

ИТОГОВЫЙ ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНОЙ РАБОТЫ ПО
АКТУАЛЬНЫМ ПРОБЛЕМАМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
СТРАТЕГИИ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2020 Г

**Стратегия-2020: Новая модель роста –
новая социальная политика**

Предисловие. Новая модель роста — новая социальная политика	3
Раздел I. Новая модель роста	8
Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности	9
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста	9
Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе	72
Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста	106
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики	107
Глава 5. Налоговая политика	144
Глава 6. Реформа пенсионной системы	171
Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора	194
Раздел III. Новая социальная политика. Развитие человеческого капитала	213
Глава 8. Рынок труда	214
Глава 9. Миграция	224
Глава 10. Профессиональное образование	245
Глава 11. Новая школа	268
Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности	317
Глава 13. Политика охраны здоровья	385
Раздел IV. Инфраструктура. Сбалансированное развитие, комфортная среда для жизни	434
Глава 14. Государственная жилищная политика	435
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности	476
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики	516
Глава 17. Преодоление информационной разобщенности	530
Раздел V. Эффективное государство	576

Глава 18. Оптимизация присутствия государства	577
Глава 19. Развитие общественных институтов	644
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	683
Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и госзакупок	707
Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике	751
Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика.....	775
Раздел VI. Внешний контур развития	802
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры	803
Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве.....	835
«Бюджетный маневр» (предложения по реструктуризации расходной части бюджета)	850

Предисловие

Новая модель роста — новая социальная политика

Кризис 2008–2009 гг. со всей определенностью продемонстрировал, что Россия находится на новом переломе социально-экономического развития.

В значительной степени исчерпаны возможности прежней модели роста экономики, опиравшейся на быстрое расширение внутреннего спроса. Новая модель потребует более интенсивного использования всех ресурсов и резервов производительности труда. Вместе с тем и цели социально-экономического развития, и его условия выглядят совсем иначе, чем они выглядели после предыдущего кризиса — 1998 года.

Тогда перед страной стояла задача: в экономическом плане — выхода из трансформационного спада, а в социальном — преодоления бедности, которой было охвачено более трети населения страны. Теперь задача — в выходе на траекторию устойчивого и сбалансированного роста в целях модернизации и догоняющего развития, перехода к инновационной стадии экономического развития и создания соответствующей ей инфраструктуры постиндустриального общества. Именно поэтому настоящая Стратегия базируется на двух основаниях — **новой модели экономического роста и новой социальной политике**.

Очевидно, что второе — **новая социальная политика** невозможно без первого — **экономического роста**. Для реализации стратегических целей России необходим не просто экономический рост, но **достаточно высокие его темпы — не менее 5 % в год**, заметно превышающие темпы роста развитых стран.

Однако России необходим не просто экономический рост, но **экономический рост определенного качества**. Страна не может жить почти исключительно за счет экспорта сырьевых ресурсов не только в силу того, что нестабильность цен на них предопределяет неустойчивость развития, но и потому, что в этом случае она обречена на все большее технологическое и институциональное отставание. Необходимость постоянного перераспределения средств из малоемкого с точки зрения занятости сырьевого сектора в низкоэффективные сектора с высокой занятостью приводит к гипертрофированной роли государства в экономике, подавлению и искажению рыночных стимулов, доминированию рентоориентированных и иждивенческих установок в обществе.

Стратегия «Новая модель роста — новая социальная политика» предлагает осуществить **маневр**, призванный задействовать **факторы конкурентоспособности, которые были недоиспользованы в прошлом периоде**. Помимо наличия природных ресурсов и большого внутреннего рынка — факторов конкурентоспособности, задействованных в прежней модели экономического роста, это еще и относительно **высокое качество человеческого капитала**, и определенный научный потенциал. Такой маневр подразумевает, с одной стороны, несколько иную систему экономических стимулов, изменения макроэкономических параметров (снижение инфляции, акцент на привлечение в экономику «длинных» денег, рост деловой активности и

частных инвестиций, изменения в структуре расходов бюджета), а с другой — обновление социальной политики.

Наряду с безусловной реализацией своих традиционных задач, направленных на поддержку наиболее незащищенных групп населения, новая социальная политика должна полнее **учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития**. Она призвана создавать комфортные условия для реализации такого потенциала и соответствовать более высоким социальным стандартам. С экономической точки зрения это представители **среднего класса**, доходы и социальные установки которых позволяют им **выбирать** модели трудового поведения и потребления. С культурной точки зрения это люди с высшим образованием, относящиеся к **креативному классу** (по меньшей мере, потенциально). Такой подход не означает отказа от борьбы с бедностью, которая остается серьезным вызовом социальной стабильности, но позволяет сбалансировать это направление усилиями, связанными с целями развития.

Все это диктует необходимость **новой модели роста**, формирующей «экономику предложения». Прежде всего должны быть уточнены приоритеты и цели в сфере макроэкономики и государственных финансов. **Последовательная ориентация на снижение инфляции** позволит изменить механизм предложения денег, повысит склонность к сбережениям и долгосрочному инвестированию, снизит зависимость экономики от конъюнктуры внешних рынков. **Новые бюджетные правила** призваны снизить отрицательное влияние несбалансированности во внешней торговле на государственные финансы и макроэкономическую стабильность. В финансовом регулировании необходима система заблаговременного предупреждения возникновения дисбалансов.

Второй краеугольный камень новой модели роста — **целенаправленные усилия по снятию институциональных барьеров для экономического роста**. В условиях быстрого изменения технологий государство в экономике должно заниматься не выбором «фаворитных» отраслей и компаний, не поддержкой их ускоренного роста, а **улучшением делового климата**, повышением инвестиционной привлекательности страны, развитием конкурентной среды, выработкой и поддержанием правил игры для рынков. Этот подход не исключает создание государственных институтов развития. Однако их деятельность должна быть вписана в работу конкурентных рынков, а не подминать их под себя; содействовать рыночному перераспределению ресурсов, а не предлагать альтернативы такому распределению.

В рамках второго направления предлагается разработать институциональную стратегию, направленную на улучшение делового климата. Она должна помочь **устранению критических препятствий, в наибольшей мере сдерживающих экономический рост**. К ним относятся, в частности, высокие барьеры для входа на многие рынки, чрезмерное неравенство прав рыночных агентов, избыточное и неэффективное госрегулирование, коррупция, репрессивная по отношению к бизнесу судебная-правоохранительная система. Для снятия этих препятствий необходимо усиление законодательной защиты конкуренции, изменение мотиваций госаппарата, резкое сокращение функций госорганов по контролю бизнеса с переводом их в область гражданского инфорсманта.

Переход от экономики спроса к экономике предложения невозможен без роста деловой активности и внутренней конкуренции, способных повысить эластичность предложения на внутреннем рынке. Только в этом случае будет достигнут успех в снижении инфляции и механизм кредитных ставок заработает на стимулирование экономического роста. Наконец, только **высокий уровень конкуренции может создать реальный спрос на инновации, стимулировать трансформацию экономики в инновационную**.

Значительные усилия в рамках новой модели роста должны быть сосредоточены **в области диверсификации российского экспорта**, интеграции российских фирм в международные производственные цепочки, обеспечения реальной двусторонней открытости экономики. Еще один вызов — политика **привлечения рабочей силы и перераспределения рабочей силы между секторами экономики и экономическими территориями**.

Новая модель роста предполагает ориентацию на **постиндустриальную экономику** — экономику завтрашнего дня. В ее основе сервисные отрасли, ориентированные на развитие человеческого капитала: образование, медицина, информационные технологии, медиа, дизайн, «экономика впечатлений» и т. д. И в развитых, и в развивающихся странах возникает **креативный класс** — люди творческого труда, создающие инновации уже в ходе своей обычной работы. Именно они будут обеспечивать решающие конкурентные преимущества в соревновании экономик XXI века. Как показывает новейшая экономическая история, порождение инноваций креативным классом происходит относительно независимо от институциональной среды, в рамках организаций и сетей самого разного типа. Это требует качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с **развитием человеческого капитала**.

Россия имеет определенные преимущества над странами близкого уровня развития в области **формирования человеческого капитала**: национальные **системы образования и культуры** все еще находятся среди лидеров. Однако этот ресурс неосмотрительно растрачивается: устойчивая тенденция недофинансирования этих систем (как бюджетного, так и частного) и быстрая деградация фундаментальной науки, выступающей драйвером профессионального образования, могут привести Россию в рассматриваемом периоде к утрате этих преимуществ. **Задача восстановления и закрепления сравнительных преимуществ в области образования и культуры** является первоочередной для стратегии развития России как с позиции обеспечения экономического роста, так и для устойчивости социальной политики.

Ключевой особенностью новой социальной политики является **опора на самостоятельность профессиональных сообществ**. Сообщества профессионалов творческого труда — инженеров, ученых, учителей, врачей, юристов — выступают гарантом качества социальных и государственных услуг, профессионального уровня производства в самых разных отраслях экономики. Содействие формированию профессиональных сообществ, передача им значительной части контрольно-надзорных полномочий и оценки качества, их активное участие в выработке и оценке политики — важная задача Правительства Российской Федерации в наступившем десятилетии.

Необходимый вклад государства в формирование класса креативных профессионалов — **конкурентоспособная оплата труда в бюджетном секторе**. Надо довести до конца движение к «эффективному контракту», начавшееся в 2004–2010 гг. с государственных служащих и распространившееся в 2011 г. на школьных учителей. Задача 2012–2016 гг. — эффективный контракт с врачами, преподавателями вузов, работниками культуры.

Отставание России от развитых и ряда развивающихся стран в области **организации среды** и систем, поддерживающих человеческий капитал (урбанистика, экология, транспорт, информационное пространство, медицина, социальная помощь, ЖКХ), значительно превышает отставание в сфере материального производства и промышленных технологий. Например, урбанистическое планирование в России застряло в середине XX века, тогда как необходимо быстрое изменение подходов к организации, планированию и изменению городской среды («города, удобные для жизни»).

Именно в области человеческого капитала сосредоточены, если не брать в расчет природные богатства, основные социально-экономические преимущества России в глобальной экономике. Пока этот ресурс неосмотрительно растрачивается: Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет значительно более острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы, поэтому преодоление отставания в этих областях становится особенно актуальным.

Не проиграть в этой конкуренции можно только создав **среду, благоприятную для жизни и развития человека**, причем в особой мере для наиболее активной, творческой, предприимчивой части населения. Эта среда должна способствовать проявлению инициативы, а не убивать ее. Для России это означает коренную реформу образования, здравоохранения, системы социальной помощи, пенсионной системы. Разумеется, при этом недопустимо пренебрежение нуждами тех, кому по объективным причинам требуется забота общества. В этой области также необходимы и возможны кардинальные сдвиги на основе более целенаправленного и рационального использования средств, сочетания государственных гарантий с частной инициативой и благотворительной деятельностью.

Успешное развитие человеческого капитала несовместимо с унификацией и уравнильностью. Оно требует **дифференциации мер и конкуренции подходов**. Невозможно решать проблемы местных сообществ из центра, поэтому требуется усиление самостоятельности региональных и особенно муниципальных властей в области социальной политики. **Оказание услуг, связанных с развитием человеческого капитала, должно перестать быть государственной квазимонополией** (когда допуск частных и некоммерческих операторов на рынок социальных услуг возможен только с разрешения госорганов). Экономические механизмы социальной сферы должны быть настроены на поддержку конкуренции в интересах потребителей услуг, а не на дискриминацию добровольчества и негосударственных организаций.

В конечном счете целью государственной социально-экономической политики является повышение благосостояния, т. е. **содействие увеличению продолжительности не обремененной болезнями социально благополучной жизни, росту удовлетворенности граждан жизнью**. Франция, несколько развивающихся стран, а совсем недавно — и Великобритания пытаются инкорпорировать показатели удовлетворенности жизнью в основные механизмы экономической политики, в критерии оценки работы государственного аппарата и т. д. Предстоит это в будущем сделать и России. Но сначала необходимо выстроить конкурентоспособный регулятивный режим для бизнеса; конкурентоспособную диверсифицированную образовательную систему, допускающую индивидуальные траектории; здравоохранение, нацеленное на предупреждение заболеваний, а не только на их лечение и т. д.

Разработанная в представленной Стратегии система мер и реализация поставленных целей в области изменения целей социальной политики потребует **«расходного маневра»** — частичной смены приоритетов в расходах бюджета. Его смысл — достижение большей сбалансированности расходов между целями поддержания стабильности в краткосрочном периоде и финансовым обеспечением целей развития, которые позволят поддерживать долгосрочную макроэкономическую и социальную стабильность. В целом необходимо **увеличение бюджетных расходов** (4 % ВВП к 2020 году). В целях сохранения макроэкономической стабильности часть этих расходов должна быть компенсирована сокращением расходов по другим статьям (в Стратегии содержатся предложения по сокращению существующих расходов на 2 % ВВП). Предложенные меры по сокращению госрасходов отвечают ключевым целям Стратегии — оптимизации государственного участия в экономике, сосредоточению государства на ключевых

функциях и передаче периферийных функций альтернативным провайдерам, перераспределению усилий между целями текущего поддержания стабильности и целями развития.

Перед разработчиками Стратегии была поставлена задача **оценить допустимые варианты политики**. Мы исходили из того, что операциональные «развилки» существуют в каждом из рассматриваемых секторов. При этом как недопустимая, «**красная зона**» рассматривались и сценарии, связанные с подрывом макроэкономической стабильности (инфляционное финансирование бюджетных обязательств, не подкрепленное доходными источниками), и сценарии, связанные со снижением уровня социальной поддержки незащищенных групп населения, с ростом социального неравенства. Сценарии допустимой, «**зеленой зоны**», в свою очередь, делятся на **три группы** (методы их выделения несколько различаются в зависимости от специфики сектора).

Первая группа — это **инерционные сценарии**, при которых институты не меняются или продолжается реализация уже начатых изменений. Бюджетные условия при этом, как правило, сохраняются неизменными в доле ВВП (в некоторых случаях — при абсолютном росте бюджетов, но сокращающейся доле ВВП). Особенность инерционных сценариев — стабильность позиций и интересов основных социальных групп и групп влияния. Однако следование им означает дальнейшее накопление негативных факторов и ведет в конечном счете к исчерпанию роста.

Вторая группа сценариев может быть названа **сценариями жесткой реформы**. Необходимые преобразования проводятся в условиях повышения жесткости бюджетных ограничений. Соответственно, реформы затрагивают (на временной или постоянной основе) интересы тех или иных групп населения и тем более — групп влияния, что порождает определенное социальное напряжение и сопротивление реформам. В условиях исчерпания источников экстенсивного роста за счет экспортных доходов вторая группа сценариев может быть скорее правилом, чем исключением для большинства секторов.

Третья группа сценариев — **сценарии оптимальных изменений**, когда необходимые преобразования в достаточной степени подкреплены ресурсами. Это позволяет учесть интересы вовлеченных широких социальных групп и на этой основе игнорировать сопротивление заинтересованных групп элиты. В силу дороговизны такие сценарии ограниченно применимы и предлагаются только в секторах образования, здравоохранения (частично), транспортной инфраструктуры и развития информационных технологий и связи. При этом можно выделить по крайней мере еще два сектора, где реализация «оптимальных» сценариев исключительно важна для развития России: жилищное строительство (субсидирование ипотеки) и пенсионная реформа (развитие накопительных пенсионных схем). Поиск источников дополнительных ресурсов для реализации большего числа «оптимальных» сценариев на 2012–2020 гг. — задача следующего этапа разработки Стратегии.

В докладе изложены ключевые предложения экспертных групп, работавших над подготовкой обновленной Стратегии на общей концептуальной основе и в рамках единого понимания ресурсных ограничений. Вместе с тем, по ряду конкретных вопросов экспертные группы заняли несколько различающиеся позиции, которые также в определенной мере отражены в сводном докладе.

Раздел I

Новая модель роста

Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности.

Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста.

Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе.

Глава 1

Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности

Основные выводы и рекомендации:

- *В качестве базового сценария на ближайшие годы следует рассматривать сценарий высокой нестабильности на мировых рынках, возможного снижения цен на энергетические товары и роста стоимости привлечения капитала.*
- *В инерционном сценарии, основанном на использовании старой модели роста, следует ожидать затухания темпов роста в силу замедления роста спроса и ограниченных возможностей повышения производительности или — в случае активного стимулирования спроса и кредитования — формирования нового «пузыря», грозящего новым кризисом во второй половине 2010-х гг.*
- *Центральная задача — переход к новой модели устойчивого, сбалансированного роста, в которой рост спроса должен быть поддержан более интенсивным ростом предложения за счет повышения деловой активности и роста конкуренции на внутреннем рынке, созданием условий для формирования длинных инвестиционных ресурсов, расширением секторов экономики, ориентированных на внешний спрос.*
- *Конкурентоспособность российской экономики и потенциал экономического роста будут определяться набором базовых позитивных и негативных факторов. Позитивные: размер рынка, относительно высокое качество человеческого капитала, наличие сырьевых ресурсов (формирующих финансовые резервы). Негативные: неблагоприятный демографический тренд, относительно высокие издержки на труд, слабые институты, негативное влияние доходов от экспорта ресурсов на макроэкономические условия и институциональную среду («голландская болезнь»).*
- *Среди вызовов, стоящих перед экономикой, следует отметить промежуточное положение между странами с дешевым трудом и странами с хорошими институтами («ножницы конкурентоспособности»), высокую зависимость от конъюнктуры внешних рынков, рост нагрузки социальных расходов и слабое использование преимуществ, связанных с качеством человеческого капитала.*
- *Политика, ориентированная на формирование условий устойчивого роста, должна быть направлена на снижение влияния негативных факторов и максимизацию эффекта от преимуществ.*
- *Такая политика подразумевает макроэкономическую стабилизацию, ориентированную на формирование условий появления в экономике «длинных» денег (снижение инфляции), сокращение бюджетной нагрузки к ВВП, стабилизацию и по возможности снижение налоговой нагрузки, активное привлечение рабочей силы, бюджетный маневр в целях повышения инвестиций в человеческий капитал, усилия по расширению несырьевого экспорта.*
- *Важнейший элемент такой политики — разработка и осуществление стратегии улучшения делового климата, направленной на последовательное снятие наиболее*

чувствительных институциональных ограничений для экономического роста и привлечения инвестиций.

1. Текущее положение дел: старая модель роста и дисбалансы развития

Постановка задачи перехода к новой модели экономического роста предопределяется следующими обстоятельствами:

1. В ходе кризиса 2008–2009 гг. российская экономика продемонстрировала **рекордные** среди крупных экономик мира **масштабы сокращения ВВП** (-7,8 %) и падения фондового рынка. Кризис показал, что экономический рост 2000-х гг. не обладал качеством устойчивости и вел к накоплению диспропорций в экономике.
2. **Темпы посткризисного восстановления российской экономики нельзя считать вполне удовлетворительными, они недостаточны для реализации целей догоняющего развития.** Средние темпы роста экономик стран СНГ без России заметно выше темпов роста российской экономики (5,6 % в 2010 г. и 5,9 % в первом полугодии 2011 г. против соответственно 4 и 3,7 % в России).
3. Внешние макроэкономические условия на протяжении предстоящего десятилетия (до 2020 г.) с большой вероятностью будут **не столь благоприятными**, как на протяжении предыдущего. Возрастут и внутренние вызовы, прежде всего демографические: общее снижение численности населения и сокращение доли населения в трудоспособном возрасте. В этих условиях поддержание достаточных темпов экономического роста потребует более интенсивного использования имеющихся ресурсов и перехода к новой модели роста, характеризующуюся повышением инвестиционной активности и производительности труда.
4. В мировой экономике сложились три группы стран: развитые страны с высоким ВВП на душу населения и умеренными темпами посткризисного роста (1–2 % ВВП), страны с развивающимися рынками и высокими темпами роста (6 % ВВП и более) и, наконец, страны со средним уровнем доходов и темпами роста около 4 % (страны ЦВЕ и Россия). Скромные темпы посткризисного восстановления этих стран указывают на значительную неопределенность и уязвимость их положения в посткризисной конфигурации мировых рынков. Такой рост (3–4 % в год), лишь немногим превышающий темпы роста развитых стран, не позволяет достичь целей догоняющего развития и привлечь достаточные инвестиции.

Перспективы экономического роста в России в предстоящем периоде будут определяться способностью экономики найти новую модель устойчивого роста, глобальными тенденциями мировой экономики и конъюнктурой сырьевых рынков.

1.1. Внешние условия развития экономики. Конъюнктура рынков сырья и капитала

На конец 2011 года можно констатировать сохранение в глобальной экономике значительных дисбалансов: долговой кризис в еврозоне, значительная и растущая долговая нагрузка в других развитых странах (США, Япония и т.д.), глобальные и региональные (внутриевропейские) торговые дисбалансы и др. Серьезные проблемы существуют в мировой

финансовой системе: продолжается дилевериджинг потребительского сектора США, европейский банковский сектор подвергается существенным рискам из-за долгового кризиса, в Китае начались кризисные явления в теневой банковской системе и есть риск роста плохих активов в официальной банковской системе и т.д. В этом смысле об окончательном исходе кризиса говорить рано, а сценарии посткризисного развития мировой экономики не вполне прояснились.

Вместе с тем, суммируя дискуссии в мировом экспертном сообществе и в рамках работы экспертных групп, можно выделить два основных сценария. **Оптимистичный сценарий** предполагает выход в среднесрочной перспективе мировой экономики на траекторию динамичного роста (4–4,5 % ВВП), что подразумевает и высокие цены на сырье, и относительно невысокую, хотя и с тенденцией повышения, стоимость капитала.

Менее оптимистичный сценарий («встречный кризис») предполагает неравномерное развитие на протяжении предстоящего десятилетия (более длительный период замедления и стагнации в развитых экономиках; трудности в поддержании темпов роста у лидеров догоняющего развития в рамках перехода к новой модели роста, ориентированной в большей степени на внутренний спрос). В этом сценарии на фоне достаточно высоких цен на сырье (характеризующихся, впрочем, высокой волатильностью или понижательным трендом) следует ожидать роста процентных ставок, т. е. роста стоимости привлечения капитала. **Этот сценарий представляется целесообразным принять за базовый.**

Большинство прогнозов сходится в том, что изменение ценовых пропорций на сырьевом рынке носит долгосрочный характер: **цены на ресурсы будут оставаться, в среднем, высокими в связи с ростом спроса, а также политической нестабильности в Ближневосточном регионе**, в то время как рост цен на промышленные товары будет сдерживаться растущим предложением со стороны развивающихся стран. Базовым считается сценарий медленного (в соответствии с ростом фактического спроса) роста цен на ресурсы. Однако темпы роста цен на ресурсы в последние годы значительно превосходили темпы роста фактического спроса на них (в физических объемах). Это означает, что в рамках долгосрочного повышательного тренда **возможны серьезные краткосрочные и среднесрочные колебания цен**, связанные со спекулятивными эффектами, вызванными ослаблением денежной политики во второй половине 2000 — начале 2010-х гг.

Кроме того, в среднесрочном периоде существует **серьезный риск структурного снижения цен на энергоресурсы**. Со стороны предложения ответом на высокие цены и аномальную рентабельность будет ввод новых месторождений, инвестиции в технологии добычи и переработки, а также альтернативные источники энергии и энергосбережение. **Риски, связанные с инновационными прорывами в энергетике, выглядят сегодня недооцененными**. Чем более затягивается период завышенных цен на сырьевые товары (по отношению к покупательной способности и издержкам производства), тем сильнее стимулы как со стороны спроса, так и со стороны предложения к снижению долгосрочной равновесной цены. Поэтому вероятность снижения цен следует считать весьма высокой.

Целесообразно считать базовым на предстоящие годы **сценарий относительного удорожания заемного капитала**. Этому будет способствовать целый ряд факторов: 1) снижение аппетита к риску в среде сберегателей из развитых стран, выражающееся, например, в том, что компании вкладывают деньги напрямую в казначейские облигации, а не на банковские депозиты, 2) проблема плохих долгов в банковских системах развитых стран, усиленная требованиями Базел 3 по увеличению капитала, 3) необходимость в среднесрочной перспективе перехода к более жесткой денежной и бюджетной политике в развитых странах, 3) высокий спрос на инвестиции

(включая инвестиции в инфраструктуру) со стороны развивающихся стран. Формирование среди последних группы лидеров с устойчиво высокими темпами роста (Россия в нее сейчас не входит) приведет к **обострению конкуренции за привлекаемый капитал**. Так, общий приток капитала на развивающиеся рынки вырос в 2010 г. на 44,5 %. Однако основная его часть пришлось всего на 9 стран (Китай, Бразилия, Индия, Индонезия, Малайзия, Таиланд, Мексика, Южная Африка, Турция); на них же пришлось и максимальная доля прямых иностранных инвестиций. При этом названные страны продемонстрировали рост в среднем около 7 % ВВП.

Если эта тенденция закрепится, то среди развивающихся стран могут сформироваться две устойчивые группы — «продвинутые», которые будут аккумулировать переток капитала с развитых рынков, и отстающие, доступность капитала для которых будет значительно ниже. Ограничения со стороны стоимости и доступности привлекаемого капитала сделают задачу выхода на траекторию устойчивого роста для России еще более сложной. **Даже в относительно оптимистичном сценарии внешняя среда в текущем десятилетии будет менее благоприятной для экономического роста в России. Конкуренция развивающихся стран за инвестиции станет реальным вызовом десятилетия.**

1.2. Дисбалансы инерционной модели развития: внешние стимулы и внутренний спрос

В 2000-е гг. российская экономика демонстрировала **впечатляющие успехи**. Рост экономики в сочетании с укреплением рубля и удорожанием товаров российского экспорта привели к значительному (до 2,4 %) повышению удельного веса России в мировом ВВП. Россия перешла в другую «весовую категорию». Подушевой ВВП вырос в 3,3 раза: с 5,95 тыс. долларов на душу населения (по паритету покупательной способности) в 1999 г. до 19,84 тыс. долларов в 2010 г. (ВБ, 2010 г.).

Динамичный экономический рост 2000-х гг. был детерминирован несколькими факторами. Во-первых, экономика **преодолежала последствия трансформационного спада** 1990-х гг. Экономическому росту способствовало вовлечение в производство ресурсов и капитальных благ, созданных в прошлых периодах. Во-вторых, росту содействовал **растущий приток средств от экспорта природных ресурсов, а затем и значительный приток заемного капитала**. Возраставшая доступность финансовых ресурсов как со стороны производства, так и со стороны потребления на фоне низкого стартового уровня доходов способствовала форсированному расширению внутреннего рынка.

Это предопределило особенности и качество экономического роста 2000-х годов. На фоне достаточно высоких темпов роста экономики — в среднем на 6,9 % в год в 2000–2008 гг. средние темпы роста промышленного производства составляли 5,7 %, а рост реально располагаемых доходов в среднем -- 10,8 % в год, т. е. почти вдвое больше темпов роста промышленности. В результате в 2005–2007 гг. **внутренний спрос в реальном выражении рос почти вдвое быстрее внутренних поставок** — 11,3 % в год против 6,3 %. Такое несоответствие вело к быстрому росту цен и расширению импорта, которые в значительной мере покрывали прирост внутреннего спроса. Рост спроса и укрепление рубля стимулировали приток краткосрочного капитала и внешнего долгового финансирования (в структуре иностранных инвестиций на долю ПИИ приходилось в среднем лишь 24 %), раскручивавшего спираль «перегрева».

Резкое снижение цен на нефть в августе — сентябре 2008 г. привело к развороту капитальных потоков, резкому сокращению спроса и в результате обрушило фондовый рынок и экономику в целом. Кризис продемонстрировал не просто высокую зависимость экономики от внешних рынков, но и **мультипликативный эффект использования рентных доходов**. Широкое их использование для стимулирования спроса играет, по сути, проциклическую роль (подробнее см. в главе 5), увеличивая дисбаланс между возможностями экономики со стороны предложения и растущим спросом.

Быстро растущий спрос и приток краткосрочного капитала скрывал **фундаментальные недостатки и дисбалансы экономики**:

- **слабость институтов и плохой деловой климат** (являвшийся причиной низкой эластичности со стороны предложения);
- **низкую привлекательность** недиверсифицированной экономики **для инвестиций**, закамouflированную кредитованием спроса;
- **высокую склонность к потреблению в ущерб сбережению**. Это, с одной стороны, было следствием неблагоприятных макроэкономических и институциональных условий, а с другой, вело к недостатку в экономике «длинных» денег, снижающему ее устойчивость в условиях конъюнктурных колебаний и шоков.

В целом особенностью старой модели роста являлось то, что экономический рост, опирающийся на ускоренный рост внутреннего спроса, позволял экономике расти в условиях роста внутренних издержек — как тех, которые были связаны с избыточным притоком капитала, способствовавшего укреплению курса / росту цен («голландская болезнь»), так и транзакционных издержек, связанных с плохими и ухудшающимися институтами. Такой рост может быть назван экстенсивным.

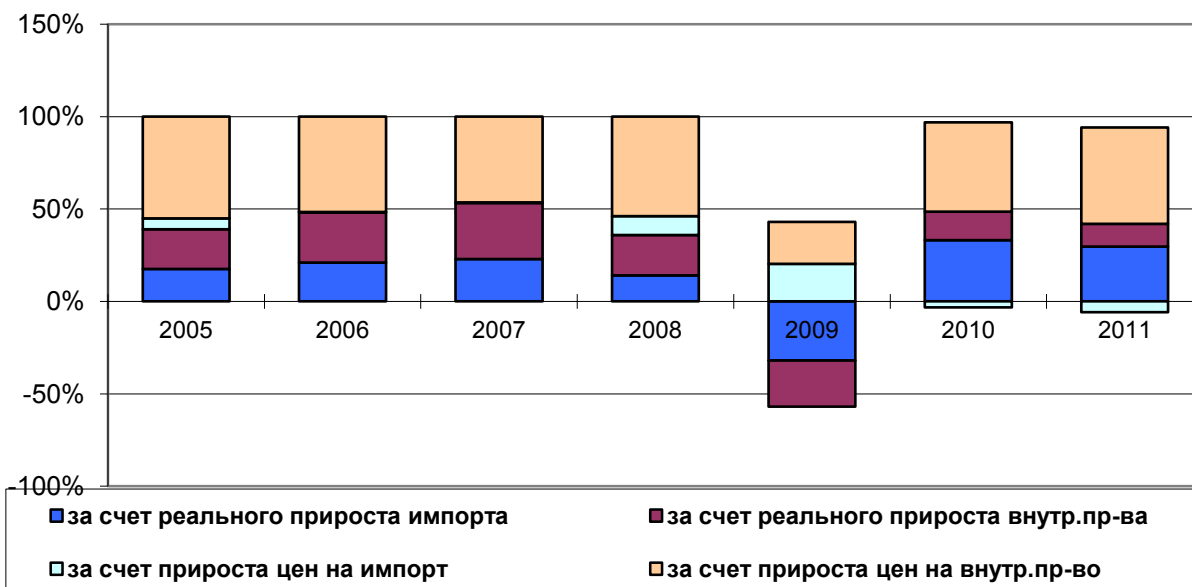
2. Сценарии экономического развития в 2012–2020 гг.

2.1. Инерционные сценарии развития: затухание или «пузырь»

В дальнейшем экономике не удастся расти столь высокими темпами за счет тех же источников. Ресурсы восстановительного роста исчерпаны, ситуация на мировых рынках приведет к снижению доступности внешнего капитала, а рост спроса замедлится вследствие исчерпания эффекта низкой базы, имевшей место в начале предыдущего периода.

Кроме того, дальнейший рост потребления оказывает все меньшее стимулирующее влияние на рост внутреннего производства, в то время как недостаток инвестиций и высокие внутренние цены препятствуют диверсификации экспорта. В настоящий момент рост спроса в экономике на 55 % покрывается ростом цен, на 25 % — ростом импорта и лишь на 20 % — ростом предложения со стороны отечественных предприятий. Экономика потребления в значительной степени исчерпала свои возможности на данном этапе; такая модель будет, скорее всего, обеспечивать относительно низкие (в сравнении с предыдущим периодом) и затухающие темпы роста.

График 1. Разложение прироста внутреннего спроса в России по компонентам, %



В рамках прежней модели роста на фоне неблагоприятного демографического тренда и иных ограничений при сохранении прежних (рассчитанных для периода 1997–2007 гг.) темпов роста производительности труда средние темпы роста экономики могут сократиться в ближайшие годы до 2,5 % ежегодного прироста. Достижение более высоких темпов роста производительности труда потребует резкого роста доли инвестиций в ВВП (выше 25 %).

В рамках инерционного сценария экономического развития рассмотрены два варианта — базовый и форсированный. При определенных предположениях ежегодные темпы роста на уровне 4 % ВВП в течение десятилетия возможны. Однако даже в рамках этого сценария и связанных с ним крайне позитивных (и, строго говоря, маловероятных) предположений экономический рост столкнется с проблемами во второй половине десятилетия. Для решения этих проблем неизбежно *потребуется увеличить склонность населения к потреблению и кредитование нефинансового сектора*, для чего будут использоваться в возрастающем объеме внешние займы, а также будет расширено рефинансирование банковской системы. *По факту модель приходит в предкризисное состояние к концу десятилетия.*

Форсированный вариант инерционного сценария, предполагающий ежегодный рост на уровне 6 % ВВП за счет стимулирования кредитования и потребления, *ведет к образованию к концу десятилетия «кредитной ямы» в размере 16,2 % ВВП, снижению банковской ликвидности и в результате — к полномасштабному кризису.*

Таким образом, в рамках инерционного сценария, опирающегося на сохранение прежней модели, экономический рост возможен, однако *невозможен устойчивый экономический рост*. В описанной выше неблагоприятной альтернативе вариантов — затухающий рост или «пузырь» — проявляют себя институциональные ограничения действующей модели роста:

- ориентация экономики исключительно на факторы внутреннего спроса (за исключением сырьевого сектора, сильно зависящего от конъюнктурных колебаний);
- фундаментальный недостаток долгосрочных инвестиций, замещаемых кредитами, что повышает уязвимость экономики к внешним шокам и ведет к несбалансированности роста;

- недостаток конкуренции на внутреннем рынке, ведущий к быстрому росту внутренних цен, в результате чего **рост ВВП становится очень капиталоемким** (требует привлечения значительных финансовых ресурсов).

Ухудшение внешних условий для экономики в следующем периоде, исчерпание факторов восстановительного роста, а также эффекта низкой базы доходов и внутреннего спроса делает насущной необходимостью переход к новой модели роста, которая должна характеризоваться более интенсивным использованием ресурсов труда и капитала, снижением внутренних издержек.

2.2. Альтернативный сценарий: устойчивый экономический рост. Условия, факторы и ограничения

Анализ историй успеха — всех случаев устойчиво высокого экономического роста в странах с формирующимися рынками за последние 50 лет — демонстрирует, что единого рецепта выхода на траекторию устойчивого роста не существует. Вместе с тем есть ряд **условий успеха**, характерных для всех этих случаев. Политика, направленная на достижение устойчивого динамичного роста, должна строиться на двух основаниях: 1) выполнении этих «обязательных условий» (приближении к ним); 2) анализе специфических ограничений и возможных факторов роста, «расшивке узких мест», максимизации эффекта от преимуществ и минимизации ограничений для роста, характерных для конкретной страны.

Общие условия выхода на траекторию устойчивого роста

К общим условиям успеха выхода на траекторию устойчиво высокого экономического роста для стран с развивающимися рынками относятся:

- **Ориентация на внешний спрос, открытость экономики.** Как показывает анализ, все попытки опираться исключительно на рост внутреннего рынка захлебывались, рост «выдыхается». Это связано, в частности, с тем, что внутренний рынок, даже с учетом его размеров, имеет предел «насыщения» и не создает устойчивых долгосрочных условий для проявления рыночных стимулов, выявления и реализации конкурентных преимуществ экономики (которые могут быть сосредоточены в достаточно узких сферах); наконец, именно ориентация на внешние рынки с их предельным уровнем конкуренции способствует трансферу технологий и бизнес-моделей, а также повышает склонность фирм к инновациям.
- **Рыночное распределение ресурсов.** Свободный переток ресурсов и капитала — принципиальное условие успешной стратегии устойчивого экономического роста. Господствовавшее в конце XX века представление о том, что минимальное государство в наибольшей степени способствует успеху догоняющего развития, не подтверждается эмпирикой историй успеха: роль государства выглядит шире и значительней. Вместе с тем принципиальным является то, что **государство должно дополнять, но не подменять рынок; государственное вмешательство не должно искажать рыночные стимулы**, только в этом случае оно будет содействовать успеху, а не препятствовать ему.
- **Высокая норма сбережений и инвестиций.** Этот пункт становится в последнее время одной из точек консенсуса экономистов: уровень накопления в странах

догоняющего развития, как правило, составлял не менее 25–30 % ВВП. Такой вывод имеет принципиальное значение для анализа перспектив экономического роста в России и конструирования политик, направленных на его стимулирование. Уровень инвестиций в основной капитал в период трансформационного спада в России опустился до 14 % ВВП, в середине 2000-х гг. он находился на уровне 16–17 %, а в последние годы — на уровне 20–22 %, что еще не соответствует условиям устойчиво высокого роста.

- **Макроэкономическая стабильность.** Страны устойчиво высокого роста переживали разные периоды, но макроэкономические условия должны быть благоприятны для проявления рыночных стимулов, что предполагает, прежде всего, привлекательную валюту. Инфляция должна быть однозначной (до 10 %). По сути, это требование также не было соблюдено в полной мере: хотя в 2006–2007 гг. годовая инфляция и составила 9,6 и 9 % соответственно, месячные показатели инфляции колебались в диапазоне 8,2–11,8 %, что не позволяет говорить о подлинной стабилизации роста цен. Однозначной инфляция была, по сути, лишь в 2010 г., когда месячные колебания годовой инфляции уложились в диапазон 5,5–8,8 %. Рост государственных расходов создает угрозу макроэкономической стабильности и непомерно увеличивает роль государства в экономике.

Таким образом, российская экономика сегодня по многим параметрам не соответствует условиям выхода на траекторию устойчивого роста.

Специфические факторы, оказывающие принципиальное влияние на перспективы долгосрочного экономического роста в России

Перспективы устойчиво высоких темпов экономического роста в случае конкретной страны связаны с потенциалом ее конкурентоспособности на данной стадии развития. Россию обычно рассматривают как страну, находящуюся на второй, инвестиционной стадии, на которой конкурентность достигается за счет способности привлекать технологии и капитал, повышая на этой основе качество продукции и оптимизируя затраты. Это означает, в частности, что **критически важны для повышения конкурентности экономики эффективность и эластичность рынков труда и капитала** (развитие финансового рынка), **а также эффективность товарного рынка** (свободное перемещение товаров, открытость, конкурентность рынков), **способность привлекать инвестиции**. В последнем «Отчете о глобальной конкуренции» Всемирного экономического форума Россия впервые отнесена к группе стран, находящихся в процессе перехода к следующей, инновационной стадии развития. Основанием для этого послужил значительный рост ВВП на душу населения на протяжении последних лет. Вместе с тем задачи, связанные с предыдущей фазой, остаются для России по-прежнему актуальными.

В силу исторических особенностей и специфики ресурсной обеспеченности, у России наблюдается ряд отличий от стандартного профиля страны, находящейся на инвестиционной стадии. Это связано с тем, что индустриализация проходила в условиях нерыночной, закрытой экономики, что определило специфику распределения ресурсов и производства (его более высокую концентрацию), неразвитость потребительского сектора и слабость рыночных институтов. Вместе с тем то же историческое наследие предопределило еще две особенности: **относительно высокое качество человеческого капитала** (в сравнении с другими развивающимися странами) и относительно высокие социальные стандарты.

Особенности экономического роста в 2000-е гг. способствовали закреплению этих особенностей: *душевые доходы быстро росли, что увеличивало издержки на труд и снижало стимулы к импортозамещению, а значительные доходы от сырьевого экспорта и доступность внешнего кредитования ослабляли стимулы к улучшению инвестиционного климата и институциональной среды*, дальнейшей реструктуризации некоторых секторов экономики.

Таким образом, Россия, с одной стороны, обладает *конкурентными преимуществами*, определяющими ее подготовленность к переходу к инновационной стадии развития. С другой стороны, в сравнении с другими продвинутыми развивающимися странами имеет *ряд существенных недостатков*, которые мешают ей реализовать свои преимущества.

В целом, анализируя базовые условия и особенности развития российской экономики, можно выделить следующие фундаментальные факторы, которые будут оказывать принципиальное влияние на перспективы экономического роста в России.

Ограничения	Преимущества
<i>неблагоприятный демографический тренд</i>	<i>размер рынка</i>
<i>относительно высокие издержки на труд</i>	<i>относительно высокое качество человеческого капитала</i>
<i>слабые институты</i>	
<i>наличие природных ресурсов («голландская болезнь»), отрицательное влияние на институты и стимулы к развитию)</i>	<i>наличие природных ресурсов (дополнительные финансовые ресурсы для развития)</i>

Ограничения роста

1. *Неблагоприятный демографический тренд.* Согласно прогнозам «Доклада о развитии человеческого потенциала, 2008 г.», в результате естественной убыли население России сократится к 2025 г. на 10 млн человек. Этот прогноз подтверждают и предварительные итоги переписи населения 2010 г.: естественная убыль населения в 2002–2010 гг. составила 4734 тыс. чел., в среднем 592 тыс. чел. в год, проекция этого тренда на период 2010–2025 гг. даст общее сокращение численности населения на 8,8 млн чел. Современный

экономический рост не знает прецедентов устойчивого и длительного его поддержания без роста населения. Сокращение доли трудоспособного населения (в связи с его старением) увеличивает нагрузку социальных обязательств государства в расчете на одного работающего, эта нагрузка станет дополнительным бременем, препятствующим энергичному экономическому росту. Только для обеспечения поддержания трудоспособного населения на постоянном уровне России требуется привлекать порядка 700–900 тыс. иммигрантов ежегодно. Это подтверждают предварительные данные переписи: за период 2002–2008 гг. миграционный приток составил 2473 тыс. чел. (в среднем 310 тыс. чел. в год), что позволило лишь наполовину (52 %) покрыть потери вследствие естественной убыли.

2. **Относительно высокая стоимость рабочей силы.** За десятилетие роста в России в 1,8 раза увеличился размер ВВП на душу населения по ППС (в долларах 2005 г.), номинальный размер ВВП на душу населения вырос в 5,9 раз. Россия стала одной из самых богатых развивающихся стран, передвинувшись с 67-го места по ВВП на душу населения по ППС в мире в 2000 г. на 51-е в 2010 г. (см. График 1). Реальная заработная плата выросла в 2000–2009 гг. в 3,5 раза (при росте ВВП в 1,7 раза) и находится на уровне, характерном для стран ЦВЕ. Сегодня Россия не является страной с дешевой рабочей силой и, соответственно, будет проигрывать развивающимся странам в сфере массового промышленного производства. В то же время Россия — страна с немодернизированной экономикой, а потому не может конкурировать с развитыми странами в их нишах («ножницы конкурентоспособности»). Эта проблема определяет как высокую потребность в миграции и иммиграции рабочей силы, что позволило бы поддерживать конкуренцию на рынке труда и сдерживать чрезмерный рост издержек на труд, так и необходимость поиска адекватных ниш в мировом разделении труда.
3. **Низкое качество институтов.** Россия занимает 66-е место в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (Global Competitiveness Index 2011–2012). По большинству важнейших параметров, составляющих рейтинг, Россия находится на 50–70-х местах. Вместе с тем по параметрам развития базовых институтов и инфраструктуры рынка Россия оказывается на 100–130-х местах. Эти «разрывы в развитии» свидетельствуют о системной проблеме (институциональные показатели не характерны для стран с таким уровнем развития человеческого капитала, а уровень развития рыночной инфраструктуры не характерен для стран с таким размером ВВП на душу населения). Еще одним **важным индикатором является ухудшение места России в рейтингах конкурентоспособности и качества бизнес-среды (GCI, GEM, IMD, Doing business), а также государственного управления (World Bank Governance Indicators) с середины 2000-х гг. (см. График 2, а также подробнее в главе 2).**

График 1. Динамика ВВП на душу населения в России и ряде динамично развивающихся стран.

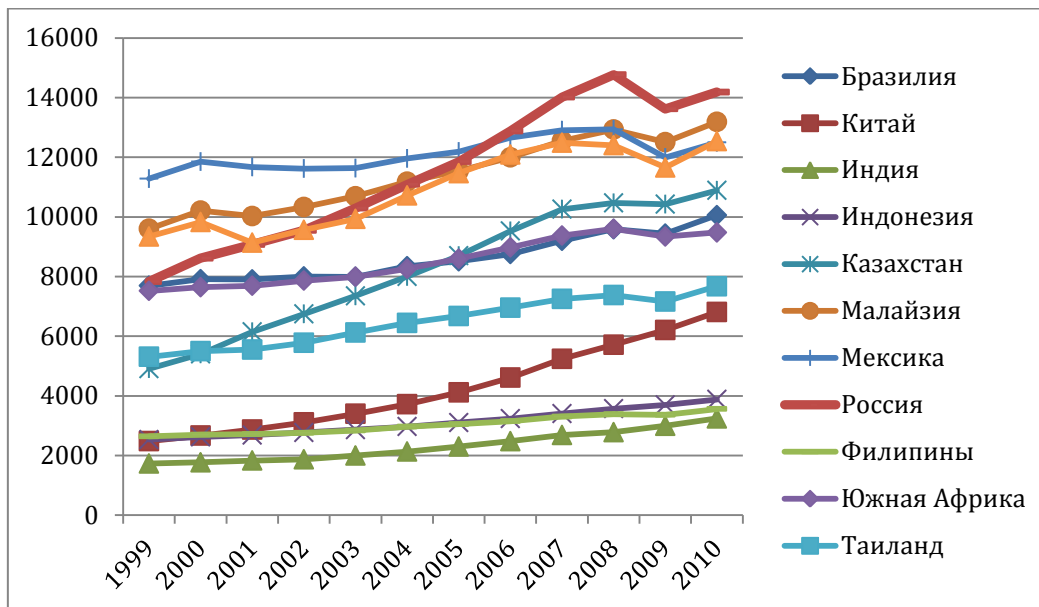
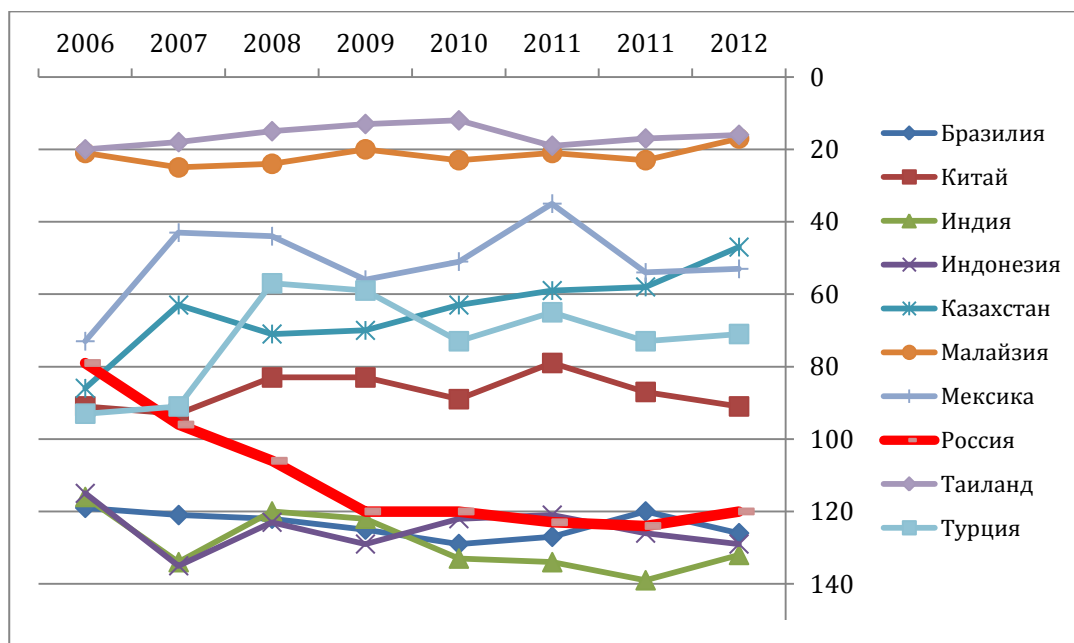


График 2. Изменение положения России в рейтинге качества деловой среды (Doing business) в сравнении с рядом наиболее динамично развивающихся стран.



Такая динамика не всегда свидетельствует об абсолютном ухудшении показателей. Но она определенно показывает *ослабление позиций в сравнении с другими развивающимися странами, более активно продвигающимися в улучшении делового и инвестиционного климата*. Данная проблема приобретает критическое значение в условиях предполагаемого обострения конкуренции за привлечение капитала.

С другой стороны, именно в этой сфере заключен и наиболее очевидный ресурс повышения конкурентоспособности российской экономики.

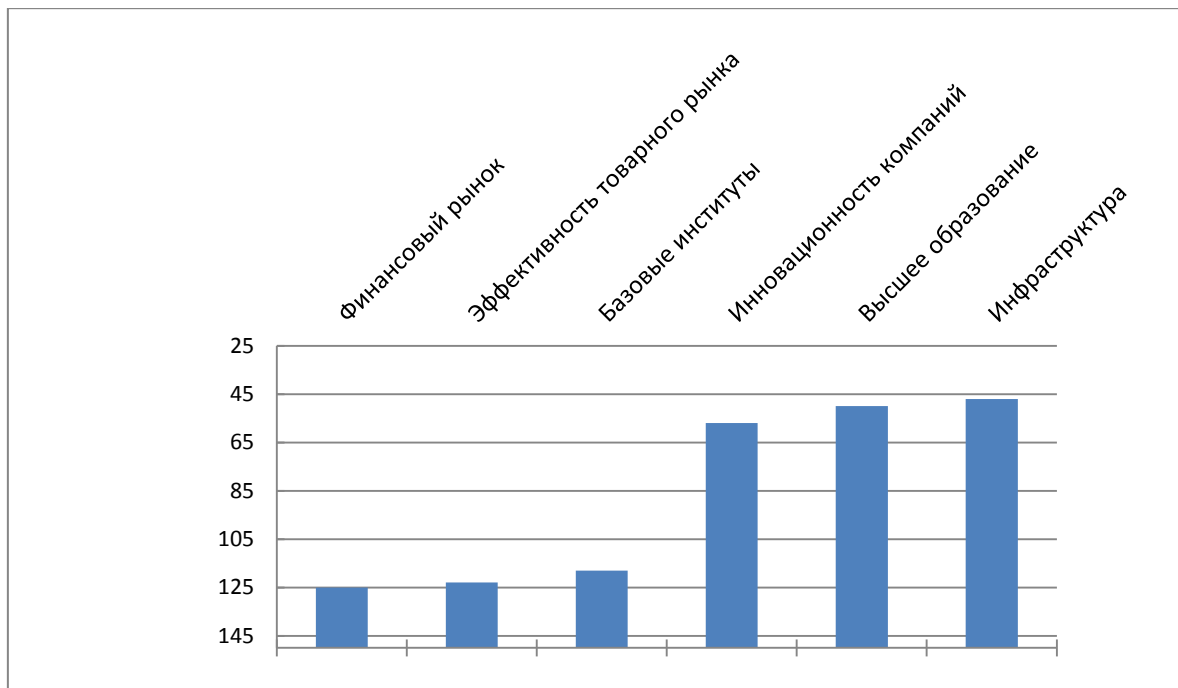
Преимущества

1. **Относительно высокое качество человеческого капитала и инфраструктуры.** Речь идет о конкурентном преимуществе в сравнении с другими развивающимися странами: Россия имеет лучшие показатели по распространенности и доступности 1-го и 2-го образования, а также развития инфраструктуры. Однако реализация этих преимуществ потребует серьезных институциональных изменений, а их сохранение — более значительных инвестиций в сектор, учитывая растущее внимание к этой проблеме в развивающихся странах и предпринимаемые ими усилия в этом направлении.
2. **Размер внутреннего рынка.** Сегодня Россия занимает 8-е место в мире по размеру внутреннего рынка. Этот фактор является положительным в контексте перспектив долгосрочного экономического роста: повышает инвестиционную привлекательность страны, создает значительный потенциал рынка неторгуемых товаров и возможности для развития инфраструктуры.
3. **Изобилие сырьевых ресурсов.** Этот фактор является несомненным преимуществом, однако способен оказывать серьезное негативное воздействие, формируя диспропорции в макроэкономике и финансах («голландская болезнь») и в итоге – ренто-ориентированную модель социального развития, подавляющую стимулы к модернизации и конкуренции («сырьевое проклятье»). Вместе с тем, как свидетельствует мировой опыт, развитая институциональная и деловая среда позволяет минимизировать эти эффекты.

Конфигурация этих факторов, специфическое историческое наследие (path dependence), определяющее особенности прохождения Россией современной стадии развития, формируют **основные вызовы, стоящие перед российской экономикой**. Главными из этих вызовов можно считать:

- **«Ножницы конкурентоспособности»:** относительно высокие издержки на труд на фоне низкого качества институтов. В результате соотношение «риск/доходность» оказывается малопривлекательным для инвесторов.
- **«Демографический крест»:** рост социальных обязательств бюджета на фоне сокращения доли трудоспособного населения.
- **Вызовы сырьевой зависимости** проявляют себя в сфере макроэкономики и особенностей институциональной среды. Давление в сторону высокого обменного курса приводит к замещению отечественной продукции импортом, а длинных и прямых инвестиций — краткосрочными заимствованиями, что также способствует консервации плохой деловой среды, замедляет трансфер технологий и ноу-хау. Высокая инфляция препятствует адекватному регулированию экономической активности через механизм цен и процентных ставок.
- **Разрывы в развитии.** Уровень развития человеческого капитала не соответствует качеству институциональной среды, это приводит к «утечке мозгов», что происходит не только в форме трудовой эмиграции, размывания элиты (exit strategies), но и в форме переноса центров прибыли предприятий high-tech, IT-сектора и «новой экономики» за рубеж.

График 3. «Разрывы в развитии»: место России в рейтинге глобальной конкурентоспособности (GCI WEF) по разным компонентам.



3. Основные направления и цели политики по созданию условий устойчивого экономического роста

В данном разделе рассматриваются лишь *основные цели и общие принципы политики*, направленной на формирование условий устойчивого экономического роста в России. Более детальная проработка и конкретизация мер в рамках этих принципов проводится в соответствующих разделах Стратегии.

Условием успеха экономической политики, направленной на формирование новой модели экономического роста, является четкий выбор приоритетов. На наш взгляд, *основным приоритетом должен стать выход на максимально высокие темпы сбалансированного экономического роста*. Слабый рост в условиях догоняющего развития не позволит ни решать основную задачу — сокращение отставания от стран-лидеров в долгосрочном периоде, ни поддерживать социальную стабильность в краткосрочном периоде.

В силу особенностей распределения доходов (сильное неравенство) в странах догоняющего развития низкие темпы роста не позволяют низкодоходным группам воспользоваться «плодами роста». В результате правительство, скорее всего, будет вынуждено либо оказывать этим группам значительную поддержку, увеличивая расходы бюджета, либо искусственно стимулировать рост, что приведет к новому циклу макроэкономической несбалансированности («перегреву»).

В свою очередь, ускоренный экономический рост в условиях догоняющего развития требует высокой мобильности ресурсов, гибкого отношения к институтам и моделям, высокой реактивности в меняющихся условиях. Динамичный экономический рост в целом характеризуется процессом «созидательного разрушения». В случае догоняющего развития это особенно важно. Те или иные решения могут выглядеть проблемными с точки зрения сохранения стабильности в краткосрочном периоде, однако их непринятие может привести к замедлению экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В результате *решения, принятые в интересах сохранения status quo — сохранения социальной стабильности в краткосрочном периоде, могут оказаться подрывными для социальной стабильности в периоде среднесрочном*.

Задача поддержания достаточных темпов роста в условиях замедления роста спроса и набор ограничений для экономического роста в России, связанных с особенностями ее предшествующего развития, определяет основные пути и цели политики, направленной на формирование новой модели экономического роста. Можно выделить 6 основных направлений:

(1) формирование условий для появления в экономике *«длинных» денег* и доступного рыночного кредита;

(2) поддержание *долгосрочной макроэкономической стабильности*, благоприятствующей развитию частного сектора (за счет стабилизации и сокращения бюджетной нагрузки к ВВП и оптимизации налоговой системы в интересах экономического роста);

(3) формирование условий для *существенного роста деловой активности и роста уровня внутренней конкуренции* (экономическая либерализация и ограничение рентоориентированных практик ведения бизнеса);

(4) повышение *эффективности использования трудовых ресурсов* в условиях сокращения экономически активного населения, привлечение трудовых ресурсов и повышение внутренней мобильности населения;

(5) использование конкурентных преимуществ в сфере *человеческого капитала*, недоиспользованных в прошлом периоде;

(6) расширение емкости рынка и поиск новых ниш в мировом разделении труда за счет *стимулирования несырьевого экспорта* и международной кооперации российских фирм.

Новая модель роста — это не магическая формула, изобретение которой автоматически расставляет все на свои места. Важнейшей характеристикой предлагаемых изменений является переход от модели, в которой экономический рост сопровождается ростом издержек, к экономическому росту, опирающемуся на снижение издержек. Ключевым элементом новой модели поэтому является резкий рост деловой активности и уровня внутренней конкуренции. Все прочие элементы политики, ориентированной на формирование новой модели, дадут эффект лишь в том случае, если в решении этой задачи будет достигнут ощутимый прогресс.

I. Макроэкономическая и бюджетная стратегия

1. Денежно-кредитная политика и финансовый сектор.

Цели:

- сокращение отрицательного влияния «голландской болезни» и стерилизация притока капитала, если такая проблема вновь возникнет;
- использование сырьевой ренты в целях стимулирования экономического роста и поддержания макроэкономической стабильности;
- сокращение инфляции;
- стимулирование сбережений и повышение нормы накопления;
- повышение роли внутренних факторов в регулировании денежного предложения, позволяющих смягчить зависимость от внешней конъюнктуры;
- повышение устойчивости и эффективности финансового сектора.

В последние годы согласованным Правительством Российской Федерации и Банком России приоритетом в денежной политике являлась двойственная задача: сдерживания валютного курса и сокращения инфляции. Однако *по факту выполнялась лишь первая часть задачи*, существенно снизить инфляцию относительно достигнутого еще в середине 2000-х гг. уровня в 10–12 % не удавалось. Годовая инфляция колебалась в течение года в диапазоне 8–12 % (за исключением 2007 и 2010 гг.). Такой уровень инфляции не соответствует сформулированным выше условиям выхода на траекторию устойчивого экономического роста (требование однозначной инфляции). Кроме того, подобная денежная политика (подразумевающая активное присутствие ЦБ на валютном рынке) вела к тому, что процентная ставка не работала как механизм, регулирующий денежное предложение. Отрицательная (по большей части) ставка являлась причиной отрицательных депозитных ставок, что в свою очередь снижало склонность к сбережению и стимулировало рост потребления.

В связи с этим в рамках выработки новой модели роста предлагается частичное изменение приоритетов денежной политики. **Главным приоритетом становится снижение инфляции до уровня ниже 5%**. Такая политика приведет к изменению механизма денежного предложения — снижению роли валютного рынка и росту роли процентной ставки; произойдет переход к активному использованию операций рефинансирования, а не интервенций на валютном рынке, как способу предоставления ликвидности банковской системе. В этом случае возникнут условия для развития внутреннего рынка «длинных денег» и замещения им спекулятивных потоков капитала из-за рубежа. Отметим, что в сложившейся ситуации на глобальных финансовых рынках подобный переход будет не только желаемым, но и вынужденным, так как в условиях возобновляющихся кризисов доверия на мировом рынке все более серьезной угрозой для России становится отток капитала, а не его приток, что было характерно для середины 2000х годов.

Предложенный «маневр» сопряжен с очевидными рисками: волатильность курса окажет отрицательное влияние на конкурентоспособность российской промышленности, ограничение присутствия Центрального банка на валютном рынке приведет к временному росту реальных кредитных ставок и росту волатильности процентных ставок. Для снижения этих рисков стратегия снижения инфляции должна сопровождаться:

- развитие инструментов, с помощью которых можно было бы осуществлять стерилизацию притока капитала,
- развитием инструментов хеджирования валютных и процентных рисков,
- повышением конкурентоспособности и эффективности финансового сектора, направленным на снижение операционных издержек по привлечению финансовых ресурсов,
- совершенствованием микропруденциального регулирования и надзора
- развитием инструментов макропруденциального регулирования и контроля за стабильностью финансового сектора.

(см. главу 7)

- А также: активными мероприятиями по ограничению немонетарных факторов инфляции, что подразумевает дальнейшее реформирование монопольных секторов экономики и снижение общего уровня монополизма, активные мероприятия, направленные на рост конкурентности внутренних рынков, снижение барьеров входа на рынок и прочих мероприятий по улучшению деловой среды;
- гарантии стабильности налоговой системы и ориентацию на необходимость снижения налоговой нагрузки, что должно частично компенсировать рост рисков, связанных с волатильностью валютного курса;
- (подробнее см. в главе 2).

2. Бюджетная политика.

Цели:

- создание условий долгосрочной макроэкономической стабильности и стабильности государственных финансов;
- снижение бюджетной нагрузки к ВВП;
- рационализация фискальной нагрузки на экономику в целях ослабления ее негативного влияния на экономический рост;
- адаптация структуры бюджетных расходов к целям догоняющего развития (модернизации).

Макроэкономическая стабильность, бывшая в 2000-е гг. конкурентным преимуществом России, в последние годы оказалась в значительной степени расшатана как вследствие нестабильности внешней среды, так и в силу чрезмерного роста бюджетных расходов.

Если до кризиса в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума по параметру макроэкономической стабильности Россия находилась на 29-м месте (что значительно выше общего рейтинга страны), то после кризиса она переместилась на 79-е место. Такой скачок связан не только с фактическим ухудшением показателей, но и с переоценкой качества макроэкономической стабильности 2000-х гг. Как показал кризис, избранная модель поддержания макроэкономической стабильности не учитывала реальный уровень рисков, в реальности бюджетная политика была в предкризисные годы проциклической. В последнем рейтинге конкурентоспособности 2011–2012 гг. Россия переместилась по макроэкономическому показателю на 44-е место, однако дальнейшему улучшению показателей мешают высокая по мировым меркам инфляция, значительный спред реальных ставок и угроза бюджетного дефицита.

Меры по формированию модели долгосрочной макроэкономической и бюджетной стабильности должны включать:

— *новый механизм сдерживания роста расходов и использования рентных доходов*, накапливаемых в фазе высоких цен: *бюджетное правило*, включающее ограничения на размеры долга и механизм использования резервных фондов;

— *бюджетный маневр* в области структуры государственных расходов. Инвестиции в человеческий капитал должны стать своего рода альтернативой перекосу в сторону текущего потребления, характерного для предкризисного периода

Два других приоритетных направления – инвестиции в инфраструктуру, а также в развитие институтов и экосреды для инновационной деятельности и собственно стимулирование инноваций. (подробнее см. в разделе 2).

II. Разработка стратегии улучшения делового климата, развития конкуренции, повышения инвестиционной привлекательности и качества инвестиций (институциональная и инвестиционная стратегии)

1. Улучшение делового климата и защита конкуренции.

Цели:

- повышение уровня деловой активности и внутренней конкуренции как средство перехода к новой модели роста;

- снижение искажающего эффекта на рыночные стимулы избыточного государственного вмешательства в экономику;
- сокращение государственного и монопольного секторов экономики;
- контроль и снижение уровня коррупции;
- повышение уровня защищенности и стимулирование инвестиций.

Выработка институциональной стратегии, направленной на повышение эффективности внутреннего рынка и привлечение инвестиций, — *ключевой элемент экономической политики, ориентированной на формирование условий устойчивого экономического роста. Базовым элементом этой стратегии должно стать усиление рыночных стимулов развития за счет роста уровня конкуренции на внутреннем рынке.*

Если в начале 2000-х гг. макроэкономические проблемы выглядели главным вызовом экономике, блокирующим перспективы экономического роста, то *сейчас макроэкономические меры, напротив, не дадут системного эффекта, если не будут подкреплены соответствующими институциональными изменениями.*

Институциональное отставание остается важнейшим вызовом для стран догоняющего развития. Как показывает опыт, институциональное отставание является *приемлемым ограничением при запуске экономического роста*, достигаемого за счет использования базовых факторов или пакета «простых» реформ (дешевые ресурсы, низкая стоимость рабочей силы, стимулирование внутреннего спроса, финансовая либерализация), однако *становится все более значимым ограничителем при решении задачи поддержания роста в долгосрочном периоде.*

Нормативный подход к проблеме институтов в странах догоняющего развития предполагает широкий фронт реформ, направленных на улучшение институтов, ориентацию на образцы (развитые страны) при заимствовании и трансплантации институтов, возможность снижения темпов роста в краткосрочном периоде в целях обеспечения стабильных долгосрочных темпов роста.

Однако, как показывает опыт, наиболее динамично развивающиеся страны используют преимущественно другой, *редукционистский (прагматический), подход* к проблеме институтов, который предполагает *не широкий фронт преобразований, но диагностику и устранение критических препятствий, в наибольшей степени сдерживающих экономический рост.* При такой политике высокие темпы экономического роста остаются главной задачей правительства, сопряженной с последовательным улучшением институциональной среды в целях поддержания роста. Основным методом является не копирование институциональных образцов, но поиск функциональных соответствий, учитывая то обстоятельство, что уровень реформированности различных институтов будет разным. Этот подход не означает отказа от проведения широких институциональных преобразований, но подразумевает выстраивание прагматической иерархии приоритетов.

Разработка институциональной стратегии для России в рамках такого прагматического подхода предполагает:

- 1) *диагностику* наиболее острых институциональных проблем, сдерживающих возможности экономического роста;
- 2) *институциональное соревнование* с лидерами догоняющего развития — странами, с которыми России предстоит конкурировать за привлечение инвестиций на мировом рынке.

Анализ наиболее острых проблем, сдерживающих возможности экономического роста в России, позволяет говорить о *проблеме низкой деловой активности, связанной с неблагоприятными факторами деловой среды и государственного регулирования, и проблеме низкой внутренней конкуренции как центральных недостатках российского рынка*. Основными негативными факторами в этой сфере являются:

- 1) чрезмерное неравенство прав рыночных агентов, связанное с коррупцией и избирательным применением законов;
- 2) барьеры входа на рынок для новых компаний;
- 3) искажающее влияние государственного и монопольных секторов;
- 4) чрезмерное и неэффективное регулирование;
- 5) недостаточные темпы реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку в разных формах;
- 6) слабое развитие инструментов государственно-частного партнерства, направленных на стимулирование инвестиций и создание новых высокопроизводительных рабочих мест.

Проблема повышения деловой активности и уровня внутренней конкуренции может рассматриваться в качестве ключевой в силу того, что она имеет ярко выраженные макроэкономический и структурный аспекты, непосредственно связанные с задачами перехода к новой модели роста и преодоления недостатков старой модели, а также с общими целями догоняющего развития.

- Конкуренция как макроэкономический фактор, формирующий условия для адекватного роста предложения при росте спроса (переход от «экономики спроса» к «экономике предложения»), способствующий созданию стимулов для роста эффективности, повышения производительности труда, снижению издержек и улучшению уровня удовлетворенности потребителей.
- Конкуренция как структурный фактор. *Конкуренция обеспечивает перераспределение ресурсов в соответствии с сигналами рынка.*
- Конкуренция и цели развития. *Именно рост конкуренции ведет к формированию спроса на инновации со стороны бизнеса, высокий уровень конкуренции является необходимым условием перехода к инновационной стадии развития.*

Конкуренция не техническая, а политическая проблема. Попытки снизить давление государственной бюрократии на бизнес предпринимались неоднократно, однако всякий раз кончались неудачей. По сути, эти попытки сводились к введению новых норм, призванных ограничить или регламентировать бюрократические практики и полномочия, и терпели неудачу в силу того, что базовое распределение прав на рынке

оставалось прежним. Бесперспективными выглядят попытки ограничить права бюрократии «сверху», т. е. бюрократическими методами. Вероятно, более продуктивной могла стать тактика наделения более широкими правами самих участников рынка (ограничение прав бюрократии «снизу»).

Более подробную проработку подходов и конкретных мер Стратегии улучшения делового климата см. в главе 2.

Данное направление требует особенно тщательной проработки, потому что действительно является ключевым фактором формирования условий устойчивого экономического роста и непосредственно сопряжено с решением других проблем, создающих препятствия на этом пути.

2. Повышение инвестиционной привлекательности и качества инвестиций.

Цели:

- повышение конкурентоспособности России на мировом рынке капитала;
- замещение краткосрочных инвестиций долгосрочными в целях повышения стабильности экономического развития и снижения зависимости от внешней конъюнктуры;
- улучшение отраслевой структуры иностранных инвестиций.

Исходные условия глобальной конкурентоспособности российской экономики определяются ее промежуточным положением между богатыми и бедными странами. В отличие от низкодоходных стран с плохими институтами, издержки делового климата в России не могут быть компенсированы экономией затрат на трудовые ресурсы.

Это обстоятельство задает базовое соотношение «риск/доходность» при оценке рынка. В 2000-е гг. инвестиционной привлекательности России способствовал быстрый рост внутреннего рынка: форсированный рост внутреннего спроса на фоне укрепления рубля повышал доходность вложений. Однако, как показал кризис, такая динамика роста внутреннего спроса имеет жесткие ограничения, а послекризисное снижение темпов роста спроса ведет к фундаментальной переоценке инвесторами перспектив российской экономики и потенциальной доходности инвестиций. Фактор размеров рынка будет и в будущем оказывать положительное влияние на оценку инвестиционной привлекательности России, однако его влияние будет снижаться в связи с замедлением темпов роста доходов и насыщением рынка.

Характеризуя динамику и качество иностранных инвестиций в российскую экономику, можно выделить следующие проблемы:

1. ***Качество инвестиций.*** Характерной особенностью предкризисного и кризисного периода стала очень низкая доля ПИИ в общем объеме инвестиций: доля ПИИ составляла в предкризисный период около 24 % всего объема инвестиций, а в 2010 г. упала до 8 %. Замещение ПИИ кредитами повышает зависимость экономики от конъюнктуры внешних рынков. Такое смещение отражает фундаментальные качества инвестиционной среды: кредиты в России являются высокозащищенной формой инвестиций, а прямые инвестиции – низкозащищенной.
2. ***Структура инвестиций*** в разрезе типов инвесторов. В 2000-е гг. сокращалась доля инвесторов, заинтересованных в доступе к ресурсам, и медленно росла доля

инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, а доминирование инвесторов, заинтересованных в доступе к рынку (74 % всех инвестиций), отражало дисбалансы экономики, ориентированной преимущественно на рост внутреннего спроса. *Смещение структуры инвестиций в пользу инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, означает более низкие (как правило) уровни доходности и, соответственно, более высокие требования к инфраструктуре и деловому климату.*

В этой ситуации основными целями инвестиционной стратегии должны стать:

- повышение уровня защиты инвестиций;
- создание благоприятных условий и преференций для прямых иностранных инвестиций, в том числе за счет создания и развития специальных институтов по привлечению инвестиций (агентства, ОЭЗ, др.);
- формирование системы стимулов к привлечению инвестиций для органов государственной власти разных уровней.

Более подробно направления и меры Институциональной стратегии см. в главе 2.

3. Стратегия на рынке труда и в сфере миграционных процессов.

Цели:

- сокращение отрицательного влияния на экономический рост демографического тренда;
- повышение конкуренции на рынке труда в целях сдерживания роста издержек на труд;
- стимулирование внутренней миграции в соответствии с географией спроса на труд;
- повышение иммиграционной привлекательности России и за счет этого — качества миграционного притока;
- преодоление искажений, связанных с избыточным регулированием рынка труда.

Направления в реализации этой стратегии:

А. Либерализация рынка труда. Принципиальным условием политики, нацеленной на обеспечение условий устойчивого экономического роста, является отказ от чрезмерного регулирования рынка труда (в частности, с помощью формальных и неформальных препятствий сокращению занятости на неэффективных рабочих местах). Максимальная гибкость рынка труда — одно из важных условий догоняющего развития. В рейтинге глобальной конкурентоспособности ВЭФ российский рынок труда занимал по эффективности до кризиса 27-е место (существенно выше других качественных показателей страны), однако по итогам кризиса переместился в 2010 г. на 57-е, а в 2011 г. — на 65-е место, что отражает не только кризисное ухудшение ситуации с занятостью, но и рост неформального регулирования рынка со стороны правительства.

Б. Политика, направленная на повышение трудовой мобильности населения. Реаллокация трудовых ресурсов — один из важнейших элементов структурной политики, способствующей исправлению искажений на рынке труда. Программы переселения малоэффективны, а усилия по формированию институциональных условий для повышения трудовой мобильности (в частности, легализация и развитие рынка аренды жилья, отмена

института прописки, мобильность доступа к социальным благам) практически не предпринимаются.

В. Структурные изменения на рынке труда. Сокращение занятости в бюджетном секторе за счет роста эффективности использования трудовых ресурсов (за период с 2000 по 2008 г. число занятых в органах государственной власти всех уровней увеличилось в 1,44 раза; число занятых в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения увеличилось с 7,1 % от всех занятых в 2005 г. до 8,2 % в 2010 г.).

Г. Политика повышения иммиграционной привлекательности России, политика привлечения высококвалифицированной и низкоквалифицированной иностранной рабочей силы.

Как страна с достаточно высоким ВВП на душу населения и, соответственно, достаточно высоким уровнем зарплат, Россия будет оставаться привлекательной для иммиграции из близлежащих стран с существенно более низким уровнем ВВП на душу населения. С другой стороны, в соответствии с общей тенденцией для стран с высоким ВВП на душу населения, местные жители предпочитают не занимать непрестижные и низкооплачиваемые рабочие места, которые в результате занимают низкоквалифицированные мигранты из других стран. Этой тенденции практически невозможно противодействовать. Задачей в этой сфере является лишь легализация миграционных потоков.

С другой стороны, в среднесрочной и долгосрочной перспективе при негативном демографическом тренде Россию ждет новый вызов — вызов растущей международной конкуренции за трудовые ресурсы. В этой ситуации необходима разработка долговременной стратегии, направленной на превращение России в страну, комфортную для иммиграции. В противном случае России все равно придется привлекать иностранную рабочую силу в значительных масштабах, но качество этой рабочей силы и эффективность ее использования будут значительно ниже (подробнее см. в главе 9).

4. Поддержка несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм.

Цель: поддержка темпов роста экономики за счет более активной ориентации на внешний спрос в несырьевом секторе, увеличение доли несырьевого экспорта.

Основные направления: упрощение режима пересечения границы, снижение прямых и косвенных издержек, улучшение администрирования налоговых льгот, программы содействия экспорту. Ожидаемое замедление темпов роста внутреннего спроса заставляет искать новые источники роста экономики, в частности, повышать ориентацию экономики на внешний спрос в промышленном секторе, не связанном с топливно-энергетическими ресурсами. Только сбалансированная ориентация, как на внутренний, так и на внешний спрос, позволит снизить зависимость экономики от волатильности мировых цен на топливо.

Высокие внутренние издержки и слабые институты серьезно ограничивают конкурентоспособность российских промышленных товаров на мировом рынке. Российские компании неизбежно будут проигрывать китайским, индийским и индонезийским компаниям в рентабельности сборочных производств.

Вместе с тем мировой рынок чрезвычайно гибок, а международные производственные цепочки — многоступенчаты. Они предоставляют экономическим агентам широкие возможности для поиска различных ниш в мировом разделении труда. Если эти ниши являются достаточно узкими, то внутренний рынок не предоставляет соответствующим компаниям достаточных возможностей для реализации своих конкурентных преимуществ.

Эффективный поиск таких ниш осуществим только в условиях рыночной среды, а задача государства сводится к созданию максимально благоприятных условий для экспортных операций. Вместе с тем *меры по продвижению экспорта — стандартная практика стран с развивающимися рынками*. Экспорт промышленных товаров и бизнес услуг требует специальных знаний рынков сбыта и методов работы на них, а также часто сопровождается предоставлением дополнительных финансовых услуг покупателям (лизинг и др.). Снижение подобного рода барьеров является задачей систем поддержки экспорта, действующих в широком круге стран мира.

Необходимым условием таких мер является, во-первых, общее, неизбирательное упрощение режима экспорта, во-вторых, заранее объявленный временной горизонт, достаточный для закрепления компаний на международном рынке.

Среди возможных мер, направленных на расширение несырьевого экспорта, можно выделить:

— радикальное упрощение режима пересечения границы, а также администрирования нулевой экспортной ставки по НДС (предложения, касающиеся упрощения режима пересечения границы, см. в главе 5);

— радикальное усиление инфраструктуры и формирование системы поддержки экспорта (прежде всего – информационной и организационной) с развитой системой региональных и зарубежных представительств, активной информационной поддержкой, инструментами финансовой поддержки бизнес-миссий, экспортных (в особенности первых) поставок;

— разработку отраслевых программ стимулирования экспорта сырьевых товаров более глубокой степени переработки (нефтегазовая отрасль, химическая отрасль, черная и цветная металлургия, деревообработка);

— реализацию последовательных планов продвижения продукции различных подотраслей машиностроения на развивающихся рынках СНГ, Латинской Америки, Африки;

— прямую государственную поддержку компаний, осуществляющих разработку, производство и поставки на экспорт высокотехнологичной продукции на основе сформированного технологического потенциала (атомная и космическая отрасли, нанотехнологии, поставки вооружения и связанные отрасли);

— рассмотрение целесообразности создания специализированного банка с участием государства (блокирующий пакет), ориентированного на поддержку экспортных операций.

Средства, необходимые для реализации этих мер, следует изыскать за счет выделяемых бюджетных средств на поддержку экономики. Сегодня эти средства расходуются на поддержку компаний, работающих на внутреннем рынке, необходим постепенный перенос акцента на приоритетную поддержку компаний, выходящих на внешние рынки.

5. Новая социальная стратегия: инвестиции в человеческий капитал.

Цели:

- сохранение и наращивание конкурентного преимущества в сфере человеческого капитала;
- предотвращение «утечки мозгов», бегства элиты и переноса центров прибыли фирм новой экономики за рубеж.

Основные направления: перестройка приоритетов социальной политики в соответствии с требованиями современной стадии развития экономики, рационализация социальных расходов государства, наращивание инвестиции в человеческий капитал за счет структурного маневра бюджетных расходов, создание благоприятной институциональной среды в секторах, связанных с поддержанием и развитием человеческого капитала (проработку соответствующих направлений и перечни мер см. в разделе III).

Глава 2

Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста

Основные выводы и рекомендации:

- *На фоне обостряющейся конкуренции за инвестиции Россия в последние годы продемонстрировала сравнительное ухудшение качества деловой среды, государственного управления и инвестиционной привлекательности в сравнении с другими странами — лидерами догоняющего развития.*
- *Прагматический подход к проблеме институтов: заниматься не широким фронтом одновременных институциональных реформ, а последовательным снятием наиболее значимых институциональных ограничений и искажений, препятствующих экономическому росту; при сокращении поля реформ правительство вынуждено принимать большую ответственность за их результативность.*
- *В рамках улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности необходима реформа Уголовного кодекса и правоприменительной практики в отношении бизнеса, меры по законодательной защите конкуренции, меры по изменению мотивации госаппарата, снижение барьеров входа на рынок, сокращение регулирующих функций государства и его присутствия в экономике.*
- *Для защиты прав инвесторов предлагается ввести механизм «красной кнопки», Уполномоченного по защите прав инвесторов, необходимо сформировать Совет по защите прав инвесторов и контролю норм.*

Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста (институциональная и инвестиционная стратегии)

Стратегия улучшения делового климата (институциональная стратегия) и стратегия повышения инвестиционной привлекательности (инвестиционная стратегия) — ключевые элементы формирования условий для новой модели экономического роста. Они необходимы для того, чтобы продвинуться в решении важнейших проблем современной стадии развития российской экономики. К таким проблемам относятся чрезмерная зависимость от конъюнктуры внешних рынков, недостаток «длинных» денег и качественных инвестиций, быстрый рост внутренних цен, низкая конкурентоспособность российских товаров. Все эти проблемы не решаемы без улучшения качества деловой среды и инвестиционного климата. Эти стратегии требуют дальнейшей проработки; в данном разделе представлены лишь общие цели и направления указанных стратегий, неисчерпывающе перечислены основные меры по их реализации. Стратегии должны стать на среднесрочную перспективу постоянно действующими механизмами выработки приоритетов, последовательности действий и мер, направленных на решение тех или иных задач в улучшении делового климата и повышении инвестиционной привлекательности, разработки механизмов контроля результативности, а также постоянного мониторинга положения дел в соответствующих сферах.

1. Текущая ситуация и вызовы международной конкуренции

Институциональные проблемы — традиционный вызов для стран с формирующимися и развивающимися рынками. Сокращение институционального отставания, улучшение делового климата — элемент стратегии догоняющего развития. Улучшение делового климата и институциональной среды позволяет повысить конкурентоспособность страны на более высоком уровне развития, сделать конкурентными товары и услуги более высокого технологического уровня. Поэтому это также и необходимый элемент модернизации экономики.

Реальный экономический рост происходит на микроуровне: в конечном итоге это рост работающих в экономике компаний. Макроэкономические усилия окажутся недостаточны, если не будут сопровождаться созданием комфортных условий на микроуровне.

Эти проблемы особенно обостряются по мере глобализации мировой экономики, когда свободное перемещение ресурсов, капиталов и технологий делает особенно острой проблему конкуренции юрисдикций — территорий, на которых будут расположены наиболее капиталоемкие элементы производственной цепочки, а также центры прибыли. *Улучшение делового климата — необходимый элемент конкуренции за инвестиции.*

1.1. Деловой климат и инвестиционная привлекательность России в контексте международных сопоставлений

Центральная проблема перехода к новой модели роста (экономике предложения) — улучшение делового климата. Центральный вызов в этой сфере — происходящее ослабление позиций России в институциональной и инвестиционной конкуренции.

Анализ институциональной динамики России в рамках панели лидеров догоняющего развития¹ показывает, что за последние годы Россия ухудшила свои позиции, переместившись из второго эшелона этой группы стран в конец третьего эшелона. Это демонстрирует ее отставание в институциональных улучшениях от основных конкурентов на рынке инвестиций.

В рейтинге Doing Business Россия потеряла 23 позиции, продемонстрировав худшую динамику из всех стран панели. В рейтинге конкурентоспособности IMD Россия в 2007 г. занимала 5-е место в панели десяти лидирующих развивающихся стран, а в 2011 г. — уже только 9-е.

В рейтингах Мирового банка, характеризующих качество регулирования и правовой среды (Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption), Россия также на протяжении последних пяти лет продемонстрировала максимальное ухудшение позиций в рамках выбранной панели (см. табл. 1). Обращает на себя внимание тот факт, что за последние пять лет институционально наиболее слабые страны энергично улучшали свои показатели (Китай, Бразилия, Индонезия), в то время как институциональные лидеры (Малайзия, Таиланд) демонстрировали регресс. Россия же, занимая место в первой группе, показала динамику, характерную для второй.

Таблица 1

Динамика (изменение позиций) стран в рейтингах Мирового банка, характеризующих качество госуправления и правовой среды, 2005–2009 гг.

	Эффективность правительства	Качество регулирования	Верховенство закона	Контроль коррупции	Сумма изменений
Бразилия	+2	-1	+10	+6	+17
Китай	+8	-2	+4	+8	+18
Индия	+1	-4	-2	+4	-1
Индонезия	+9	+6	+6	+7	+28
Малайзия	-3	-6	-1	-7	-17
Мексика	+3	-2	-7	+1	-5
Казахстан	+13	+2	+6	+1	+22
Россия	+3	-11	+1	-16	-23
Таиланд	-6	-2	-5	-4	-17
Турция	+3	0	+3	+4	+10

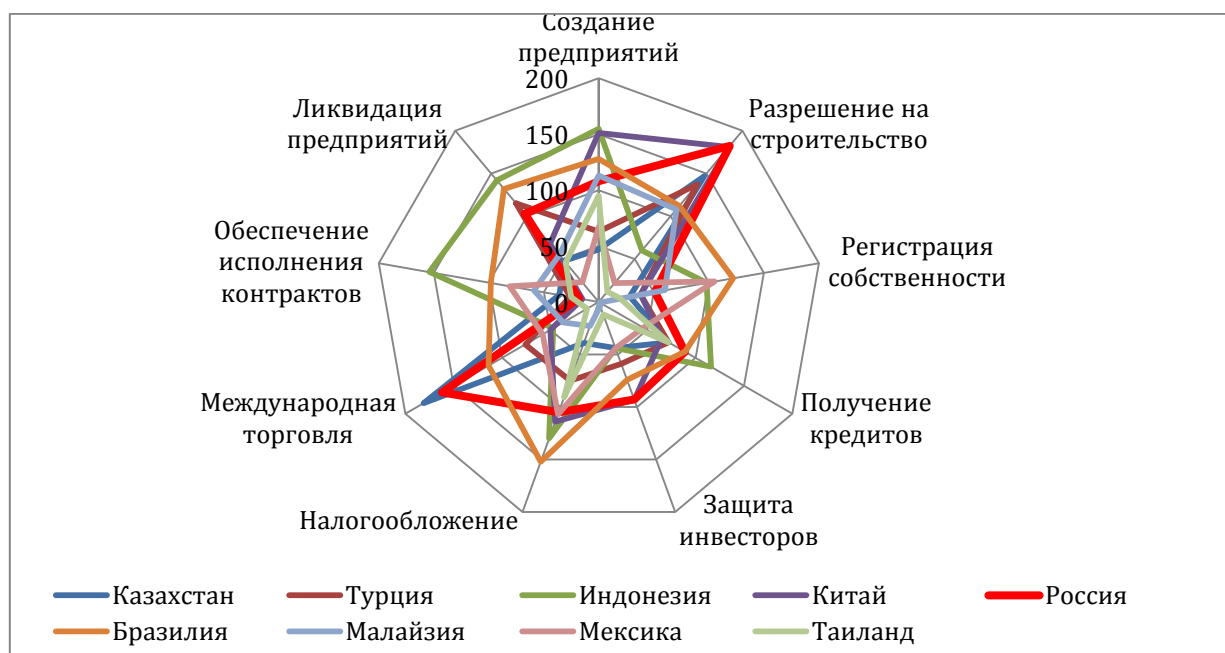
Более детальный анализ позволяет выявить «черные дыры» — основные зоны институциональных провалов. Так, в рейтинге Doing Business Россия занимает худшие позиции в спецификации «международная торговля». Россия в гораздо меньшей степени ориентирована на

¹ Страны, демонстрировавшие высокие темпы роста до кризиса и восстановившие их в 2010 г., страны-лидеры по росту притока инвестиций в 2010 г. — Бразилия, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Мексика, Таиланд, Турция, Южная Африка. В панель также добавлен Казахстан, конкурент России на рынке инвестиций и член Таможенного союза. Таким образом, кроме России панель включает 10 стран.

международную кооперацию, чем все передовые страны догоняющего развития. Главными проблемными точками здесь являются режим пересечения границы, забюрократизированность процедур и недостаточное налоговое стимулирование экспорта.

Также худшие позиции Россия имеет по спецификации «защита инвесторов» (наряду с Китаем) и «разрешение на строительство» (наряду с Индией и Китаем); худшие показатели в выбранной панели Россия продемонстрировала и по показателю сложности подключения к электрическим сетям. Значительно ухудшились в последние годы показатели России в спецификации «создание предприятий», т.е. возросли барьеры входа на рынок.

Россия среди продвинутых развивающихся стран: Doing business, 2011.



В рейтинге конкурентоспособности IMD Россия демонстрирует существенное отставание от партнеров по панели в спецификации «эффективность бизнеса». Основные проблемные зоны — «цены», «институциональное окружение», «законодательство для бизнеса», «продуктивность и эффективность бизнеса», «практика менеджмента». Ухудшение ситуации в области государственного управления в рейтингах Всемирного банка (WGI WB) связано со значительным регрессом в области качества регулирования (-11) и в области контроля коррупции (-16).

Опросы в рамках мониторинга деловой конъюнктуры и работы предприятий (Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS), проводимые ЕББР совместно со Всемирным банком, также указывают на негативную динамику в области коррупции и в доступе к сетям. Последняя проблема, указанная еще в 2005 г. предпринимателями как одна из самых малозначимых, в 2008 г. вышла на 4-е место в списке наиболее острых проблем.

Традиционными провалами в конкурентоспособности российской экономики, по версии «Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума» (GCI WEF), остаются слабость институтов, низкая эффективность товарного рынка, низкая эффективность и уровень развития финансового рынка (непрозрачность, неравные условия конкуренции, создаваемые преференциями, получаемыми госбанками), а также недостаточная продвинутость бизнеса (см. табл. 2). За время кризиса позиции России по этим направлениям продолжали

ухудшаться, что отразилось и в снижении общего рейтинга. Особенно показательными выглядят ухудшения в группе данных, характеризующих конкурентоспособность инновационной стадии развития.

Таблица 2

Спецификации индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (GCI WEF) для России и их посткризисная динамика

	Базовые факторы	Институты	Инфра-структура	Макро-экономика	Здоровье и первое образование		
2008	56	110	59	29	59		
2010	65	118	47	79	63		
2011	63	128	48	44	68		
	Факторы эффективности	Высшее образование	Товарный рынок	Рынок труда	Развитие финансового рынка	Техническая подготовка	Размер рынка
2008	50	46	99	27	112	67	8
2010	53	50	123	57	125	69	8
2011	55	52	128	65	127	68	8
	Факторы инновационности	Продвинутость бизнеса	Инновационность				
2008	73	91	48				
2010	80	101	57				
2011	95	114	71				

Недостатки деловой среды и регулирования ведут к главному эффекту — низкой деловой активности. Это обстоятельство наглядно отражено в данных «Глобального мониторинга предпринимательства» (Global Entrepreneurship Monitor), демонстрирующих, что уровень предпринимательской активности в России примерно в 4 раза ниже, чем в Бразилии и Китае, и в 2–3 раза ниже, чем в Мексике, Турции и ЮАР.

Таким образом, можно выделить следующие «черные дыры» делового и инвестиционного климата:

- 1) защита инвестиций;
- 2) коррупция;
- 3) барьеры входа на рынок;
- 4) режим международной торговли (прежде всего — режим пересечения границы);
- 5) финансовый рынок;

- б) доступ к сетям.

2. Контуры стратегии, направленной на улучшение делового климата

Анализ наиболее острых проблем, сдерживающих возможности экономического роста в России, в контексте общих условий и вызовов экономического роста позволяет говорить *о проблеме низкой деловой активности, связанной с неблагоприятными факторами деловой среды и государственного регулирования, и проблеме низкой внутренней конкуренции как центральных недостатках российского рынка*. Основными негативными факторами в этой сфере являются:

- 1) чрезмерное неравенство прав рыночных агентов;
- 2) барьеры входа на рынок для новых компаний;
- 3) искажающее влияние государственного и монопольных секторов;
- 4) чрезмерное и неэффективное регулирование;
- 5) недостаточные темпы реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку в разных формах;
- б) коррупция.

Проблема внутренней конкуренции может рассматриваться в качестве ключевой в силу того, что она имеет ярко выраженные макроэкономический и структурный аспекты.

Конкуренция как макроэкономический фактор: конкуренция сдерживает рост внутренних цен, что ведет к сокращению общих издержек на экономический рост и позволяет уйти от альтернативы затухание роста или «пузырь» (переход от экономики спроса к экономике предложения).

Конкуренция как структурный фактор обеспечивает перераспределение ресурсов в соответствии с сигналами рынка.

Конкуренция не техническая, а политическая проблема. Попытки снизить давление государственной бюрократии на бизнес предпринимались неоднократно, однако всякий раз кончались неудачей.

Плохие институты — традиционная проблема стран с развивающимися рынками, при этом *устойчивость плохих институтов в значительной степени связана с проблемой коррупции, позволяющей бюрократии и аффилированному с ней бизнесу получать трансформационную ренту — доход, связанный с низким качеством институтов*. В свою очередь, проблема коррупции (столь же традиционная для стран с развивающимися рынками) в значительной мере связана со слабыми мотивациями бюрократии к защите публичных интересов, в том числе — в силу низкого уровня контроля власти со стороны общества. Решение этой проблемы связано с постепенным изменением ситуации, направленным на снижение возможностей получения ренты.

Институциональная стратегия может выстраиваться как одновременное продвижение по двум направлениям:

1. **Очаговая стратегия:** система мер для улучшения положения в конкретных зонах «черных дыр». Анализ причин и разработка мер по исправлению положения в данных конкретных сферах, снятие наиболее препятствующих росту барьеров и искажений, определение ответственных ведомств и чиновников, определение индикативных ориентиров, которых необходимо достичь в определенные сроки.
2. **Долгосрочная стратегия:** продвижение в решении стратегической задачи снижения издержек предприятий, связанных с рентоориентированным поведением бюрократии и аффилированного с ней бизнеса (при этом нельзя допустить захвата бюрократии со стороны бизнеса).

В рамках второго направления можно выделить следующие группы мер:

1. Первоочередные **общесистемные меры** по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса:
 - амнистия осужденным за экономические преступления и пересмотр ряда дел;
 - реформа Уголовного кодекса;
 - уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере;
 - меры по предотвращению рейдерства.
2. Меры по контролю и изменению мотиваций **государственного аппарата:**
 - сокращение функций, численности контролирующих органов и движение в направлении эффективного контракта;
 - повышение эффективности вертикального контроля государственного аппарата;
 - усиление общественного контроля за деятельностью государственного аппарата.
3. Меры по защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, расширению саморегулирования и повышению уровня публичности во взаимоотношениях бизнеса и государственных органов.
4. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний.

Некоторые меры по улучшению делового климата в целях повышения деловой активности и конкуренции на внутренних рынках

- I. **Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса.**
 - 1) **Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.**

С этим предложением выступает значительное число экспертов, а также ведущие бизнес-ассоциации. Такой шаг будет не только гуманистической мерой, важным сигналом государственному аппарату и участникам рынка, но также будет иметь и системный характер: прецедент пересмотра ранее принятых неправомочных или основанных на злоупотреблениях решений станет важным ограничивающим фактором для продолжения и распространения подобных практик.

2) Реформа Уголовного кодекса.

Эта мера также отражает достаточно широкий общественный и экспертный консенсус. Уголовная политика во многом определяет экономическое состояние страны, поскольку любые меры по улучшению инвестиционного климата могут иметь положительный эффект только в случае, если страх предпринимателя вести бизнес в данном конкретном правовом порядке не превышает стремления к получению прибыли в условиях обычных бизнес-рисков. ***Современная уголовная политика формирует правовой порядок, который является агрессивным по отношению к собственности и бизнесу.*** Базой для этого является чрезмерно репрессивный, игнорирующий экономические реалии и требования к четкости норм уголовный закон.

Действующий Уголовный кодекс, фактически отражающий еще советские подходы к свободной экономической деятельности, обладает системными недостатками, которые не могут быть устранены путем отдельных поправок. ***Он принципиально не учитывает современные реалии рыночной экономики, права и мотивы поведения экономических субъектов, реалии современного рынка.*** Так, действующий уголовный закон устанавливает ответственность предпринимателей за получение дохода (при отсутствии ущерба кому бы то ни было), санкции за деяния в сфере экономики в ряде случаев превышают санкции за убийство, ряд составов нарушает международные обязательства России. Так, статья об ответственности за непогашение кредиторской задолженности нарушает ст. 1 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека.

Необходимо пересмотреть подходы к использованию понятия «**организованная преступная группа**» применительно к экономическим преступлениям. Данная проблема связана с тем, что понятие «организованная преступная группа» может быть расширено на неопределенный круг сотрудников компании, в том числе не вовлеченных во внутрифирменные нарушения либо вовлеченных в них косвенно, в силу занимаемой должности. Также целесообразно дифференцировать размер причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании, поскольку практически любое, даже незначительное нарушение в крупной компании трактуется как нарушение «в особо крупных размерах».

Объем уголовной регламентации отношений в сфере экономики является чрезмерным, ответственность устанавливается за нарушения, не имеющие такой степени общественной опасности, которая требовала бы уголовной репрессии. Механизмы уголовного преследования и наказания за деяния в сфере экономики не достигают общественно полезных целей и в результате перерождаются в механизмы извлечения административной ренты, используются как искусственный аргумент в пользу неоправданного и чрезмерного раздувания полномочий и численности правоохранительных органов.

Очевидные ориентиры необходимых изменений: исключение уголовной ответственности за получение дохода, существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или

ограничением свободы или иной формой изоляции от общества. Такие же ориентиры должны быть применены и для реформирования законодательства об административной ответственности в части ответственности за правонарушения в процессе предпринимательской деятельности.

3) *Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере.*

Это направление требует дальнейшей проработки, пока можно указать лишь принципиальные проблемы и задачи в этой сфере:

- необходимо уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
- необходимо разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства; последние функции могли бы быть переданы Минюсту России, который выступал бы в качестве истца или ответчика по делам, затрагивающим имущественные интересы государства;
- необходимо усилить и повысить качество надзора за расследованием экономических преступлений;
- в области улучшения судебной практики необходимо повысить уровень публичности и создать механизмы мониторинга правоприменения: создать открытую базу судебных решений, ввести в практику *ежегодный публичный доклад о судебной практике*, подготавливаемый на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
- необходимо расширить практику формирования специализированных составов арбитражных судов — введение специализированных составов судов связано со значительным количеством поступающих в суды заявлений по отдельным направлениям (40 243 заявления в 2010 году о признании должников банкротами, 92 438 дел о применении налогового законодательства) и сложностью рассматриваемых вопросов (например, рост на 34 % числа рассмотренных дел об оспаривании решений органов, уполномоченных в области рынка ценных бумаг).

4) *Меры по предотвращению рейдерства.*

Первоочередные меры в этой сфере должны проводиться по таким двум направлениям, как:

- а) *минимизация возможности для рейдерских атак*, в том числе за счет следующих мер:
 - создания открытой базы по утерянным паспортам (достаточно закладывать в базу два параметра: серия / номер паспорта и ФИО);
 - ликвидации в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации

(если паспорт утерян после регистрации — письмо с требованием к собственнику компании в трехмесячный срок пройти процедуру внесения изменений в ЕГРЮЛ);

- *рассмотрения вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;*
- распространения на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;
- предоставления регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем (четко оговорив регламент и сроки такой проверки);
- максимально жесткого ограничения возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес (процедур выемки документации и информационных носителей, обеспечивающих деятельность хозяйствующих субъектов, и т. д.), в частности, установления о том, что выемка может осуществляться только по решению суда и может быть оспорена компанией;

б) обеспечение механизмов восстановления прав собственности.

Основным таким механизмом может стать законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта, — восстановления утраченного контроля над компанией. Данное право не должно быть связано с наличием добросовестного приобретателя, чьи права необходимо защищать через суд и с использованием регресса. Собственник компании должен быть восстановлен в своих правах без каких-либо ограничений в течение десяти дней по решению суда, при этом любая деятельность по отчуждению активов в течение этого срока должна быть запрещена без подтверждения сделки со стороны восстановленного в правах собственника.

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата.

Такие меры должны включать несколько направлений, продвижение по которым должно быть согласованным.

1) Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, сокращение численности аппарата соответствующих органов, движение в направлении введения эффективного контракта.

Однако никакой эффективный контракт не позволит компенсировать ренту, получаемую от прямой «капитализации» полномочий в условиях низкого контроля деятельности представителей государственных органов со стороны общества и государства, поэтому движение в этом направлении должно быть сопряжено с повышением эффективности антикоррупционного вертикального контроля.

2) Повышение эффективности вертикального контроля, контроль расходов.

Введение для чиновников норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки). Выборочный контроль расходов может быть применен к любому госслужащему. При выявлении значимого превышения расходов над доходами должно происходить автоматическое освобождение от должности с последующим проведением специальных расследований.

Введение для ответственных чиновников *процедуры декларирования «конфликта интересов»* при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» с освобождением от должности при выявлении недекларированных «конфликтов интересов» даже в случае, когда ущерб и злоупотребление служебным положением не могут быть доказаны.

Контроль соответствия реальности доходных и расходных деклараций чиновников, включая возможность доступа к информации о правах собственности на имущество, и контроль деклараций «конфликта интересов» может быть возложен на одно из федеральных ведомств (например, Росфинмониторинг) либо стать одной из функций Контрольного управления Администрации Президента РФ. Данный контроль может осуществляться в режиме регулярных выборочных проверок, на основании которых должны быть предоставлены ежегодные доклады Президенту и Председателю Правительства РФ. Впоследствии такие доклады должны быть представлены в публичное пространство.

3) *Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей.*

В том числе с помощью следующих мер:

- упрощения механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;
- привязки федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — динамике привлечения инвестиций);
- смещения акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;
- передачи в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

4) *Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах.*

В первую очередь, представляется целесообразным увязать динамику привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов. Также представляется важным поощрять создание в структуре регионального правительства агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов, выполняющих функцию «одного окна» для инвесторов. Важным является распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.

5) *Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.*

- б) Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов (см. ниже в п. III настоящей главы).*

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности.

Национальный совет по инвестициям и контролю норм

Задачей Национального совета по инвестициям и контролю норм (далее — Нацсовет) должна стать *организация экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.*

Данное предложение Группы является дополнением существующей системы оценки регулирующего воздействия (построенной в основном вокруг нормотворческой деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти и развивающейся по линии оптимизации межведомственного согласования). К предмету компетенции Нацсовета в области оценки регулирующего воздействия (ОРВ) предлагается отнести те группы регуляторных нормативных правовых актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы. Создание Нацсовета позволит охватывать более широкий круг нормативно-правовых актов (прежде всего — законов) и привлекать внимание первых лиц Правительства РФ к наиболее существенным для бизнеса и граждан проблемам регулирования предпринимательской активности.

Нацсовет создается при Правительстве РФ на фиксированный срок (5 лет), затем его мандат может продлеваться и при необходимости — расширяться. В Нацсовет входят:

— председатель Нацсовета — известная и авторитетная фигура, имеющая влияние и вес как в государственном аппарате, так и предпринимательском сообществе, а также пользующаяся доверием у первых лиц государства;

— члены Нацсовета (12 человек) — видные эксперты в области права и экономики, пользующиеся высокой репутацией в деловом и академическом сообществах. Отбор производится не по принципу представительства («от бизнес-ассоциаций», «от отраслей экономики», «от гражданского общества», «от думской фракции» и т. п.), а по принципу репутационного признания и наличия компетенций в определенных (ключевых) отраслях регулирования.

Текущую работу ведет секретариат Нацсовета — 12–15 высококвалифицированных специалистов, они работают на полной ставке, обеспечивают организацию экономической и правовой экспертизы актов в рамках профильных групп (см. далее). Каждый сотрудник компетентен в 1–2 областях регулирования, имеет опыт работы в госорганах и/или экспертно-аналитического сопровождения органов власти (федеральный или региональный уровень), владеет свободно хотя бы одним иностранным языком.

Руководитель секретариата — высококвалифицированный эксперт с большим опытом государственной службы (уровня федерального зам. министра), работает на полной ставке, является директором Автономного учреждения при Правительстве РФ, создаваемого для

обеспечения деятельности Нацсовета, имеет право принимать участие в заседаниях Нацсовета с правом совещательного голоса.

Нацсовет создает постоянные и временные группы по профильным вопросам (гражданское право, антимонопольное регулирование, налоги и т. п.), которые включают членов Нацсовета, сотрудников секретариата, представителей федеральных и региональных госорганов, государственных корпораций, частного бизнеса, науки, судов, обществ защиты прав потребителей, профсоюзов.

Председатель Нацсовета утверждается распоряжением Председателя Правительства РФ на срок 5 лет. Кандидатуры членов Нацсовета предлагаются председателем Нацсовета и утверждаются Председателем Правительства РФ на срок 5 лет. Сотрудники секретариата принимаются на работу решением руководителя секретариата на основании открытого конкурса и собеседований с кандидатами.

К *функциям* Нацсовета относятся:

- анализ проектируемых нормативных правовых актов федерального уровня (прежде всего — федеральных законов) на предмет их влияния на субъектов предпринимательской деятельности и институциональную среду для активного инвестирования и развития рыночных институтов (введение избыточных административных барьеров, снижение стимулов к предпринимательству и инвестированию и т. п.);
- выявление действующих нормативных актов, ухудшающих институциональные условия ведения бизнеса и создающих избыточные барьеры для предпринимательской деятельности;
- разработка предложений по оптимизации регуляторной политики;
- подготовка Ежегодного отчета для Федерального собрания РФ о состоянии регулирования в стране.

Нацсовет анализирует влияние проектируемых и действующих актов на деловой и инвестиционный климат, на защиту прав и интересов инвесторов (включая акты таможенного и антимонопольного регулирования, гражданского права, акты, порождающие административные барьеры в масштабе национальной экономики и т. п.) и на бюджеты всех уровней.

Нацсовет не занимается обязательной экспертизой *всех* нормативно-правовых актов, имеющих отношение к экономической политике. Вместо этого проекты нормативных правовых актов (действующие акты) отбираются и принимаются к оцениванию Нацсоветом на основе анализа существенности и масштаба их влияния на бизнес-климат.

Нацсовет принимает решение о начале экспертизы проектируемых или действующих актов или о разработке предложений по оптимизации регулирования, если, по мнению большинства его членов, данное регулирование имеет принципиальное значение для реализации целей Нацсовета.

С инициативой принять тот или иной проектируемый или действующий акт к оценке или подготовить предложения по оптимизации регулирования может выступить как один из членов Нацсовета, так и сотрудник секретариата, осуществляющий текущее отслеживание нормативного регулирования (например, рост числа судебных разбирательств вокруг определенных норм).

При принятии такого решения Нацсовет учитывает также обращения бизнес-ассоциаций и иных общественных организаций, отдельных субъектов предпринимательской деятельности,

фракций (комитетов) палат Федерального собрания РФ, Счетной палаты РФ, Правительства РФ, отдельных министерств и ведомств, глав исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Нацсовет обладает следующими *полномочиями*.

1) Прогнозный анализ регуляторного воздействия.

При принятии к рассмотрению нормативно-правовых актов Нацсовет имеет право на *введение моратория на срок до 6 месяцев на дальнейшее продвижение данных актов* (к примеру, их внесение в Государственную думу РФ). Мораторий может быть отменен решением Председателя Правительства РФ (с обоснованием такой отмены, публикуемым на портале Нацсовета).

Нацсовет, приняв проектируемый акт к анализу, проводит необходимые экспертизы, принимает и публикует заключение. В заключении дается общий анализ регуляторного воздействия акта, углубленная оценка наиболее спорных его положений, а также могут даваться предложения по его изменению или уточнению.

2) Анализ действующих актов.

По итогам ретроспективного анализа воздействия действующего акта принимается заключение Нацсовета, которое адресуется Правительству РФ и становится — при одобрении Правительством РФ — основанием для его отмены или изменения (ведомственные или правительственные акты) либо инициирования Правительством процедуры его отмены или изменения (законы).

3) Иные полномочия:

- предлагать Правительству РФ меры по улучшению регулирования в определенных отраслях;
- проводить публичные консультации по актам, принятым к оцениванию;
- привлекать внешних консультантов (российских и зарубежных) для подготовки заключений об ОРВ для наиболее сложных (резонансных) регулирований.

Нацсовет собирается не реже одного раза в 2 недели для обсуждения текущих вопросов и консультаций с госорганами, деловыми ассоциациями, представителями бизнеса и общественности.

Члены Нацсовета получают за свою деятельность оплату (на уровне, соответствующем среднему доходу партнера ведущей консалтинговой фирмы) и компенсацию за проезд (для проживающих не в столице). Секретариат работает на постоянной основе, готовя вместе с членами Нацсовета заключения на проекты актов, поддерживая актуальность баз данных, выполняя иные текущие задачи (методическая помощь федеральным и региональным министерствам и ведомствам в области ОРВ). Оплата труда сотрудников секретариата должна соответствовать уровню оплаты консультантов крупных консалтинговых фирм.

IV. Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций.

- 1) *Изменения в сфере законодательства о защите конкуренции.* Поддержка конкуренции, гарантированная 8 и 34 статьями Конституции, слабо обеспечена на законодательном уровне; положения ст.ст. 14–16 ФЗ-135 «О защите конкуренции» недостаточны для обеспечения соответствующих конституционных гарантий, не

создают эффективных механизмов и возможностей для субъектов экономической деятельности по самостоятельной защите своих прав в этой сфере.

2) Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:

- Развивать процедуры **административного обжалования** действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки; необходимо запретить передачу жалобы на рассмотрение в орган власти/подразделение, на действие/бездействие которого направлена жалоба; в случае требования заявителя жалоба должна рассматриваться в очном порядке, с участием заявителя; срок рассмотрения жалобы не должен превышать 20 дней с момента поступления.
- Ввести **механизм «красной кнопки»** на сайтах федеральных ведомств — окно, в которое могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав. На настоящий момент «красная кнопка» в той или иной форме существует лишь на сайтах отдельных ведомств. В то же время целый ряд структур, деятельность которых оказывает непосредственное влияние на инвестиционный климат (ФАС России, ФМС России, ФТС России, Ростехнадзор и др.), подобных «кнопок» не имеет; **необходима разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки».**
- Необходимо расширение прав бизнес-ассоциаций, позволяющих, в частности, перейти в ряде случаев от мер государственного контроля к механизмам самоконтроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами требований действующего законодательства путем делегирования соответствующих функций саморегулируемым организациям бизнеса с сохранением за государством полномочий по контролю за деятельностью саморегулируемых организаций.
- Необходимо включение бизнес-объединений в контур принятия государственных решений. Отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве.
- Для повышения эффективности деятельности саморегулируемых организаций необходимо закрепить механизм раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти. Он должен предусматривать обязанность контролирующих органов направлять ежеквартальные обзоры по итогам проверок в соответствующие саморегулируемые организации и объединения бизнеса, а также предоставить саморегулируемым организациям право по участию в делах о применении мер административной ответственности.

- Предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц). В настоящее время подобное предоставлено саморегулируемым организациям.
- Необходимо повысить роль бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов.
- Расширить перечень нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ), за счет оценки актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, а также между хозяйствующими субъектами и государством, совершенствовать механизмы ОРВ, в частности, за счет введения соответствующих норм в регламент работы палат Федерального собрания, распространить процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повысить уровень правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).

V. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний.

Барьеры входа на рынок — одна из ключевых проблем стимулирования деловой активности и развития конкуренции.

Существующая принципиальная развилка регулирования деловой активности пролегает между ***стратегиями контроля ex ante и ex post***. Первая стратегия является менее эффективной, более коррупционной и создает реальные барьеры входа, не создавая при этом гарантий соблюдения норм в процессе деятельности фирмы. Вторая стратегия подразумевает минимизацию первичного контроля с одновременным повышением ответственности за соответствие правилам и нормам ex post. Такая стратегия подразумевает, в частности, переход от тотальных проверок компаний на входе к выборочным проверкам.

Несмотря на значительные улучшения, сложности вызывают отдельные элементы процесса ***регистрации компаний***. Больше всего проблем с регистрацией некоммерческих объединений. Вместе с тем процедура создания новой компании с момента сдачи документов на государственную регистрацию до получения всех документов, необходимых для начала деятельности, занимает значительное время. Пример: регистрация в территориальных органах ПФР осуществляется в 5-дневный срок, но с момента представления налоговыми органами сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ. Несмотря на то, что обмен информацией осуществляется в электронном виде, он может занимать значительное время. Нередки случаи, когда передача информации от налоговых органов во внебюджетные фонды осуществляется раз в две недели.

Возможное решение: обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.

Целесообразно также утвердить типовой устав и протокол собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью, что снизит расходы предпринимателей на квалифицированную юридическую помощь при предоставлении документов на регистрацию. Соответствие документов

компания типовым также снижает возможность для сотрудников регистрирующих органов действовать по усмотрению. Фактически речь может идти о типовой фирме, бесплатном аналоге фирмы «под ключ».

Одновременно стоит продолжить работу над *совершенствованием организационно-правовых форм*, в которых создаются компании. Это разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, включая публичное размещение или обращение акций, обязательное публичное раскрытие информации, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.

Резкое повышение требований к минимальному размеру уставного капитала нецелесообразно, особенно в отношении обществ с ограниченной ответственностью и некоммерческих организаций, осуществляющих приносящую доходы деятельность. Это заградительные барьеры для начала предпринимательской деятельности, особенно в сегментах малого и среднего бизнеса. Ведение же предпринимательской деятельности в форме индивидуального предпринимателя влечет риски обращения взыскания на все личное имущество гражданина и не обеспечивает в должной мере возможности объединения ресурсов нескольких лиц. Это может стать значительным фактором для отказа от реализации предпринимательской активности населения.

Не меньшей проблемой является *доступ компаний, особенно малого и среднего бизнеса, к ограниченным ресурсам, включая инфраструктуру естественных монополий*. За последние годы достигнут определенный прогресс, процедуры подключения формально упростились, их официальная стоимость снизилась, но значительные неформальные платежи остались.

Возможное решение — повышение прозрачности подключения к инфраструктуре: открытая информация о возможностях подключения, публичный список очереди на подключение по группам потребителей; штрафы в пользу компании, которой отказано в подключении, в размере 70 % от стоимости подключения, если суд признал отказ необоснованным. В то же время необходимо предусмотреть решение этой проблемы в рамках процедур по совершенствованию регулирования деятельности естественных монополий.

Важными особенностями обладает конкурентная политика в отраслях, где действуют крупные регулируемые компании, являющиеся субъектами естественных монополий. Реформы в электроэнергетике, на железнодорожном транспорте, в газовой отрасли до сегодняшнего дня не достигли желаемой цели — развития конкуренции, которая позволила бы отказаться от тарифного регулирования при достаточной уверенности в благотворном воздействии реформы на общественное благосостояние. Скромные успехи в области развития конкуренции обостряют источники рисков.

Первый источник риска исходит из того, что возможности свободного назначения цен используются в первую очередь субъектами естественных монополий, как напрямую, так и через создание свободных от тарифного регулирования дочерних и зависимых компаний.

Второй источник риска связан с тем, что укоренившиеся компании в этих отраслях, используя свое положение в естественно-монопольном виде деятельности, предпринимают меры по блокированию выхода на рынок новых конкурентов (используя трудоемкие процедуры, отказывая в доступе к естественно-монопольному сегменту и т. д.). Комбинация этих рисков

приводит к ограничению конкуренции по сравнению с возможной ее интенсивностью, повышению цен и ухудшению условий договора.

Преодоление этих рисков для целей развития конкуренции требует **более жесткого контроля со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий** (системе электропередачи, транспортировке газа, инфраструктуре железнодорожных перевозок). Кроме того, для снижения стимулов к ограничению конкуренции необходим **более жесткий контроль** (а желательно — запрет) **на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых** (а также иным образом аффилированных) **компаний в нерегулируемых сегментах**.

В этом вопросе конкурентная политика смыкается с политикой промышленной как инструментом повышения конкурентоспособности, поскольку тарифы на услуги железнодорожного транспорта, электроэнергию, газ и его транспортировку, процедуры присоединения к сетям и получения услуг субъектов естественных монополий оказывают воздействие как на условия входа для новых компаний, так и на конкурентоспособность уже действующих.

Необходимо пересмотреть концепцию технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя (вместо обязательной предварительной сертификации) при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.

Пересмотр налоговой системы

Ключевая проблема российской налоговой системы — ее структурная несбалансированность: чрезмерная нагрузка на заработную плату, неконкурентные для развивающейся экономики ставки НДС и налога на прибыль сочетаются с низким налогообложением в сфере добычи ресурсов, низкими налогами на имущество, на потребление алкоголя и табака. Необходимо **смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление (см. подробнее главу 5)**.

Малый и средний бизнес

Малый и средний бизнес (МСП) рассматривается государством в настоящее время как отдельный сегмент, не включенный в структурные преобразования экономики. Реализуя программы поддержки МСП, работая над устранением барьеров и устанавливая МСП некоторые льготы и преференции, государство формирует своего рода отдельную экономику. Ресурс таких преобразований ограничен и в ближайшем будущем будет исчерпан.

Усилия государства по развитию МСП, напротив, должны быть направлены на его интеграцию в экономику, кластеры, в международную кооперацию. Задача увеличения численности занятых в секторе МСП и его доли в ВВП страны не может быть решена отдельными, точечными мерами, не связанными со структурными преобразованиями экономической системы.

Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов

Сохраняется проблема необеспеченности органов местного самоуправления необходимой финансовой базой, и как результат — систематический дефицит муниципальных бюджетов. Так, с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. количество полномочий муниципальных образований выросло в разы, а дополнительных источников финансового обеспечения их деятельности не появилось. Предусмотренная законодательством финансовая база муниципальных органов, основу которой составляют налоги на доходы и имущество физических лиц, а также налог на землю, уже предполагает наличие бюджетного дефицита.

Такой дисбаланс на практике приводит к тому, что развитие малого и среднего предпринимательства не входит в число приоритетов деятельности органов местного самоуправления. Особо показательна ситуация с неисполнением Федерального закона № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22.07.2008 г.

Необходимо изменить схему распределения налоговых поступлений по отдельным налогам в пользу бюджетов муниципальных образований. Бюджетирование муниципальных образований должно основываться на перечислении в муниципальный бюджет средств, полученных от компаний, в большинстве своем малых и средних, работающих на данной территории (речь прежде всего идет о специальных режимах налогообложения: едином налоге на вмененный доход, упрощенной системе налогообложения, УСН на основе патента). В этом случае у муниципалитетов появится значимый стимул оказывать всестороннее содействие развитию малого и среднего бизнеса на конкретной территории.

На сегодняшний день лишь ЕНВД и часть ЕСХН напрямую зачисляется в местный бюджет плюс есть 2 местных налога: на имущество физлиц и земельный налог.

Сохранение действующих специальных налоговых режимов

В последнее время все чаще говорится о сокращении специальных налоговых режимов. В частности, в «Основные направления налоговой политики до 2014 года» включен тезис об отмене единого налога на вмененный доход. Вместе с этим не предполагается предоставление какого-то аналога. При этом ежегодно собираемость налоговых поступлений от ЕНВД в абсолютных цифрах увеличивается. Это простой и удобный режим, применение которого освобождает от обязанности применения контрольно-кассовой техники.

Целесообразно ***сохранить все виды специальных налоговых режимов*** для субъектов малого и среднего предпринимательства. Это не только позволит сохранить налоговые поступления от этой категории бизнеса, но и сохранит лояльность предпринимательского сообщества к власти и будет способствовать ***укреплению традиций легальности в российском бизнесе***. Именно благодаря этим простым режимам в начале 2000-х годов удалось добиться легализации значительной части предпринимателей.

Создание условий для перехода от нелегальной самозанятости к предпринимательству

Проблема самозанятости граждан в последнее время приобрела особую актуальность в свете кризиса и, как следствие, существенного роста уровня безработицы. Решение задачи сокращения так называемой теневой части бизнеса напрямую зависит от успешности реализуемой государством политики по поддержке и стимулированию развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Прежде всего это создание максимально благоприятных условий для открытия и ведения своего дела на законных основаниях.

Эффективной мерой стимулирования легальной самозанятости граждан может стать **введение разновидности патента специально для самозанятых граждан**, т. е. физических лиц, как осуществляющих предпринимательскую деятельность и зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, так и осуществляющих несистематическую деятельность без необходимости прохождения процедуры государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, без привлечения наемной рабочей силы.

Введение патентов необходимо проводить при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.

Налоговая нагрузка должна быть в случае патента привязана не к обороту, а к факту осуществления предпринимательской деятельности. Это одно из важнейших направлений, которое необходимо реализовать в этой сфере, поскольку количество самозанятых (особенно в интернет-пространстве) увеличивается.

Параллельно необходимо проводить работу по раскрытию потенциала отдельных социальных групп населения, которые в большей степени предрасположены к вовлечению в предпринимательскую деятельность. К таким группам относятся: отставные военнослужащие и отставные сотрудники органов внутренних дел; молодежь, студенты; граждане, потерявшие работу. Для активного вовлечения таких групп необходима разработка и внедрение специальных программ поддержки, переобучения, стимулирования предпринимательской деятельности, пропаганда и PR.

Программы поддержки

Необходимо изменять формат программ поддержки МСП: переходить к созданию базового уровня поддержки всех предпринимателей (поддержка стартапов, стимулирование предпринимательства — вовлечение социальных групп и др.), своего рода созданию базовых инфраструктурных решений, снятию входных барьеров и стимулированию предпринимательства.

Кроме того, необходимы сквозные приоритеты поддержки, **избирательные механизмы**, которые появятся в результате применения кластерного подхода, а также формирование новых форматов стимулирования предпринимательства в различных социальных группах.

Нельзя допустить снижения уровня финансирования действующей программы. Возможно, по отдельным направлениям она недостаточно эффективна, но необходимость ее наличия оспаривать тоже нет смысла.

VI. Новые принципы промышленной политики.

Обеспечение конкурентоспособности российских компаний на мировом и внутреннем рынке требует мер промышленной политики. Однако такая политика должна учитывать успешный опыт «новых индустриальных стран» и строиться на новых принципах.

Выбор приоритетов промышленной политики должен осуществляться самим бизнесом в рамках реализуемых им инвестиционных проектов. Фактически ключевой функцией правительства в рамках новой промышленной политики является создание максимально благоприятных условий для осуществления частных инвестиций. Главными реципиентами возможной государственной поддержки должны стать фирмы-инвесторы.

Выбор приоритетов в области оборонно-промышленного комплекса и стратегических для государства отраслей промышленности, требующих комплексного подхода и масштабного долгосрочного финансирования, должен осуществляться на основе частно-государственного партнерства с использованием государственных гарантий, субсидирования и дотирования только на стадии НИР, разработки и подготовки к серийному производству.

Для мер прямой поддержки предприятий критерием выбора должна быть простота администрирования и измеримость конечного результата. При этом целесообразен акцент на организационную поддержку (содействие в доступе к земельным участкам и подключению к инфраструктуре, помощь в выходе на внешние рынки и контактах с иностранными партнерами и т. д.) в сравнении с мерами финансовой поддержки. Следует подчеркнуть, что, по данным обследований ВШЭ, предприятия оценивают меры организационной поддержки как более эффективные, чем финансовые.

Целесообразна множественность каналов поддержки и создание конкуренции между агентствами, предоставляющими поддержку предприятиям. При этом необходим систематический мониторинг и оценка реализуемых программ для сворачивания инструментов, оказавшихся неудачными, и расширения использования эффективных мер. Результаты реализации всех программ государственной поддержки должны регулярно представляться в публичном пространстве и быть доступными для всех заинтересованных пользователей.

Для реализации новой промышленной политики важным является наличие работающих механизмов обратной связи с бизнес-сообществом. Такие механизмы могут строиться на основе регулярных консультаций отраслевых ведомств с профильными бизнес-ассоциациями. Примером взаимодействия такого рода может быть практика работы Минсельхоза с аграрными союзами, опирающаяся на нормы закона «О развитии сельского хозяйства».

VII. Средняя компания и переход на следующий уровень.

Трансформация компании (из малой в среднюю, из средней в крупную, из государственной в частную и т. д.) — период высоких рисков и больших возможностей. Даже в условиях идеально функционирующих институтов нередки случаи банкротства компании в результате «болезней роста», которые в России усугубляются жесткими барьерами. Предложения в этой сфере:

1) *Ликвидировать «налоговый трансформационный шок».*

Компания, функционирующая в рамках упрощенной системы налогообложения (особенно производственная, подпадающая под льготные ставки социального страхования), в момент достижения кадрового или финансового потолка должна принять решение: перейти во «взрослую

лигу» с намного более высоким уровнем нагрузки, полноценной отчетностью или дробить бизнес и продолжать пользоваться льготными режимами.

В текущих условиях выбор однозначный — дробить бизнес. Необходим ограниченный по времени переходный период от упрощенной системы к стандартной (более простая отчетность, введение налоговых каникул по отдельным налогам и т. д.).

2) Ограничить «финансовый трансформационный шок».

Необходимость привлечения финансирования в больших объемах и на большие сроки существенно увеличивают нагрузку на компании на стадии рывка (см. главу 7).

Частично компенсировать сложности с доступом к финансовым ресурсам должны институты развития. До настоящего времени лишь ограниченное количество таких институтов оказывало поддержку средним компаниям, при этом специализированные институты и инструменты развития для малого и крупного бизнеса существовали, а для среднего — нет.

В перспективе целесообразно отказаться от слишком жесткой привязки (за возможным исключением — инвестиционного фонда) к величине проекта. Институты развития должны конкурировать за проекты и частных соинвесторов, а не быть монополистами по оказанию поддержки определенному типу компаний или проектов. Требуется ввести полную прозрачность деятельности институтов развития, обязательную внешнюю независимую экспертизу их функционирования с публичностью ее результатов. В рамках экспертизы отдельно должно проверяться соблюдение запретов на участие институтов развития в секторах и проектах, имеющих возможность привлечь стандартное внешнее финансирование. Институты развития во многих случаях должны не заменять стандартные институты, а временно «подменять» их, пока не ликвидированы провалы рынка.

3) Минимизировать «шок смены формы собственности».

Нередко одним из наиболее сопротивляющихся групп принятия решений о приватизации компании является менеджмент. Появление частных акционеров, особенно активных профессиональных миноритариев, с которыми приходится взаимодействовать, отсутствие указаний по стратегии развития компании, просто отсутствие «государства за спиной» резко повышает требования к ответственности менеджмента, качеству управления, которые теоретически должны быть высокими, но это не всегда так на практике (см. главу 20).

VIII. Уточнение функций и ограничение масштабов прямого и косвенного присутствия государства в экономике в качестве экономического агента (см. главу 21).

Основные направления «Стратегии повышения инвестиционной привлекательности»

Исходные условия глобальной конкурентоспособности российской экономики определяются ее промежуточным положением между богатыми и бедными странами, задающим параметры основных факторов конкурентоспособности.

Оцененная с этой точки зрения, конкурентоспособность российской экономики в сравнении с другими развивающимися странами — лидерами догоняющего развития в последние годы снижалась. За эти годы Россия превратилась в страну с одним из наиболее высоких уровней ВВП

на душу населения среди развивающихся стран. В то же время по уровню институционального развития и качеству деловой среды Россия заметно ухудшила свое положение за счет абсолютного снижения некоторых показателей и за счет недостаточного динамизма в улучшении других по сравнению с соседями по группе динамично развивающихся стран.

По уровню «богатства» Россия обогнала развивающиеся страны с наиболее комфортным деловым и инвестиционным климатом (Малайзия, Мексика, Турция, ЮАР), в то время как по качеству деловой среды сравнивалась с наиболее бедными (Индия, Индонезия). Оценивая агрегированную динамику показателей в основных международных рейтингах (GCI WEF, WCI IMD, Doing Business WB) за последние 5 лет, можно констатировать максимальный регресс России в панели из 10 стран — лидеров догоняющего развития (Россия — минус 12 пунктов; ЮАР — минус 9 пунктов, Бразилия — плюс 3 пункта, Китай — плюс 5 пунктов, Турция — плюс 11 пунктов, Индонезия — плюс 14 пунктов).

В отличие от низкодоходных стран с плохими институтами, издержки делового климата в России не могут быть компенсированы экономией затрат на трудовые ресурсы. Это обстоятельство задает базовое соотношение «риск/доходность» при оценке рынка. В 2000-е гг. эти особенности экономики компенсировались быстрым ростом внутреннего рынка: форсированный рост внутреннего спроса на фоне укрепления рубля повышал доходность вложений в рынок. Однако, как показал кризис, такая динамика роста внутреннего спроса имеет жесткие ограничения; послекризисное торможение темпов роста спроса ведет к фундаментальной переоценке инвесторами перспектив российской экономики и потенциальной доходности инвестиций. В результате тренд в динамике капитальных потоков разворачивается даже несмотря на высокие цены на нефть.

Характеризуя динамику и качество иностранных инвестиций в российскую экономику, можно выделить следующие проблемы:

1) ***Качество инвестиций.***

Низкая доля ПИИ в общем объеме инвестиций. Доля ПИИ составляла в предкризисный период около 24 % всего объема инвестиций (в 2010 г. упала до 12 %). Подавляющее преимущество кредитов перед ПИИ в общем объеме инвестиций определяется особенностями внутреннего делового и правового климата: кредиты являются высокозащищенной формой инвестиций, в то время как ПИИ — слабозащищенной.

Такой перекос возможен во время снижения стоимости капитала на глобальных рынках, однако повышает уязвимость экономики от волатильности на этих рынках. В эпоху нестабильности финансовых рынков и высокой вероятности роста ставок такая стратегия подрывает возможности стабильного развития и экономического роста.

2) ***Структура инвестиций в разрезе типов инвесторов.***

В этом отношении структура инвестиций в российскую экономику на протяжении прошлого десятилетия значительно менялась. В 2005 г. 59 % инвестиций были связаны с инвесторами, ориентированными на доступ к ресурсам, 39 % — с инвесторами, ориентированными на доступ к рынку, и лишь немногим более 1 % инвесторов были ориентированы на доступ к компетенциям.

Произошедший сдвиг можно считать в целом позитивным. К 2009 г. доля инвесторов I типа (ориентация на доступ к ресурсам) сократилась до 17 %, доля инвесторов III типа (ориентация на доступ к компетенциям) увеличилась до 9 %. Однако резкий рост доли инвесторов,

ориентированных на доступ к рынку (до 74 %), демонстрирует определенную несбалансированность динамики, ориентированной на модель экономики спроса. Учитывая те ограничения, которые будут существовать для роста внутреннего спроса в следующем периоде (в сбалансированной модели развития), особенно актуальной выглядит задача повышения инвестиционной привлекательности российской экономики для инвесторов III типа.

В этих условиях инвестиционная стратегия должна существенно измениться:

- 1) Необходимо изменить подходы к инвестициям в сырьевом секторе. В отличие от предыдущего периода, когда рост инвестиций в сырьевой сектор был связан преимущественно с недостатком внутренних инвестиций, теперь упор должен быть сделан на трансфер технологий. В условиях ценовой неопределенности и значительных инвестиций в энергетику в мире критическим становится вопрос повышения качества инвестиций в этой сфере, кроме того, увеличение доли ПИИ в секторе снижает риски, возникающие при колебании цен и процентных ставок.
- 2) Перенос акцента на инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, соответствует общей задаче модернизационного развития и способен компенсировать снижение привлекательности России для инвесторов II типа (ориентация на доступ к рынкам) в связи со снижением доходности таких инвестиций, вызванным предполагаемым снижением темпов роста внутреннего спроса. Такая стратегия потребует изменений: инвесторов III типа в большей степени интересует качество деловой среды, защищенность инвестиций (в связи с более низкой доходностью), стоимость рабочей силы и ее качество, инновационный потенциал, инфраструктура.

В контексте этих задач необходимо:

- разработать систему юридических мер, повышающих защищенность инвестиций (в том числе — признание решений иностранных арбитражных судов в случае, если они признавались участниками спора на момент совершения сделки);
- создать Национальный совет по инвестициям при Правительстве Российской Федерации, ввести должность уполномоченного по правам инвесторов (см. ниже);
- разработать систему стимулирующих мер для субъектов РФ в рамках существующих программ поддержки регионов.

Задачей Национального совета по инвестициям должна стать *организация экспертизы и оценки всех новых нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.*

В обязанности уполномоченного по защите прав инвесторов должно входить выявление ключевых проблем и оперативное реагирование на возникающие конфликты, контроль ситуации с инвестиционным климатом в регионах Российской Федерации, законодательстве и судебной практике.

Улучшение инвестиционного климата в регионах подразумевает разработку системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах; прежде всего, представляется целесообразным увязать динамику привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов; также представляется важным поощрять создание в структуре регионального правительства агентства по привлечению инвестиций (отсутствие агентства или результатов его деятельности будет демонстрировать реальное внимание, уделяемое проблеме в данном регионе).

3. Перечень ключевых мер государственной политики по улучшению делового климата и повышению инвестиционной привлекательности

I. Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса.

1) Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.

2) Реформа Уголовного кодекса:

- a) пересмотр подходов к использованию понятия «организованная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям;
- b) дифференциация размера причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании;
- c) исключение уголовной ответственности за получение дохода;
- d) существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества.

3) Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере:

- a) уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
- b) разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства: последние функции могли бы быть переданы Минюсту России;
- c) усиление и повышение качества надзора за расследованием экономических преступлений;
- d) создание открытой базы судебных решений, введение в практику ежегодного публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
- e) расширение практики формирования специализированных составов арбитражных судов.

4) Меры по предотвращению рейдерства:

- a) создание открытой базы по утерянным паспортам;
- b) ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации;
- c) рассмотрение вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;
- d) распространение на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;

- e) предоставление регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем;
- f) максимально жесткое ограничение возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес;
- g) законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта: восстановление утраченного контроля над компанией.

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата:

1) Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, движение в направлении введения эффективного контракта.

2) Повышение эффективности вертикального контроля: контроль расходов:

- a) введение для ответственных чиновников и членов их семей норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки); освобождение от должности в связи с утратой доверия в случае выявления значимых расхождений между декларированными доходами и имуществом и крупными расходами;
- b) введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» (освобождение от должности в связи с утратой доверия).

3) Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей:

- a) упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;
- b) привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — динамике привлечения инвестиций);
- c) смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;
- d) передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

4) Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах:

- a) увязка динамики привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов;
- b) поощрение создания в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов;
- c) распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.

5) Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.

6) Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов.

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности.

Создание *Национального совета по инвестициям и контролю норм*, задачей которого должна стать организация экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.

IV. Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций.

1) Создание условий для развития конкуренции:

- a. Изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей.
- b. Распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС. Введение в положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР.
- c. Изменение структуры применения антимонопольных запретов. Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны.

2) Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:

- a) развитие процедуры административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки;
- b) введение механизма «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств: окна, в которые могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав; разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки»;
- c) включение бизнес-объединений в контур принятия государственных решений; отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве (по аналогии с нормами закона о развитии сельского хозяйства и закона о таможенном регулировании);
- d) закрепление механизма раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти;
- e) предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц);
- f) повышение роли бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов;

g) расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ); совершенствование механизмов ОРВ; распространение процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повышение уровня правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).

V. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний.

- 1) *Обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.*
- 2) *Утверждение типового устава и протокола собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью.*
- 3) *Совершенствование организационно-правовых форм, в которых создаются компании: разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.*
- 4) *Повышение прозрачности подключения к инфраструктуре.*
- 5) *Более жесткий контроль со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий.*
- 6) *Более жесткий контроль на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых компаний в нерегулируемых сегментах.*
- 7) *Пересмотр концепции технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.*
- 8) *Смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление.*
- 9) *Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов в пользу бюджетов муниципальных образований.*
- 10) *Сохранение всех видов специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства.*
- 11) *Введение разновидности патента специально для самозанятых граждан при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.*
- 12) *Внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. в части стандартизации:*
 - a) *Установление на законодательном уровне процедур и критериев принятия решений органами государственного управления в сфере стандартизации. Пересмотр прав и обязанностей участников правоотношений.*
 - b) *Установление детальных порядков экспертизы и утверждения национальных стандартов, сводов правил, предварительных национальных стандартов, включающих закрытые перечни формальных критериев, включая соответствие требованиям технических регламентов и надлежащее соблюдение*

установленных законом «О техническом регулировании» процедур. Определение указанных критериев, а также показателей надлежащего качества исполнения процедур стандартами качества указанных процедур.

- c) Презумпция добросовестности разработчика. Соблюдение разработчиком документа в области стандартизации установленных критериев является достаточным условием для его утверждения.
- d) Установление полностью прозрачных механизмов взаимодействия разработчиков национальных стандартов, их пользователей, а также иных заинтересованных лиц, включая саморегулируемые организации, прочие бизнес-ассоциации, потребителей соответствующей продукции и общества по защите их прав.
- e) Определение оснований для обжалования решений национального органа по стандартизации.
- f) Уточнение добровольного статуса документов в области стандартизации, в том числе стандартов саморегулируемых организаций, с точки зрения их разработки, принятия, применения и исполнения, а также оценки соответствия.

«Дорожная карта» по реализации ключевых положений «Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности»

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
<p>Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса</p>	<p>Реформа Уголовного кодекса. В том числе модернизация общей части и глав № 21, 22 Уголовного кодекса:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пересмотр подходов к использованию понятия «организованная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям. • Дифференциация размера причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании. • Исключение уголовной ответственности за получение дохода. • Существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества. <p>Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений. • Разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства: последние функции могли бы быть переданы Минюсту России. • Усиление и повышение качества надзора за расследованием экономических преступлений. • Создание открытой базы судебных решений, введение в практику ежегодного публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и 	<p>Мониторинг и оценка реализации мер с их возможной последующей корректировкой по результатам мониторинга.</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>прокуратуры.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Расширение практики формирования специализированных составов арбитражных судов. <p>Меры по предотвращению рейдерства:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Создание открытой базы по утерянным паспортам. • Ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации. • Рассмотрение вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц. • Распространение на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности. • Предоставление регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем. • Максимально жесткое ограничение возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес. • Законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта: восстановление утраченного контроля над компанией. 	
<p>Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата</p>	<p>Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, движение в направлении введения эффективного контракта.</p> <p>Повышение эффективности вертикального контроля: контроль расходов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Введение для ответственных чиновников и членов их семей норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки). <p>Освобождение от должности в связи с утратой доверия в случае</p>	<p>Мониторинг и оценка реализации мер с их возможной последующей корректировкой по результатам мониторинга.</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>выявления значимых расхождений между декларированными доходами и имуществом и крупными расходами.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» (освобождение от должности в связи с утратой доверия). <p>Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей. • Привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — динамике привлечения инвестиций). • Смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями. • Передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории. <p>Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Увязка динамики привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов. • Поощрение создания в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов. • Распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами. 	

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.</p> <p>Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов.</p>	
<p>Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности</p>	<p>Принятие федерального закона «О Национальном совете по инвестициям и контролю норм при Президенте Российской Федерации». Создание Национального совета по инвестициям и контролю норм (Нацсовет).</p> <p>Основные функции Нацсовета:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Анализ проектируемых нормативных правовых актов федерального уровня (прежде всего — федеральных законов) на предмет их влияния на субъекты предпринимательской деятельности, институциональную среду для активного инвестирования и развитие рыночных институтов (противодействие введению избыточных административных барьеров, создание стимулов к предпринимательству и инвестированию и т. п.). • Выявление действующих нормативных актов, существенно ухудшающих институциональные условия ведения бизнеса и создающих избыточные барьеры для предпринимательской деятельности. • Разработка предложений по оптимизации регулирования предпринимательской деятельности. • Подготовка ежегодного отчета для Федерального собрания РФ о состоянии регулирования предпринимательской деятельности в России. <p>Утверждение распоряжением Президента РФ председателя Нацсовета сроком на 5 лет.</p>	<p>Подготовка Нацсоветом ежегодного отчета для Федерального собрания РФ о состоянии регулирования предпринимательской деятельности в России.</p> <p>Мониторинг и оценка реализации мер с их возможной последующей корректировкой по результатам мониторинга.</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>Утверждение кандидатур членов Нацсовета Президентом РФ сроком на 5 лет по представлению председателя Нацсовета.</p> <p>Наделение Нацсовета рядом существенных полномочий, в том числе правом отлагательного (до 6 мес.) моратория на принятие отдельных нормативных правовых актов на период проведения анализа регулирующего воздействия.</p>	
<p>Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций</p>	<p>Создание условий для развития конкуренции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей • Распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС. Введение в положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР. • Изменение структуры применения антимонопольных запретов. Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции, при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны. <p>Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Развитие процедур административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающих защиту 	<p>Мониторинг и оценка реализации мер с их возможной последующей корректировкой по результатам мониторинга.</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Введение механизма «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств: окна, в которые могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав. Разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки». • Включение бизнес-объединений в контур принятия государственных решений. Отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве (по аналогии с нормами закона о развитии сельского хозяйства и закона о таможенном регулировании). • Закрепление механизма раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти. • Предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц). • Повышение роли бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов. • Расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ). Совершенствование механизмов ОРВ. Распространение процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления. Повышение уровня правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона). 	
<p>Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста</p>	<p>Обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов</p>	<p>Мониторинг и оценка реализации мер с их возможной последующей</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
компаний	<p>статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.</p> <p>Утверждение типового устава и протокола собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью.</p> <p>Совершенствование организационно-правовых форм, в которых создаются компании: разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения</p> <p>Повышение прозрачности подключения к инфраструктуре.</p> <p>Более жесткий контроль со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий.</p> <p>Более жесткий контроль на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых компаний в нерегулируемых сегментах.</p> <p>Пересмотр концепции технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.</p> <p>Смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление.</p> <p>Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов в пользу бюджетов муниципальных образований.</p>	<p>корректировкой по результатам мониторинга.</p>

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>Сохранение всех видов специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства.</p> <p>Введение разновидности патента специально для самозанятых граждан при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.</p> <p>Внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. в части стандартизации:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Установление на законодательном уровне процедур и критериев принятия решений органами государственного управления в сфере стандартизации. Пересмотр прав и обязанностей участников правоотношений. • Установление детальных порядков экспертизы и утверждения национальных стандартов, сводов правил, предварительных национальных стандартов, включающих закрытые перечни формальных критериев, включая соответствие требованиям технических регламентов и надлежащее соблюдение установленных законом «О техническом регулировании» процедур. Определение указанных критериев, а также показателей надлежащего качества исполнения процедур стандартами качества указанных процедур. • Презумпция добросовестности разработчика. Соблюдение разработчиком документа в области стандартизации установленных критериев является достаточным условием для его утверждения. • Установление полностью прозрачных механизмов взаимодействия разработчиков национальных стандартов, их пользователей, а также иных заинтересованных лиц, включая саморегулируемые организации, прочие бизнес-ассоциации, 	

Предлагаемые меры	2012 г.	2013–2015 гг.
	<p>потребителей соответствующей продукции и общества по защите их прав.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Определение оснований для обжалования решений национального органа по стандартизации. • Уточнение добровольного статуса документов в области стандартизации, в том числе стандартов саморегулируемых организаций, с точки зрения их разработки, принятия, применения и исполнения, а также оценки соответствия. 	

Глава 3

От стимулирования инноваций к росту на их основе

Основные выводы и рекомендации:

- *Несмотря на определенный потенциал в сфере человеческого капитала и научных достижений, развитие инновационных процессов в России находится на низком уровне. Малочисленны инновационные разработки предприятий, слаба патентная активность, наука продолжает функционировать в рамках традиционной (советской) модели, оторванной от бизнеса и образования. Государство поддерживает традиционные высокотехнологические сектора, а не распространение инноваций во всех сферах экономики.*
- *Переход к инновационной экономике — абсолютный императив развития России. Необходимо стимулировать не только предложение, но и спрос на инновации, развивать конкурентные механизмы.*
- *Поддержку инновационной активности в первоочередном порядке нужно направлять на те сектора, которые способны или уже участвуют в международной конкуренции и кооперации.*
- *Необходимо реформировать научно-технологический комплекс в направлении усиления интеграции с бизнесом и образованием.*
- *Следует активно привлекать в Россию транснациональных игроков на рынке инноваций, развивать механизмы сетевого взаимодействия.*
- *Актуальны институциональные меры поддержки креативного класса и реализации социальных функций инноваций, в том числе в целях предотвращения «утечки умов» и повышения степени вовлеченности общества в инновационный процесс.*

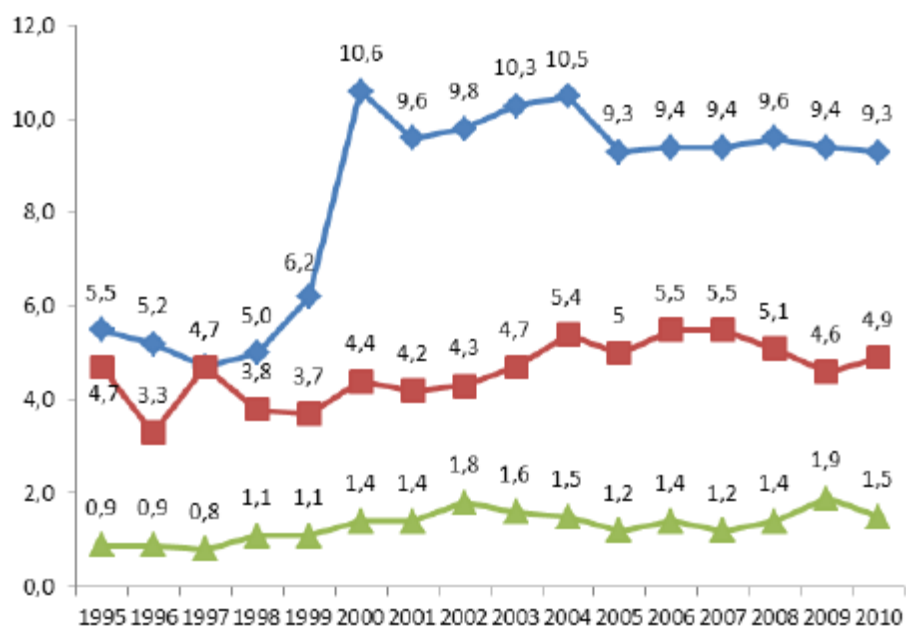
1. Анализ ситуации: проблемы и вызовы инновационного развития

Становление современной модели экономики в развитых и быстроразвивающихся странах в значительной мере обусловлено изменением роли инноваций. Формирование инновационных экономик стало результатом как ускорения прогресса науки и технологий вследствие глобализации, так и фундаментальных изменений в мировом разделении труда: в то время как промышленная сборка активно осваивается менее развитыми странами, сами технологии становятся товаром, производимым пока преимущественно развитыми государствами.

Эффекты глобального кризиса 2008–2010 гг. привели к еще большему усилению внимания бизнеса, государства и общества к инновациям. Он стал новой вехой в переориентации развитых экономик на инновационный сектор. Во многих странах были приняты планы восстановления, предусматривающие стимулы для использования современных технологий и разнообразных нововведений.

Взаимозависимость развитых и развивающихся экономик, новая ситуация в международном разделении труда и глобальной конкуренции важны для понимания природы, значимости и задач развития инновационной сферы России. В силу высоких внутренних издержек, включая оплату труда, конкурентоспособность отечественной экономики в секторе массового промышленного производства ограничена. В то же время достаточно высокое качество человеческого капитала и сохранившийся научный потенциал открывают перед страной возможности для того, чтобы занять определенные ниши на рынке технологий. Так, если в целом в «Глобальном инновационном индексе» Россия в 2010 г. занимала достаточно низкое 64-е место среди 132 стран, то по составляющей характеристике индекса «качество человеческого капитала» она занимала 38-ю позицию, а по качеству высшего образования — 19-е место. Эти цифры наглядно демонстрируют недоиспользованный потенциал в данной сфере.

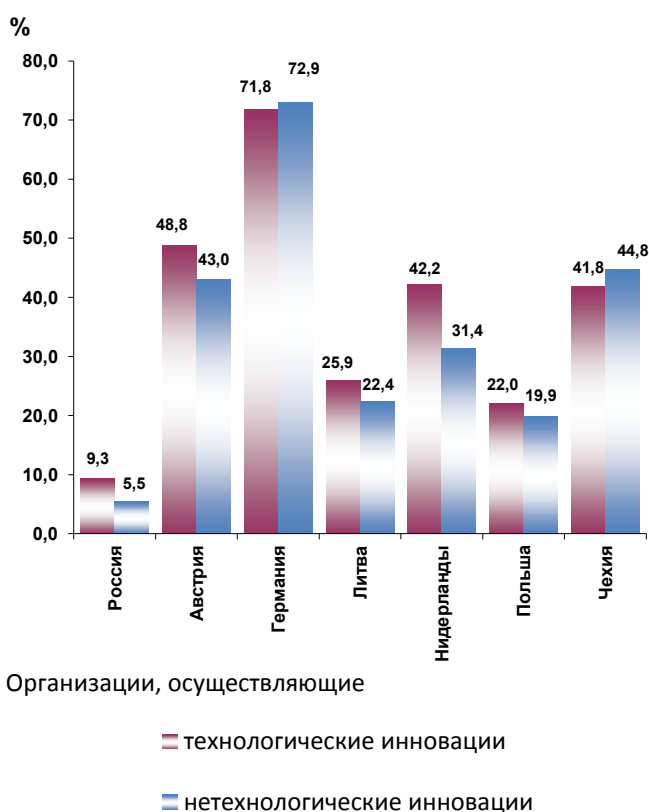
Уровень инновационной активности промышленных предприятий в России



- Промышленные предприятия, осуществляющие технологические инновации, %
- Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %
- Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %

Инновационность непосредственно связана с уровнем включенности страны в мировой рынок и глобальную конкуренцию (на уровне экономики в целом, регионов, отраслей, организаций и предприятий). Неспособность вписаться в рамки жестких бюджетных ограничений и глобальные тренды, адаптировать свой потенциал под требования (в том числе ценовые) рынка является главным вызовом для экономических игроков, ответ на который не сводится к линейному росту финансирования.

Инновационная активность: международное сопоставление



За последние годы в России созданы основные элементы инновационной инфраструктуры, в инновационную деятельность вовлечено значительное число ученых и предпринимателей. Однако добиться существенных сдвигов пока не удалось: инновационные процессы слабо влияют на развитие экономики. Они находятся в состоянии длительной и устойчивой стагнации, что обусловлено неблагоприятными макроэкономическими условиями, сложившейся структурой рынков, качеством корпоративного управления, недостаточной эффективностью национальной инновационной системы (НИС) и ее институтов.

Уровень инновационной активности предприятий с начала 2000-х годов не превышает 10 % (рис. 1), уступая не только ведущим странам, но и государствам Восточной Европы. Это касается как технологических, так и нетехнологических (организационных, маркетинговых) инноваций, степень интенсивности которых вдвое ниже (рис. 2). Для России характерна невысокая интенсивность затрат на инновации в соотношении с объемом продаж: в среднем по промышленности она составляет всего 1,5 % (в Швеции — 5,4 %, Германии — 3,4 %). Низка и отдача от этих затрат: их рост не сопровождается повышением доли инновационной продукции в общем объеме продаж (примерно 5 % в течение 1995–2010 гг.).

Отечественный бизнес в целом предъявляет невысокий спрос на инновации. Большинство компаний не встроены в глобальные рынки, финансово не устойчивы, функционируют в условиях отсутствия нормальной конкуренции внутри страны.

Только 2 % предприятий промышленности ориентированы на зарубежные рынки. Горизонт планирования, как правило, не превышает 3–5 лет; инновационная деятельность сводится преимущественно к приобретению машин и оборудования, а не проведению исследований и разработок (ИР) и созданию на этой основе заделов для разработки радикальных новшеств. Как следствие, доля инновационной продукции, новой для рынка, составляет лишь 0,6 % в общем объеме отгруженной продукции (в Германии — 3,3 %, Финляндии — 6,3 %); остальная ее часть — вновь внедренные или подвергавшиеся значительным технологическим изменениям инновационные товары, работы, услуги, новые для предприятия, но не новые для рынка — составляет 2,1 % в общем объеме отгруженной продукции (в Германии — 14,1 %, в Финляндии — 9,3 %). Изобретательская деятельность замкнута в основном на внутренний рынок: доля экспорта не превышает 13 % от всего объема передачи технологий. Доля России в числе патентов, которые регистрируются в Европе и США, всего 0,1 %. Поступления от экспорта технологий имеют только 7 % организаций, выполняющих ИР (в т. ч. от экспорта — 2,5 %).

Для инновационной активности характерна существенная отраслевая дифференциация: в высокотехнологичных секторах (фармацевтика, медицинское, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, авиакосмическая техника) доля инновационно активных предприятий достигает 24–32 % (среднеевропейский уровень); в добывающих секторах и большинстве обрабатывающих производств — 2–11 %. В результате расслоение экономики по разным технологическим укладам усиливается. Инновационная пассивность в традиционных секторах грозит резким снижением национальной конкурентоспособности в будущем.

Российское государство по-прежнему **ориентировано на поддержку традиционных высокотехнологичных отраслей** («высокотехнологичная близорукость», по определению экспертов ОЭСР). В глазах большей части общества это делает инновации сугубо технологическим явлением, что заведомо ограничивает пространство выбора решений. Более предпочтительной является **установка на распространение инноваций во всех секторах** (высоко-, средне- и низкотехнологичных). Именно в последних двух сегментах может быть достигнут наиболее масштабный эффект от их разработки и внедрения, охватывающий всю экономику и широкие слои общества.

На этом фоне центры производства современных знаний и технологий перемещаются в негосударственный сектор, где формируется новый сегмент инновационно-технологических фирм, объединяющий быстрорастущие инновационные компании. Многие из них сосредоточены в перспективных научно-технологических областях (ИКТ, биотехнологии, интеллектуальные услуги и др.), встроены в глобальные цепочки создания стоимости, но ориентированы преимущественно

на зарубежных заказчиков. Феномен подобных компаний требует учета и тиражирования в практике государственной инновационной политики.

Российская НИС характеризуется разрывами между наукой, образованием и бизнесом, слабым уровнем сетевой кооперации. Не получил развития институт инновационных рыночных посредников; отсутствуют либо не полностью сформированы устойчивые инновационные кластеры (отраслевые, региональные).

Отечественная наука, обеспечивающая предложение инноваций, продолжает функционировать в рамках традиционной модели, не отвечающей современным реалиям и характеризующейся доминированием самостоятельных научных организаций, обособленных от вузов и предприятий. На них приходится около 80 % затрат на науку, тогда как в рыночных экономиках костяк НИС — компании и университеты. Почти 3/4 организаций, выполняющих ИР, находятся в собственности государства. Прикладная наука представлена не промышленными фирмами (их не более 7 %), а отраслевыми НИИ и КБ. Исследованиями занимаются 45 % вузов, которые осваивают примерно 8 % затрат на науку (в 2,5 раза ниже средней по странам ОЭСР).

Несмотря на то, что поддержка науки из средств федерального бюджета в 1998–2009 гг. выросла четырехкратно (в постоянных ценах), достигнув по абсолютным объемам уровня Франции и Италии и опередив Великобританию и Канаду, это не сказывается на динамике ее результативности в части прикладных и фундаментальных исследований. Нарастивание бюджетных расходов не сопровождается адекватным вкладом бизнеса: напротив, доля предпринимательского сектора в финансировании ИР в 2000–2010 гг. сократилась с 33 до 26 % (в среднем в ОЭСР — 65 %).

Российская наука: утрата конкурентных позиций

Фундаментальная наука

Публикации в ведущих научных журналах мира (2010)

Россия – 16-е место (1995 – 7-е место)
Китай – 2-е место (1995 – 14-е место)

Цитируемость (Scopus, 2010)

Россия – 27-е место
Бразилия – 18-е место
Индия – 15-е место
Китай – 4-е место

Прикладная наука и технологии

Число «триадных» патентных семей (2009)

Россия – 63 (1995 – 62)
США – 13715 (1995 – 12241)
Китай – 667 (1995 – 21)
Израиль – 339 (1995 – 159)

Экспорт технологий

Россия – 0.6 млрд \$ (2010)
Венгрия – 2.7 млрд \$ (2009)
Финляндия – 9,1 млрд \$ (2009)
США – 89.1 млрд \$ (2009)

Доля инновационных товаров, работ, услуг, новых для рынка, в общем объеме отгруженной продукции

Россия – 0.6% (2010)
Германия – 3.3% (2009)
Великобритания – 2.0% (2009)

Доля на мировом рынке высокотехнологичной продукции (2009)

Россия – 0.2%
Гонконг – 8.94%
Сингапур – 6.61%
Корея – 5.27%

Интенсивный в последние годы рост бюджетных расходов на науку не позволил решить проблему ее недофинансирования полностью. По уровню удельных затрат на науку в ВВП (1,16 % в 2010 г.) Россия входит в третью десятку стран мира; по абсолютным масштабам затрат на ИР она отстает от США в 17 раз, Китая — в 5, Германии — в 4, Франции и Кореи — примерно в 2 раза.

Преимуществом НИС России остается качество человеческого капитала, однако **нарастает разрыв между структурой и уровнем подготовки профессиональных кадров и**

потребностями инновационной экономики. Налицо нехватка высококвалифицированных инженеров, инновационных предпринимателей и менеджеров, многие конкурентоспособные выпускники вузов, не находя применения в сфере науки и высоких технологий, переквалифицируются либо уезжают из страны.

На этом фоне центры производства современных знаний и технологий перемещаются в негосударственный сектор, где формируется новый сегмент инновационно-технологических фирм, объединяющий быстрорастущие инновационные компании. Многие из них ориентированы на зарубежных заказчиков. Они сосредоточены преимущественно в перспективных научно-технологических областях (ИКТ, биотехнологии, интеллектуальные услуги и др.) и встроены в глобальные цепочки создания стоимости. Феномен подобных компаний требует учета и тиражирования в практике государственной инновационной политики.

Переход к инновационной экономике — абсолютный императив развития России на период до 2020 г. и в более отдаленной перспективе. Страна интегрирована в мировую экономику и глобальное научно-технологическое пространство, но уровень этой интеграции пока невысок и ограничен нижними этажами глобальной кооперации (поставки сырья), а также донорством креативных идей и их создателей. Между тем полноценное участие в глобальных процессах, помимо собственно экономических эффектов, само по себе является важнейшей ценностью для активных групп предпринимателей и населения (образованного класса, молодежи).

Стимулирование инновационной активности и формирование инновационного комплекса необходимо как для поддержания конкурентоспособности российских товаров и услуг в условиях глобального рынка, так и для решения внутренних проблем, смягчения негативных факторов, ограничивающих потенциал роста экономики. Попытки закрыть внутренний рынок и технологическое пространство контрпродуктивны и обрекают Россию на устойчивое позиционирование в группе аутсайдеров инновационного процесса. Отказ от проведения активной государственной политики в сфере науки и инноваций может привести к 2020 г. к кумулятивным потерям в размере 6,5 % ВВП.

2. Инновационное развитие: основные сценарии

С учетом вероятных глобальных технологических изменений (начало новой технологической волны либо ее задержка с фокусом на масштабном тиражировании улучшающих инноваций) и возможных вариантов трансформации НИС существует три базовых сценария развития инновационных процессов:

«Прогрессорский сценарий»: форсированное встраивание в глобальную экономику на постиндустриальном этапе	
Инновации	Комплексная реформа: разработка и внедрение пакетов инструментов стимулирования спроса на инновации и поддержки их предложения.
Наука	Комплексная реформа в увязке с оценкой результативности научных организаций, дифференцированной по направлениям и видам ИР.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Интенсификация развития профессиональных компетенций на основе радикальной модернизации образовательных программ, системы инженерных и научных квалификаций. Фокус на элитном техническом

	образовании.
Институты, включая законодательство	<p>Принципиальное улучшение институциональных условий:</p> <ul style="list-style-type: none"> • поддержка конкуренции (включая подавление рентных и коррупционных механизмов функционирования бизнеса, сокращение административных барьеров); • увеличение объема налоговых льгот и преференций с целью развития инноваций и обеспечения долгосрочного экономического роста; • развитие современного рынка интеллектуальной собственности.
Умеренный сценарий — постепенное наращивание потенциала инновационного развития	
Инновации	Активное привлечение в сферу инноваций внебюджетных средств (принуждение госкомпаний к инновациям, «выдавливание» устаревших технологий и производств и др.); поддержка креативного класса и общеэкономической среды; масштабная локализация инновационных производств.
Наука	<ul style="list-style-type: none"> • Целевая поддержка лучших. • Опережающая поддержка вузовской науки. • «Кнут» для роста расходов госкомпаний на ИР. • Поддержка кооперации субъектов НИС.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Акцент на подготовку и переподготовку имеющегося корпуса инженеров, обновление программ подготовки инженерных (сертифицированные инженеры) и исследовательских кадров с привлечением зарубежных специалистов и успешных российских предпринимателей.
Институты, включая законодательство	Постепенное развитие общеэкономической среды и инфраструктуры инновационной деятельности.
Инерционный сценарий — сохранение сложившихся тенденций и практик (в условиях медленного роста, сырьевой ориентации экономики и ее зависимости от внешней конъюнктуры)	
Инновации	<ul style="list-style-type: none"> • Акцент на ситуационные решения и мягкие реформы. • Адаптация готовых технологий и производств.
Наука	Консервация базовых институтов.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Постепенная перенастройка программ подготовки профессиональных кадров в соответствии с возникающими запросами.
Институты, включая законодательство	Ручное управление экономикой, в том числе инновационными процессами; точечные решения по улучшению инновационного климата.

законодательство	Мягкая реформа законодательства в рамках традиционного права.
------------------	---

С учетом возможных развилок, описываемых сочетанием параметров инновационной политики и формирующих «коридор возможностей» — пространство выбора конкретных инструментов регулирования, была проведена детализация сценариев.

«Коридор возможностей» для выбора инструментов инновационной политики

Инерционный сценарий	«Прогрессорский» сценарий
Модель политики	
<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка отдельных технологических и инновационных проектов в рамках установленных тематических приоритетов. • Точечные решения верхнего уровня («ручное» управление). • Жесткая иерархическая организация политики. • Универсальность инструментов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики. • Создание благоприятной среды для инновационных компаний, неблагоприятной — для неинновационных. • Развитие сетевой кооперации на всех уровнях. • Перераспределение полномочий государства в пользу регионов, институтов развития, бизнес-ассоциаций. • Дифференциация инструментов по секторам экономики и типам инноваторов.
Рынки / отраслевые приоритеты	
<ul style="list-style-type: none"> • Продолжение приоритетной поддержки традиционных секторов предыдущей технологической волны (авиастроение, атомная энергетика и др.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Приоритетная поддержка секторов новой технологической волны и выхода на растущие рынки (новый хайтек, сфера услуг, «зеленый» рост и др.). • Содействие инновациям в низкотехнологичных секторах. • Содействие развитию нетехнологических инноваций.
Приоритеты / критерии	
<ul style="list-style-type: none"> • Акцент на политических аргументах при принятии решений в сфере инноваций. • Тематические приоритеты. 	<ul style="list-style-type: none"> • Технологические и нетехнологические инновации для повышения экономической эффективности и извлечения инновационной ренты (инновации для бизнеса). • Социальные приоритеты — инновации в интересах общества, инклюзивные инновации. • Функциональные приоритеты (инжиниринг, дизайн, трансфер технологий, сетевая кооперация, подготовка

	кадров).
--	----------

Основные различия между сценариями могут быть спроецированы на две оси:

- системные, институциональные меры поддержки, сетевая кооперация на всех уровнях / ручное управление, государственный менеджмент инновационного развития;
- масштабы возможной поддержки и стимулирования.

В «прогрессорском» сценарии ожидаются более широкие мероприятия по настройке бизнес-среды, наряду с государственным стимулированием активно задействованы механизмы рынка. Эффективность государственной поддержки инновационной активности будет определяться здесь наличием конкурентных механизмов в зонах поддержки, развитие которых должно стать одним из основных условий государственной поддержки.

Реализация любого из крайних сценариев в чистом виде маловероятна из-за высоких начальных и кумулятивных затрат для «прогрессорского» и нежелательности инерционного варианта. На практике политика государства, представленная наборами различных мер, будет располагаться в пространстве, заданном этими осями, в зависимости от фактических и целесообразных размеров оказываемой поддержки и успеха институциональных и системных мер или, наоборот, уровня сопротивления им.

3. Основные меры и этапы реализации политики в «прогрессорском» сценарии (подробнее см. в *Приложении*)

«Прогрессорский» сценарий, несмотря на очевидные сложности, является наиболее перспективным, риски в случае отказа (задержки) от его реализации будут нарастать. Другие сценарии не позволят стране выйти из технологической западни ни к 2020 г., ни в более отдаленной перспективе. Расходы бюджета на инновационную деятельность по «прогрессорскому» варианту отличаются от инерционного менее чем на 10 % при достижении существенно более высоких целевых параметров.

При этом требуемое наращивание расходов при условии соблюдения институциональных условий (особенно в части смягчения административных барьеров, расширения налоговых преференций, создания жестких ограничений для компаний, которые не намерены осуществлять инновации и модернизировать производство) может достаточно быстро актуализировать инновационные интересы бизнеса, содействовать притоку в эту сферу внебюджетных средств. Разработка «прогрессорского» сценария позволяет предложить руководству страны комплекс инструментов регулирования, которые частично могут быть использованы и в рамках других сценариев.

В комплексе предлагаемых мер инновационной политики (см. детальный список мер в *Приложении*) можно выделить следующие основные направления приложения усилий государства:

- поддержку конкуренции, ограничение формальных и неформальных преференций различных компаний, снятие внутренних барьеров, усиление конкурентных механизмов системы государственных закупок;
- стимулирование массовых инноваций во всех секторах, включая низкотехнологичные; поддержку малого инновационного бизнеса, регулирование заимствований технологий и производств; усиление государства как модератора сетевых взаимодействий и создания инновационных кластеров, поддержку инновационных стартапов;
- содействие инновационному развитию традиционных и формированию новых секторов экономики; поддержку международной кооперации российских фирм;
- усиление эффектов регулирования: повышение эффективности использования ресурсов, реализацию функциональных приоритетов (компенсация провалов инновационного цикла), децентрализацию политики (в пользу регионов, институтов развития, бизнес-ассоциаций);
- повышение качества предложения инноваций: рост результативности сектора ИР, эффективное финансирование науки, стимулирование инвестиций бизнеса в ИР;
- реализацию социальных функций инноваций: развитие человеческого капитала инновационной сферы, поддержку креативного класса, реализацию программ интеграции уязвимых групп населения в инновационные процессы (инклюзивные инновации), улучшение общественного восприятия инноваций.

Обоснование основных мер и последовательности шагов в области инновационной политики

Низкий уровень спроса на инновации в России ограничивает потенциал роста и регулирующие возможности государства. Задачу его повышения целесообразно решать поэтапно. В начале роль локомотива развития должно сыграть государство, которое уже проявило себя активным игроком на инновационном поле — поддержка кооперации вузов и бизнеса, инновационной инфраструктуры вузов; создание технологических платформ; разработка программ инновационного развития компаний с государственным участием и др. Предлагается систематизировать реализуемые меры, придать им согласованный и комплексный характер.

В качестве центрального звена приложения усилий государства на этом этапе могут быть экспортные, таможенные и особенно налоговые льготы и преференции.

Эффективным и экономически обоснованным направлением / инструментом поддержки инновационной активности на первом этапе должно стать стимулирование международной кооперации компаний, деятельности экспортеров несырьевой продукции в целях усиления их конкурентоспособности на мировом рынке. Оказываемая в различных формах поддержка таких компаний может быть увязана с рыночными формами контроля: критерием продолжения поддержки должно быть увеличение объема поставок на внешний рынок.

Важно активнее развивать различные формы *софинансирования* — *предоставления поддержки в форме льгот и субсидий при условии финансирования разработок со стороны бизнеса.*

Особого внимания потребует институт госзаказа. Прежде всего, необходимо усилить конкурентные механизмы его распределения, только в этом случае компании будут иметь внутренние стимулы для инвестиционной активности. Предполагаются дополнительные рычаги принуждения к инновациям компаний с государственным участием, а также меры по информированию и обучению потребителей, формированию спроса на нетехнологические инновации, стимулированию потребления инновационной продукции средним и малым бизнесом.

На втором этапе, в 2015–2020 гг. должна быть усилена роль государства как модератора сетевых взаимодействий, инициатора частно-государственных партнерств (в частности, на базе технологических платформ), что будет способствовать массовизации инноваций, созданию новых рынков в опережающем режиме. Ключевые меры на этой стадии связаны с развитием сервисных и образовательных центров инжиниринга, прототипирования и дизайна, других каналов создания и трансфера инновационной продукции (услуг); поддержкой инновационной инфраструктуры; созданием прозрачных и непротиворечивых правил взаимодействия инновационных акторов; смягчением финансовых и отчасти коммерческих рисков.

Необходимо оптимальное сочетание инструментов стимулирования спроса на инновационную продукцию и на инновационные компании. Для этого в портфель мер должны быть включены регуляторы, нацеленные как на продукцию (административные рычаги, госзакупки, технологический аудит и др.), так и на ее разработчиков (повышение качества менеджмента, тиражирование лучших практик, развитие институциональной среды).

Исходя из интересов обеспечения долгосрочного устойчивого роста экономики и благосостояния общества, повышения качества человеческого капитала, укрепления национальной безопасности, опережающее развитие собственного научного и технологического потенциала страны представляется магистральным направлением инновационной политики в части поддержки **предложения инноваций**. Только на этой основе возможно достижение восприимчивости экономики к передовым технологиям, инновационным продуктам и услугам и в конечном счете ее реальной конкурентоспособности.

В краткосрочной перспективе центральным звеном комплексной реформы сектора ИР станут меры по выявлению лучших организаций и исследовательских групп (лабораторий, отделов и т. п.), целевой поддержке их развития и кооперации; проведению институциональных преобразований, в том числе санации сети научных организаций на основе международно признанных методов оценки их результативности. Важнейшее место среди них займут инструменты стимулирования развития исследовательского и инновационного потенциала вузов.

В 2015–2020 гг. акцент рекомендуется перенести на опережающее развитие конкурентоспособных на мировой арене направлений фундаментальных и поисковых исследований, современных форм организации ИР, инфраструктуры науки на прорывных направлениях и международное сотрудничество. Серьезное значение будет иметь развитие кооперации (в том числе сетевой) хозяйствующих субъектов при осуществлении научной, образовательной и инновационной деятельности.

С учетом низкого в целом технологического уровня отечественной экономики и давления бюджетных ограничений особого внимания требуют проблемы **регулирования заимствования технологий и производств**. Адаптационная модель представляется наиболее надежной и адекватной для большинства компаний, однако она имеет и очевидные недостатки. Потребуется серьезные усилия и политическая воля для устранения барьеров, препятствующих технологическому импорту (упрощение таможенных процедур, изменение тарифов, поддержка инкрементальной доработки); введения санкций (вплоть до закрытия) к предприятиям, сохраняющим устаревшие производства и др.

В долгосрочной перспективе необходимо будет добиться разумного баланса между стимулированием трансфера зарубежных технологий и собственного технологического потенциала (в том числе через стимулирование кооперации отечественных компаний с отечественными научными организациями и вузами).

Привлечение иностранных игроков

Важнейший вызов для России — ее низкая конкурентоспособность как глобального игрока, создающая известную асимметрию в потоках капиталов, продукции, технологий, трудовых ресурсов. В этих условиях **целесообразно активизировать усилия по привлечению в страну транснациональных (а также крупных иностранных) высокотехнологичных компаний и технологических инвесторов** с целью масштабной модернизации экономики, создания современных производств (в режиме полной сборки), исследовательских и инжиниринговых центров. Речь идет об их размещении на имеющихся либо создаваемых площадках (в иннограде Сколково, наукоградах, технико-внедренческих зонах, региональных кластерах), а также на не освоенных российскими и зарубежными компаниями пространствах. Рекомендуемые механизмы привлечения зарубежных компаний включают:

- целевые льготы для брендовых технологических инвесторов в интересах обеспечения демонстрационного эффекта;
- сокращение состава запрещенных к доступу иностранных инвесторов секторов/видов деятельности, снятие барьеров для их участия в капитале российских компаний; сокращение сроков выдачи необходимой разрешительной документации;
- мягкое принуждение (стимулирование) к переносу научно-технологических и образовательных компетенций в Россию;
- оперативное предоставление на льготных условиях земельных участков, производственных помещений; подключение к инфраструктуре;
- расширение практики офсетных сделок (закупка части произведенной продукции, обязательства по созданию инжиниринговых центров и т. п.);
- поддержку разработки и реализации региональных программ, предусматривающих привлечение зарубежных инвестиций и высокотехнологичных компаний.

Интеллектуальная собственность

Реализация новой модели инновационной политики предполагает поиск *адекватных подходов к решению проблем создания и правовой защиты прав на объекты интеллектуальной собственности*. Интеллектуальная собственность чаще всего создается не для конкретного потребителя и потому остается невостребованной со стороны производства и рынка. Между тем именно в процессе коммерциализации проявляются ее реальные конкурентные преимущества, а охраноспособные изобретения и ноу-хау становятся весомыми источниками доходов.

Важно усилить внимание к регламентации рынка промышленной собственности (патентов, полезных моделей, в том числе созданных с привлечением бюджетных средств, ноу-хау), трансфера результатов интеллектуальной деятельности в экономику. В кратко- и среднесрочной перспективе необходимы инфорсмент законодательства в области интеллектуальной собственности и амнистия (передача прав разработчикам) результатов, созданных за счет бюджетных средств.

Значительные экономические возможности, которые открывает выход на зарубежные рынки, делают актуальными такие меры, как льготные патентные пошлины, развитие специальных фондов содействия патентованию, рост масштабов бесплатных консультационных и информационных услуг. Для развития рынка интеллектуальной собственности предлагается последовательно улучшать условия капитализации ИР, в том числе через постановку объектов интеллектуальной собственности на баланс компаний.

Создание системы эффективного управления интеллектуальной собственностью подразумевает развитие объектов инновационной инфраструктуры, занимающихся продвижением технологий на рынки (патентные и маркетинговые отделы компаний, научных организаций и вузов, центры трансфера технологий, консалтинговые и инжиниринговые фирмы и пр.); расширение сети центров, оказывающих широкий спектр информационно-консультационных и экспертных услуг (патентные исследования с предоставлением скидок малому бизнесу, помощь в организации участия в международных выставках, оплата пошлин при регистрации и правовой охране и др.).

В долгосрочной перспективе предстоит добиться ощутимого повышения уровня защиты интеллектуальных прав (развитие патентных судов, обеспечение качества рассмотрения патентных исков) и улучшения качества профессиональной подготовки специалистов, владеющих необходимыми компетенциями (введение в учебные планы по техническим и естественно-научным специальностям дисциплин, связанных с интеллектуальной собственностью и трансфером технологий; переподготовка патентных поверенных, маркетологов, аудиторов). Важным условием активизации рынка интеллектуальной собственности может стать развитие института ее оценщиков. Из-за отсутствия таких кадров, сложности и ресурсоемкости требуемых мер формирование этого института целесообразно проводить поэтапно.

Социальные инновации, креативный класс

Социальная ориентированность инноваций на повышение качества жизни и расширение возможностей граждан обуславливает новые приоритеты инновационной деятельности и политики.

В основе коренных институциональных изменений, ведущих к построению экономики знаний, лежит развитие в обществе инновационного мышления и духа предпринимательства,

которые не могут сформироваться вне креативного класса, создающего в экономике знаний большую часть добавленной стоимости. Именно этот класс является носителем и распространителем инновационной культуры, поэтому важнейшей задачей государства и общества должно стать создание благоприятной среды для его развития. На сегодняшний день соответствующие группы населения сталкиваются с комплексом проблем, которые приводят к масштабному оттоку его представителей за рубеж.

Создание комфортной для креативного класса среды возможно через глубокие институциональные изменения, включая построение локальных сообществ, приспособленных под его нужды. Помимо общепринятых мер, способствующих повышению ценности человеческого капитала (улучшения качества образования, поддержки фундаментальной науки и технологических бизнесов и т. п.), важны меры по защите личности, прав собственности (в том числе интеллектуальной), окружающей среды и т. п. **Время конкуренции людей за юрисдикцию страны, предоставляющей защиту и гарантии, постепенно проходит; в условиях экономики знаний нарастает конкуренция государств за представителей креативного класса, формирующих инновационную среду.**

В рамках инновационной политики предлагается уделить внимание программам поддержки креативного класса и массового инновационного бизнеса, реализующего технологические и нетехнологические инновации. Действенными инструментами могут стать различные адресные гранты, создание центров технического содействия, поддержка тематических форумов и конференций для развития партнерских связей.

Важно также расширять социальную базу инновационной политики за счет учета интересов групп населения, доступ которых к инновациям ограничен недостаточными доходами, отсутствием необходимых знаний и навыков, инфраструктуры и стандартов, обеспечивающих оказание инновационных услуг в социальной сфере и государственном управлении (телемедицина, дистанционное образование, информатизация органов социальной защиты и обслуживания населения, онлайн-предоставление государственных услуг и др.). Это предполагает реализацию программы мер по обеспечению доступа социально незащищенных групп населения к инновационным технологиям, продуктам и услугам.

Расходы бюджета

Оценка динамики расходов федерального бюджета на инновационную деятельность была проведена для трех сценариев инновационного развития. В качестве целевых использовались структурные показатели: удельный вес инновационной продукции и затрат на инновации в объеме производства; доля затрат на ИР в расходах на инновации; соотношение средств предпринимательского и государственного секторов в затратах на ИР; соотношение прямых и косвенных затрат государства на развитие инноваций. В составе общих затрат государства на развитие инновационной деятельности в гражданском секторе экономики были выделены прямые и косвенные затраты (выпадающие доходы бюджета в результате использования налоговых/фискальных механизмов).

Сравнительный анализ полученных результатов показывает, что *наиболее эффективным является «прогрессорский» сценарий*, в соответствии с которым в 2020 г.:

- объем инновационной продукции составит 14,4 трлн руб. (по добавленной стоимости — 9,3 % ВВП); по умеренному и инерционному сценариям — 8,6 трлн руб. (5,6 % ВВП) и 7 трлн руб. (4 % ВВП) соответственно. Объем инновационной

продукции вырастет в 8,7 раза; соотношение объема инновационной продукции и затрат на инновации составит 7:1 (втрое выше, чем в 2011 г.);

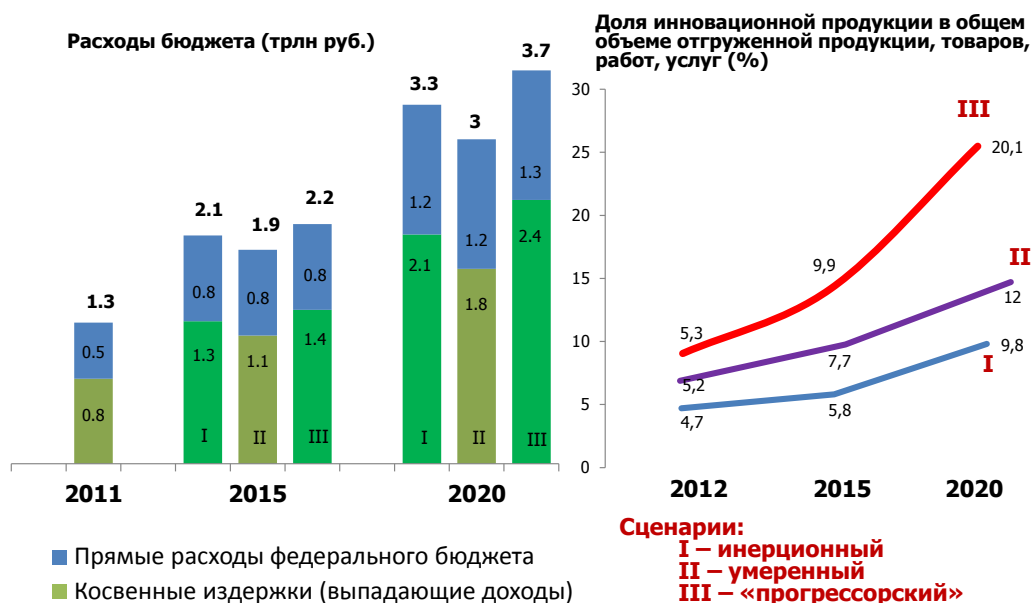
- за счет использования эффективных рычагов стимулирования будет обеспечен динамичный рост доли предпринимательского сектора в финансировании ИР — с 27 % в 2011 г. до 73 % (умеренный сценарий — 40 %, инерционный — практически неизменный уровень). В абсолютном выражении вклад предпринимательского сектора в финансирование ИР может достичь в 2020 г. примерно 1,5 трлн руб., превысив уровень 2011 г. более чем в 7 раз (умеренный сценарий — 575 млрд руб., инерционный — 414 млрд руб.). В результате удастся оптимизировать общую структуру финансирования ИР, приблизить ее к модели, характерной для развитых стран.

В итоге *реализация «прогрессорского» сценария позволит не только избежать нереалистичных финансовых запросов к государству, но и разомкнуть существующие бюджетные ограничения за счет замещения прямого субсидирования инновационной деятельности косвенными издержками бюджета (причем с опережающей динамикой) и частными инвестициями.*

Наименее эффективным следует считать инерционный сценарий, который отличается сочетанием высоких затратных параметров и минимальными значениями целевых показателей. Из-за сохранения неэффективных механизмов трансформации затрат на инновации в экономические результаты его реализация не обеспечит достижения структурных параметров и пропорций, соответствующих трендам развития инновационных процессов. Доля инновационной продукции в общем объеме производства в 2020 г. составит менее половины от уровня «прогрессорского» варианта при примерно 10 %-м расхождении по масштабам общих бюджетных издержек.

Умеренный вариант привлекателен более низкими расходами бюджета. Их масштаб на фоне отдельных институциональных преобразований может привести к некоторому росту целевых индикаторов, но принципиального улучшения позиций России в глобальных инновационных процессах не произойдет.

Оценка расходов федерального бюджета на инновационную деятельность в гражданском секторе экономики: сценарии и результаты



4. Ключевые меры по развитию сферы науки и инноваций

I. Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики, содействие формированию новых инновационных рынков.

- 1) Введение в качестве обязательных разделов по инновациям в национальных, отраслевых и региональных стратегиях.
- 2) Введение в федеральных и региональных органах власти, компаниях с госучастием должности заместителя руководителя по инновациям; формирование из их числа национального совета с функцией экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие.
- 3) Развитие механизмов принуждения компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития; введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности).
- 4) Введение критерия инновационности в практику госзакупок и крупных инфраструктурных проектов; их обязательный технологический аудит и оценка инновационного потенциала; внедрение сквозной системы госзакупок по всему инновационному циклу.
- 5) Систематизация налоговых льгот в инновационной сфере и совершенствование их администрирования.
- 6) Стимулирование импорта новых для России технологий (система поиска наилучших доступных технологий для приоритетных отраслей, таможенный и налоговый режим, госгарантии).
- 7) Разработка программы привлечения зарубежных брендовых технологических инвесторов.
- 8) Развитие долгосрочных программ субсидирования высокотехнологичных производств с отлагательными условиями пролонгирования (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями).
- 9) Создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).

II. Повышение эффективности инновационной политики; поддержка функциональных приоритетов с целью компенсации провалов инновационного цикла; децентрализация инновационной политики.

- 1) Развитие системы технологических платформ с участием бизнеса, науки и вузов; сети центров открытых инноваций и технологических брокеров.
- 2) Создание сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования.
- 3) Введение механизмов инновационных ваучеров в целях стимулирования аутсорсинга услуг инновационного характера.

- 4) Создание общероссийской информационной базы новых продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации.
- 5) Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно активные регионы, ОЭЗ, наукограды).
- 6) Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов.
- 7) Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т. д.).
- 8) Формирование программ информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях.

III. Повышение качества предложения инноваций.

- 1) Поддержка создания центров превосходства и программа выращивания конкурентоспособных коллективов на перспективных направлениях; сплошной научно-технологический аудит государственных НИИ и КБ и оптимизация их сети.
- 2) Масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки.
- 3) Формирование национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников.
- 4) Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных научных организаций и добровольной — остальных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов.
- 5) Программа развития доконкурентных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т. п.).

IV. Реализация социальных функций инноваций.

- 1) Формирование программ поддержки массового научно-технического творчества и инновационного предпринимательства, популяризации научной и инновационной деятельности.
- 2) Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных научных центрах, университетах и компаниях.
- 3) Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в образовании, здравоохранении, социальной сфере и госуправлении, в т. ч. в интересах уязвимых групп населения; поддержка мер по обеспечению их доступа к инновационным технологиям, продуктам и услугам.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики в сфере науки и инноваций

Предлагаемые меры	Сроки реализации, г.		
	2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики, содействие формированию новых инновационных рынков	Введение в качестве обязательных разделов по инновациям в национальных, отраслевых и региональных стратегиях.		
	Введение в федеральных и региональных органах власти, компаниях с госучастием должности заместителя руководителя по инновациям; формирование из их числа Национального совета с функцией экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие.		
	Развитие механизмов принуждения компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития; введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности).		
	Введение критерия инновационности в практику госзакупок и крупных инфраструктурных проектов; их обязательный технологический аудит и оценка инновационного потенциала; внедрение сквозной системы госзакупок по всему инновационному циклу.		
	Систематизация налоговых льгот в инновационной сфере и совершенствование их администрирования.		
	Стимулирование импорта новых для России технологий (система поиска наилучших доступных технологий для приоритетных отраслей, таможенный и налоговый режим, госгарантии).		
	Разработка программы привлечения зарубежных брендовых технологических инвесторов.		
			Развитие долгосрочных

Предлагаемые меры	Сроки реализации, г.		
	2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
			программ субсидирования высокотехнологичных производств с отлагательными условиями пролонгирования (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями).
		Создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).	
Повышение эффективности инновационной политики; поддержка функциональных приоритетов с целью компенсации провалов инновационного цикла; децентрализация инновационной политики	Развитие системы технологических платформ с участием бизнеса, науки и вузов; сети центров открытых инноваций и технологических брокеров.		
		Создание сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования.	
			Введение механизмов инновационных ваучеров в целях стимулирования

Предлагаемые меры	Сроки реализации, г.		
	2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
			аутсорсинга услуг инновационного характера.
			Создание общероссийской информационной базы новых продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации.
			Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно-активные регионы, ОЭЗ, наукограды).
		Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов.	
	Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т. д.).		
		Формирование программ информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях.	
Повышение качества предложения		Поддержка создания центров превосходства и	

Предлагаемые меры	Сроки реализации, г.		
	2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
инноваций		программа выращивания конкурентоспособных коллективов на перспективных направлениях; сплошной научно-технологический аудит государственных НИИ и КБ и оптимизация их сети.	
	Масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки.		
		Формирование национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников.	
		Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных научных организаций и добровольной — остальных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов.	
	Программа развития доконкурентных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т. п.).		
Реализация социальных функций инноваций	Формирование программ поддержки массового научно-технического творчества и инновационного предпринимательства, популяризации научной и инновационной деятельности.		
		Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных научных центрах, университетах и компаниях.	
	Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в образовании, здравоохранении, социальной сфере и госуправлении, в т. ч. в интересах уязвимых групп населения; поддержка мер по обеспечению их доступа к инновационным технологиям, продуктам и услугам.		

Перечень предлагаемых мер инновационной политики

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики				
Стимулирование инновационной деятельности предприятий	Формирование комплексных налогового и таможенного режимов; систематизация налоговых льгот в инновационной сфере и совершенствование их администрирования.	+	+	+
	Предоставление льготного режима для инновационных стартапов.	+	+	+
	Стимулирование экспорта инновационной продукции и услуг, а также предприятий, участвующих в международной кооперации в инновационной сфере.	+	+	+
	Субсидирование процентных ставок по кредитам компаний на инновационное развитие (в т. ч. на техническое перевооружение), а также лизинговых платежей за современное технологическое оборудование.	+	+	+
	Развитие механизмов принуждения компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития, введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности).	+	+	+
	Ускоренная амортизация нематериальных активов (при постановке их на учет по рыночной стоимости).	-	+	+
	Введение в качестве обязательных разделов по инновациям в национальных, отраслевых и региональных стратегиях.	+	-	-
	Введение в федеральных и региональных органах исполнительной власти, компаниях с госучастием должности заместителя руководителя по инновациям; формирование из их числа национального совета с функцией экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие.	+	-	-
Усиление инновационной	Введение критерия инновационности в практику госзакупок; оценка их инновационного потенциала; внедрение сквозной системы госзакупок по всему инновационному циклу.	+	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
ориентации госзакупок	Государственные закупки НИР/ НИОКР по направлениям, востребованным бизнесом.	+	+	+
	Дифференциация режима госзакупок (новые способы размещения): конкурентные переговоры, конкурсы с предквалификацией, контракты с отлагательным условием.	-	+	+
	Распространение практики каталитических госзакупок (государство инициирует — использует бизнес).	-	+	+
	Разработка нормативно-правовой базы для организации межведомственных закупок инновационных решений; муниципальных закупок с инновационным компонентом.	-	+	+
	Введение премии за инновации в цене закупки.	-	-	+
	Распространение практики кооперационных госзакупок.	-	+	+
	Создание сквозной системы закупок, охватывающей весь инновационный цикл.	-	-	+
Поддержка малого инновационного бизнеса	Гранты для малых и средних инновационных предприятий.	+	+	+
	Софинансирование расходов малых и средних предприятий на лизинг нового технологического оборудования.	-	+	+
	Программы закупок для стимулирования инноваций в малом и среднем бизнесе.	-	+	+
	Софинансирование расходов на получение и поддержку патентов за рубежом, стандартизацию продукции, подготовку и/или привлечение квалифицированного персонала.	-	+	+
Регулирование заимствований технологий / производств	Создание запретительных барьеров для ввоза устаревших технологий (в т. ч. по энергоэффективности, экологичности): таможенные пошлины, налоги, штрафы и иные платежи.	+	+	+
	Создание благоприятных условий для импорта новых для России технологий (машин, оборудования, компонент и прав на результаты интеллектуальной деятельности): система поиска наилучших доступных технологий для приоритетных отраслей; администрирование, таможенный режим беспошлинного ввоза; государственные гарантии и налоговые льготы.	+	+	+
	Обеспечение роста уровня локализации производств и расширения сети местных поставщиков.	-	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
	Содействие иностранным компаниям в переносе в Россию исследовательских и инжиниринговых центров, поиске квалифицированных местных поставщиков, подготовке и обеспечении кадрами.	+	+	+
	Пересмотр ограничений на допуск иностранных инвесторов в отрасли российской экономики и виды деятельности.	-	+	+
	Разработка программы привлечения зарубежных брендовых технологических инвесторов (упрощение процедур согласования и сокращение их сроков; предоставление инфраструктуры).	+	+	+
Содействие инновационному развитию традиционных и формированию новых секторов экономики				
Приоритетная поддержка формирования новых секторов экономики и выхода на растущие рынки инновационных товаров и услуг	Создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).	-	-	+
	Развитие долгосрочных программ субсидирования создания высокотехнологичных производств (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями) с отлагательными условиями пролонгации и обязательным требованием мониторинга их реализации.	-	-	+
	Развитие системы технологических платформ с участием широкого круга заинтересованных сторон (бизнеса, научных организаций, вузов и др.); формирование сети центров открытых инноваций.	+	+	+
	Введение критерия инновационности при оценке крупных инфраструктурных проектов (Инвестфонд, ВЭБ и др.).	+	+	+
	Поддержка закупок лучших технологий компаниями с государственным участием.	-	+	+
	Субсидирование и льготное налогообложение при реализации масштабных инвестиционных проектов инновационной направленности.	-	-	+
	Формирование и финансирование на принципах частно-государственного партнерства масштабных научно-технологических проектов общегосударственного значения.	-	+	+
Усиление эффектов инновационной политики				

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
Повышение эффективности использования ресурсов	Обязательный технологический аудит крупных инвестиционных/инфраструктурных проектов и компаний с госучастием.	+	-	-
	Налоговое стимулирование закупок энергоэффективного оборудования, в т. ч. льготы по налогу на имущество.	+	-	-
	Дестимулирование устаревших производств (налоги, экологические платежи, санкции — вплоть до закрытия).	+	-	-
	Разработка и внедрение технических регламентов и стандартов, стимулирующих отказ от использования устаревших технологий и оборудования; ужесточение экологических, ресурсосберегающих стандартов.	+	+	+
	Программы скрапирования морально и физически устаревшего оборудования.	-	+	-
Функциональные приоритеты: компенсация провалов инновационного цикла	Развитие сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования.	-	+	+
	Поддержка посреднических центров (на базе ведущих вузов и НИИ) в области трансфера технологий, маркетинга, научно-технической информации и оказания других услуг в инновационной сфере (технологические брокеры, инновационные ассистенты).	-	-	+
	Введение механизмов инновационных ваучеров в целях организации действенной системы налогового стимулирования аутсорсинга услуг инновационного характера.	-	-	+
	Поддержка создания центров технического содействия развитию малых предприятий при вузах и НИИ.	-	+	+
	Создание общероссийской информационной базы инновационных продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации.	-	-	+
Децентрализация инновационной политики	Создание и развитие региональных технологических платформ.	-	+	+
	Субсидирование из федерального бюджета региональных программ поддержки инновационной деятельности.	-	-	+
	Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно активные регионы, ОЭЗ, наукограды).	-	-	+
	Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов.	-	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
	Тиражирование опыта успешных инновационно активных регионов и городов.	+	+	+
	Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т. д.).	+	+	+
	Программы информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях.	-	+	+
Повышение качества предложения инноваций				
Повышение результативности сектора исследований и разработок	Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов.	-	+	+
	Разработка и реализация программы реструктуризации сети государственных научных организаций.	+	+	-
	Поддержка создания центров превосходства и программы выращивания конкурентоспособных научных коллективов на перспективных направлениях.	-	+	+
	Поддержка программ развития национальных исследовательских университетов.	+	+	+
	Сплошной технологический аудит отраслевых НИИ и КБ с госучастием; разработка и реализация программы оптимизации их сети.	-	+	+
	Программа развития доконкурентных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т. п.).	+	+	+
	Реализация комплекса мер по развитию инфраструктуры науки (проекты меганауки, центры коллективного пользования, центры научно-технической информации и прогнозирования на базе ведущих вузов и НИИ, лизинг научного оборудования).	+	+	+
Повышение эффективности финансирования науки	Введение единого раздела по расходам на гражданскую науку в бюджетную классификацию и организацию их мониторинга.	+	+	-
	Формирование единой национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников на конкурсной основе.	-	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
	Развитие и масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки; повышение их доли в расходах бюджета на гражданскую науку до 10 % (2012 г.), 15 % (2015 г.), 20 % (2020 г.).	+	+	+
	Модернизация системы внебюджетных фондов НИОКР.	-	+	-
	Введение обязательного технологического аудита НИОКР компаний с госучастием на регулярной основе.	-	+	-
Стимулирование инвестиций бизнеса в сферу науки	Ревизия налоговых льгот в сфере науки, их систематизация и масштабирование.	+	+	+
	Софинансирование расходов бизнеса в рамках кооперации с научными организациями и вузами.	+	+	-
	Снятие административных барьеров для международной кооперации в сфере науки (таможенное регулирование, валютный контроль и т. п.).	+	-	-
	Формирование эффективного режима прав на результаты интеллектуальной деятельности.	+	+	+
Реализация социальных функций инноваций				
Развитие человеческого капитала инновационной сферы	Программы развития массового научно-технического творчества и инновационного предпринимательства молодежи.	+	+	+
	Программы дополнительного образования школьников, в т. ч. по развитию естественно-научных знаний.	+	+	+
	Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных центрах и компаниях.	-	+	+
	Программы обмена опытом в области инновационного предпринимательства с ведущими странами (стажировки руководителей и специалистов инновационных фирм, мастер-классы ведущих зарубежных специалистов).	-	+	+
Поддержка креативного	Программы поддержки креативного класса и массового малого инновационного бизнеса, реализующего технологические и нетехнологические инновации (адресные гранты; развитие механизмов микрофинансирования; центры информационной поддержки и технического содействия;	-	-	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013–2015 гг.	2016–2020 гг.
класса	тематические форумы и конференции для развития партнерских связей и др.).			
	Программы поддержки реэкспорта компетенций и бизнесов для развития инновационных компаний – глобальных игроков.	-	-	+
	Выявление и поддержка продвижения талантливых детей.	-	+	+
Реализация программ интеграции уязвимых групп населения в инновационные процессы (инклюзивные инновации)	Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в социальной сфере (телемедицина, дистанционное образование, информатизация органов социальной защиты и обслуживания населения; адаптация государственных услуг, предоставляемых онлайн, к потребностям уязвимых групп граждан и т. д.) и государственном управлении, в том числе в интересах уязвимых групп населения; повышение их качества и доступности.	+	+	+
	Субсидирование распространения широкополосного Интернета и недорогой мобильной связи в удаленных регионах.	-	+	+
	Развитие сети центров коллективного интернет-доступа, в т. ч. для уязвимых групп населения.	-	+	+
	Реализация доступных программ по повышению компьютерной грамотности и развитию языковых навыков населения.	+	+	+
Улучшение восприятия инноваций обществом	Старт программы популяризации научной и инновационной деятельности (продвижение историй успеха и т. д.).	+	+	+
	Содействие созданию некоммерческих организаций, способствующих вовлечению населения в инновационные процессы, распространению информации об инновационной деятельности и др.	-	+	+

Оценка стоимости отдельных мероприятий инновационной политики

Мероприятия	Масштаб	Расходы федерального бюджета / выпадающие доходы												
Налоговые льготы для стимулирования инновационной деятельности	<p><u>1. Налог на добавленную стоимость (НДС, ст. 149 НК РФ).</u> Выпадающие доходы: 2009 г. — 49,7 млрд руб.(п. 2 ст. 262); 2010 г. — 57,8 млрд руб.</p> <p><u>2. Налог на прибыль (п. 2 ст. 262 НК РФ).</u> Выпадающие доходы: 2009 г. — 50,7 млн руб.; 2010 г. — 160 млн руб.</p>	<p>Выпадающие доходы (НДС + налог на прибыль):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2015 г. — 100 млрд руб.; • 2020 г. — 180 млрд руб. 												
Создание сети центров открытых инноваций в ключевых секторах (софинансирование расходов компаний на доконкурентные ИР)	<ul style="list-style-type: none"> • 2013–2015 гг.: 3 пилотных центра x 500 млн руб. в год; • 2015–2020 гг.: 5 центров (3 + 2 новых) x 500 млн руб. в год 	<ul style="list-style-type: none"> • 2013–2015 гг. — 1,5 млрд руб. в год; • 2015–2020 гг. — 2,5 млрд руб. в год 												
Поддержка комплексных проектов по созданию высокотехнологичных производств, реализуемых компаниями в кооперации с вузами	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%;"></td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2015 г.</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2020 г.</td> </tr> <tr> <td>• Число вузов</td> <td style="text-align: center;">не более 50</td> <td style="text-align: center;">не более 50</td> </tr> <tr> <td>• Число проектов (трехлетних)</td> <td style="text-align: center;">не более 80</td> <td style="text-align: center;">не более 70</td> </tr> <tr> <td>• Средний размер (млн руб. в год на проект)</td> <td style="text-align: center;">не менее 100</td> <td style="text-align: center;">не менее 200</td> </tr> </table>		2015 г.	2020 г.	• Число вузов	не более 50	не более 50	• Число проектов (трехлетних)	не более 80	не более 70	• Средний размер (млн руб. в год на проект)	не менее 100	не менее 200	<ul style="list-style-type: none"> • 2015 г. — 8 млрд руб.; • 2020 г. — 15 млрд руб.
	2015 г.	2020 г.												
• Число вузов	не более 50	не более 50												
• Число проектов (трехлетних)	не более 80	не более 70												
• Средний размер (млн руб. в год на проект)	не менее 100	не менее 200												
Программа популяризации научной и инновационной деятельности (продвижение историй успеха и т. д.)	<p>Расходы на популяризацию науки и высоких технологий в СМИ и сети Интернет (ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» — 370 млн руб.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 г. — 300 млн руб.; • 2015 г. — 600 млн руб.; • 2020 г. — 900 млн руб. 												
Программы развития научно-технического творчества и инновационного предпринимательства молодежи, дополнительного образования школьников (в т. ч. естественно-научного)	<p>Поддержка научно-технического творчества талантливой учащейся молодежи в ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» — 1,6 млрд руб.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 г. — 1,5 млрд руб.; • 2015 г. — 3 млрд руб.; • 2020 г. — 4,5 млрд руб. 												

<p>Программа стажировок молодых исследователей и инженеров в ведущих зарубежных центрах и компаниях</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 г. — 500 чел. (6 мес.)*; • 2015 г. — 1000 чел. (год) + 1000 чел (6 мес.); • 2020 г. — 1000 чел. (год) + 1000 чел (6 мес.) <p>*) Цена стажировок (ЕС, 7РП) — 65–75 тыс. евро в год на одного исследователя.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 г. — 700 млн руб.; • 2015 г. — 2,8 млрд руб.; • 2020 г. — 2,8 млрд руб.
<p>Создание сети центров превосходства и выращивание конкурентоспособных научных коллективов на приоритетных направлениях</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4–5 крупных НИЦ РФ (по одному центру в год, начиная 2016 г.; 1 млрд руб./год на центр); • 10 средних центров превосходства (по 1–2 центра в год, начиная с 2014 г.; 500 тыс. руб./год на центр); • 15 малых центров превосходства (начиная с 2012 г.; 200 тыс. руб./год на центр) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2016–2020 гг. — 5 млрд руб. • 2014–2020 гг. — 5 млрд руб. • 2012–2020 гг. — 3 млрд руб.
<p>Масштабирование деятельности фондов поддержки науки (РФФИ, РГНФ, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере)</p>	<p>Доля фондов в бюджетных расходах на гражданскую науку (%): 2012 г. — 10; 2015 г. — 15 и 2020 г. — 20.</p> <p>Оценки ассигнований федерального бюджета на гражданскую науку (млрд руб.): 2012 г. — 275,8; 2015 г. — 350,3 и 2020 г. — 474,6.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 г. — 27,6 млрд руб.; • 2015 г. — 52,6 млрд руб.; • 2020 г. — 94,9 млрд руб.

Отраслевая дифференциация инновационной политики

Задачи	Акценты регулирования	Примеры секторов
Традиционные высокотехнологичные сектора: повышение конкурентоспособности и экспортного потенциала	Разработка и внедрение передовых технологий, поддержка ИР, высокотехнологичного экспорта	Авиастроение, космический и оборонно-промышленный комплекс, атомная энергетика
Новые сектора: формирование новых рынков высокотехнологичной продукции/услуг, разработка технологий для модернизации производств	Разработка прорывных технологий, междисциплинарные исследования, новые инструменты регулирования (в т. ч. стандарты), стимулирование спроса	Наноиндустрия, биотехнологии, медицинская техника, электротехника, приборостроение
Сектора с преимущественно горизонтальной организацией: динамичная модернизация	Адаптация и распространение отдельных современных технологий, совершенствование отраслевого регулирования, инжиниринговые услуги, поддержка импорта технологий и компетенций	Бытовая медицинская техника, медицинские услуги, информационные услуги государства для населения, энергоснабжение в небольших городах и поселках, малая распределенная энергетика, легкая промышленность, агропромышленный комплекс, лесное хозяйство, плантационные посадки, строительство и производство стройматериалов, градостроительство
Общественный и инфраструктурный сектора: технологическая модернизация, расширение спектра высококачественных инновационных общественных услуг	Разработка собственных технологий, внедрение зарубежных достижений, закупки для государственных нужд	Электронное правительство, медицинские и образовательные услуги, дорожное строительство, транспортные услуги
Сырьевые сектора: повышение производительности, экологичности, снижение энергоемкости, расширение переделов	Внедрение лучших доступных технологий, техническое регулирование, экологические стандарты	Нефтегазовый сектор, угольная промышленность, металлургия, лесопромышленный комплекс

Усиление инновационной ориентации государственного регулирования

Область регулирования	Возможные меры
Поддержка конкуренции	
Снятие межрегиональных барьеров	Активизация деятельности ФАС по снятию искусственной сегментации рынков границами регионов, подавляющей стимулы к инновациям (за исключением конкуренции с импортом).
Обеспечение условий для равноправной конкуренции с дешевой импортной продукцией	Изменение тарифов (поэтапное снижение тарифных барьеров).
Усиление конкуренции при закупках товаров и услуг для государственных нужд и нужд компаний с государственным участием	<p>Действующее законодательство о государственных закупках в принципе подразумевает рост конкуренции, однако нормой остаются массовые нарушения закупочной процедуры.</p> <p>Целесообразно:</p> <ul style="list-style-type: none"> — более активное использование механизмов банковской гарантии возврата аванса и оплаты неустойки для допуска к торгам или на конкурс; — удлинение планирования закупок и введение реальной возможности переноса средств госзаказа на следующий год; — создание системы прозрачных и конкурентных закупок в госкомпаниях.
Обеспечение конкурентной среды	<p>Обеспечение нормальной доходности проектов, дающих сверхприбыль (изъятие части ресурсной ренты); подавление рентных и коррупционных механизмов функционирования бизнеса.</p> <p>Качественное удорожание квалифицированной рабочей силы (в 1,5–2 раза), включая увеличение зарплаты бюджетников.</p> <p>Введение обязательной процедуры проверки проектов нормативных правовых актов на наличие ограничивающих конкуренцию норм.</p> <p>Мониторинг бизнес-ассоциациями (отраслевыми и региональными) решений муниципальных и региональных властей на предмет появления ограничивающих условий для конкуренции; оценка барьеров входа на отдельные рынки, в том числе обусловленные политикой крупных компаний.</p> <p>Введение практики антидемпинговых расследований для защиты интересов отечественных производителей от недобросовестной конкуренции со стороны зарубежных компаний.</p>
Развитие институтов в интересах перехода к инновационному росту	
Модернизация взаимодействия государства и бизнеса	Новые формы привлечения частного капитала к реализации научно-технологических программ (форсайт-проекты, технологические платформы); формирование приоритетов технологического развития на базе подобных

	<p>институтов; поддержка небольшого числа проектов с замещением — по мере продвижения к созданию конечных образцов — государственного финансирования частным.</p> <p>Создание малых и средних технологических компаний, стартапов, в том числе ориентированных на удовлетворение спроса крупных корпораций (американская модель).</p> <p>Усиление ответственности менеджеров и собственников (в случае получения компаниями государственной поддержки) за сокрытие прибыли, необоснованный отказ от инвестиций, вывод активов за рубеж.</p> <p>Проектное финансирование в рамках выпуска долговых обязательств (проектных или инфраструктурных облигаций), полностью или частично гарантированных государством; иных способов непрямого государственного финансирования (налоговые кредиты, субсидирование процентных ставок по привлекаемым кредитам и т. п.).</p>
<p>Модернизация системы образования (в первую очередь естественно-научного и профессионального), укрепления инженерных школ, среднего профессионального образования и профессиональной ориентации</p>	<p>Система государственной поддержки реализации программ обучения и стажировок специалистов предприятий на базе российских и зарубежных образовательных организаций; развития корпоративных и отраслевых центров повышения квалификации и сертификации персонала; смежного образования (технологического для менеджеров, экономического — для инженеров).</p> <p>Развитие в рамках программ (стандартов) среднего и высшего образования креативных форм деятельности, обеспечивающих решение творческих задач в области науки и технологий.</p> <p>Стимулирование интеграции учебного и научного (инженерного) процессов в вузах.</p> <p>Поддержка квалифицированного труда (рабочих и инженеров), включая содействие созданию их профессиональных объединений.</p> <p>Развитие отраслевых систем ипотеки и жилищных программ, в том числе обеспечения съемным служебным жильем ведущих специалистов.</p> <p>Поддержка институтов, обеспечивающих всеобщую доступность качественного образования, включая высшее (отбор через олимпиады, кружки, профильные школы при вузах и др.).</p>
<p>Модернизация финансовых институтов</p>	<p>Целенаправленное выращивание особых сегментов внутреннего долгового рынка, содействующих «расшивке узких мест» финансового сектора и более эффективному использованию его внутренней ресурсной базы за счет развития:</p> <ul style="list-style-type: none"> — рынков долгосрочных корпоративных облигаций как механизма трансформации имеющихся у банков кратко- и среднесрочных ресурсов в долгосрочные заимствования компаний; — синдицированного кредитования, объединяющего разрозненные ресурсы банков-кредиторов, для финансирования крупных займов российских компаний; — системы разделения рисков кредитования (и финансирования через эмиссию) между частными финансовыми

	институтами и государственными институтами развития.
Активизация инноваций в области институтов гражданского общества	Обеспечение договороспособности российских компаний на мировом рынке и внутри страны через упрощение судебных и досудебных процедур урегулирования конфликтов. Качественное укрепление низовых институтов (профсоюзов, союзов потребителей и т. д.).
Социальная политика, комплементарная задачам модернизации и инновационного роста	Стимулирование диверсификации экономики за счет поддержки среднего бизнеса в регионах, обеспечивающего занятость высвобождающихся при модернизации работников. Поддержка программ профессиональной переподготовки занятых в модернизируемых производствах на специальности, имеющие спрос в регионе и соседних с ним территориях. Содействие миграции в другие регионы, включая строительство дешевого жилья на основе софинансирования со стороны федерального центра, принимающего региона и региона-донора.
Стимулирование энергоэффективности	Развитие таких институтов, как: — энергетический аудит, присвоение класса энергоэффективности бытовым приборам, промышленному и коммунальному оборудованию; вытеснение неэффективного оборудования посредством мер технического регулирования; — введение перспективных технических регламентов, стимулирующих повышение энергоэффективности, долгосрочную определенность для субъектов хозяйствования; — формирование на региональном уровне нормативных требований по энергоэффективности эксплуатации объектов капитального строительства для включения их в градостроительные регламенты территорий.
Адаптация к вступлению России в ВТО (ликвидация «уютных» ниш, неэффективной защиты ряда секторов)	Субсидирование преодоления разрыва в процентных ставках на внешних и внутреннем кредитных рынках для улучшения условий доступа национальных компаний к кредитным ресурсам. Развитие практики страхования сделок и предоставления гарантий по кредитам, связанным с экспортными операциями. Стимулирование покупки активов и кооперации со странами-партнерами в производстве и продвижении продукции на рынки высокотехнологичной продукции. Маркетинговая и информационная поддержка отечественных экспортеров, в т. ч. на базе сети торгпредств; использование этих сетей как инфраструктуры формирования консолидированной позиции российской стороны в переговорах с зарубежными контрагентами. Политическая поддержка выхода на рынки высокотехнологичной продукции.

Раздел II

Макроэкономика. Базовые условия роста

Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики.

Глава 5. Налоговая политика.

Глава 6. Реформа пенсионной системы.

Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора.

Глава 4

Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики

Основные выводы и рекомендации:

- *Основной выбор, перед которым стоит российская экономика, — это продолжать транслировать рентные доходы в рост внутреннего спроса, подготавливая почву нового кризиса, или создавать контрциклические, стабилизирующие механизмы кредитно-денежной и бюджетной политики.*
- *В денежной политике предстоит выбрать между таргетированием инфляции и контролем над обменным курсом. Выбор должен быть сделан в пользу инфляции, она может быть за 2 года снижена до 5 % в год. Краткосрочные негативные эффекты при снижении инфляции перевешиваются значительным улучшением условий роста для внутренних инвестиций в 2013–2020 гг.*
- *Инерционный сценарий принесет России рост госдолга за десятилетие до 70–80 % ВВП, что в условиях ресурсной экономики недопустимо.*
- *В целях поддержания макроэкономической стабильности предлагается ввести бюджетные правила, регулирующие порядок использования бюджетных доходов от экспорта сырья, ограничивающие рост расходов и госдолга и регламентирующие действия правительства в случае отклонения цены нефти от базового уровня (скользящее десятилетнее среднее).*
- *Введение бюджетных правил позволяет финансировать модернизацию российской экономики и повышение инвестиций в человеческий капитал без угроз для макроэкономической стабильности.*
- *В кредитно-денежной политике предлагается перейти к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.*
- *Просчитан вариант отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. Он сулит значительный рост внутренних цен, который окажется наименьшим в случае обеспечения высокой конкуренции — прихода на российский рынок иностранных компаний.*

1. Текущее положение дел, основные вызовы и риски макроэкономической и бюджетной стабильности

Основные тенденции в макроэкономике и бюджетной сфере на протяжении 2000-х гг. и финансовый кризис

Первая половина 2000-х гг. стала периодом впечатляющего улучшения макроэкономических показателей российской экономики. Инфляция снизилась с уровня 36,5 % до 10–12 % в год, стабилизировался валютный курс, бюджет стал устойчиво профицитным. Все это создало благоприятные условия для роста экономики и дальнейшего улучшения макроэкономической ситуации, чему способствовал стремительный рост цен на основные товары российского экспорта, начавшийся в середине десятилетия.

В результате объем нефтегазового экспорта в текущих ценах в 2008 г. (310 млрд долл.) был в 10 раз большим, чем в 1999 г. (31 млрд долл.). Резервы Банка России выросли с 12,5 млрд долл. на конец 1999 г. до 483 млрд долл. на конец 2010 г. Доходы федерального бюджета выросли за этот период в реальном выражении в 3,4 раза, доходы бюджетной системы в целом в 2,5 раза. Дополнительные бюджетные доходы позволили снизить уровень государственного долга с более 100 % ВВП на конец 1999 г. до 8 % ВВП к концу 2009 г. На сегодня Россия имеет самый низкий уровень государственного долга среди стран «Большой двадцатки». Параллельно накапливались средства в Стабилизационном, а затем Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, так что, начиная с 2007 года, наши активы превышали величину государственного долга.

Однако эти позитивные изменения, в значительной мере обусловленные резким ростом доходов от импорта сырья, имели и обратную сторону. Значительный приток финансовых ресурсов сказался на качестве экономического роста: *производство росло более умеренными темпами, чем ВВП, и значительно отставало от темпов роста доходов*. Этот разрыв объясняется дополнительными поступлениями от экспорта углеводородов благодаря росту цен на мировых рынках. Формировавшийся за счет этого источника и инвестиционных ресурсов приток средств из-за рубежа направлялся в первую очередь на потребление и в меньшей степени использовался на развитие. В целом *темпы роста спроса значительно превосходили возможности экономики* по их покрытию (внутренний спрос увеличивался в 2005–2007 гг. в среднем на 26 % в год).

В качестве передаточных звеньев от внешних факторов к внутреннему спросу выступали бюджетная и денежно-кредитная политика. Реальный рост расходов федерального бюджета в целом за период оказался почти четырехкратным, расходы расширенного бюджета выросли в реальном выражении в 2,7 раза. При этом расходы бюджетной системы росли в 2005–2006 гг. на 23–25 %, а в 2007 г. — на 34 %. Среднегодовой рост банковского кредитования организаций и физических лиц составлял в 2005–2007 гг. — 49 %. *Результатом такой политики стал «перегрев» экономики. Прямым следствием «перегрева» стала инфляция. Ее размеры ни разу не уложились в объявленные Банком России целевые ориентиры.*

Растущее расхождение между спросом и предложением на внутреннем рынке покрывалось увеличивающимися объемами импорта. В результате последовательно рос разрыв между ускоряющимся импортом и стабильно умеренным ростом физического объема экспорта: в 2007 г. этот разрыв превысил 20 п. п. (физический объем импорта вырос на 26,6 %, экспорта — на 6,3 %). Таким образом, рост был несбалансированным с точки зрения отношений с внешним рынком, что

маскировалось улучшением условий торговли. **Траектория развития быстро вела к дефициту по счету текущих операций, который даже при стабильных ценах на нефть мог возникнуть уже через 2–3 года, создавая угрозу макроэкономической стабильности.** Другой потенциальной угрозой стало быстрое наращивание внешнего долга негосударственного сектора: всего за 3 года (2005–2007 гг.) его величина выросла почти вчетверо (со 108 до 419 млрд долл.).

Таким образом, **благоприятные внешние условия стимулировали текущий рост экономики и обеспечивали рост уровня жизни, однако создавали угрозы для долгосрочной макроэкономической стабильности.** Эти риски реализовались в ходе международного финансового кризиса. В результате более чем трехкратного снижения цен на нефть в августе — декабре 2008 г. резко сократились доходы бюджета. Одновременно прекратился приток иностранного капитала и резко усилился отток российского (первый снизился во втором полугодии 2008 г. почти на 100 млрд долл., второй увеличился более чем на 60 млрд долл.). Резервы Банка России сократились с 596 млрд долл. в августе 2008 г. до 384 млрд долл. в апреле 2009 г. Отток капитала предопределил крушение фондового рынка, а сжатие спроса — резкое сокращение ВВП.

Подорванной оказалась и бюджетная стабильность. В ходе кризиса доходы федерального бюджета сократились, а расходные обязательства (в первую очередь в части трансфертов в пенсионную систему) значительно увеличились. В результате на смену профициту, достигавшему в предкризисный период 8 % ВВП, пришел дефицит на уровне 4 % ВВП.

Кризис продемонстрировал со всей определенностью, что российская экономика является ресурсной, в которой **доходы от экспорта ресурсов (рентные, конъюнктурные доходы) являются определяющим фактором устойчивости бюджета и финансовой системы в целом.** Именно это обстоятельство должно прежде всего учитываться при выборе того или иного варианта денежно-кредитной и бюджетной политики.

Значительные доходы от торговли энергоресурсами в периоде высоких цен формируют неверные сигналы как для агентов рынка, так и в сфере государственных финансов, их широкое использование для стимулирования внутреннего спроса выступает в качестве проциклической политики, усиливающей диспропорции, в особенности в условиях нереформированности многих секторов экономики, институциональных ограничений и низкой инвестиционной привлекательности большинства отраслей, обуславливающей недостаток «длинных» денег и низкий уровень диверсификации.

По сути, **основной выбор, перед которым стоит российская экономика, — это продолжать транслировать рентные доходы в рост внутреннего спроса, подготавливая почву для нового кризиса, или создавать контрциклические, стабилизирующие механизмы кредитно-денежной и бюджетной политики,** смягчающие влияние конъюнктурных колебаний на внешних рынках, параллельно двигаясь в направлении снижения институциональных барьеров и улучшая инвестиционный климат.

2. Бюджетная политика. Основные вызовы и развилки

В последние годы бюджетная политика все в большей степени следовала моделям, характерным для стран с нересурсной экономикой, где экономические власти способны за счет целенаправленных решений в области экономической политики влиять на объем и

динамику доходов и расходов бюджета. Между тем фактор ресурсной зависимости накладывает жесткие бюджетные ограничения: значительная роль нефтегазового сектора приводит к тому, что поступления в бюджет оказываются подвержены непредсказуемым колебаниям. В условиях ожидаемого исчерпания Резервного фонда это грозит резкими изменениями объема внешних и/или внутренних заимствований, взлетами и падениями процентных ставок и соответственно ускорением и торможением роста экономики.

Бюджетная политика в России до кризиса носила выраженный проциклический характер: она не сглаживала, а дополнительно усиливала «перегрев» экономики. Усилия по стабилизации ситуации в условиях кризиса привели к еще большей разбалансированности бюджетной политики. После кризиса 2008–2009 гг. произошел отход от бюджетных правил, принятых в 2002–2004 гг. Бюджетные доходы, получаемые за счет высоких текущих цен на нефть, направляются не в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а на финансирование текущих расходов федерального бюджета. В целом расходы федерального бюджета выросли с 13,2 % ВВП (без учета ЕСН) в 2004 году до 22,7 % ВВП в 2010 г.

В структуре расходов расширенного правительства в последние годы существенно возросла роль текущих затрат на финансирование пенсионной системы, а также расходов на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность. Были приняты политические решения о финансировании масштабных инфраструктурных проектов в рамках подготовки к Олимпиаде 2014 года в г. Сочи, проведению саммита АТЭС во Владивостоке, чемпионата мира по футболу в 2018 году. Значительные ресурсы выделяются в виде субсидий и взносов в уставные капиталы государственных корпораций и компаний с госучастием.

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» реальным приоритетом расходов как для федерального бюджета, так и для бюджетной системы в целом являются расходы на национальную оборону и национальную безопасность. Объем расходов бюджетной системы по этим разделам увеличивается с 5,5 % ВВП в 2011 году до 6,7 % ВВП к 2014 году. Уровень расходов на социальную политику, две трети которых являются обязательствами по выплате трудовых пенсий, в 2011 году составит около 12 % ВВП и в случае инерционного развития пенсионной системы будет постепенно нарастать.

Таким образом, на настоящий момент перед бюджетной политикой в среднесрочной перспективе стоят следующие вызовы:

- 1) Высокие риски сохранения дефицита федерального бюджета даже при высоких ценах на нефть и его финансирование за счет привлечения государственных займов в условиях недиверсифицированной экономики.***

Сохранение дефицита и его финансирование за счет государственных займов опасно с точки зрения рисков финансовой нестабильности и имеет явные негативные последствия для экономики. Такая ситуация ведет к следующим последствиям:

- негативно влияет на инвестиционную привлекательность страны, ведет к удорожанию кредита (в виду рисков макроэкономической дестабилизации и возникновения угрозы дефолта), в результате недостаток кредитования ведет к замедлению экономического роста и вытеснению частных инвестиций государственными;

- наличие значительного государственного долга в условиях недостаточной диверсифицированности источников доходов создает риски, не сопоставимые с долговыми рисками развитых стран, имеющих принципиально иной уровень устойчивости;
- еще более усиливает зависимость бюджета от внешних факторов, теперь не только в отношении прямых доходов, но и в отношении возможностей и стоимости привлечения средств на обслуживание долга.

2) *Невозможность существенного сокращения имеющихся социальных обязательств, а также перспектива роста расходов в связи с неблагоприятным демографическим трендом в условиях несбалансированности Пенсионного фонда.*

Помимо невозможности неисполнения принятых социальных обязательств, российская бюджетная система столкнется с необходимостью дополнительных расходов, связанных с несбалансированностью пенсионной системы и нарастанием негативных демографических тенденций в текущем десятилетии (см. главу 6 «Реформа пенсионной системы»). Инерционность процессов в этой области не позволяет рассчитывать на серьезное снижение расходов бюджета на рассматриваемом периоде.

3) *Ограниченные возможности наращивания доходов и их вероятное сокращение в среднесрочной перспективе.*

В российской экономике с учетом ее структуры, институциональных особенностей и требований международной конкурентоспособности (в том числе в рамках интеграционных объединений на территории СНГ) ограничены возможности по повышению доходной части бюджета (см. главу 5 «Налоговая политика»). Кроме того, в долгосрочной перспективе можно ожидать устойчивой тенденции сокращения доходов бюджетной системы в процентах ВВП. Это объясняется прогнозируемым снижением удельного веса нефтяного сектора (для которого характерна очень высокая налоговая нагрузка) в экономике в условиях стабилизации добычи нефти. Таким образом, задача балансировки бюджетной системы должна решаться, в первую очередь, за счет оптимизации и повышения эффективности расходов бюджета при заданных ограничениях на объем доходов и заимствований.

4) *Ограниченные возможности для структурного маневра в целях модернизации экономики.*

Задача модернизации российской экономики остается приоритетной задачей социально-экономического развития. Однако в текущей структуре расходов очень невелики резервы для осуществления структурного маневра, связанного с решением задач модернизации и поддержания (наращивания) конкурентных преимуществ России за счет инвестиций в человеческий капитал. Между тем на сегодня ***недофинансированность расходов по сравнению со средним уровнем стран ОЭСР составляет: в образовании — 1,5–2,0 п. п. ВВП, в здравоохранении — 3–4 п. п. ВВП, в сфере охраны окружающей среды — 0,5–1,0 п. п. ВВП.***

В контексте этих вызовов и уроков кризиса ключевые задачи в области бюджетной политики состоят в превращении бюджетного механизма в эффективное оружие макроэкономической

стабилизации и одновременно в максимальном использовании всех резервов, имеющихся в расходной части бюджета, для финансирования приоритетных расходов на развитие инфраструктуры и человеческого капитала.

Для решения данных задач и обеспечения благоприятных макроэкономических условий развития экономики ключевыми принципами бюджетной политики в целом должны стать:

- консервативный подход к бюджетному планированию;
- обеспечение долгосрочной стабильности федерального бюджета при уровне цен на нефть, соответствующих среднему многолетнему значению, а при более высоких ценах — возврат к политике накопления резервных бюджетных фондов;
- принятие рамочных (на первом этапе) правил, ограничивающих рост общего объема бюджетных расходов, а также регламентирующих использование дополнительных бюджетных доходов, связанных с высокими ценами на энергоресурсы;
- постепенное снижение роли федерального бюджета как основного источника финансирования дефицита Пенсионного фонда;
- сокращение избыточных и неэффективных расходов бюджета и использование полученной экономии для дополнительного финансирования приоритетных статей расходов;
- проведение экономически обоснованной долговой политики, обеспечивающей необходимый объем свободно обращающихся ликвидных ценных бумаг в интересах политики денежных властей, формирование безрисковой кривой процентных ставок, выполнение законодательных требований по уровню риска портфелей Пенсионного фонда и других институциональных инвесторов;
- минимизация валютных рисков для бюджета.

3. Основные сценарии и последствия их реализации (бюджетная политика)

Основная развилка бюджетной политики находится между продолжением эксплуатации благоприятных внешнеэкономических условий в отсутствие серьезных экономико-политических реформ и созданием макроэкономических и институциональных условий для формирования новой модели роста. Этот второй сценарий предполагает не механическое балансирование бюджета и сокращение расходов до уровня структурных доходов, но проведение блока реформ — пенсионной, военной, налоговой, реформы бюджетного сектора, образования, здравоохранения, науки, системы социальной поддержки населения, управления госсобственностью, естественных монополий и т. д., описанных в следующих разделах данной Стратегии. Нами рассматриваются три сценария.

В условиях первого, *инерционного сценария*, предполагающего отказ от реформ бюджетного сектора и связанных с ним институтов и сегментов рынка, рост бюджетных обязательств приводит к возникновению устойчивого дефицита бюджетной системы. Он достигает 7–8 % ВВП даже при достаточно комфортном уровне цен на нефть (не ниже 90 долларов за баррель в ценах 2010 года).

Сбалансированность бюджета в таком сценарии достигается при ценах на нефть устойчиво не ниже 155–160 долларов за баррель в ценах 2010 г. Финансирование указанного дефицита (возникающего в условиях консервативной оценки вероятного уровня цен на нефть) за счет государственных заимствований означает *рост объема государственного долга России к 2020 году до 70–80 % ВВП*. Это представляется недопустимым в условиях ресурсной экономики, принимая во внимание вероятность снижения цен на нефть и резкую переоценку уровня рисков вложений в российские активы инвесторами в этом случае.

Второй, *компромиссный сценарий* обеспечивает сочетание дополнительных бюджетных расходов по приоритетным направлениям (на развитие инфраструктуры и человеческого капитала) с постепенным повышением сбалансированности бюджетной системы. При этом действуют *бюджетные правила, регулирующие использование бюджетных доходов в рамках конъюнктурного «цикла»*. Объем государственного долга в этом сценарии к 2020 году не превосходит 25 % ВВП, что позволяет как профинансировать приоритетные направления расходной части бюджета, так и обеспечить финансовый сектор экономики и денежные власти безрисковыми активами с базовой процентной ставкой.

Третий, *жесткий сценарий* исходит из приоритетности задачи достижения макроэкономической сбалансированности. Это предполагает принятие более жестких бюджетных правил и, соответственно, меньшее увеличение расходов по приоритетным направлениям. В этом случае размеры государственного долга оказываются существенно меньшими, чем во втором сценарии.

Выбор между вторым и третьим сценариями представляет собой важную развилку, требующую политического решения.

4. Система предлагаемых мер (бюджетная политика)

В рамках рекомендуемых сценариев предлагаются следующие меры в области бюджетной политики (*более подробно перечень мер и оценки последствий их реализации в рамках компромиссного сценария см. в Приложении*).

Новые бюджетные правила

Принятие новых бюджетных правил, определяющих порядок использования доходов бюджета, связанных с колебаниями цен на энергоресурсы, и устанавливающих ограничения на величину расходов

Непредсказуемость нефтегазовых доходов бюджета требует консервативного подхода при определении приемлемого уровня их расходования в целях обеспечения устойчивости бюджета. Размер нефтегазового трансферта должен задаваться не как постоянно меняющаяся доля к ВВП страны, а определяться пороговым значением цены на нефть, установленным на основании объективной наблюдаемой исторической информации. Кроме того, необходимо учитывать и косвенный эффект от изменения цен на нефть на нефтегазовые доходы (через изменение темпов роста экономики, обменный курс, инфляцию и т. д.).

Одновременно с этим *целесообразно финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета путем выпуска государственных ценных бумаг, размещаемых на внутреннем рынке.*

Сохранение зависимости российской экономики от конъюнктуры мировых сырьевых рынков затрудняет проведение антициклической экономической политики внутри страны. Создание Резервного фонда, выделение нефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта было первым шагом на пути противодействия внутренним циклическим и внешним конъюнктурным колебаниям. Как показал опыт 2008–2009 годов, в условиях ухудшения внешней конъюнктуры Резервный фонд выполняет свою роль по сглаживанию колебаний рентных доходов, а также и других бюджетных доходов, косвенно зависящих от внешней конъюнктуры.

Однако при наложении на конъюнктурный цикл внутреннего бизнес-цикла возможности Резервного фонда оказываются недостаточными, и правительство вынуждено идти на масштабные рыночные заимствования. Формирование развитого рынка государственных ценных бумаг (в первую очередь — внутренних) позволяет не только сглаживать колебания циклических бюджетных доходов, но и дает Центральному банку возможности для реализации на практике политики управления процентными ставками через операции на открытом рынке.

Прежние бюджетные правила касались только нефтегазовых доходов. Однако необходимо учитывать не только конъюнктурные доходы, связанные с колебаниями цен на нефть и газ, но и циклические доходы, связанные с фазой делового цикла. При этом в настоящих российских условиях деловой цикл в значительной мере формируется изменением цен на углеводороды. **В связи с этим основой новых бюджетных правил предлагается сделать базовую цену на нефть.**

В дальнейшем, по мере диверсификации российской экономики и доходной части бюджета, необходим переход к учету в бюджетных правилах не только базовой цены на нефть, но и параметров делового цикла. То есть переход к выделению **структурных доходов бюджета** — расчетных при базовой цене на нефть и средних за деловой цикл темпах роста ВВП.

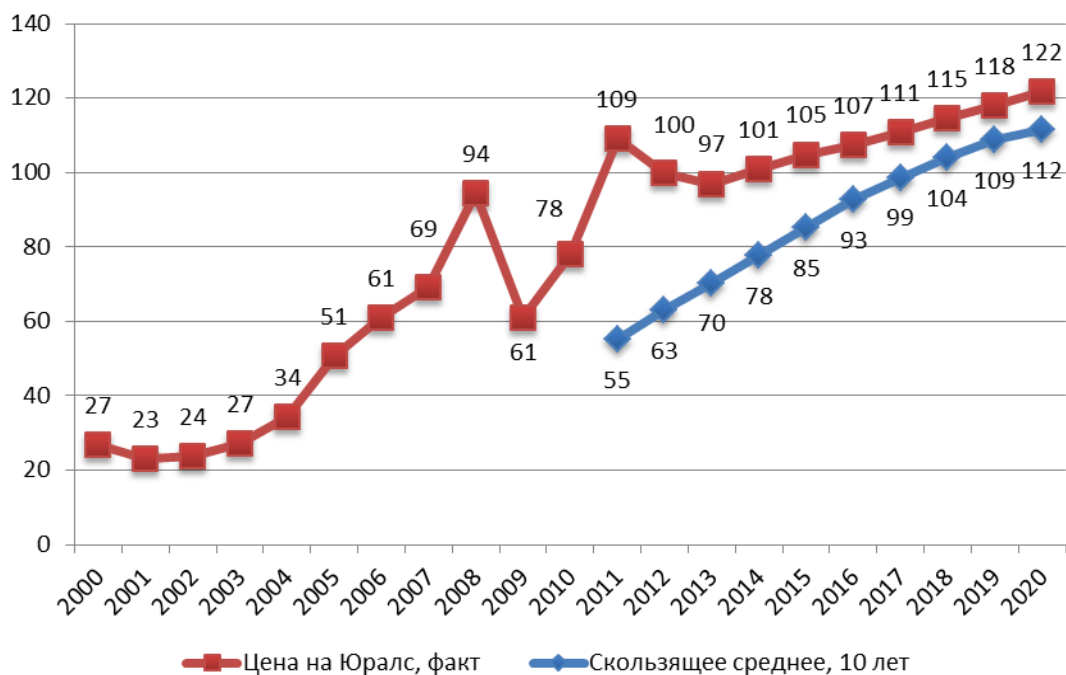
Федеральный бюджет должен быть сбалансированным при базовой цене на нефть. При этом необходимо учитывать зависимость бюджетных доходов от цен на нефть по всем каналам — как прямым, так и косвенным (через цены на газ, через влияние на темпы роста экономики, доходы населения, обменный курс и т. д.). Кроме того, **необходимо более жестко регламентировать действия правительства в случае отклонения доходов от запланированных** (в большую либо в меньшую сторону).

Таким образом, предлагаемые бюджетные правила определяются набором следующих показателей:

- 1) базовая цена нефти;
- 2) максимальная допустимая величина финансирования бюджетного дефицита за счет чистых заимствований;
- 3) предельный размер государственного долга.

В качестве базовой предлагается использовать расчетную цену на нефть марки «Юралс», полученную как **скользящее десятилетнее среднее**. Для расчета среднего используется цена за последние 10 лет, взятая в реальных ценах (скорректированная на инфляцию доллара США). Затем полученная средняя пересчитывается в текущие цены исходя из накопленной долларовой инфляции.

На графике ниже представлена прогнозная динамика фактической и базовой цены на нефть на основании прогноза МЭР.



В ситуации, когда динамика цен на нефть в течение достаточно длительного периода остается стабильно высокой (как в данном примере), расчетная базовая цена на нефть приближается к фактической. Таким образом, фактический баланс федерального бюджета приближается к нулевому.

Предложенный вариант базовой цены, при условии реализации заложенной в прогнозе МЭР динамики цен на нефть, подходит к значению более 90 долларов за баррель к 2016 году. Представляется, что именно 2016 год должен стать годом выхода на стационарный вариант использования данных бюджетных правил.

Тем не менее, предлагаемые бюджетные правила должны быть введены в действие уже в 2012 г. На срок до 2015 г. должен действовать переходный период, когда базовая цена устанавливается в особом порядке. Начиная с 2016 г. вводится стандартный порядок установления базовой цены.

Чтобы избежать достаточно сложного перехода к базовой цене, связанного с резким и болезненным сокращением расходов, предлагается установить базовую цену на нефть для федерального бюджета уже в 2012 году на уровне 105 долларов за баррель, в 2013 году — 103 доллара за баррель, в 2014 году — 97 долларов за баррель, в 2015 году — 95 долларов за баррель.

Предельный объем расходов в течение переходного периода должен определяться по общему правилу (расчетные доходы бюджета при базовой цене + предельный объем чистого долгового финансирования в случае *компромиссного* сценария).

Максимальную величину чистого долгового финансирования предлагается принять равной 1,0–2,0 % ВВП в год (в зависимости от сценария бюджетной политики), а предельные размеры государственного долга — 25 % ВВП.

Такой уровень государственного долга представляется безопасным с точки зрения долговой нагрузки на бюджет и экономику при краткосрочных (до 1–2 лет) снижениях цен на нефть и уровня странового риска России. Для минимизации валютных рисков предпочтительным

представляется выпуск долговых обязательств исключительно в российской национальной валюте, хотя форма выпуска может быть различной: внутренние облигации федерального займа или рублевые евробонды.

Кроме того, следует более жестко регламентировать действия правительства в случае отклонения доходов от запланированных (в большую либо меньшую сторону).

Нормативная величина Резервного фонда устанавливается на уровне 6 % ВВП, что позволяет финансировать в течение трех лет снижение цен на нефть на 20 %. При превышении объема фонда данной величины последующие поступающие в фонд средства направляются на пополнение Фонда национального благосостояния.

Основу бюджетного планирования будут составлять расчетные оценки бюджетных доходов при базовой цене нефти, задающие предельный объем расходов на очередной год и плановый период. При этом необходимо учитывать зависимость бюджетных доходов от цен на нефть по всем каналам — прямым и косвенным.

Для регламентации действий правительства при отклонении доходов от запланированных необходимо также определять на стадии бюджетного планирования расчетное изменение доходов при повышении (понижении) цен на нефть и газ на 1 %.

В случае, если фактическая цена на нефть отличается от базовой, находится расчетное превышение (недобор) доходов, пропорциональное отклонению фактической цены от базовой. Нормативная разность направляется в Резервный фонд (при относительно высокой цене на нефть) либо компенсируется из Резервного фонда (при относительно низкой цене на нефть).

При этом в случае повышения фактической цены на нефть и, соответственно, уровня доходов, в первую очередь предлагается направлять средства на пополнение Резервного фонда до достижения нормативной величины (6 % ВВП), затем — на снижение чистых заимствований (по усмотрению правительства) и пополнение ФНБ.

В случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.

В ***компромиссном сценарии*** предельная величина расходов определяется как сумма расчетных доходов при базовой цене на нефть и предельного финансирования. Для данного варианта предельный объем чистого долгового финансирования устанавливается на уровне 1 % ВВП. Таким образом, при совпадении фактической и базовой цены на нефть федеральный бюджет будет иметь дефицит не более 1 % ВВП, что позволяет сохранять приемлемый уровень государственного долга по отношению к ВВП.

В ***жестком варианте*** предполагается, что федеральный бюджет должен быть сбалансированным при базовой цене на нефть. При этом правительство имеет определенную свободу в финансировании дефицита. Так, ему предоставляется право проводить заимствования в пределах допустимого объема с одновременным зачислением средств в Резервный фонд либо, напротив, проводить чистое погашение долга. В данном варианте можно предусмотреть увеличение объема предельного чистого долгового финансирования до 2 % ВВП.

Изменение структуры расходов бюджета

Изменение структуры бюджетных расходов в целях финансирования модернизации российской экономики и повышения уровня инвестиций в человеческий капитал

Целью предлагаемых мер является оптимизация структуры бюджетных расходов, позволяющая профинансировать дополнительные расходы, связанные с решением задач модернизации российской экономики и увеличения инвестиций в человеческий капитал, оставаясь при этом в рамках ограничений, установленных описанными выше бюджетными правилами.

По оценкам экспертных групп № 7, 8, 11, 19 (см. главы 8–11, 13, 15 и 17), для осуществления структурного маневра, который позволит разрешить наиболее острые проблемы развития инфраструктуры и человеческого капитала, одновременно повысив эффективность использования бюджетных ресурсов, в период до 2020 года предлагается увеличить финансирование этих направлений на **4 % ВВП**.

В то же время, уже в период до 2014 года, существуют возможности для сокращения неэффективных и избыточных расходов бюджетной системы не менее чем на **2 % ВВП**.

Таким образом, предлагаемую группами формулу структурного маневра в расходной части бюджета можно назвать «+ 4 – 2».

Для достижения максимального эффекта ключевые меры по реструктуризации расходной части бюджета необходимо осуществить в 2012–2014 гг., поскольку этот период с политической точки зрения является наиболее благоприятным для реформирования бюджетного сектора.

График мер, направленных на реструктуризацию расходной части бюджета расширенного правительства, разработан с учетом принятия бюджетных правил на уровне федерального бюджета и позволяет провести реструктуризацию на первом этапе в период 2012–2014 гг. **без привлечения дополнительных ресурсов**. К **2014** году объем дополнительных расходов по приоритетным направлениям составит **2 % ВВП** (в том числе образование 0,15 % ВВП, здравоохранение — 1 % ВВП, дорожное хозяйство — 0,75 % ВВП, связь и ИКТ — 0,1 % ВВП).

Повышение этих расходов будет обеспечено экономией к **2014** году в общем объеме **2 % ВВП** по следующим направлениям: национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность — 0,9 % ВВП, общегосударственные расходы — 0,3 % ВВП, национальная экономика и ЖКХ — 0,8 % ВВП.

Продолжение начатых преобразований на следующем этапе потребует роста расходов по приоритетным направлениям еще на **2 % ВВП**. К **2020** году суммарный прирост достигнет **4 % ВВП** (в том числе образование — 1,3 % ВВП, здравоохранение — 1 % ВВП, дорожное хозяйство — 1,6 % ВВП, связь и ИКТ — 0,1 % ВВП). В этот период для финансирования дополнительных расходов предполагается привлечение в бюджетную систему дополнительных поступлений.

Их *источниками* могут быть:

1) Увеличение налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог (в виде постепенного повышения акцизов на бензин и увеличения платы за парковку или за пробег автомобиля (см. главу 15). Этот вариант способствует формированию устойчивой базы для финансирования развития дорожной сети и поддержанию транспортной доступности в долгосрочном периоде.

2) Дальнейшее повышение акцизов на табачную продукцию, крепкий алкоголь и иные товары, наносящие вред здоровью (см. главу 13).

3) Увеличение масштабов приватизации с 0,5 до 0,7–1 % ВВП в год, включая субфедеральный уровень.

Кроме того, сохраняется дополнительный потенциал для экономии средств по разделам «общегосударственные вопросы», «национальная экономика», «ЖКХ» и др. в случае успеха институциональных преобразований (см. главы 2, 18, 21), направленных на сокращение регулирующих функций государства, повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок, укрепления рыночных институтов.

Оценка бюджетных последствий по каждой из статей бюджета приведена в Приложении, там же приведены общий баланс бюджета расширенного правительства и федерального бюджета на 2011–2020 годы.

Максимум структурного дефицита (разница между расходами и расчетным объемом доходов при базовой цене) достигается в 2016 году (1,9 % ВВП), а к 2020 году снижается до 0,8 % ВВП. Данный дефицит финансируется за счет чистых заимствований федерального бюджета. К 2020 году объем государственного долга практически достигает предельной величины в 25 % ВВП (22,6 % ВВП), что означает необходимость балансировки федерального бюджета с 2021 года на уровне структурных доходов.

Общий дефицит федерального бюджета достигает максимума (1,3 % ВВП) в 2013 году и сокращается к 2020 году до 0,4 % ВВП, при этом от 1/3 до половины данного дефицита покрывается за счет доходов от приватизации государственного имущества. Поскольку прогнозные цены на нефть выше базовых и фактический дефицит меньше структурного, часть доходов федерального бюджета направляется в Резервный фонд, который, тем не менее, не достигает в 2020 году нормативной величины в 6 % ВВП (5,6 % ВВП). Соответственно, возможность направить часть дополнительных доходов в Фонд национального благосостояния появляется уже после 2020 года.

Бюджет расширенного правительства на протяжении большей части рассматриваемого периода является сбалансированным с учетом оценки поступлений от приватизации.

5. Денежно-кредитная политика. Развилки и вызовы

В сфере денежно-кредитной политики основным вызовом является крайне высокая степень зависимости внутреннего спроса от внешних условий. Их влияние распространяется в экономике по многим каналам: напрямую через потребительский спрос, инвестиционный спрос, государственный спрос, наконец, — через потребительский спрос, стимулируемый расширением бюджетных расходов. Колебания в уровне цен и доходов от торговли углеводородами приводит к колебаниям в притоке валютных средств в экономику и, соответственно, к колебаниям валютного курса и размеров денежного предложения. *Для снижения уровня зависимости экономики от этих колебаний необходимо создать новый номинальный «якорь», альтернативный обменному курсу, и сформировать доверие рыночных агентов к этому «якорю».*

Для ресурсно-зависимой экономики объективно трудно поддерживать одновременно низкую инфляцию и ограничения на обменный курс. Такая политика возможна только за счет отказа от

возможности управлять процентными ставками, то есть в конечном счете внутренним спросом. Соответственно, *одна из развилок состоит в том, принимаем ли мы в качестве приоритета снижение инфляции (т. е. стабильность цен в национальной валюте) или стабильность обменного курса (т. е. фактически цен в иностранной валюте)*. Представляется, что *выбор должен быть сделан в пользу первого варианта*.

В этом случае в области денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе (до 2015 года) основной задачей Центрального банка будет решение проблемы высокой инфляции и снижение зависимости денежно-кредитной политики от внешних условий. Соответственно, можно выделить следующие основные вызовы в области денежно-кредитной политики:

- 1) Устойчивое снижение инфляции ниже уровня 5 % в год. Выполнение данного ориентира является необходимым (но недостаточным) условием для перехода к политике инфляционного таргетирования.
- 2) Минимизация влияния Центрального банка РФ на курсообразование на валютном рынке.
- 3) Ослабление негативного влияния на возможности снижения инфляции со стороны регулируемых цен и тарифов, а также возможной либерализации цен на энергоресурсы на внутреннем рынке.
- 4) Переход к использованию процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики.
- 5) Дестимулирование долларизации сбережений и долговых обязательств российских экономических агентов на территории РФ, повышение доверия российских экономических агентов к национальной валюте.

6. Основные сценарии и последствия их реализации (денежно-кредитная политика)

Основная развилка денежно-кредитной политики находится между реализацией политики по возможности быстрого сокращения инфляции, сопровождаемого краткосрочными негативными эффектами, но и значительным улучшением условий роста внутренних инвестиций в период 2013–2020 гг., и сохранением более высоких темпов роста ВВП в краткосрочной перспективе при хронической нехватке внутренних инвестиций в периоде 2013–2020 гг.

Соответственно, *инерционный сценарий* денежно-кредитной политики хорошо сочетается с инерционным сценарием бюджетной политики, когда сохранение относительно высокой инфляции сдерживает рост бюджетных расходов в реальном выражении. Политика денежных властей в этом сценарии включает в себя управляемое плавание рубля с целью замедления темпов укрепления реального курса и обеспечения притока иностранного капитала в страну для финансирования вложений в государственные облигации и частных инвестиций. Без притока иностранного капитала, исключительно за счет внутренних источников, финансирование предполагаемого дефицита федерального бюджета будет полностью вытеснять все частные инвестиции.

Предпочтительный сценарий: денежные власти предпринимают активные действия (см. набор мер ниже) по быстрому — за 1,5–2 года — снижению инфляции ниже 5 % в годовом исчислении. В последующем инфляция удерживается в диапазоне «средняя инфляция в ЕС +1,5–

2 п. п.». *Такой сценарий, безусловно, сопряжен с кратковременным ухудшением условий кредитования банками нефинансового сектора и, соответственно, замедлением темпов роста реального ВВП и инвестиций в основной капитал. Однако он позволяет уже к 2014–2015 гг. сформировать более благоприятные условия для экономического роста, чем в условиях следования инерционному сценарию.*

В пользу выбора именно подавления инфляции в качестве основной цели можно привести следующие основные аргументы:

- инфляция предопределяет выбор в пользу текущего потребления и низкую склонность к сбережениям (они обесцениваются), в результате образуется дефицит «длинных» денег в экономике, необходимых для крупных и долгосрочных инвестиций, и наоборот, возникает необходимость замещения их краткосрочными заимствованиями, повышающими риски в условиях ресурсной экономики;
- инфляция снижает эффективность денежно-кредитной политики, лишая в условиях ресурсной экономики Центральный банк возможности регулировать спрос, снижает доверие к национальной валюте;
- инфляция предопределяет высокие риски при инвестиционном планировании (при высоких темпах инфляции велика вероятность ошибки при оценке как доходности проекта, так и реальной стоимости заемных средств), соответственно, снижает объем инвестиций и возможные темпы роста экономики;
- инфляция затрудняет преодоление бедности и усиливает расслоение населения по доходам (инфляция в большей степени негативно влияет на доходы малообеспеченных слоев населения), что ведет к росту социальной напряженности.

7. Система предлагаемых мер (денежно-кредитная политика)

В отношении денежно-кредитной политики и снижения инфляции в рамках предпочтительного сценария предлагаются следующие меры (*оценки последствий их реализации также приведены в Приложении*).

1. Применение в политике ЦБ элементов модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (в 2012–2014 годах):

- обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутридневных колебаниях курса рубля);
- до полного перехода к режиму инфляционного таргетирования — сохранение в качестве операционной цели номинального курса рубля к бивалютной корзине; проведение валютных интервенций не только для сглаживания дневных и внутридневных колебаний, но и вблизи границ достаточно широкого коридора;
- расширение рефинансирования коммерческих банков за счет операций с ценными бумагами;
- повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.

2. Ограничение денежного предложения до момента снижения инфляции до уровня не выше 5 % в годовом исчислении:

- поддержание ставки рефинансирования ЦБ не менее чем на 1 п.п. выше текущей инфляции в годовом выражении;
- повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО;
- ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).

3. Институциональные меры, способствующие политике снижения инфляции:

- демополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
- проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов — ограничение их уровнем целевой инфляции на очередной календарный год.

4. Переход ЦБ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (с 2015 года):

- установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем на 1,5–2 п.п. прогнозный (целевой) уровень инфляции ЕЦБ, что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.);
- использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (залог, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов;
- максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют;
- дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля); отказ установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния);
- дискреционное установление Правительством РФ предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.

Комплекс мер по снижению инфляции

Применение данного комплекса мер позволит, помимо снижения инфляции до конца 2013 года не выше 5 % в годовом исчислении:

- создать предпосылки для выполнения рублем части функций резервной валюты (валюта иностранных эмиссионных ценных бумаг, резервная валюта для центральных банков стран – крупных торговых партнеров РФ и стран из географически близких регионов, валюта расчетов по ряду торговых операций);
- обеспечить дестимулирование долларизации сбережений и долговых обязательств российских экономических агентов на территории РФ;
- повысить уровень монетизации экономики России (до 80–100 % ВВП к 2020 году, в зависимости от развития российского финансового рынка, хода формирования в Москве международного финансового центра и выполнения рублем функций резервной валюты).

В результате *уже в 2013–2014 годах в России может быть достигнута инфляция около 4,5 % в год*, а процентные ставки по кредитам опустятся до 5,5–6,0 % в годовом исчислении. При этом ставки по депозитам останутся на уровне около 5 %, т. е. положительными в реальном выражении.

Для сравнения, в инерционном сценарии данный уровень инфляции может быть достигнут только за пределами 2015 года. При этом ставки по кредитам сохранятся в диапазоне 6,5–8,5 %, а по депозитам — упадут ниже уровня инфляции (4–4,5 %). Высокие кредитные ставки и дестимулирующий эффект отрицательной доходности депозитов будут поддерживать хронический недостаток внутренних инвестиций.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Инерционный сценарий</i>					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0
Темп роста М2 (% за год)	18,1	18,7	16,9	13,4	13,0
Курс рубля к доллару США (руб./\$)	28,6	28,7	30,1	32,2	32,2
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	8,5	7,5	7,0	6,8	6,5
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,0	4,7	4,3	4,1
<i>Предпочтительный сценарий</i>					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	5,5	5,0	4,5	4,0
Темп роста М2 (% за год)	16,0	13,5	9,8	9,5	10,3

Курс рубля к доллару США (руб./\$)	28,6	28,2	28,4	29,3	30,0
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	9,0	8,2	6,5	5,5	4,9
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,7	5,4	4,7	4,1

Необходимо осознавать, что *реализация такой антиинфляционной политики затруднена наличием следующих ограничений:*

- необходимостью монетизировать сальдо торгового баланса (ЦБ РФ не сможет полностью уйти с валютного рынка, чтобы не допустить слишком резких колебаний курса, особенно в условиях возобновления притока валюты по счету движения капитала);
- ограниченными масштабами влияния курса на внутренние цены (перенос изменения курса в цены при снижении курса рубля больше, чем в обратной ситуации);
- снижением доступности банковских кредитов для предприятий;
- вероятностью притока внешнего спекулятивного капитала из-за повышения процентных ставок и ожиданий укрепления номинального и реального курсов рубля;
- необходимостью исправления перекосов в относительных ценах (энергоресурсы, регулируемые цены и тарифы), что подразумевает более высокую инфляцию.

Наиболее серьезными выглядят *два негативных сопутствующих эффекта:*

- увеличение процентных ставок в краткосрочном периоде, что приведет к сокращению кредитования банками нефинансового сектора и, как следствие, замедлению темпов роста инвестиций и ВВП;
- расширение амплитуды колебаний курса рубля, что в условиях долларизированной экономики увеличивает неопределенность будущих доходов инвесторов и может провоцировать спекулятивный спрос на валюту.

Таким образом, в случае реализации политики ускоренного сокращения инфляции мы получаем краткосрочные негативные эффекты, но добиваемся значительного улучшения условий роста внутренних инвестиций в период 2013–2020 гг.

Инерционный сценарий предопределяет более высокие темпы роста в краткосрочной перспективе и хроническую нехватку внутренних инвестиций в 2013–2020 гг. Пример антиинфляционной политики Р. Рейгана и ФРС (П. Волкер) в начале 1980-х годов показывает, что продолжительность периода замедления роста при активной и последовательной антиинфляционной политике не превышает 1–1,5 лет:

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ставка по федеральным фондам	16,4	12,3	9,1	10,2	8,1	6,8	6,7	7,6

(% годовых)									
ИПЦ (% в год)	10,3	6,1	3,2	4,3	3,6	1,9	3,7	4,0	
Прирост ВВП (% в год)	2,5	-1,9	4,5	7,2	4,1	3,5	3,2	4,1	
Дефицит бюджета (% ВВП)	1,9	3,9	5,9	4,7	5,0	4,9	3,1	3,0	

Сценарий с отменой экспортных пошлин

Отдельным сценарием как для бюджетной, так и для денежно-кредитной политики является вариант с отменой экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и выравнивание цен на энергоресурсы на внутреннем и мировом рынках (с учетом транспортных издержек и уровня налогообложения). Однако в силу крайне высоких сопутствующих макроэкономических рисков и сложности их предварительного просчета и оценки данный сценарий не рассматривается нами как один из основных. Реализация данного сценария требует серьезной политической воли и готовности Правительства и Президента РФ принять на себя политические и экономические риски, связанные с возможными негативными экономическими и социальными эффектами на первых этапах его реализации (см. вставку ниже).

В качестве макроэкономических условий для разработки бюджетных сценариев нами был взят инновационный сценарий Минэкономразвития России (от 8 февраля 2011 года), скорректированный с учетом прогноза на 2012–2014 годы, представленный совместно с проектом федерального бюджета на 2012–2014 годы.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ВВП, в % к предыдущему году	104,1	103,7	104,0	104,6	104,9	104,4	103,3	103,5	103,5	105,2
Цены на нефть Urals (мировые), \$/барр.	109,0	100,0	97,0	101,0	105,0	107,0	111,0	115,0	118,0	122,0
Инфляция (ИПЦ) в среднем за год, % к предыдущему году	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0	5,0	4,5	4,7	4,0	3,3
Реальная заработная плата	103,6	104,8	105,9	106,0	105,7	105,2	103,9	104,1	104,5	106,2

Сценарий отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты

В рамках стратегической развилки развития российской экономики может быть рассмотрен следующий пакет преобразований:

— выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты;

— институциональные преобразования и создание системы ценовых стимулов к качественной модернизации экономики, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного влияния на окружающую среду.

При оценке последствий отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты необходимо принимать во внимание, что за счет пониженных внутренних цен на нефть напрямую субсидируются только две отрасли отечественной экономики. Это в большей степени нефтепереработка и в меньшей — химическая и нефтехимическая промышленность.

Безналоговые цены на бензин и другие нефтепродукты в России находятся примерно на уровне 60 % от безналоговых цен на российский бензин в Европе. Однако после включения налогов, затрат на распространение внутри страны и маржи в торговле конечные цены на бензин для промышленных потребителей, по нашим оценкам, находятся на уровне 80 % от европейских, а для населения — на уровне 95 % от европейских.

Это свидетельствует, что *в России складывается запредельная маржа в секторе оптовой и розничной торговли*. Соответственно, через пониженные цены на нефть на внутреннем рынке в большей степени субсидируются нефтепереработка (4,0 п. п. ВВП) и химия и нефтехимия (0,3 п. п. ВВП). По нашим оценкам, через пониженные конечные цены на нефтепродукты в большей степени субсидируются оптовые (промышленные) потребители — на 1,9 п. п. ВВП, население — на 0,1 п. п. ВВП. То есть из 4 п. п. ВВП субсидий в нефтепереработку конечным потребителям достается 2 п. п. ВВП, еще 2 п. п. ВВП остается в самой нефтепереработке.

В отечественной нефтедобыче и нефтепереработке доминируют вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), на долю которых приходится 90 % добычи нефти и 85 % производства нефтепродуктов. ВИНКи прибегают к схемам трансфертного ценообразования, то есть имеют возможность перераспределять прибыль между своими подсекторами: добычей нефти, производством нефтепродуктов, оптовой и розничной торговлей. В результате добавленная стоимость каждого этапа на пути от скважины до конечного потребителя существенно искажается для наблюдения и не может быть достоверно установлена на основании отчетности ВИНКов. Так как, за исключением химии и нефтехимии, вся добытая нефть в России потребляется самими ВИНКами, вопрос о внутренней безналоговой или налоговой цене на нефть не является приоритетным по сравнению с внутренними потребительскими ценами на нефтепродукты для промышленных предприятий и населения.

Преобразования по выравниванию внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты могут быть структурированы в следующие этапы.

На первом этапе проводится отмена экспортных пошлин на нефть (3,8 п. п. ВВП) и нефтепродукты (1,4 п. п. ВВП). При этом в нефтедобыче возникают дополнительные доходы с внешнего рынка непосредственно за счет отмены пошлины — 3,8 п. п. ВВП (это равно потерям бюджета), с внутреннего рынка за счет роста внутренних цен на нефть — 4,3 п. п. ВВП. В нефтепереработке, с одной стороны, возникают дополнительные доходы с внешнего рынка за счет отмены пошлины (потери бюджета — 1,4 п. п. ВВП) и с внутреннего рынка за счет роста цен. С другой стороны, возникают потери за счет роста цены входящей нефти.

На втором этапе проводится изъятие из нефтедобычи дополнительных доходов через НДС, без изменения стимулов к добыче нефти. На внешнем рынке повышение НДС компенсирует экспортную пошлину, обеспечивая бюджетную нейтральность (+3,8 п. п. ВВП в

бюджет), а на внутреннем рынке повышение НДС изымает у нефтедобычи ресурсную ренту, которая ранее через пониженные цены напрямую шла потребителям нефти (+4,3 п. п. ВВП).

В рамках третьего блока дополнительные бюджетные доходы (ресурсная рента) могут быть направлены:

а) на компенсацию выпадающих доходов от экспортной пошлины на нефтепродукты (1,4 п. п. ВВП, см. блок 1);

б) на компенсацию потерь потребителям энергоресурсов и населению вследствие повышения цен — путем снижения налогов, трансфертами, через снижение акцизов;

в) на покрытие текущих расходов бюджетов (государственные функции, развитие социальной сферы);

г) на инвестиции в экономику страны (стимулирование инноваций, инвестиции в инфраструктуру, инвестиции в фундаментальную науку и социальную сферу);

д) на создание финансовых резервов (Резервный фонд).

Рассматриваются три сценария возможного влияния описанных преобразований на российскую экономику.

Сценарий 1

Отмена экспортных пошлин, закрытый внутренний рынок нефтепродуктов при отсутствии модернизации нефтепереработки и низкой конкуренции, снижение акцизов на нефтепродукты для компенсации роста цен

Предпосылки:

1. Внутренний российский рынок в кратко- и среднесрочном периоде в определенной степени закрыт от иностранных производителей энергоресурсов, то есть на внутреннем рынке ВИНКи повышают цены до уровня монопольных.

2. Низкая скорость институциональных преобразований в отрасли.

3. Отсутствие модернизации и допуска иностранных производителей нефтепродуктов на отечественный рынок.

В результате реализации данного сценария *внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 32 %, при этом за счет снижения акцизов (компенсация роста цен) розничная цена растет в меньшей степени: +20,4 % для населения, +26,4 % для промышленных предприятий.*

Среди реальных инструментов макроэкономической политики в данном сценарии следует отметить отмену экспортной пошлины на нефть (-3,8 п. п. ВВП) и нефтепродукты (-1,4 п. п. ВВП), повышение НДС на нефть (+8,1 п. п. ВВП) и снижение акцизов на нефтепродукты на внутреннем рынке для сдерживания роста конечных цен для населения и промышленных потребителей. В остальном существующая ситуация, основными характеристиками которой являются отсутствие существенной конкуренции на внутреннем рынке, неэффективность отечественных НПЗ и наличие огромной (по европейским меркам) маржи в оптовой и розничной торговле, в целом будет сохраняться.

Сценарий 2

Отмена экспортных пошлин, постепенное открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, усиление конкуренции на рынке нефтепродуктов и постепенная модернизация нефтепереработки

В рамках второго сценария сделаны такие же стратегические предпосылки, что и в сценарии 1, за исключением качественных институциональных преобразований в отрасли (их обсуждение остается вне рамок настоящей записки), обеспечивающих:

1) большую конкуренцию между ВИНКами в секторе оптовой и розничной торговли внутри страны;

2) частичную конкуренцию отечественных ВИНКов с иностранными поставщиками нефтепродуктов (снижение до нуля импортной пошлины на нефтепродукты), которые, тем не менее, испытывают ограничения в поставках нефтепродуктов на внутренний российский рынок;

3) частичную модернизацию и повышение глубины переработки на российских НПЗ.

В результате реализации данного сценария внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 32 %, при этом за счет снижения акцизов и институциональных преобразований и модернизации происходит относительно меньший рост розничной цены на бензин: +11,6 % для населения, +20,0 % для промышленных предприятий.

С точки зрения реальных инструментов макроэкономической политики этот сценарий можно было бы охарактеризовать как «ручное управление», в силу того, что предполагается некоторое изменение положения по сравнению со сценарием 1 за счет административного регулирования деятельности монопольного и неэффективного сектора.

Таким образом, в этом сценарии нужно провести отмену экспортной пошлины на нефть (-3,8 п. п. ВВП) и нефтепродукты (-1,4 п. п. ВВП), повышение НДС на нефть (+8,1 п. п. ВВП) и снижение акцизов на нефтепродукты на внутреннем рынке для сдерживания роста конечных цен для населения и промышленных потребителей. Также предпринять дополнительные существенные усилия по административному регулированию рынка нефтепродуктов. В этом сценарии на российском рынке остается часть неэффективных НПЗ, которые существуют за счет переложения своих проблем неэффективности в цену потребителей.

Сценарий 3

Отмена экспортных пошлин, открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, конкурентная среда на рынке нефтепродуктов, модернизация нефтепереработки

В рамках третьего сценария предполагается практически совершенная конкуренция на внутреннем рынке нефтепродуктов между иностранными поставщиками и отечественными ВИНКами, осуществление комплекса институциональных преобразований в отрасли, позволяющих обеспечить высокий уровень конкуренции, качественное повышение глубины выработки на отечественных НПЗ, устранение неэффективных (немодернизируемых) участников рынка.

Механизм формирования внутренней безналоговой и внутренней конечной цены существенно различается по сравнению с первыми двумя сценариями. Цены на нефтепродукты формируются рыночными механизмами, отечественные ВИНКИ в наименьшей степени могут использовать свою рыночную власть на внутреннем рынке.

В силу того, что на отечественный рынок приходят иностранные компании, которые работают как с промышленными предприятиями, так и в рознице на уровне минимальной маржи,

отечественные ВИНКи вынуждены устанавливать в опте и рознице такие же цены, как и у иностранных компаний, запредельная торговая надбавка на внутреннем рынке существенно снижается.

В результате реализации данного сценария *рост безналоговой цены на нефтепродукты составляет +54 % (цена в Европе за вычетом транспортных издержек), причем розничная цена нефтепродуктов для потребителей за счет конкуренции с импортными поставщиками поднимается всего на 8,4 %, а для промышленных потребителей на 25,8 %* (за счет снижения акцизов и роста конкуренции в торговле).

С точки зрения реальных инструментов макроэкономической политики данный сценарий, на наш взгляд, наиболее понятен и прозрачен. Для запуска процессов модернизации отечественной нефтепереработки, повышения глубины переработки, уровня конкуренции внутри страны и, как следствие, снижения цены на нефтепродукты для конечных потребителей необходимо в первую очередь *открыть рынок для иностранных производителей бензина. После отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты вводится нулевая импортная пошлина на нефтепродукты.*

Наряду с мерами административного регулирования по недопущению нарушения антимонопольного законодательства, рыночные принципы конкуренции и свободной торговли будут способствовать *вытеснению с внутреннего рынка отечественных компаний, не способных или не готовых к модернизации и, в конечном итоге, установлению маржи в торговле бензином внутри страны в соответствии с лучшими примерами мировой практики.* Как и в первых двух сценариях, в этом сценарии нужно отменить экспортную пошлину на нефть и нефтепродукты, поднять соответственно НДС, убрать акцизы и импортные пошлины на нефтепродукты.

В сфере институциональных преобразований необходимо отметить развитие равноправной конкуренции как между ВИНКами, так и с иностранными игроками, развитие региональных бирж нефтепродуктов, повышение открытости и прозрачности работы отрасли, информационное обеспечение всех заинтересованных участников рынка достоверной и своевременной информацией.

Оценка совокупного эффекта на экономику, бюджет и социальную сферу по отдельным годам при различной скорости проведения реформы

В рамках оценки совокупного многопериодного эффекта на экономику мы отталкиваемся от третьего представленного сценария, как, на наш взгляд, наиболее соответствующего заявленной цели рационализации потребления энергоресурсов. *Если не проводить качественных институциональных изменений в отрасли, то, по сути, рост цен на нефть и нефтепродукты в конечном итоге через неэффективность и неспособность к модернизации отечественной нефтепереработки переложится на потребителей.* Такие неэффективные предприятия должны, с точки зрения общественного благосостояния, уйти с внутреннего рынка, а их выпуск должен быть замещен увеличением выпуска на модернизированных российских НПЗ и иностранными компаниями на конкурентных основах.

Исходя из модельных расчетов, повышение внутренних цен на нефть темпами ниже 10 % в год (рост цены нефтепродуктов для промышленных потребителей ниже 2,2 % в год) не приводит к сокращению выпуска ни в одном секторе экономики. Таким образом, пороговое значение безболезненного проведения реформ составляет около 12 лет. Однако в этом варианте (исходя из

чисто экономических, не политических, соображений) достаточно велики потери общественного благосостояния за 12 лет от продолжения субсидирования неэффективности нашей экономики.

В смысле общественного благосостояния нам представляется оптимальным проведение реформы за 6 лет. При этом совокупное падение ВВП оценивается ежегодно на уровне 0,2 % в первые годы, в которые происходит компенсация роста цен на нефтепродукты за счет акцизов (ВВП падает в основном за счет падения выпуска в нефтепереработке, химии и нефтехимии), и 1 % в последующие годы. В это время компенсация тенденции роста цен ее снижением за счет акцизов уже невозможна. Совокупное падение выпуска происходит в первую очередь за счет продолжения сокращения выпуска в нефтепереработке, химии и нефтехимии и дополнительно — в транспорте и связи. При сокращении данного срока до 4 лет совокупное падение ВВП оценивается ежегодно на уровне 1 % в первые годы и 3 % в последующие.

В обоих сценариях расчеты основываются на постепенной и равномерной отмене экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. При этом первую половину реформы (3 года в сценарии 3А и 2 года в сценарии 3Б) конечные цены на нефтепродукты удастся удерживать на прежнем уровне за счет снижения акцизов.

В сценарии 3А за счет плавного снижения экспортной пошлины и ее переложения в НДС достигается практически отсутствие негативного эффекта на экономику (относительное снижение ВВП за 6 лет на 3 %). Во всех отраслях, включая нефтепереработку, проходят качественные институциональные изменения, модернизация, переход на рациональное использование энергоресурсов. Совокупный бюджетный эффект от проведения реформы, то есть за счет прекращения субсидирования отечественной нефтепереработки, нефтехимии и в меньшей степени отечественных промышленных потребителей, оценивается в 1,96 п. п. ВВП.

Как уже было отмечено, эти дополнительные доходы могут быть направлены на компенсацию негативных последствий роста цен для населения и секторов экономики. В сценарии 3Б за счет более быстрого снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в экономике наблюдается падение выпуска за счет ускоренного выбытия предприятий, которые не успевают приспособиться к быстро меняющейся макроэкономической конъюнктуре. Совокупное падение выпуска к 2015 году оценивается на уровне 8 % ВВП, что эквивалентно потере 3,2 п. п. ВВП бюджетных налогов (от ВВП 2011 года) за счет налоговых сборов. Совокупный бюджетный эффект, тем не менее, оценивается положительно — в 0,28 п. п. ВВП.

На наш взгляд, наиболее оправданной политически, экономически и социально является реализация сценария, близкого к 3А, с минимизацией отрицательного влияния на экономический рост, но не растянутого по времени проведения реформы.

Оценка различных вариантов снижения ЕСН показывает (максимальное падение бюджетных доходов — 0,94 п. п. ВВП), что данные преобразования могут быть полностью и с запасом покрыты в сценарии 3А за счет снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Таким образом, компенсация снижения ЕСН может быть проведена за счет роста бюджетных доходов с нефтедобычи, которые они получают за счет роста внутренних цен.

Структурная перестройка налоговой системы на основе отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты

Модернизация и структурная перестройка российской экономики в средне- и долгосрочном периоде тесно связаны с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных

ресурсов, принадлежащих государству. *Консервация заниженных внутренних цен на углеводороды за новейшую историю России не привела к качественной модернизации* и повышению конкурентоспособности отечественной экономики. Российская нефтепереработка в мировых ценах уже более 20 лет создает отрицательную добавленную стоимость.

С целью стимулирования модернизации российской нефтеперерабатывающей отрасли и повышения глубины переработки нефти целесообразен переход к единой ставке экспортной пошлины на светлые и темные нефтепродукты, а также сближение данной ставки со ставкой экспортной пошлины на нефть. В целом следует ориентироваться на снижение и отмену экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты.

С учетом необходимости сохранения положительной рентабельности нефтепереработки, в течение некоторого времени целесообразно поэтапно реформировать экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты. На первом этапе экспортную пошлину на нефть снизить до уровня, обеспечивающего приемлемую экономическую эффективность нефтепереработки и отменить экспортную пошлину на нефтепродукты; на втором этапе (по завершении в основном модернизации российской нефтеперерабатывающей промышленности) отменить экспортную пошлину на нефть.

При этом ставка НДС при добыче нефти должна быть повышена для компенсации отмены экспортной пошлины на нефть. Кроме того, увеличение ставок должно учитывать величину дохода, полученного организациями в нефтяной и газовой отраслях от роста внутренних цен при снижении на эту величину налогов на потребителей продукции нефтегазового сектора (акцизов на нефтепродукты). Кроме того, при осуществлении указанных реформ могут быть существенно снижены ставки страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование (на 4–6 п. п.), налога на прибыль (в части, зачисляемой в федеральный бюджет).

Реформа налогообложения сырьевых отраслей может сопровождаться усилением экологической направленности налоговой системы. В среднесрочной перспективе может быть введен налог на углерод. Данный налог целесообразно начислять на тонну производимого топлива, применяя расчетные коэффициенты выбросов CO₂. Эти коэффициенты зависят от типа и класса топлива. Плательщиками налога будут организации, добывающие и реализующие ископаемое топливо. Таким образом, введение налога на углерод позволит бороться, во-первых, с парниковым эффектом и, во-вторых, с выбросами вредных веществ, которые коррелируют с выбросами CO₂.

В случае введения налога на углерод отмена экспортных пошлин на нефть может быть компенсирована частично за счет увеличения НДС и частично за счет налога на углерод. При установлении налога в размере 20 долл. (560 руб.) на тонну CO₂ поступления в бюджет составят примерно 1,2 трлн руб. Увеличение НДС на 1240 руб. за тонну реализованной нефти позволит собрать дополнительно 0,6 трлн руб. Это позволит провести фискально нейтральное сокращение экспортных пошлин на нефть до уровня 2 тыс. руб. за тонну нефти.

8. Ключевые меры бюджетной и денежной политики

I. Бюджетная политика:

1. Принятие нового бюджетного правила, состоящего из таких компонент, как:

- а) расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть;
- б) финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величины чистых заимствований и предельного размера государственного долга;
- в) конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема), снижение чистых заимствований (по усмотрению Правительства РФ) и пополнение Фонда национального благосостояния;
- г) в случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.

2. Обеспечение устойчивости федерального бюджета РФ.

2.1. Источники финансирования дефицита бюджета:

- а) осуществление государственных заимствований РФ преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск;
- б) реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях в соответствии с материалами профильной экспертной группы.

2.2. Доходная часть бюджета: реализация мер налоговой политики в соответствии с материалами профильной экспертной группы.

2.3. Расходы бюджета:

- а) общегосударственные вопросы (кроме обслуживания госдолга): сокращение численности государственных служащих менее чем на 1/3 (с распределением не более 50 % экономии на заработную плату оставшихся), индексация заработной платы государственных служащих ниже темпов инфляции, ревизия и повышение эффективности прочих направлений общегосударственных вопросов при неувеличении их номинальных объемов;
- б) национальная оборона: недопущение роста расходов по данной статье в озвученных, но не включенных в бюджет объемах (до 2,5–3 % ВВП ежегодно), сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу;
- в) национальная безопасность: недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу;
- г) национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство: отказ от большинства прямых субсидий экономике, пересмотр ФЦП, сокращение прямых бюджетных субсидий и расходов на ЖКХ, увеличение расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь — на дорожное строительство в соответствии с предложениями профильной экспертной группы — до 2 % ВВП);
- д) охрана окружающей среды: увеличение бюджетных расходов на 0,1 % ВВП (до 0,2 % ВВП);

- е) образование, культура, кинематография и СМИ: повышение расходов на образование в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, реструктуризация прямых бюджетных расходов на культуру, кинематографию и СМИ;
- ж) здравоохранение и спорт: повышение расходов на здравоохранение в соответствии с предложениями профильной экспертной группы;
- з) социальная политика, в том числе расходы Пенсионного фонда РФ и других внебюджетных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными экспертными группами («Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и преодоление бедности»);
- и) межбюджетные трансферты: изменение структуры, консолидация межбюджетных трансфертов в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, пересмотр правил выравнивания доходов региональных бюджетов, рост трансфертов регионам в связи с увеличением расходов на образование и здравоохранение.

II. Денежно-кредитная политика:

- 1) Переход ЦБ РФ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.
- 2) Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутрисуточных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора.
- 3) Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ — не менее, чем на один п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении, повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО.
- 4) Ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).
- 5) Институциональные меры:
 - а) демонополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
 - б) проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов (ограничение предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год).
- 6) Установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем на 1,5–2 п. п. прогнозный (целевой) уровень инфляции Европейского центрального банка, что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.)
- 7) Использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (залог, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов.
- 8) Максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют. Дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля). Отказ установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).

- 9) Дискреционное установление Правительством Российской Федерации предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.
- 10) Повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.

Параметры бюджета расширенного правительства, в % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ДОХОДЫ, в том числе	39,5	38,1	37,7	37,2	37,0	37,0	36,8	36,6	36,4	36,5
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Налог на прибыль	6,3	6,3	6,5	6,3	6,3	6,1	6,2	6,3	6,1	6
НДФЛ	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4	3,9	4,0
Страховые взносы	6,4	5,7	5,8	5,9	5,9	6	6	6,1	6,1	6,2
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Акцизы	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Налоги на имущество	0,9	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Таможенные пошлины	8,3	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,3	5,9	5,9	5,9
Прочие доходы	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
РАСХОДЫ, в том числе	37,7	38,0	38,1	37,9	37,6	37,3	37,2	37,1	36,5	35,9
Общегосударственные вопросы	2,8	2,65	2,5	2,5	2,2	2	1,8	1,7	1,6	1,5
Национальная оборона	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Национальная безопасность	2,7	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Национальная экономика, в. т. ч.	5,7	5,8	5,9	6,0	5,9	5,7	5,6	5,2	4,9	4,6
дорожное хозяйство	1,3	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
сельское хозяйство и рыболовство	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
связь и информатика	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

национальная экономика, кроме дорожного хозяйства, сельского хозяйства, связи и информатики	3,8	3,6	3,4	3,2	2,9	2,5	2,2	1,6	1,3	1,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,3	2,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	0,9
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Образование	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,5	4,8	5,3	5,3	5,3
Культура, кинематография	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
СМИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Здравоохранение	3,2	3,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Физкультура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Социальная политика, в т. ч.	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
суммарные расходы на трудовые пенсии (без социальных пенсий и компенсаций из бюджета)	8,1	7,9	7,6	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6	7,5	7,5
социальная политика, кроме расходов на трудовые пенсии	3,9	4,1	4,4	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5
Обслуживание госдолга	0,9	1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ	1,8	0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	0,6
ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Таблица 4

Параметры федерального бюджета (в % ВВП)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ДОХОДЫ , в том числе	21,1	20,1	19,5	18,9	18,4	18,2	17,9	17,4	17,4	17,4
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
внутренний	3,3	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
на импорт	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7
Налог на прибыль	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
на нефть	3,1	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	2,1
на газ	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Акцизы	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Вывозные пошлины	6,8	6,3	5,9	5,6	5,2	5,0	4,8	4,4	4,4	4,4
нефть	4,2	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
нефтепродукты	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0
газ	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
Ввозные пошлины	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Прочие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
РАСХОДЫ	20,6	21,5	21,2	20,1	19,7	19,4	19,1	18,7	18,4	17,8
ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ	0,5	-1,4	-1,7	-1,2	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,0	-0,4
ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

ПРИВАТИЗАЦИИ										
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РФ	11,2	12,4	13,8	14,7	15,8	17,6	19,1	20,5	21,9	22,6
<i>ДОХОДЫ ПРИ БАЗОВОЙ ЦЕНЕ (ОЦЕНКА)</i>	–	21,8	21,5	20,6	19,4	17,5	17,5	17,1	16,9	17,0
<i>СТРУКТУРНЫЙ ДЕФИЦИТ</i>	–	0,0	0,0	0,0	0,3	1,9	1,6	1,6	1,5	0,8
РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	3,3	4,0	4,5	5,1	5,6
ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ	5,2	4,8	4,4	4,0	3,0	2,8	2,7	2,9	2,8	2,7

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер бюджетной и денежной политики

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
1. Отход от бюджетных правил	<p>Принятие нового бюджетного правила, состоящего из следующих компонентов:</p> <p>1. Расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть.</p> <p>2. Финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величины чистых заимствований и предельного размера государственного долга.</p> <p>4. Конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема), снижение чистых заимствований (по усмотрению Правительства) и пополнение Фонда национального благосостояния.</p> <p>5. В случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.</p>	+	+	+	<p>Принятие нового бюджетного правила позволит ограничить дефицит федерального бюджета в 2012—2020 годах в пределах 1—2 % ВВП (структурный дефицит — не более 2 % ВВП), при этом объем государственного долга к 2020 году остается в рамках предельного значения 25 % ВВП, однако целевой размер Резервного фонда РФ — 6 % ВВП — не будет накоплен.</p> <p>Фонд национального благосостояния будет пополняться только после в 2020 года и сократится с 5,2 % ВВП до 2,7 % ВВП.</p> <p>Бюджет расширенного правительства в 2012—2020 годах будет преимущественно сбалансирован с учетом доходов от приватизации государственного имущества.</p>
2. Устойчивый дефицит федерального бюджета РФ:					
2.1. Источники финансирования дефицита бюджета	1. Государственные заимствования РФ (преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск).	+	+	+	<p>Рост объема государственного долга с 11,2 % в 2011 году до примерно до 22,6 % ВВП к 2020 году, расходов бюджета расширенного правительства на обслуживание государственного долга — с 0,9 % ВВП в 2011 году до 1,4—1,5 % ВВП в 2015—2020</p>

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
	2. Реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях (см. материалы профильной Экспертной группы)	+	+	+	гг. Реализация масштабной программы приватизации (по предложениям профильной Экспертной группы) позволит обеспечить доходы на уровне 0,3—0,5 % ВВП в год
2.2. Доходная часть бюджета	Меры налоговой политики (см. материалы профильной Экспертной группы)	+	+	+	Налоговые доходы бюджета расширенного правительства сокращаются в 2011—2020 годах примерно на 2,5—3,0 п. п. ВВП, федерального бюджета — на 3—3,5 п. п. ВВП. Децентрализация налоговой системы приводит к повышению доли доходов региональных и местных бюджетов в общем бюджете расширенного правительства с 30 до 42 %.
2.3. Расходы бюджета	В целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета и бюджета расширенного правительства в условиях нового бюджетного правила и сокращающейся доходной части бюджета, а также имеющихся предложений профильных Экспертных групп предлагаются следующие изменения структуры расходов бюджета расширенного правительства и федерального бюджета РФ:				
	Общегосударственные вопросы (кроме обслуживания госдолга): сокращение численности государственных служащих на менее чем на 1/3 (с распределением не более 50 % экономии на заработную плату оставшихся), индексация заработной платы государственных служащих ниже темпов инфляции, ревизия и повышение эффективности прочих направлений общегосударственных вопросов при неувеличении их номинальных объемов.	+	+	+	Сокращение данной статьи бюджета расширенного правительства на 1,3 % ВВП (с 2,8 до 1,5 %).
	Национальная оборона: недопущение роста расходов по данной статье в озвученных, но не включенных в бюджет объемах (до 2,5—3 % ВВП ежегодно), сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского	+	+	+	Сокращение данной статьи бюджетных расходов на 0,5 % ВВП (с 2,9 до 2,4 %).

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
	призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу.				
	Национальная безопасность: недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу	+	+	+	Сокращение данной статьи бюджета расширенного правительства на 0,4 % ВВП (с 2,7 до 2,3 %).
	Национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство: отказ от большинства прямых субсидий экономике, пересмотр ФЦП, сокращение прямых бюджетных субсидий и расходов на ЖКХ, увеличение расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь — на дорожное строительство в соответствии с предложениями профильной Экспертной группы — до 2 % ВВП)	+	+	+	Совокупный эффект от предлагаемых мер: сокращение расходов бюджета расширенного правительства на 2,1 % ВВП (с 7,7 до 5,6 %), при радикальной смене структуры расходов.
	Охрана окружающей среды	+	+	+	Увеличение бюджетных расходов на 0,1 % ВВП (до 0,2 % ВВП).
	Образование, культура, кинематография и СМИ: повышение расходов на образование в соответствии с предложениями профильной Экспертной группы, реструктуризация прямых бюджетных расходов на культуру, кинематографию и СМИ	+	+	+	Совокупный эффект от предлагаемых мер: рост расходов бюджета расширенного правительства на образование на 1,3 % ВВП (с 4,0 до 5,3 %).
	Здравоохранение и спорт: повышение расходов на здравоохранение в соответствии с предложениями профильной Экспертной группы	+	+	+	Увеличение бюджетных расходов на 1,0 % ВВП (с 3,5 до 4,5 %).
	Социальная политика, в том числе расходы Пенсионного фонда РФ и других внебюджетных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными Экспертными группами «Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и	+	+	+	Сохранение общего объема расходов расширенного правительства по данной статье к 2020 году на уровне около 12 % ВВП, при увеличении расходов в 2014—2018 годах до 12,6 % ВВП.

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
	преодоление бедности»				
	Межбюджетные трансферты: изменение структуры, консолидация межбюджетных трансфертов в соответствии с предложениями профильной Экспертной группы, пересмотр правил выравнивания доходов региональных бюджетов, рост трансфертов регионам в связи с увеличением расходов на образование и здравоохранение.	+	+	+	Увеличение общего объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на 0,5—0,6 % ВВП (с 1,1 до 1,6—1,7 % ВВП).
3. Сохранение высокой инфляции, высоких ставок по кредитам нефинансовому сектору	1. Переход ЦБ РФ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.		+	+	Снижение среднегодовой инфляции (по ИПЦ) в 2013—2014 годах до 4,5 %, поддержание в 2015—2020 годах инфляции на уровне 2—4 % в год (на 1,5—2 п. п. выше инфляции в зоне евро). Снижение номинальных ставок по кредитам нефинансовому сектору к 2015 году до уровня не выше 5 % в годовом исчислении, сохранение ставок по депозитам для населения в реальном положительном диапазоне. Повышение доверия российских экономических агентов к рублю, выполнение рублем части функций региональной резервной валюты. Повышение уровня монетизации ВВП России до 80—100 %.
	2. Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутридневных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора.	+	+		
	3. Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ — не менее чем на один п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении, повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО.	+	+		
	4. Ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).	+	+		
	5. Институциональные меры: —демонополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.; —проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения	+	+	+	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
	регулируемых цен и тарифов (ограничение предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год).				
	6. Установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем на 1,5—2 п. п. прогнозного (целевого) уровня инфляции Европейского центрального банка, что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.).			+	
	7. Использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (залог, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов.		+	+	
	8. Максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют. Дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля). Отказ установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).			+	
	9. Дискреционное установление Правительством Российской Федерации предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем			+	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
	целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.				
	10. Повышение информативности и прозрачности решений Совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.	+	+	+	

Глава 5

Налоговая политика

Основные выводы и рекомендации:

- *Почти половину доходов федеральный бюджет получает от ТЭКа. Это системный фактор нестабильности. Ухудшение конъюнктуры может привести к снижению налоговых поступлений.*
- *Эффективность налоговой системы снижается из-за увеличения числа льгот, выданных без всестороннего продумывания последствий.*
- *Необходимо повышение опережающими темпами ставок акцизов на алкоголь и табачную продукцию.*
- *Следует усилить прогрессивность налогообложения доходов и имущества (НДФЛ — за счет развития системы вычетов).*
- *Следует усилить роль таможенно-тарифного регулирования как инструмента торговой политики.*
- *Необходимо радикальное упрощение и улучшение налогового и таможенного администрирования.*

1. Текущая ситуация, проблемы, риски и вызовы налоговой системе

Налоговая система обеспечивает перераспределение средств от экономических агентов к государству и, с одной стороны, формирует базу государственных расходов, а с другой — систему сигналов экономическим агентам, оказывая влияние на их экономическую активность и в конечном счете — на темпы и качество экономического роста.

В настоящее время можно говорить о следующих мировых тенденциях в сфере налогообложения. Ставки прямых налогов снижаются. Так, средняя ставка налога на доходы корпораций 17 стран ОЭСР в 1990 г. составляла 41,8 %, в 1997 г. — 38,3 %, а в 2006 г. — уже 30,8 %. В 2007—2011 гг. ставки данного налога не столь значительно, но продолжали снижаться. При этом ставки косвенных налогов растут. В частности, в последнее десятилетие во многих странах были увеличены ставки налога на добавленную стоимость (Бельгия, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Швейцария и др.). Более высокие ставки налогов на потребление и более низкие ставки налогов на труд и капитал позволяют повысить конкурентоспособность национальной экономики.

В области налогового администрирования следует отметить упрощение процедур с помощью внедрения информационных технологий, переход к выборочным проверкам налогоплательщиков на основе оценки рисков, усиление контроля за трансграничными операциями и развитие информационного обмена между налоговыми органами разных стран.

Указанные тенденции могут объясняться необходимостью улучшения качественных характеристик налоговой системы, в том числе в ответ на кризисные явления в мировой экономике.

В развивающихся странах высокая налоговая нагрузка не позволяет достичь конкурентных преимуществ, компенсирующих технологическое и институциональное отставание, и в конечном итоге консервирует неразвитость рынков, их слабую включенность в мировую торговлю и международное разделение труда.

В России выполнение функций налоговой системы осуществляется в условиях высокой зависимости поступающих доходов не только от циклов экономической активности (как во всех странах с рыночной экономикой), но и от текущей конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей.

В 2010 г. уровень налоговой нагрузки на экономику составил 32,4 % ВВП, при этом определяющее влияние на доходы бюджета расширенного правительства оказали поступления от налога на прибыль организаций, НДС и косвенных налогов. Структура российской экономики (в отраслях ТЭКа производится до 9 % ВВП) и сырьевая ориентированность экспорта (2/3 экспорта приходится на отрасли ТЭКа) предопределяет то, что **46,5 % доходов федерального бюджета и 24,6 % доходов бюджета расширенного правительства в условиях 2010 г. формировались через систему нефтегазовых доходов**, размер которых зависит от мировых цен на нефть.

В 2010 г. в результате увеличения физических объемов добычи и экспорта углеводородов, а также роста мировых цен на энергоносители прирост поступлений нефтегазовых доходов составил 0,9 п. п. ВВП по сравнению с уровнем 2009 г. Одной из задач налоговой системы в этих условиях

является снижение рисков для доходной части бюджета в связи с возможными конъюнктурными колебаниями.

Кроме описанного выше **системного фактора риска, связанного с зависимостью от конъюнктуры цен**, в ближайшее десятилетие налоговая система России столкнется с масштабными вызовами, которые обусловлены необходимостью

- 1) адаптации к процессу **старения населения**;
- 2) оптимизации налоговой нагрузки на экономику в связи с **вероятным снижением рентных поступлений** в бюджет в среднесрочной перспективе.

Таким образом, **при сохранении тенденции к увеличению обязательств в сфере пенсионного обеспечения и национальной обороны может возникнуть необходимость увеличения налоговой нагрузки**, что негативно скажется на перспективах экономического роста.

Один из возможных ответов на указанные выше вызовы — снижение расходов бюджета (см. главу «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»). Однако принятый в настоящее время уровень расходных обязательств по многим причинам — политическим, социальным и пр. — не будет, скорее всего, существенно снижен в ближайшие годы. Кроме того, существует риск давления в сторону введения дополнительных налоговых льгот, мотивированных задачами модернизации, что, по сути, означает дополнительные расходы бюджета.

Бессистемное расширение налоговых льгот, без всесторонней оценки их потенциального влияния на доходы бюджета, качественные характеристики налоговой системы и экономическую активность, также является угрозой макроэкономической стабильности. В последние годы наметилась тенденция к расширению перечня налоговых льгот и освобождений по основным налогам: Налоговый кодекс был дополнен значительным числом новых положений, устанавливающих налоговые льготы. Кроме того, в налоговом законодательстве сохраняются льготы и освобождения, имеющие узкий, практически индивидуальный характер.

Недостаточная прозрачность налогового администрирования является одним из значимых факторов, подавляющих деловую активность и препятствующих выходу предпринимательской деятельности из тени. Поэтому задача улучшения налогового администрирования непосредственно связана с задачей стимулирования экономического роста.

В целом можно выделить следующие **основные вызовы для российской налоговой системы**:

- 1) Высокая зависимость бюджетных доходов от текущей конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей;
- 2) Невозможность снижения уровня бюджетных расходов, угроза дальнейшего их роста в краткосрочной перспективе;
- 3) Рост социальных обязательств в связи с неблагоприятным демографическим трендом и несбалансированностью пенсионной системы;
- 4) Неравномерное распределение налоговой базы и налоговых доходов по территориям;
- 5) Недостатки налогового администрирования, использование его в целях коррупции и как инструмента конкурентного и политического давления.

2. Основные сценарии развития налоговой системы

Нами рассматриваются два сценария в области бюджетной и налоговой политики. В условиях первого, **инерционного сценария** *возникнет необходимость повышения налоговой нагрузки примерно на 1 процентный пункт ВВП по сравнению с действующим уровнем в связи с ростом расходных обязательств*. При реализации данного сценария меры налоговой политики будут направлены на решение проблемы финансирования растущих расходов бюджета. При сохранении существующей структуры налоговой системы будет происходить повышение ставок тех или иных налогов, а также несистематическая (разовая) инвентаризация и оптимизация предоставления налоговых льгот. Этот сценарий оценивается в целом как негативный в отношении его вероятного влияния на экономический рост.

В условиях второго, **предпочтительного сценария** обеспечивается предсказуемость и стабильность российской налоговой системы при принятии мер, отвечающих указанным выше основным вызовам. Реализация данного сценария способна оказать положительное влияние на инвестиционный климат и экономическое развитие. Кроме того, в этом сценарии предполагается движение в направлении децентрализации налоговых поступлений.

Условием реализации предпочтительного сценария является изменение структуры расходов бюджета (см. главу «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»), проведение системной пенсионной реформы (см. главу «Реформа пенсионной системы»), комплексное решение задач, связанных с улучшением качественных характеристик налоговой системы, включая простоту администрирования и исполнения налогового законодательства.

Снижение общего уровня налоговой нагрузки на российскую экономику представляется возможным при реализации мер, которые выходят за рамки собственно налоговой политики.

Во-первых, это снижение уровня бюджетных расходов и бюджетных обязательств. Только если данное условие будет выполнено, с учетом обеспечения конкурентоспособности российской юрисдикции (особенно в рамках интеграционных объединений на территории СНГ), уровня развития отечественной экономики, волатильности доходов бюджета в зависимости от мировой конъюнктуры сырьевых рынков и ограниченной возможности бюджетных правил по сдерживанию роста бюджетных обязательств при благоприятной конъюнктуре, движение в сторону снижения ставок прямых налогов выглядит целесообразным.

Во-вторых, это комплексная перестройка российской налоговой системы на основе отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (подробнее см. раздел «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»).

Однако, поскольку соответствующие меры требуют выполнения ряда (в том числе институциональных) условий, снижение общего уровня налоговой нагрузки на российскую экономику не рассматривается в качестве основного сценария.

Можно выделить также следующие возможные направления развития налоговой системы, которые отвечают определенным вызовам, но в настоящее время не рассматриваются в качестве основных в связи с необходимостью выполнения ряда условий, находящихся за рамками налоговой политики.

Задача предоставления бóльших свобод регионам и муниципалитетам может потребовать существенной децентрализации российской налоговой системы. В данном случае речь идет не столько о передаче тех или иных доходных источников на уровень регионов или муниципалитетов, сколько о специальных мерах, способных увеличить доходную базу региональных и местных бюджетов (в частности, могут рассматриваться такие меры, как введение налога с продаж в дополнение к НДС без снижения его ставки и переход к уплате налога на доходы физических лиц по месту жительства).

Важной развилкой является выбор направления совершенствования налогов в пользу формирования более нейтральной налоговой системы или в пользу более масштабного использования налоговых инструментов, в том числе налоговых льгот, для стимулирования структурной перестройки экономики. Если выбрать первый вариант, то следует максимально расширять базу налогов, отменять налоговые льготы, снижать налоговые ставки, учитывая при этом особенности деятельности в отдельных секторах экономики для обеспечения равных условий налогообложения. Второй вариант предполагает активное использование налоговых инструментов для создания стимулов модернизации экономики, ее диверсификации, роста несырьевых отраслей. В этом варианте возможно появление в налоговой системе специальных инструментов, направленных на стимулирование инвестиций (например, аналога принятого в развитых странах налогового кредита, который представляет собой вычет из налоговых обязательств определенного процента затрат на установленные цели), при росте налоговых ставок.

3. Система мер, способствующих реализации предпочтительного сценария

(подробнее см. в Приложении «Основные предлагаемые меры, сроки их реализации, оценка бюджетных последствий»)

В рамках предпочтительного сценария предлагается реализовать следующий набор мер в области налоговой политики (свод мер и оценок бюджетных последствий их реализации см. в таблице в Приложении).

1) В условиях высокого уровня зависимости доходов бюджета от конъюнктуры мировых рынков целесообразно **увеличить структурную составляющую налоговой системы.**

а) Наименее зависимыми от конъюнктурных факторов являются поступления налога на добавленную стоимость: увеличению поступлений данного налога может способствовать, в частности, оптимизация перечня освобождений от НДС, в том числе в форме применения ставки 0 % (см. ниже). Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о переходе к единой ставке НДС на уровне его текущей базовой ставки (18 %).

б) Как показывает мировой опыт, повышение налогов на потребление при одновременном снижении налоговой нагрузки на труд и капитал позволяет повысить конкурентоспособность экономики. Среди налогов на потребление, ставки которых целесообразно увеличить, следует назвать акцизы на табак и алкоголь.

Ставки акцизов на алкогольную и табачную продукцию целесообразно индексировать опережающими темпами по сравнению с другими подакцизными товарами. Величина акциза на указанные виды подакцизных товаров должна со временем приблизиться к среднеевропейскому уровню. Предложение ускоренно повышать акцизы на алкоголь и табак способствует также реализации мер политики по охране здоровья населения (см. главу 13).

Следует отметить, что увеличение акцизов на алкогольную продукцию может рассматриваться как мера, способствующая увеличению доходов региональных бюджетов, поскольку они зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %.

При этом радикальное повышение акцизов на табачные изделия и алкоголь должно сопровождаться принятием ряда сопутствующих решений, препятствующих распространению контрабандной и контрафактной продукции на внутреннем рынке, в частности — направленных на усиление контроля за розничными продажами без уплаты акциза на территории Российской Федерации и усиление ответственности за это.

2) **Реформирование налогообложения нефтяного сектора.**

Налоговая политика по отношению к нефтяному сектору экономики должна учитывать объективное ухудшение условий добычи. Новые нефтяные

месторождения, как правило, характеризуются более сложными горно-геологическими и географическими условиями, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Освоение таких месторождений при общей системе налогообложения во многих случаях экономически неэффективно. Это требует реформирования системы налогообложения нефтяной отрасли, ее адаптации к ухудшению условий развития. Основными направлениями такого реформирования должны стать *совершенствование налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), реформа вывозных таможенных пошлин и введение налога на дополнительный доход (НДД)*.

а) **Совершенствование налога на добычу полезных ископаемых.** Объективное ухудшение условий развития нефтяной отрасли требует дифференциации налоговой нагрузки на добычу нефти с учетом экономической эффективности разработки месторождений. Такая дифференциация должна осуществляться путем снижения ставки НДПИ для отдельных регионов (неосвоенные регионы с отсутствующей инфраструктурой), континентального шельфа и отдельных категорий месторождений (мелкие и выработанные месторождения), которые характеризуются повышенными затратами на разработку. Следует также рассмотреть вопрос о возможности перехода к адвалорному НДПИ (роялти), налоговой базой которого является стоимость нефти в пункте ее добычи (цена реализации нефти за вычетом транспортных расходов по ее доставке). Это позволяет учесть при налогообложении различия в транспортных затратах нефтепроизводителей, обусловленные их географическим положением. Для сохранения прогрессивности налоговой системы в случае перехода к адвалорному НДПИ следует установить прогрессивную зависимость ставки налога от мировой цены на нефть.

б) **Реформа вывозных таможенных пошлин.** В рамках решения задач структурной перестройки, модернизации и повышения энергоэффективности российской экономики необходимо проведение реформы экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Такая реформа является чрезвычайно серьезной экономической мерой, требующей комплексного подхода. Действующие в настоящее время экспортные пошлины, помимо субсидирования российской нефтепереработки, поддерживают разрыв между внутренними и мировыми ценами на нефть и нефтепродукты. В случае отмены экспортных пошлин внутренние цены на нефть и нефтепродукты повысятся до уровня мировой цены минус средние затраты на транспортировку на экспорт, поскольку именно такой уровень внутренних цен будет обеспечивать равную эффективность поставок на внутренний и на внешний рынок.

Повышение внутренних цен на нефть и нефтепродукты в результате реформы экспортных пошлин создаст для субъектов рынка правильные ценовые ориентиры, повысит стимулы к росту энергоэффективности и повышению глубины переработки нефти, будет способствовать снижению энергоемкости российской экономики, позволит высвободить дополнительные ресурсы нефти для экспорта.

Основная проблема такой реформы заключается в том, что неизбежный при отмене экспортных пошлин рост внутренних цен на нефтепродукты может негативно отразиться на экономическом росте, оказать негативное влияние на потребителей,

привести к снижению конкурентоспособности отдельных секторов и повышению социальной напряженности. Для нефтеперерабатывающей промышленности, характеризующейся чрезвычайно низким технологическим уровнем, негативный эффект отмены экспортных пошлин заключается в том, что при росте внутренней цены на нефть до уровня мировой цена минус затраты на транспортировку на экспорт не обеспечивается приемлемая экономическая эффективность подотрасли. Сохранение положительной рентабельности нефтепереработки требует ее субсидирования путем поддержания внутренних цен на нефть на уровне ниже мировых, что обеспечивается применением экспортной пошлины на нефть.

В связи с этим отмена экспортных пошлин не может быть произведена одномоментно, а должна предполагать определенный переходный период, необходимый для технологической перестройки. Целесообразно поэтапное реформирование экспортных пошлин: на первом этапе осуществляется снижение экспортной пошлины на нефть (до уровня, обеспечивающего сохранение приемлемой экономической эффективности нефтепереработки) и отмена экспортной пошлины на нефтепродукты; на втором этапе, по мере модернизации российской нефтеперерабатывающей промышленности, экспортная пошлина на нефть отменяется. Поэтапное снижение позволит минимизировать негативные экономические последствия отмены экспортных пошлин.

Компенсацию снижения и отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты целесообразно осуществлять за счет повышения ставки НДС при добыче нефти. В случае, если НДС будет повышен ровно на величину выпадающих поступлений от экспортных пошлин, нефтяные компании получают дополнительный доход за счет повышения цен реализации нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке. Данный доход по существу является рентным доходом, поэтому правомерно его изъятие в пользу государства. Такое изъятие может быть осуществлено путем дополнительного повышения НДС на величину образующегося в нефтяном секторе в результате повышения внутренних цен дополнительного дохода. Возникающие в результате у государства дополнительные доходы для компенсации негативных эффектов можно разделить между отраслями — потребителями нефтепродуктов и населением через снижение других налогов.

В ходе подготовки реформы экспортных пошлин должны быть решены следующие вопросы: темпы снижения и сроки полной отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты; соотношение ставок экспортных пошлин на нефть и продукты переработки в течение переходного периода; проведение в отрасли институциональных преобразований, способствующих повышению конкуренции на внутреннем рынке нефтепродуктов; уровень снижения налоговой нагрузки на потребителей нефтепродуктов.

- с) **Введение налога на дополнительный доход.** Ухудшение условий добычи нефти требует применения более гибких инструментов налогообложения. Наиболее совершенной формой налогообложения добычи нефти, применяемой в развитых странах, является налогообложение дополнительного (чистого) дохода. Такое налогообложение обеспечивает автоматическое приведение налоговой нагрузки в соответствие с конкретными условиями добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход (как при

применении НДС и экспортной пошлины), но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. В результате не возникает экономических препятствий для освоения нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку.

Введение налога на дополнительный доход (НДД) целесообразно для новых нефтяных месторождений, разработка которых требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. На первом этапе для апробации нового механизма налогообложения применение данного налога может распространяться на ограниченный круг таких месторождений, например, на нефтяные месторождения на континентальном шельфе, разработка которых характеризуется наиболее высокими затратами и не может быть осуществлена в рамках общей налоговой системы.

Применение налога на доход целесообразно сочетать с НДС, который в таких случаях должен взиматься по пониженной ставке (например, с понижающим коэффициентом 0,2). Применение НДС обеспечит гарантированное поступление доходов государству с момента начала добычи нефти, а в случае единой ставки налога на доход — прогрессивность налогообложения по цене на нефть. При применении налога на доход ставка экспортной пошлины на нефть, добываемую по таким проектам, должна быть значительно снижена или установлена нулевым уровне.

По сравнению с режимом НДС налогообложение дополнительного дохода является существенно более сложным с точки зрения налогового администрирования. Такая налоговая система создает потенциальные возможности и определенные стимулы к занижению производителями своих налоговых обязательств, что может привести к относительному уменьшению доходов государственного бюджета. Необходимыми условиями эффективного применения в нефтяной отрасли специального налога на доход являются применение для целей исчисления налога рыночных цен на нефть и организация эффективного контроля затрат налогоплательщиков.

В ходе подготовки введения НДД должны быть также решены следующие вопросы: конструкция НДД (налог на дополнительный доход с прогрессивной ставкой, зависящей от уровня доходности проекта, или налог на финансовый результат с единой ставкой); область первоначального применения НДД (на всех новых месторождениях или только на месторождениях на континентальном шельфе); единый или различные налоговые режимы для месторождений на суше и на континентальном шельфе; ставки других отраслевых налогов (НДС, экспортная пошлина) при применении НДД; сроки введения НДД для новых нефтяных месторождений; возможности и сроки введения НДД для разрабатываемых участков недр.

Переход от НДС и экспортной пошлины к налогообложению получаемого дохода соответствует мировым тенденциям. Основным трендом в мировой практике налогообложения нефтяной отрасли является уменьшение значения налогов, основанных на выручке либо полный отказ от их применения в пользу налогов, основанных на чистом доходе.

3) Реформирование налогообложения газового сектора.

- a) Существуют предпосылки для увеличения налоговой нагрузки на газовый сектор. Такое увеличение может быть произведено путем повышения ставки НДС при добыче природного газа. В условиях значительного роста цен на газ на внутреннем рынке, на котором реализуется более 70 % добываемого газа, целесообразна **индексация ставки НДС на газ в соответствии с ростом цены на газ на внутреннем рынке**. Это обеспечит сохранение относительного (в процентах к цене) уровня налоговой нагрузки на добычу газа и соответствующее увеличение налоговых поступлений. Целесообразно также обеспечить **прогрессивность ставки НДС на газ**. В этих целях для индексации ставки НДС может быть использована специальная формула, обеспечивающая с ростом внутренней цены на газ повышение ставки налога как в абсолютном, так и в относительном выражении (в процентах к цене).

Повышение внутренней цены на газ до уровня равной эффективности его поставок на внутренний рынок и на экспорт приведет к образованию в газовом секторе существенного дополнительного дохода. В связи с этим правомерна постановка вопроса об изъятии данного дополнительного дохода в пользу государства путем соответствующего повышения ставки НДС. В этом случае рост поступлений НДС от газового сектора позволит произвести снижение отдельных налогов общего применения, снизить налоговую нагрузку на несырьевые отрасли экономики.

- b) Целесообразна также **дифференциация ставки НДС на газ** в зависимости от условий добычи газа. Такая дифференциация должна осуществляться по итогам тщательного анализа экономических условий деятельности газовой отрасли с целью определения себестоимости газа, добываемого в различных условиях, и доходности от его реализации. При этом должно выполняться требование минимизации административных проблем при дифференциации.

При дифференциации ставки НДС на газ целесообразно предоставление налоговых льгот для следующих категорий месторождений:

- новые месторождения, разработка которых предусмотрена Энергетической стратегией и другими перспективными документами, но которые при действующей налоговой системе не могут быть вовлечены в освоение;
- разрабатываемые месторождения, продолжение добычи газа на которых при действующей налоговой системе будет нерентабельно (прежде всего, выработанные месторождения, обладающие ресурсами низконапорного газа).

В целях дифференциации ставки НДС на газ целесообразна реализация следующих мер:

- установление территориальных понижающих коэффициентов к ставке НДС на газ для новых месторождений, расположенных на севере Западной Сибири, в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке и на континентальном шельфе;
- установление понижающего коэффициента к ставке НДС на газ, добываемый на газовых месторождениях с выработанностью запасов более 80 %.

В дальнейшем на новых газовых месторождениях целесообразно введение **налога на дополнительный доход**, который обеспечит автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий разработки месторождений.

В перспективе также может быть рассмотрен вопрос о введении **прогрессивного налогообложения в других отраслях сырьевого сектора** (уголь, калий, металлы и др.).

4) Независимо от сценариев реформирования пенсионной системы должны быть поставлены вопросы о целесообразности **возврата к единому социальному налогу и передачи администрирования соответствующих платежей налоговым органам**.

Принятое решение о замене единого социального налога страховыми взносами и изменении их шкалы в пользу более регрессивной, а также об увеличении ставки с 1 января 2011 г. **не обеспечивает долгосрочную сбалансированность пенсионной системы, но в то же время резко увеличивает налоговую нагрузку и усложняет налоговое администрирование. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики налоговая нагрузка на труд и капитал снижается, а на потребление — увеличивается.**

В этой связи в числе приоритетов налоговой политики должно быть установлено неувеличение тарифов страховых взносов в рассматриваемом периоде, в том числе после окончания двухлетнего периода, на который предусмотрены снижение общей ставки страховых взносов с 34 до 30 % и введение дополнительной ставки 10 % для выплат в пользу физических лиц, превышающих установленную границу (512 тыс. руб. в 2012 г. и 537 тыс. руб. в 2013 г.).

5) Для повышения уровня справедливости налоговой системы следует **усилить прогрессивность налогообложения доходов и имущества**.

а) Целесообразно сохранить плоскую шкалу налога на доходы физических лиц, при этом разумной мерой по увеличению прогрессивности налоговой системы является увеличение необлагаемого минимума (стандартного налогового вычета) до уровня, сопоставимого с МРОТ (с 1 июня 2011 г. 4611 руб.).

Вариант, предполагающий отказ от необлагаемого минимума в пользу предоставления повышенных стандартных вычетов налогоплательщикам на второго и последующих детей, является мерой скорее стимулирующей, нежели отвечающей задаче увеличения прогрессивности налогообложения. Кроме того, отказ от необлагаемого минимума делает налоговую систему менее нейтральной.

б) Кроме того, целесообразно провести реформу имущественного налогообложения.

При росте роли налога на недвижимость в налоговой системе прогрессивность повышается независимо от степени прогрессивности налогообложения недвижимости в собственности отдельного налогоплательщика, поскольку владение недвижимостью неоднородно между группами налогоплательщиков с низкими и с высокими доходами.

Необходимо создание кадастра объектов недвижимости, а также системы ее массовой оценки. Ставки налога могут быть установлены после получения данных о кадастровой оценке объектов недвижимости.

- с) Впоследствии налог на имущество организаций также должен взиматься с недвижимого имущества на основании его кадастровой оценки.

Реформирование налога на недвижимость можно также рассматривать как меру, способствующую децентрализации налоговой системы.

- б) Для повышения нейтральности и эффективности налоговой системы следует **оптимизировать предоставление налоговых льгот**.

Представляется целесообразным вернуться к принципу «широкая налоговая база — низкая налоговая ставка», который выступал одним из основных при принятии Налогового кодекса.

- а) Следует, прежде всего, **отказаться от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния**, а также согласовывать введение налоговых льгот с бюджетными проектировками, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе. Кроме того, элементом налоговой политики должно стать регулярное проведение анализа ранее установленных льгот, оценка эффективности их действия, что позволит принимать решения об их продлении или отмене.
- б) Целесообразно введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов бюджета.
- с) Реализация мер, указанных в пунктах а и б, должна позволить сократить перечень льгот и освобождений по основным налогам. В частности, **приблизить перечень освобождений от НДС к стандартным**, обусловленным соображениями администрирования. Это финансовые и страховые услуги, операции с недвижимостью, общественные и квазиобщественные блага, услуги в области культуры и искусства, лотереи и тотализаторы, некоммерческая деятельность некоммерческих организаций. А также сократить перечень товаров (работ, услуг), облагаемых НДС по ставке 0 %, до перечня позиций, которые непосредственно связаны с экспортом.
- д) Стимулирующие меры могут не иметь характера налоговых расходов (например, нулевая ставка НДС при экспорте), а представлять собой элементы структуры налоговой системы. В части стимулирующих мер, не являющихся, по сути, налоговыми льготами, следует предоставить **право применять нулевую ставку налога на прибыль некоммерческим организациям (включая бюджетные), осуществляющим деятельность во всех социально значимых областях, а не только в сфере образования и здравоохранения**, в том числе организациям науки.
- е) Целесообразно перейти **от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки** в части специальных налоговых режимов, применяемых для малого бизнеса с целью развития конкуренции, упрощения учета доходов и расходов для целей налогообложения и сокращения возможностей для налоговой оптимизации и уклонения. А вмененное налогообложение применять исключительно для микропредприятий (с 1—5 наемными работниками), оказывающих услуги населению. Применение налога на реальные денежные потоки

должно сопровождаться адекватными правилами идентификации налогоплательщиков, учитывающими их возможную аффилированность.

Реализация указанных мер в части специальных налоговых режимов позволит рассмотреть вопрос о предоставлении малым предприятиям возможности добровольно включаться в НДС-оборот.

7) *Для повышения уровня справедливости и эффективности налоговой системы, включая упрощение администрирования и исполнения требований налогового законодательства, целесообразно принять ряд мер в области налогового администрирования.*

На сегодня процессуальная регламентация деятельности налоговых органов вполне соответствует мировым аналогам, однако недовольство их работой в обществе по-прежнему высоко. Основной причиной такого положения является **высокая степень неопределенности налогового законодательства** и правоприменительной практики при неэффективности судебной системы, не обеспечивающей налогоплательщику реальных возможностей по защите своих прав.

Такое положение дел не позволяет налогоплательщикам прогнозировать налоговые последствия сделок и повышает риски хозяйственной деятельности, негативно влияет на общий деловой климат в стране. Широкие возможности для толкования налогового законодательства создают почву для коррупции и использования налоговых органов в качестве инструмента конкурентного и политического давления. Вместе с тем в поисках решения этой проблемы необходимо сознавать невозможность полного отказа от использования общих понятий и оценочных категорий в налоговом праве.

- a) С учетом этого **основной задачей совершенствования системы налогового администрирования в среднесрочной перспективе является повышение степени определенности законодательства без ущерба для его эффективности.** Необходимо провести ревизию налогового законодательства на предмет выявления в нем внутренних противоречий, пробелов и неясностей. Нормы, допускающие неоднозначное толкование, должны быть конкретизированы во всех случаях, когда это возможно без риска создания широких лазеек для уклонения от налогообложения. **При доработке Налогового кодекса следует ориентироваться на преобладающие в судебной практике толкования различных норм налогового права.**
- b) В случаях, когда отказ от использования оценочных категорий в налоговом праве нецелесообразен, наполнение их конкретным содержанием должно быть изъято из компетенции рядовых налоговых инспекторов. Для ограничения свободы усмотрения должностных лиц, осуществляющих налоговые проверки, в первую очередь нужно обеспечить **единообразное толкование спорных вопросов налогового законодательства** в разъяснениях Министерства финансов и придание им обязательной силы для налоговых органов. Высшему арбитражному и Верховному судам РФ целесообразно активизировать деятельность по обобщению судебной практики по налоговым спорам, а по итогам такой работы — регулярно инициировать поправки в налоговое законодательство.

- с) Решению задачи предотвращения использования налоговых полномочий в качестве инструмента конкурентного и политического давления также могут способствовать:
- введение института предварительного налогового урегулирования;
 - дальнейшая информатизация процессов налогового администрирования (введение системы электронных счетов-фактур, выбор налогоплательщиков для проверки с использованием системы оценки рисков и др.).
- Налоговым органам следует провести аналитическую работу по выявлению профиля риска по отраслям;
- значительное повышение ответственности налоговых органов и их сотрудников за неправомерные действия (бездействие).
- d) В сфере налогового администрирования особое внимание должно уделяться специальным методам, используемым при расчете налоговой базы (противодействие трансфертному ценообразованию и введение института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций; противодействие практике недостаточной капитализации; правила для бенефициарного владения и (впоследствии) для контролируемых иностранных компаний; определение налогового резидентства корпораций), развитию системы международного налогового обмена информацией.
- e) Кроме того, следует предпринять дальнейшие шаги к разграничению законного уменьшения налоговых платежей и избежания налогообложения через закрепление в налоговом законодательстве доктрины «деловой цели».
- f) Актуальными являются вопросы совершенствования системы ответственности за нарушение норм налогового законодательства и обеспечения гарантий прав налогоплательщиков (плательщиков взносов), обжалующих решение о привлечении к ответственности, досудебного обжалования решений налоговых органов.
- g) Остается актуальным совершенствование администрирования нулевой ставки НДС при экспорте, прежде всего за счет отказа от условия, согласно которому для обоснования нулевой ставки покупателем экспортируемого товара должно быть только иностранное лицо.
- h) Требуется регулярный мониторинг практики применения действующих налоговых льгот и других инструментов в налоговой системе на предмет выявления затруднений, с которыми сталкиваются налогоплательщики при их применении, с принятием по его итогам соответствующих мер, в том числе, при необходимости, подзаконных актов, а также мер по совершенствованию администрирования.
- i) Необходимо кодифицирование обязательных платежей, по сути, имеющих налоговый характер, для обеспечения единообразных процедур их взимания и администрирования.
- j) Целесообразно принять меры, обеспечивающие налоговую специализацию судей. Это позволит повысить квалификацию сотрудников судебной системы, участвующих в решении налоговых споров.

8) Актуальным направлением является **совершенствование налогообложения операций с финансовыми инструментами**. Развитие финансовых рынков и расширение многообразия финансовых инструментов требуют закрепления в налоговом законодательстве правил налогообложения доходов от соответствующих операций (в частности, с депозитарными расписками и встроенными деривативами). Для эффективного налогообложения доходов при совершении таких операций необходимо рассмотреть возможности заимствования подходов к расчету финансового результата из международной практики финансового учета, включая расширение применения принципа приоритета экономического содержания над юридической формой. При этом следует учитывать, что данный подход несет дополнительные риски в сфере налогового администрирования, которые и так являются существенными, поскольку предполагает расширение использования оценочных суждений в налоговых правоотношениях.

9) Для улучшения качества окружающей природной среды целесообразно **усилить экологическую направленность налоговой системы**.

Следует модернизировать систему существующих нормативов воздействия на окружающую среду (предельно допустимые концентрации (ПДК), предельно допустимые выбросы (ПДВ), временно согласованные выбросы (ВСВ)). Разрешения на выбросы должны выдаваться предприятиям на основе установленных нормативов воздействия. Плата за них должна быть дополнена штрафными платежами за превышение установленных выбросов. Аналогичные меры целесообразно применять к регулированию сбросов в водоемы и размещению вредных отходов.

Существующую систему нормативов предлагается совершенствовать на основе современных методов оценки риска для здоровья населения от загрязнения окружающей среды. Для этого необходимо установить нормативы приемлемого риска для населенных пунктов и промышленных зон. Нормативы ПДВ необходимо устанавливать исходя из достижения концентрации загрязняющих веществ, обеспечивающей не превышение установленных нормативов допустимого риска.

Исходя из невозможности повсеместного достижения нормативов ПДВ целесообразно сохранить практику установления ВСВ на основе применения наилучших существующих технологий с учетом оценки затрат и результатов (экономической оценки снижения риска для здоровья населения). Одновременно с этим предлагается увеличить штрафы для предприятий, не соблюдающих законодательство и нарушающих установленные правила. В отношении сброса загрязнителей в водоемы нормативы необходимо устанавливать исходя из рыбохозяйственного и рекреационного значения водоемов.

В среднесрочной перспективе может быть рассмотрен вопрос о введении налога на углерод. Данный налог целесообразно начислять на тонну производимого топлива, применяя расчетные коэффициенты выбросов CO₂. Эти коэффициенты зависят от типа и класса топлива. Плательщиками налога будут организации, добывающие и реализующие ископаемое топливо. С одной стороны, введение такого налога приводит к росту издержек в экономике в долгосрочном периоде (по сравнению с запретительными штрафами). С другой стороны, введение налога на углерод позволит бороться, во-первых, с парниковым эффектом и, во-вторых, с выбросами вредных веществ, которые коррелируют с выбросами CO₂.

10) В условиях дальнейшей интеграции России в международную торговую систему и относительно невысокой конкурентоспособности большинства секторов и отраслей **должна усиливаться роль таможенно-тарифного регулирования.**

В рамках таможенно-тарифного регулирования необходимо применять меры, направленные на изменение ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, применение специальных защитных мер и утверждение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности.

Меры в области таможенно-тарифного регулирования должны предусматривать:

- a) **Последовательную реализацию принципа эскалации тарифа.** Применяемый большинством стран мира принцип построения таможенного тарифа на основе его эскалации соблюдается в России непоследовательно, что не позволяет в ряде случаев создать более привлекательные условия для производства промышленной продукции в России по сравнению с ее импортом.
- b) Оптимальное сочетание унификации таможенного тарифа в части **борьбы с недостоверным декларированием** с дифференциацией ставок таможенных пошлин в зависимости от глубины переработки и предназначения товара. В существующем виде **импортный таможенный тариф является недостаточно гибким инструментом торговой политики** и трудно применим к торговым переговорам.

Коэффициент вариации (показывает степень разброса тарифных ставок), рассчитанный для России (137 в 2009 г.), значительно ниже, чем в развитых странах: в Японии — 420, Норвегии — 451, Корею — 407, Канаде — 404. Небольшая степень дифференциации ставок тарифа (базовыми являются четыре уровня укрупненных ставок) не позволяет выборочно и точно воздействовать на рынок.

- c) **Усиление регулирующей функции таможенного тарифа** с целью обеспечения сбалансированности и рациональной защиты внутренних рынков. Здесь речь идет также о применении специфических тарифных инструментов в аграрном секторе (сезонные пошлины, тарифные квоты).
- d) Гибкое реагирование на потребности производителей и потребителей, на ценовую ситуацию на рынках путем применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер вместо волевых и не всегда продуманных изменений таможенного тарифа.
- e) Продолжение работы по снижению ставок ввозных пошлин на прогрессивное технологическое оборудование при одновременном сохранении защитных ввозных таможенных пошлин на конкурентоспособное оборудование, производимое отечественными предприятиями.
- f) Более активное применение специальных таможенных процедур (переработка на таможенной территории, переработка для внутреннего потребления) с целью стимулирования производственно-технологической кооперации российских и иностранных компаний и переноса обрабатывающих производств на территорию РФ. Для реализации этого пункта требуется:

- определить порядок обращения и установления перечня товаров, которые могут помещаться под таможенную процедуру переработки для внутреннего потребления. При этом, поскольку для производства разных товаров могут потребоваться разные перечни, предпочтительно устанавливать такие перечни под конкретные инвестиционные проекты через описание основных характеристик компонентов, а не их тарифные позиции с указанием кода ТН ВЭД ТС;
- установить четкие правила таможенного администрирования в том, что относится к порядку получения разрешения, идентификации ввезенных товаров в продуктах их переработки, представления финансовых гарантий (обеспечения уплаты таможенных пошлин в случае нарушения обязательств), а также учета товаров;
- создание надлежащей правовой базы путем внесения необходимых изменений в законодательство (в том числе в Налоговый и Таможенный кодексы), упрощение технологий таможенного оформления и контроля.

11) Необходимо провести комплекс мер по *повышению эффективности работы таможи, ограничению возможностей произвола и коррупции в деятельности таможенных органов.*

Сегодня *таможенное администрирование и работа таможи являются одним из препятствий для интеграции России в систему мировой торговли. Режим пересечения границы повышает издержки отечественных фирм, выступает в качестве одного из отрицательных факторов при оценке делового климата в России*, снижает ее инвестиционную привлекательность. Этим определяется необходимость комплекса мер по совершенствованию таможенного администрирования, ограничению произвольных решений в деятельности таможенных органов, повышению прозрачности таможенной службы и ограничению сферы ее компетенции.

- а) Следует дифференцировать подходы к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта. Функции таможи при экспорте этих товаров должны сводиться к регистрации факта вывоза.

В области экспорта товаров высокой степени переработки необходимо провести дальнейшее сокращение объема информации и документов, представляемых при таможенном оформлении. Следует сократить сроки производства таможенного оформления путем разработки алгоритма автоматического принятия декларации к рассмотрению.

Требуется снять с таможенных органов функцию агентов валютного контроля, целесообразно ограничить право таможенных органов требовать дополнительные документы при таможенном оформлении только случаев административного производства по делу об административном правонарушении. Следует установить, что таможенная стоимость в отношении экспортируемых товаров высокой степени переработки не подтверждается и не контролируется таможенными органами.

Следует также установить специфическую ставку сборов за таможенное оформление всех товаров, которая не должна превышать примерной стоимости затрат таможенных органов. На практике должен быть реализован упрощенный порядок ввоза (вывоза) образцов товаров для исследований, тестирования и испытаний. Экспортеры должны быть освобождены от административной ответственности за процедурные нарушения в случае своевременного поступления выручки за экспортируемые товары.

- b) При импорте товаров необходима реализация **принципа выборочности таможенного контроля на основе анализа рисков**. Основной упор при его осуществлении должен быть сделан на предварительном анализе информации и последующем контроле после выпуска товара.

Целесообразно осуществить качественное изменение таможенных технологий. В основе управления рисками для выборочного контроля должен быть экономический анализ мирового производства, ценообразования, транспортно-логистических цепочек, торгово-промышленной специализации зарубежных стран, теневого оборота на внутреннем рынке.

В области администрирования импорта необходимо определять т. н. «рисковые поставки», которые подлежат контролю на границе, на основе аналитической информации, содержащейся в информационной базе таможенных органов. Таким образом, «рисковость» поставки определяется алгоритмически, а не субъективно таможенником. Все остальные поставки не задерживаются и не проверяются. Следует способствовать развитию институтов финансовых гарантий как позволяющих минимизировать риски и ускорить проведение таможенных формальностей.

- c) Необходимо разработать индикативные показатели эффективности деятельности таможенных органов, основанные не на показателях валового сбора таможенных платежей, а на показателях срока выпуска товаров, количества проверок и их результативности, следует публиковать периодические отчеты о выполнении этих показателей. Важной задачей является повышение уровня компетентности персонала, разработка процедуры участия бизнеса в подготовке нормативных актов.
- d) Следует в максимальной степени осуществить перевод предоставления таможенных документов в электронные формы. Помимо ускорения информационного обмена и повышения его прозрачности электронный документооборот во многих случаях исключит непосредственный контакт представителя импортера с должностным лицом таможенного органа. Следует установить нормативы и сроки перевода предоставления документов в электронные формы.
- e) Следует перейти на условия саморегулирования института таможенных брокеров (посредников) в целях независимости от личного расположения таможенных органов и противодействия административному произволу. Должны быть разработаны механизмы предварительного проведения консультаций с бизнесом до введения правил в области таможенного дела в качестве обязательной процедуры принятия таких правил.

Перечень мер государственной налоговой политики

1. Налогообложение нефтяного сектора:

- а) дифференциация ставки НДС для отдельных регионов и категорий месторождений, которые характеризуются повышенными затратами на разработку;
- б) введение налога на дополнительный доход при сохранении НДС с понижающим коэффициентом 0,2 — для новых месторождений;
- в) поэтапное снижение и отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты.

2. Налогообложение газового сектора:

- а) индексация ставки НДС на газ в соответствии с ростом цены на газ на внутреннем рынке;
- б) введение специальной формулы для обеспечения прогрессивности ставки НДС на газ;
- в) дифференциация ставки НДС на газ в зависимости от условий добычи газа.

3. Налоги на потребление:

- а) переход к единой ставке НДС на уровне его текущей базовой ставки (18 %);
- б) увеличение ставок акцизов на табак и алкоголь путем их индексации темпом, позволяющим приблизить величину акциза по данным категориям товаров к среднеевропейскому уровню.

4. Страховые взносы на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование:

- а) неувеличение тарифов в рассматриваемом периоде;
- б) возврат к единому социальному налогу и передача администрирования соответствующих платежей налоговым органам.

5. Налог на доходы физических лиц:

- а) увеличение необлагаемого минимума до уровня, сопоставимого с МРОТ, при сохранении плоской шкалы налога.

6. Налоги на имущество (недвижимость):

- а) переход к налогообложению имущества физических лиц на основе оценки его рыночной стоимости (массовая оценка);
- б) переход к налогообложению недвижимого имущества организаций на основе его кадастровой оценки.

7. Оптимизация предоставления налоговых льгот и освобождений:

- а) регулярное проведение анализа ранее установленных налоговых льгот, оценка эффективности их действия, по результатам — принятие решения об их продлении или отмене;
- б) отказ от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния; согласование введения налоговых льгот с бюджетными проектами, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе;
- в) введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов бюджета.

8. Налогообложение малого бизнеса:

- а) переход к налогу на реальные денежные потоки;

б) учет аффилированности налогоплательщиков при расчете пороговых значений вхождения в специальный режим;

в) вмененное налогообложение — исключительно для микропредприятий (до 5 наемных работников), оказывающих услуги населению.

9. Налоговое администрирование:

а) дальнейшая информатизация процессов (переход к выборочному налоговому контролю на основе системы оценки рисков, бесконтактные методы работы);

б) повышение степени определенности налогового законодательства, обеспечение по возможности единообразного толкования спорных вопросов;

в) разграничение законного уменьшения налоговых платежей и избежания налогообложения через закрепление в налоговом законодательстве доктрины «деловой цели»;

в) введение в налоговое законодательство/корректировка специальных методов расчета налоговой базы: противодействие недостаточной капитализации, правила бенефициарного владения и контролируемых иностранных компаний, определение налогового резидентства корпораций;

г) кодифицирование обязательных платежей, по сути, имеющих налоговый характер.

10. Таможенное администрирование:

а) дифференциация подходов к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта: при экспорте — регистрация факта вывоза, при импорте — выборочность таможенного контроля на основе анализа рисков;

б) качественное изменение таможенных технологий: переход к выборочному контролю, электронные формы документов и документооборот, управление рисками для выборочного контроля, развитие института финансовых гарантий.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной налоговой политики

Период реализации		
2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Дифференциация ставки НДС для отдельных регионов и категорий месторождений, которые характеризуются повышенными затратами на разработку		
		Введение налога на дополнительный доход при сохранении НДС с понижающим коэффициентом 0,2 — для новых месторождений
	Поэтапное снижение и отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты	
	Индексация ставки НДС на газ в соответствии с ростом цены на газ на внутреннем рынке	
	Введение специальной формулы для обеспечения прогрессивности ставки НДС на газ	
Дифференциация ставки НДС на газ в зависимости от условий добычи газа		
	Переход к единой ставке НДС на уровне его текущей базовой ставки (18 %)	
Индексация ставок акцизов на алкогольную и табачную продукцию темпом, позволяющим приблизить величину акциза по данным категориям товаров к среднеевропейскому уровню		
	Отказ от дальнейшего увеличения ставок страховых взносов	
	Возврат к единому социальному налогу и передача администрирования соответствующих платежей налоговым органам	
Увеличение необлагаемого минимума по НДФЛ до уровня, сопоставимого с МРОТ		
	Переход к налогообложению имущества физических лиц на основе оценки его рыночной стоимости (массовая оценка)	

Период реализации		
2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	Переход к налогообложению недвижимого имущества организаций на основе его кадастровой оценки	
Регулярное проведение анализа ранее установленных налоговых льгот, оценка эффективности их действия, по результатам — принятие решения об их продлении или отмене		
Отказ от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния; согласование введения налоговых льгот с бюджетными проектировками, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе		
	Введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов	
		Переход к налогу на реальные денежные потоки для малого бизнеса
	Учет аффилированности налогоплательщиков при расчете пороговых значений вхождения в специальные режимы для малого бизнеса	
	Вмененное налогообложение — исключительно для микропредприятий (до 5 наемных работников), оказывающих услуги населению	
	Дальнейшая информатизация процессов налогового администрирования (переход к выборочному налоговому контролю на основе системы оценки рисков, бесконтактные методы работы)	
	Повышение степени определенности налогового законодательства, обеспечение по возможности единообразного толкования спорных вопросов	
	Разграничение законного уменьшения налоговых платежей и избежания налогообложения через закрепление в налоговом законодательстве доктрины «деловой цели»	
	Введение в налоговое законодательство/корректировка специальных методов расчета налоговой базы:	

Период реализации		
2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	противодействие недостаточной капитализации, правила бенефициарного владения и контролируемых иностранных компаний, определение налогового резидентства корпораций	
	Кодифицирование обязательных платежей, по сути, имеющих налоговый характер	
	Дифференциация подходов к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта: при экспорте — регистрация факта вывоза, при импорте — выборочность таможенного контроля на основе анализа рисков	
	Качественное изменение таможенных технологий (переход к выборочному контролю, электронные формы документов и документооборот, управление рисками для выборочного контроля, развитие института финансовых гарантий)	

Меры по реализации оптимального сценария

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
1. Зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых рынков	1. Индексация ставки НДС на газ в зависимости от изменения его цены на внутреннем рынке.		+		150—186 млрд руб. в 2012—2014 гг., 0,3—0,5 % ВВП в 2015—2020 гг.
	2. Введение налоговых инструментов, позволяющих изымать в пользу государства рентный доход сырьевых отраслей.		+		До 0,1—0,15 % ВВП.
	3. Увеличение доли налогов на потребление:				Экономически обоснованной представляется целевая установка по размеру акциза на табак 65—70 руб. за пачку в 2015 г. (ежегодная индексация на 50—55 %) и не ниже 105—110 руб. за пачку в 2020 г. В этом случае доходы бюджета могут составить примерно 680 млрд руб. в 2015 г. (легальное потребление — 10 млрд пачек) и 750—800 млрд руб. (при дальнейшем сокращении легального потребления до 7 млрд пачек) в 2020 г. (0,6—0,65 % ВВП). Общий объем поступлений акцизов на пиво, вино и крепкий алкоголь в условиях индексации в 2011—2014 гг. прогнозируется на уровне 0,43 % ВВП в 2014 г., что на 0,12 % ВВП выше показателя 2011 г., в 2015—2020 гг. — 0,45—0,55 % ВВП.
	а) Индексация ставок акцизов на алкогольную и табачную продукцию темпом, позволяющим приблизить величину акциза по данным категориям товаров к среднеевропейскому уровню.	+	+	+	
б) Противодействие распространению контрабандной и контрафактной табачной и алкогольной продукции на внутреннем рынке РФ (усиление контроля за розничными продажами без уплаты акциза на территории Российской Федерации, усиление ответственности за это).					
		+			
2. Налогообложение добычи нефти на новых месторождениях	1. Сохранение льгот по НДС и экспортной пошлине для новых месторождений. 2. Введение налога на дополнительный доход для новых месторождений с сохранением на таких месторождениях НДС с понижающим коэффициентом 0,2.			+	Совокупный эффект по данным мерам с учетом повышения доли нефти с новых месторождений в общем объеме добычи и эксперта нефти оценивается нами как снижение поступлений по НДС и экспортной пошлине на 2—2,5 %

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
					ВВП к 2020 г. (при заданном сценарии динамики нефтяных цен).
3. Ухудшение конкурентоспособности экономики в связи с ростом налоговой нагрузки на труд	1. Отказ от дальнейшего увеличения ставок страховых взносов.		+	+	Снижение тарифа страховых взносов в 2012 году влечет потери доходов расширенного бюджета в размере 0,8—0,9 % ВВП по сравнению с 2011 годом.
4. Качественные характеристики налоговой системы (недостаточная нейтральность, справедливость и эффективность налогообложения)	1. Увеличение стандартного налогового вычета по НДФЛ до уровня, сопоставимого с МРОТ.	+			Потери доходов консолидированного бюджета — около 0,3 % ВВП.
	2. Введение налога на недвижимость:				Увеличение поступлений по налогу на недвижимость физических лиц до 0,1—0,15 % ВВП. Доходы от нового налога на недвижимость организаций оцениваются в 1,0—1,1 % ВВП.
	а) Создание кадастра объектов недвижимости	+			
	б) Проведение массовой оценки объектов недвижимости		+		
	в) Определение максимальной ставки налога и величины налоговых вычетов (льгот) на федеральном уровне		+		
	г) Введение налога на недвижимость физических лиц		+		
	д) Введение налога на недвижимость организаций			+	
	3. Оптимизация предоставления налоговых льгот и освобождений:				В настоящее время доступные данные не позволяют полностью оценить величину налоговых расходов бюджета. Оптимизация статей налоговых расходов, по которым доступна оценка, может принести около 1 % ВВП дополнительных доходов бюджета.
	а) Регулярное проведение анализа ранее установленных налоговых льгот, оценка эффективности их действия, по результатам — принятие решения об их продлении или отмене	+	+	+	
	б) Отказ от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния; согласование введения налоговых льгот с бюджетными проектировками, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе	+	+	+	
	в) Введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов			+	
4. Предоставление права применять нулевую ставку налога на прибыль некоммерческим организациям (включая бюджетные), осуществляющим деятельность во всех социально значимых областях.			+		Меры, связанные с совершенствованием налогового администрирования, могут оказать положительное влияние на собираемость налогов; предполагаемые дополнительные доходы около 0,1 % ВВП.
5. Реформирование специальных налоговых режимов для малого бизнеса:					
а) Введение правил идентификации налогоплательщиков, учитывающих их возможную аффилированность			+		
б) Механизм вмененного налогообложения исключительно для			+		

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	микропредприятий (с 1—5 наемными работниками), оказывающих услуги населению				
	в) Переход от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки			+	
	б. Введение в налоговое законодательство/корректировка специальных методов расчета налоговой базы:				
	а) Противодействие трансфертному ценообразованию и введение консолидированного налогообложения налогом на прибыль организаций	+			
	б) Противодействие практике недостаточной капитализации		+		
	в) Правила контролируемых иностранных компаний и бенефициарного владения		+		
	г) Определение налогового резидентства		+		
5. Налоговое администрирование как инструмент конкурентного и политического давления	1. Повышение степени определенности законодательства без ущерба для его эффективности:				
	а) Ревизия налогового законодательства на предмет выявления в нем внутренних противоречий, пробелов и неясностей, по результатам — конкретизация норм на основе преобладающего толкования в судебной практике			+	
	б) Обобщение судебной практики по налоговым спорам Высшим арбитражным и Верховным судами РФ			+	
	в) Обеспечение единообразного толкования спорных вопросов налогового законодательства в разъяснениях Министерства финансов, придание им обязательной силы для налоговых органов	+			
	г) Изъятие толкования норм налогового законодательства из компетенции рядовых налоговых инспекторов	+			
	2. Введение института предварительного налогового урегулирования.				+
	3. Дальнейшая информатизация процессов налогового администрирования (введение системы электронных счетов-фактур, выбор налогоплательщиков для проверки с использованием системы оценки рисков).			+	
	4. Повышение ответственности налоговых органов и их сотрудников.			+	
5. Совершенствование системы ответственности за нарушение норм налогового законодательства, обеспечение гарантий прав налогоплательщиков (плательщиков взносов), обжалующих решение о	+				

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	привлечении к ответственности.				
6. Недостаточность экологической направленности налоговой системы	1. Модернизация существующих нормативов воздействия на окружающую среду:				0,1—0,15 % ВВП
	а) Установление нормативов приемлемого риска для населенных пунктов и промышленных зон	+			
	б) Выдача разрешений на выбросы на основе разработанных нормативов		+		
	в) Штрафные платежи за превышение установленных выбросов		+		
7. Таможенно-тарифное регулирование и качество таможенного администрирования	1. Таможенно-тарифное регулирование:				Часть предлагаемых мер приводит к росту собираемости и поступлений по таможенным пошлинам, часть — к снижению доходов, в том в числе в связи со снижением ставок импортных пошлин. Тем не менее совокупный эффект оценивается как положительный прирост доходов бюджета до 0,1—0,2 % ВВП.
	а) Последовательная реализация принципа эскалации тарифа		+		
	б) Дифференциация ставок таможенных пошлин в зависимости от глубины переработки и предназначения товара		+		
	в) Усиление регулирующей функции таможенного тарифа, применение специфических тарифных инструментов в аграрном секторе (сезонные пошлины, тарифные квоты)		+		
	г) Применение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер		+		
	д) Снижение ставок ввозных пошлин на прогрессивное технологическое оборудование при одновременном сохранении защитных ввозных таможенных пошлин на конкурентоспособное оборудование, производимое отечественными предприятиями	+			
	е) Более активное применение специальных таможенных процедур (переработка на таможенной территории, переработка для внутреннего потребления)		+		
	2. Таможенное администрирование:				
	а) Дифференциация подходов к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта: при экспорте — регистрация факта вывоза, при импорте — выборочность таможенного контроля на основе анализа рисков		+		
б) Разработка индикативных показателей эффективности деятельности таможенных органов, публикация периодических отчетов об их выполнении	+				
в) Качественное изменение таможенных технологий (электронные формы документов и документооборот, управление рисками для выборочного контроля, развитие института финансовых гарантий)		+			

Глава 6

Реформа пенсионной системы

Основные выводы и рекомендации:

- *Современная пенсионная система в России остается лишь слегка модифицированной советской, ориентированной на низко- и среднеоплачиваемых работников формального сектора. Россия стала страной с весьма высоким уровнем взносов на пенсионное обеспечение, при этом уровень реальных пенсий низок. Реформа идет вразрез с шагами, которые предпринимают другие страны.*
- *Пенсионная система не приспособлена к удовлетворению потребностей растущего среднего класса, он исключен из обязательной системы и выполняет лишь роль донора. Последние решения только усугубляют эту проблему. От системы, формирующейся по страховому принципу, Россия идет к системе, ответственной только за защиту от бедности.*
- *Пенсионная система не создает стимулов к легализации зарплат и сокращению рабочих мест с вредными условиями производства; сохранение сегодняшней системы приведет к снижению конкурентоспособности экономики и занятости.*
- *Цели реформы: адекватность размеров пенсий, посильность бремени их финансирования, долгосрочная устойчивость системы, адаптивность.*
- *Необходимо сформировать комплексную пенсионную систему для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на накопительный сегмент, при условии совершенствования его институтов).*
- *Необходимо радикальное повышение прозрачности пенсионной системы, в т. ч. посредством получения гражданами понятной информации об инвестиционных стратегиях и результатах ВЭБа и НПФ.*
- *Следует провести мягкое реформирование системы досрочных пенсий с введением и постепенным повышением дополнительного страхового тарифа для работодателей с рабочими местами (дифференцированно по Спискам № 1—2). Возможно, эта мера должна быть распространена только на работников, вступающих на соответствующие рабочие места. Одновременно должна заработать простая и понятная система переквалификации рабочих мест с вредными условиями труда*
- *Необходимо плавное повышение пенсионного возраста до 63 лет для мужчин и женщин к 2030 году.*
- *Налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20—22 %.*

1. Текущее положение дел: тенденции и вызовы

Системные проблемы: макроэкономический и институциональный анализ

Проблема растущего финансового дефицита пенсионной системы стимулирует поиски способов снизить ее несбалансированность. В то же время стратегические — институциональные и структурные — вопросы отошли на задний план и либо не рассматриваются вообще, либо носят сугубо академический характер. Очевидно, однако, что в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достигнуть сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы пенсионной системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения.

Несмотря на то, что за последние 20 лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути *она остается слегка модифицированной советской системой*. Ее основу составляет стандартный солидарный принцип. Начавший формироваться после 2002 г. накопительный компонент все еще крайне слабо развит и законодательно (до сих пор не принят Закон о выплатах), и институционально (подавляющая часть средств остается в ВЭБе, а большинство НПФ являются кэптивными и, в сущности, предоставляют дополнительные профессиональные пенсии, причем их деятельность нетранспарентна и малопонятна для потребителей).

Высока доля досрочных пенсий, часто выполняющих роль не столько пенсионного страхования, сколько субсидирования определенных профессий, считающихся важными по тем или иным причинам.

В целом пенсионная система неплохо приспособлена к задачам пенсионного страхования в секторах с низкой дифференциацией заработной платы (государственном и формальном промышленном). И пока большую часть пенсионеров составляли люди, проработавшие значительную часть жизни в СССР, такая система более-менее справлялась со своими задачами. Более того, во второй половине 2000-х гг. был достигнут значительный прогресс в направлении повышения среднего коэффициента замещения и решения проблемы бедности среди пенсионеров (это было связано, впрочем, в основном с благоприятными демографическими и макроэкономическими условиями), что также дестимулировало поиск нелинейных стратегических решений.

В последние годы ситуация начала серьезно меняться. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9 % ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8 % ВВП. Однако реальная зависимость пенсионной системы от бюджета еще выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6 % ВВП в 2008 г. до 5,2 % ВВП в 2010 г.

Одновременно можно с уверенностью констатировать, что российская пенсионная система все в меньшей степени выполняет роль страхования доходов при выходе на пенсию и все в большей степени становится системой защиты от бедности пенсионеров.

При этом Россия уже сегодня стала страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение. Российская реформа страховых взносов идет вразрез с мировыми тенденциями и нетипична для стран догоняющего развития, стремящихся повысить конкурентоспособность своих производителей. В результате в пенсионной системе сложилась следующая ситуация:

- 1) величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран ОЭСР (и в среднем выше, чем в странах с формирующимися рынками);
- 2) тариф пенсионных отчислений превышает средний уровень по ОЭСР;
- 3) уровень реальных пенсий, измеряемый через коэффициент замещения, даже после всех повышений остается в 1,5—2 раза ниже среднего по странам ОЭСР.

При этом пока соотношение пенсионеров и занятых находится еще на вполне комфортном уровне. В средне- и долгосрочной перспективе это соотношение будет ухудшаться.

Таким образом, проблемы пенсионной системы нельзя рассматривать как преимущественно фискальные, они все больше становятся макроэкономической и системной проблемой экономики.

Прогнозы показывают, что в инерционном сценарии трансферт из бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 года будет превышать 2 % ВВП при снижающейся норме замещения. Отмена накопительной пенсионной системы для большей части граждан позволит снизить давление пенсионной системы на бюджет в краткосрочной перспективе, но никак не решает структурных проблем, накопившихся в системе. Задача данной работы — дать описание структурных проблем и возможных вариантов их решения. При этом задача поиска недостающих источников финансирования на кратко- и долгосрочную перспективу в рамках работы группы не решалась и передана в группу по налогам.

Стратегические вызовы и структурные проблемы

Модернизированная «советская» пенсионная система не отвечает реалиям современной экономики и социальной структуры общества. Вот четыре основные структурные проблемы пенсионной системы.

1. Система не симметрична по отношению к различным социальным группам и не приспособлена к удовлетворению потребностей в пенсионном страховании растущего российского среднего класса.

Российская пенсионная система является многоуровневой и состоит из нескольких компонентов:

- распределительной системы, основанной на принципе солидарности поколений и включающей фиксированную базовую часть, дифференцированную по возрасту, степени утраты трудоспособности и количеству иждивенцев, и страховую часть, зависящую от суммы уплаченных взносов, отражающих трудовой вклад работника, и ожидаемого периода выплаты пенсии. Фактически это разделение остается несмотря на то, что два года назад формально оно было отменено;
- накопительной системы, основанной на принципе индивидуального накопления средств для финансирования будущей пенсии.

Однако в реальности *каркас пенсионной системы по-прежнему составляет солидарная часть, нивелирующая размер пенсии по отношению к реальному материальному вкладу работников.* Вместе с тем современной российской рыночной экономике свойственна значительно более высокая дифференциация доходов, чем наблюдалась в СССР. В результате пенсионная система отсекает значительную группу населения с относительно высокими доходами, у которой при этом сложились относительно высокие стандарты жизни. Индивидуальные

коэффициенты замещения для этой группы значительно ниже, чем средний коэффициент замещения пенсионной системы, что стимулирует участие среднего класса в пенсионной системе. В этом самое явное проявление перерождения пенсионной системы — от пенсионного страхования различных доходных групп к защите от бедности.

Средний класс оказывается, по сути, исключен из обязательной пенсионной системы.

Ведь верхняя граница зарплат, с которых уплачиваются страховые взносы (135 % средней заработной платы в 2011 г.), установлена на уровне, соответствующем нижним границам зарплат средних классов. Недавние заявления о введении выплат с зарплат выше максимальных не решают данной проблемы, а лишь усугубляют ее, поскольку полученные доходы решено направить на финансирование базовых пенсий. Средний класс рассматривается лишь как донор по отношению к низкооплачиваемым работникам на этапе формирования солидарного пенсионного фонда, но не как полноценный участник на этапе его распределения. Формальное участие в системе не означает реальное решение проблемы пенсий представителям среднего класса.

Решения об установлении верхнего порога облагаемых страховыми взносами зарплат принимались во время реформы 2002 г., когда средний класс еще только начинал зарождаться и не являлся значимой группой. Это структурное искажение не создавало видимых проблем, пока в выходящих на пенсию когортах средний класс составлял мизерную долю. Теперь эта проблема будет становиться все более и более очевидной; ее косвенным следствием уже является чрезмерный интерес к накоплению недвижимости представителями среднего класса.

Таким образом, ***пенсионная система несимметрична по отношению к различным доходным группам:***

- ***Низкооплачиваемым работникам*** адресована солидарная система, которая поддерживает уровень пенсий на прожиточном минимуме пенсионера или несколько выше.
- ***Высокодоходные социальные группы*** практически не участвуют в пенсионной системе и формируют свои пенсионные стратегии за ее пределами.
- ***Среднедоходные социальные группы*** оказываются в промежуточном положении: их социальные притязания выше, чем размер пенсий, формируемых в солидарной системе, но потенциал для формирования самостоятельных накоплений за пределами пенсионной системы недостаточен. При этом основной тенденцией является увеличение доли именно этих групп как в экономике в целом, так и среди пенсионеров.

2. Пенсионная система не создает эффективных стимулов к формализации рабочих мест.

В неформальном экономическом секторе России сегодня занято более 12 млн человек, которые не уплачивают или уплачивают взносы в пенсионную систему лишь частично и тем самым не участвуют в формировании солидарного пенсионного фонда. Согласно опросам, лишь 40 % работников подтверждают, что взносы с их заработной платы в пенсионную систему уплачиваются в полном объеме. Однако пенсионное законодательство предоставляет им значительные пенсионные гарантии. Минимальный стаж работы в формальном секторе для получения трудовой пенсии составляет всего 5 лет. Действующая пенсионная шкала остается достаточно плоской, и такие работники немного теряют в размере трудовой пенсии от низкого стажа; фактически пенсионные средства перераспределяются в их пользу.

3. Пенсионная система способствует сохранению высокой доли рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства, предоставляющими право досрочного выхода на пенсию.

Унаследованная с советских времен система досрочных пенсий не создает стимулов для замещения рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства местами с нормальными условиями. Если за рубежом право на досрочную пенсию имеют 3—4 профессиональные группы, то в России число профессий и производств, работа в которых дает право на досрочную пенсию, составляет около 2 тысяч, объединенных в 27 групп получателей.

По данным Росстата, на начало 2010 г. под право на досрочную пенсию подпадало 40 % занятых в экономике, при этом в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало 29 % занятых. На получателей досрочных пенсий приходилось 30 % новых назначений пенсий; при этом более 73 % их получателей, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем $\frac{3}{4}$ — на тех же рабочих местах.

Фактически досрочные пенсии выполняют роль дополнительного вознаграждения за работу в «списочных» производствах, профессиях и регионах, выравнивая их привлекательность на рынке труда. Таким образом, поддерживается система кросс-субсидирования работников большого числа специальностей (список № 1), в том числе значительного числа работников бюджетного сектора (список № 2).

Другая крупная группа работников, имеющих право на досрочное пенсионирование, — занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Численность работников, имеющих такое право на досрочный выход на пенсию, составляет более 16 млн чел., численность получателей пенсий по данному основанию — около 2,5 млн чел. Так же, как и в предыдущем случае, почти 60 % вышедших на досрочную пенсию «северян» продолжают работать на прежних местах.

Такая система выгодна работникам и — в особенности — работодателям, что ведет к формированию *мощных лоббистских групп*. Как результат, все попытки административным путем сократить количество таких рабочих мест, проводившиеся и в советские, и в постсоветские времена, на практике приводили лишь к их увеличению. Позиция государства остается двойственной: с одной стороны, Минэкономразвития России неоднократно предлагало перевести досрочные пенсии в профессиональные, финансируемые соответствующими секторами, отказавшись от кросс-субсидирования. С другой стороны, *значительную долю реципиентов такого кросс-субсидирования составляют работники бюджетной сферы*. Впрочем, в 2000-е гг., когда в пенсионной системе существовал профицит, это приводило к реальному субсидированию пенсий бюджетников со стороны других секторов, в то время как теперь, когда, покрывая дефицит, федеральный бюджет финансирует практически половину пенсионного бюджета, государство, по сути, субсидирует само себя. В результате указанное структурное искажение уже не ведет к экономии бюджетных средств.

4. Стратегический долгосрочный вызов солидарной пенсионной системе — негативный демографический тренд.

Россия, как и большинство развитых стран, — часть фундаментального демографического процесса *старения населения*, которое затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, основанных на принципе «солидарности поколений». Негативный демографический тренд

— это стратегический долгосрочный вызов. Его результатом уже в ближайшие десять лет станет значительное увеличение расходов на выплату пенсий в результате ухудшения соотношения числа пенсионеров к числу работающих — плательщиков пенсионных взносов. В дальнейшем ситуация будет только ухудшаться.

Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доле занятого населения.

Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, возникает проблема нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям. Переход к накопительной пенсионной системе полностью не решает проблемы, так как требует не только дополнительных ресурсов для финансирования «двойного платежа» работающих граждан во время переходного периода, но и высокого уровня макроэкономической стабильности и формирования эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

В России общие тенденции старения населения усугубляются наличием демографических волн, идущих еще от времен Великой отечественной войны. Они повышают разбалансированность пенсионной системы. Она сталкивается то с «неожиданным» профицитом (так было в начале 2000-х, когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х г.р., а многочисленное поколение 1980-х годов рождения входило в состав рабочей силы), то с неожиданно быстро растущим дефицитом. Этот эффект также необходимо учитывать при расчете возможностей пенсионной системы.

Еще один аспект проблемы состоит в том, что существуют принципиальные различия в структуре потребностей у пенсионеров разных возрастов. Это наряду с монетарными требует немонетарных форм поддержки в течение пенсионной жизни. Если относительно «молодые» пенсионеры в большей степени нуждаются в деньгах, то в старших пенсионных возрастах резко возрастает спрос на институциональные услуги социального сектора (здравоохранение, лекарственное обеспечение, услуги по уходу), которые не могут быть удовлетворены на основе умеренного роста пенсий или их индексаций.

Именно поэтому после валоризации пенсионных прав, которая в максимальной степени отразилась на росте пенсий лиц старших возрастов, доля пессимистически настроенных пенсионеров не только не сократилась, но даже увеличилась по сравнению с молодыми социальными группами. Поэтому реформирование пенсионной системы должно сопровождаться реформами в здравоохранении и формированием рынка социальных услуг, адресованных пожилым.

2. Принципы реформирования и развития развития пенсионной системы

Эффективная пенсионная система должна учитывать интересы трех групп: нынешнего поколения пенсионеров, нынешнего поколения занятых и будущих поколений граждан. Исходя из этого требования критерии эффективности пенсионной системы должны быть такими:

- 1) **адекватность размеров пенсий.** Отражает интересы нынешних пенсионеров: размер пенсий должен быть достаточен для решения двух задач: а) снижения риска бедности среди нетрудоспособного населения, б) обеспечения сглаживания возможного падения доходов при завершении трудовой деятельности;
- 2) **посильность бремени финансирования.** Этот критерий отражает интересы нынешнего поколения занятых. Он означает приемлемое для плательщиков налогов/взносов бремя содержания пенсионной системы. Это бремя не должно а) подрывать текущее потребление, б) дестимулировать экономическую активность;
- 3) **долгосрочная устойчивость.** Важна для всех поколений и предполагает способность пенсионной системы выполнять свои обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов. Относительно устойчивыми должны быть как «адекватный» размер пенсий, так и «посильность» бремени финансирования. Резкие скачки в уровнях доходов ведут к социальной и макроэкономической нестабильности;
- 4) **адаптивность.** Важна для всех поколений и означает способность пенсионной системы подстраиваться под изменения экономических, демографических и политических условий.

Эффективная пенсионная система должна отвечать всем четырем критериям. Улучшение по одному из критериев, приводящее к сильному ухудшению ситуации по другому, представляется неприемлемым, так как ведет к формированию долгосрочных рисков. Так, существенное повышение размера пенсий за счет увеличения фискального бремени приведет к торможению темпов экономического роста (ущемление интересов занятого населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга — фактически дополнительный налог для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствие адекватных источников финансирования в долгосрочном периоде создает риски дестабилизации в будущем как пенсионной системы, так и экономики в целом.

Сегодняшняя пенсионная система не удовлетворяет перечисленным критериям. **Инерционный сценарий**, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистскими целями, связанными с высоким и растущим весом пенсионеров в российском электорате, **приведет к следующим социально-экономическим последствиям:**

- **снижение конкурентоспособности российской экономики**, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит, и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;
- **прямое снижение занятости**, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- **невозможность поддержания реального уровня пенсий** на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Основная развилка в пенсионной системе — это развилка между тем, должна ли пенсионная система выполнять функцию борьбы с бедностью или функцию страхования населения от потери дохода. Страны, идущие по первому пути (к примеру, Грузия) — это обычно довольно бедные страны с плохо развитыми институтами, у которых не хватает ресурсов для построения нормально функционирующих институтов страховой системы. В последнее время по похожему пути двигалась и Россия, в результате чего накапливались описанные выше диспропорции. Экономисты и политики, выступающие именно за пенсионную систему, рассчитанную на борьбу с бедностью, считают, что со страховой функцией работники могут справиться сами за счет своих сбережений во всех формах, включая негосударственные пенсионные фонды. Однако опыт и теория поведенческой экономики показывают, что население систематически недооценивает риски старости и самостоятельно накапливает недостаточное количество средств. Поэтому более адекватной, с точки зрения соответствия всем перечисленным выше критериям, является пенсионная система, основанная на страховом принципе.

Таким образом, реформа пенсионной системы, отвечающая на сформулированные выше принципиальные вызовы в имеющихся макроэкономических условиях, должна быть комплексной и включать следующие направления:

- параметрическую настройку распределительной системы;
- существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
- развитие добровольной/квазидобровольной накопительной системы;
- развитие других инструментов, имеющих своей целью финансовую поддержку жизни на пенсии: страхование жизни, обратная ипотека и т. д.

3. Меры по реформированию пенсионной системы

Предлагаемая реформа призвана решить задачи, связанные с глобальным демографическим вызовом пенсионной системе, изменением социального состава работающих и пенсионеров, снижением негативного влияния, которое оказывают растущие проблемы пенсионной системы на текущее развитие. Для решения каждой из задач предлагается свой комплекс мер. Следует оговориться, что эффективная реализация как минимум части предложений невозможна без изменений, связанных со снижением инфляции и развитием финансового рынка.

Задача 1. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс.

В настоящий момент администрируемая государством пенсионная система в своей и распределительной, и накопительной компоненте охватывает только работников с доходами ниже 463 тыс. руб. в год (в 2011 г.). Практически весь средний класс остается за ее пределами. Охват добровольными пенсионными накоплениями также остается крайне ограниченным: в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовал лишь 1 % трудоспособного населения, в том числе порядка 5—7 % представителей средних классов.

По умолчанию предполагается, что российский средний класс будет сберегать на свою пенсионную жизнь самостоятельно, за рамками системы пенсионного обеспечения. Однако

российский средний класс в большинстве своем не располагает финансовыми ресурсами, которые позволили бы в существенных размерах самостоятельно финансировать будущие пенсии. Даже в относительно благополучные экономические периоды в среднедоходных социальных группах доля домохозяйств, имеющих сбережения, составляла лишь 30—40 % (для всего населения 20 %), а размер сбережений эквивалентен 6—9 размерам средней заработной платы, что можно рассматривать как эффективный инструмент для страхования по безработице, но отнюдь не длительной пенсионной жизни.

Макроэкономические и институциональные условия явно неблагоприятны для решения такой задачи: высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в течение большей части времени, низкая степень доверия к инвестиционным компаниям и НПФ. В отношении последних ситуация начала меняться, поскольку в связи с программой государственного софинансирования пенсий начала расти конкуренция между фондами. Но в целом ситуация по-прежнему неблагоприятна. По сути, государство не способно обеспечить гражданам приемлемые институциональные и макроэкономические условия для реализации самостоятельных накопительных стратегий. О наличии таких условий можно будет говорить лишь при устойчиво низкой инфляции.

Для решения этого круга проблем необходимо:

- 1) ***распространение на нижние слои среднего класса обязательной накопительной пенсионной системы и перевод на постоянную основу программы софинансирования пенсий.***

Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы для отчислений взносов в пенсионную систему. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161 до 230 % (бюджетные и др. количественные оценки см. в Приложении). Такое решение в настоящий момент уже предложено: введена ставка платежей в 10 % для зарплат такого уровня, но при этом весь платеж будет выплачиваться в солидарную систему. Эта группа, следовательно, рассматривается исключительно как донор по отношению к менее обеспеченным участникам системы и ее участие в пенсионной системе по сути оказывается урезанным. В этом случае непонятно, почему она должна финансироваться за счет платежей с заработных плат и администрироваться через специальный фонд, а не быть частью бюджетных обязательств, как это сделано в странах, последовательно идущих по пути отказа от страхового принципа к системе пенсионного обеспечения бедных. Мы предлагаем полностью распространить на эту группу участие в пенсионной системе.

Поскольку есть опасения, что полное вхождение этой группы в пенсионную систему повысит издержки для работодателей, возможны другие варианты настройки системы: некоторое снижение общего размера платежа, перенос части платежа на работника и т. д.

- 2) ***стимулирование создания квазидобровольной пенсионной системы для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении среднего класса.***

Для работников с более высокими зарплатами предлагается создать систему квазидобровольных пенсий, взносы на которые платит сам работник, и развивать систему добровольных пенсионных накоплений. Под квазидобровольной мы понимаем пенсионную систему, взносы в которую взимаются с работника по умолчанию, но работник имеет право выхода из системы по заявлению. Развитие квазидобровольной и добровольной пенсионной системы требует гораздо более высокого уровня развития институтов, предоставляющих

населению соответствующие услуги. Поэтому перед введением квазидобровольной системы необходимо существенно усилить требования транспарентности НПФ и контроля за рисками, а также законодательно утвердить возможность ведения коммерческих индивидуальных и корпоративных пенсионных счетов (подробно см. ниже). Эти действия должны быть введены пакетными решениями.

Итак, предлагается ввести следующий порядок **введения отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников**, которые должны направляться в солидарную систему и на накопительный счет.

- для заработных плат, не превышающих 161 % от средней: действует текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему - платеж в солидарную систему составляет 16 % - и в накопительную часть пенсии — работодатель отчисляет 6 %;
- для заработных плат, размер которых находится в интервале 161—230 % от средней: сохраняется текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2 %. С учетом того, что в последнее время обсуждается вариант введения для этой группы сниженного тарифа (10 %), можно предположить, что из этого тарифа 6 % платится в накопительную систему и 4 % — в солидарную. Часть платежа в накопительную систему (2 %) может взиматься с работника по квазидобровольному принципу. Вариант, при котором весь платеж идет в солидарную систему и работник из уплаченных взносов не получает реальных выплат, адекватных размеру его взносов, является неприемлемым, так как решает только фискальные, но не структурные проблемы;
- для заработных плат свыше 230 % от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2—5 %, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа финансирования пенсий.

Таким образом, в России должна быть сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- 1) **социальная пенсия** для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных сотрудников неформального сектора;
- 2) **базовая пенсия** для низкодоходных работников формального сектора;
- 3) **комбинированная пенсия** для среднедоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием финансирования со стороны государства или без него) и квазидобровольная пенсия.
- 4) **комбинированная-альтернативная пенсия** для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием или без участия финансирования со стороны государства) и квазидобровольная пенсия, а также различные альтернативные формы накоплений и сбережений.

Важный элемент реформы — **совершенствование деятельности накопительных институтов**. Если прогресс в этом направлении не будет достигнут и доверие к этим институтам со стороны и клиентов, и государства не будет расти, перечисленные выше меры не дадут ожидаемого эффекта. Необходимо как совершенствование деятельности НПФ, так и конкуренция

со стороны других финансовых институтов. Конкретные шаги по данному направлению включают:

- Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
- Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.
- Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
- Помимо НПФ право формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов должно быть предоставлено другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
- Необходимо создать эффективную и гибкую систему надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
- Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способ выплаты предусматривается как выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 года эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
- Введение стандартов транспарентности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:
 - Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
 - Обеспечение клиенту возможность получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
 - НПФ и ВЭБ должны представлять в открытых источниках (Интернете) свои инвестиционные стратегии. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для

разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.

- Требование прозрачности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение, — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами.
- Необходимо стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
- Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Задача 2. Создание стимулов для формализации рабочих мест.

Для преодоления проблемы субсидирования пенсий работникам неформального сектора и создания стимулов к формализации рабочих мест следует реализовать следующие меры:

- повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15—20 лет;
- введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20—30 % от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране;
- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в пенсионной системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала.

Задача 3. Снижение налоговой нагрузки на бизнес.

Высокая и растущая налоговая нагрузка в связи с ростом взносов в пенсионную систему ведет к ухудшению делового климата, усилению тенденции к «бегству от налогов», расширению зоны неформальной экономики. В этой связи предлагается изменение тарифов взносов в пенсионную систему до 22 % и, возможно, до 20 %.

Бюджетные и другие количественные оценки эффекта предлагаемых мер см. в Приложении. Они показывают, что при реализации всей совокупности предлагаемых параметрических реформ возможно достижение сбалансированности пенсионной системы даже при сниженных тарифах отчислений в пенсионную систему.

Задача 4. Реформирование досрочных пенсий.

Эта проблема характеризуется особой сложностью в силу того, что в категорию досрочных пенсий попадают и работники с действительно вредными условиями труда, влияющими на

здоровье и продолжительность жизни (угольная, металлургическая, химическая и пр. промышленность), и работники недофинансированных, но социально важных секторов, занятость в которых стимулировалась пенсионными льготами. В последнем случае это, по сути, «отложенный платеж» работникам. К последним относится значительная часть работников бюджетной сферы: учителя, врачи, неконкурентный сектор науки и инженеров-исследователей и т. д. Пенсионные льготы рассматриваются ими как компенсация за низкую заработную плату на протяжении трудовой жизни.

Но *около трети работников небюджетных секторов, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, трудятся в нормальных условиях труда*. В начале 2010 г. в производствах и профессиях, дающих право на досрочную пенсию, работало 40 % занятых в России, а в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам — 29 %. Кроме роста пенсионных расходов это приводит к значительным искажениям на рынке труда. Пенсии начинают выплачиваться раньше, но поскольку их реальный размер низок, работники долго не покидают рабочих мест, создавая проблемы для карьерного роста следующих поколений.

Как уже говорилось, попытки отказаться от списков профессий, дающих право на досрочный выход на пенсию, как показывает многолетний опыт, приводят не к решению, а к усугублению проблемы, поскольку вместо сокращения списков происходит их расширение. Без экономических стимулов часто предлагаемая идея переаттестации рабочих мест также не даст ощутимых результатов.

Другое традиционное предложение в этой сфере сводится к тому, чтобы полностью переложить издержки, связанные с выплатой досрочных пенсий, на работодателя за счет создания профессиональных пенсий и профессиональных пенсий по инвалидности. Однако это ведет к чрезмерному росту ставок пенсионных платежей (рост может составить 14 п. п.), что также неприемлемо для большинства работодателей.

Поэтому до 2020 г. предлагается создать систему переаттестации рабочих мест по прозрачной и понятной для всех участников процедуре. Параллельно вводится «мягкий» дополнительный пенсионный тариф на *рабочие места из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию*.

- Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3 % для рабочих мест из списка № 1, и в размере 2 % для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам.
- Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.
- Аналогичный принцип — введение дополнительных тарифов в размере 2 % отчислений в пенсионную систему — может быть применен при реформировании системы досрочных пенсий для работников, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Смысл данного предложения не в том, чтобы полностью покрыть дополнительные расходы пенсионной системы по финансированию досрочных пенсий (введение относительно низкого дополнительного тарифа не решает эту задачу в кратко- и среднесрочной перспективе), а в том, чтобы создать экономические стимулы если не к полному сокращению, то, по меньшей мере, к оптимизации числа рабочих мест, условия труда на которых дают основания для досрочного

пенсионирования. При условии существования такого экономического стимула переаттестация рабочих мест приобретает смысл.

Для рабочих мест бюджетников (список 2) государство должно инициировать переход на «новый социальный контракт», компенсирующий прежнюю льготу. Такой подход позволяет смягчить искажения на рынке труда бюджетников, сделав работу в этом секторе более привлекательной для молодых специалистов. Введение «нового социального контракта» необходимо с вновь принимаемыми на работу сотрудниками. Добровольно он может быть распространен на прочих работников. Работникам может быть предоставлен выбор: получить пенсионную льготу или прибавку к зарплате. Но в любом случае лидерство в решении данной проблемы должно показать государство, монетизировав пенсионные льготы бюджетников.

Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места. В то время как для остальных сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий. При повышении общего пенсионного возраста в той же пропорции увеличивается досрочный возраст выхода на пенсию.

Задача 5. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения.

Главный ответ на демографический вызов старения населения — это постепенное повышение пенсионного возраста. Аргументы в пользу такого решения хорошо известны. Уже в настоящее время на 1000 работников приходится почти 600 пенсионеров. Высока (около трети) и растет доля работающих пенсионеров. Наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Следовательно, реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит. *Сохранение в неизблемости границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни.* В момент установления пенсионного возраста средняя продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Предлагаемая формула решения проблемы: повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев за год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.

Повышение пенсионного возраста требует корректировки методов индексации пенсий. Сейчас пенсии индексируются по размеру доходов пенсионных сборов на одного пенсионера. В случае повышения пенсионного возраста механическое использование этой формулы распределит всю экономию в пользу нынешних пенсионеров. Поэтому *формула индексации должна быть скорректирована с учетом экономии от повышения пенсионного возраста.* Предлагается следующая формула индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год.

Принципиально важно, что повышение пенсионного возраста и корректировка формулы индексации — два неразрывных элемента единого пакетного решения.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает *следующие возражения*:

- **Низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин.** Ожидаемая продолжительность жизни составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в мужских когортах в возрасте 40—60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира.
- **Плохое состояние здоровья населения.** Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям.
- **Неприятие населением увеличения пенсионного возраста.** Во-первых, люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на отдых. Между тем во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Во-вторых, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не «действующие» пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни.
- **Трудность поиска работы** для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов. Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда.
- В действующем пенсионном законодательстве **достаточно методов косвенного решения проблемы**: введены стимулирующие механизмы увеличения пенсионных накоплений граждан, откладывающих обращение за пенсией. В реальности практически все работники, получающие формальное право выхода на пенсию, по-прежнему реализуют его сразу же и в полной мере. Право совмещать получение пенсии и доходы от трудовой деятельности априори снижает привлекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией.
- Повышение пенсионного возраста не дает ожидаемого финансового эффекта в силу **быстрого роста пенсионных обязательств**. Повышение пенсионного возраста с учетом корректировки формулы индексации не только дает финансовый результат, но и является самым весомым фактором финансовой стабилизации пенсионной системы, особенно в средне- и долгосрочной перспективе, и появляется возможность существенного сокращения размера трансферта из федерального бюджета и/или повышения реального размера пенсии и, соответственно, коэффициента замещения.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010—2011 гг. целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65—68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по

полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно возраст выхода на пенсию достигнет 63 лет только к 2030 г.

При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т. е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

Возможны и другие, более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию.)

Еще одна тактика «мягкого перехода»: начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку «государство начинает с себя».

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии заслуживает внимания как дополнительная мера. В современной формуле, основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала, подобные стимулы уже заложены, но, как показывают прошедшие годы с начала пенсионной реформы, в условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности они не работают; однако не исключено, что в перспективе в более стабильной системе они могут давать эффект.

Влияние демографических факторов должно учитываться и в пенсионной формуле при расчете периода дожития после достижения пенсионного возраста: в свете начавшегося роста продолжительности жизни, если низкий пенсионный возраст сохраняется (55 лет для женщин и 60 для мужчин), *средний возраст дожития, т. е. период получения пенсии, должен быть увеличен с 19 лет до 22 лет.*

Задача 6. Оптимизация планирования бюджета пенсионной системы в зависимости от демографических волн.

Демографические волны могут приводить к циклическим колебаниям сальдо бюджета ПФР и всей пенсионной системы в зависимости от того, какие по численности когорты в данный момент входят в состав рабочей силы и какие выходят на пенсию. Это фактор, который хорошо поддается прогнозированию, он должен быть учтен при планировании бюджета пенсионной системы. Для погашения негативного влияния демографических волн можно рекомендовать формирование специального резервного фонда. В идеале накопление резервного фонда должно происходить на «хорошей» волне, а расходование — на «плохой».

В настоящее время проблема заключается в том, что такая возможность уже упущена: в благоприятные 2000-е годы резервный фонд не был накоплен. В связи с этим возможны следующие решения:

- финансирование пенсий за счет выпуска дополнительного государственного долга;
- дополнительные платежи из бюджета, которые должны быть компенсированы (точнее, снижены) на положительной демографической волне 2020-х гг.

Организационное и ресурсное сопровождение реформы

Многие элементы предложенного варианта реформирования пенсионной системы не будут эффективны, если в стране не появится эффективный центр сбора и обработки данных о социальной ситуации граждан, включая пенсионное обеспечение и состояние здоровья. Такой орган может быть своего рода социальным казначейством. Эффективное использование собранной в нем базы данных позволит, с одной стороны, кардинально улучшить планирование расходов социальной сферы, а с другой стороны, существенно улучшить прозрачность и качество услуг населению, предоставляемых системой социального страхования. Информированность участников пенсионной системы и, в первую очередь, населения — важнейшее условие эффективности любых реформ в пенсионной сфере.

Первоочередная задача в этом направлении — создание Центра обработки данных (ЦОД), обладающего необходимыми мощностями и самыми современными средствами обработки данных. В ЦОД должна быть аккумулирована информация обо всех участниках системы. Основу этой базы данных должна составлять система персонифицированного учета (СПУ), которая в настоящее время находится в ведении Пенсионного фонда России, но недоступна другим участникам пенсионной системы, что делает саму систему нетранспарентной. Программное обеспечение должно позволять проводить аналитику данных и строить прогнозы. База данных должна быть соединена с сервисами, предоставляющими услуги населению, к примеру, по предоставлению информации о состоянии пенсионных счетов, выбранных стратегий инвестирования и т. д.

Заключение

Перечисленные выше меры по решению соответствующих задач носят принципиально комплексный характер. В результате реализации всей совокупности перечисленных шагов будут достигнуты следующие эффекты:

- 1) В России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:
 - *для неработающих* (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия,
 - *для низкодоходных работников формального сектора* — базовая пенсия,
 - *для среднедоходных категорий* — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсии, а с ростом доходов — добровольная и квазидобровольная накопительная пенсия,
 - *для высокодоходных* — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квазидобровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.
- 2) Существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8—2,3 % ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. В конце прогнозируемого периода практически может быть достигнут бездефицитный бюджет пенсионной системы.

- 3) Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 3—4 раза, индивидуальный коэффициент замещения при стаже 30—35 лет составит около 35—45 %, а с учетом добровольных отчислений — почти 50 % от уровня средней заработной платы.

Оценки эффектов от предлагаемых мер на основе соответствующих расчетов до 2050 г. приведены в Приложении.

Предлагаемые меры и их бюджетные последствия

Таблица 1. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: бюджетные эффекты и рост размер пенсий

Экономия средств федерального бюджета на покрытие дефицита, валоризацию, на доплаты до прожиточного минимума пенсионера, на компенсацию выпадающих доходов («+» — экономия, «-» — доп. расходы)																
	Суммарная экономия от всех мер без учета добровольных отчислений с софинансированием		Суммарная экономия от всех мер с учетом добровольных отчислений с софинансированием — предполагается участие 50 % от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.		Изменение формулы индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год		Увеличение периода дожития с 19 до 22 лет к 2050 году при расчете пенсии		Увеличение пенсионного возраста до 63 лет к 2030 г. Постепенное повышение стажа уплаты взносов для получения полной базовой части пенсии с 30 до 35 лет с 2031 к 2035 г. Повышение предельного потолка заработной платы для отчислений взносов так, чтобы коэффициент регрессии составил 0,9 при соотношении предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год 230 %		Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 (20) лет. Введение минимального фиксированного платежа в размере среднего размера заработной платы в стране		Введение доп. тарифа взносов за работу во вредных условиях труда на основании списка № 1 в размере 3 % от зарплаты и тарифа 2 % от зарплаты для списка № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравн. к ним местностям и ежегодное повышение тарифа на 5 % (рост тарифа 1,05) до 13 % по списку № 1 к 2045 г. и до 6,4 % к 2038 г. по списку № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (1/2 тарифа на страховую часть и 1/2 на накопительную часть)		Добровольные отчисления с софинансированием — предполагается участие 50 % от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1 393	1,15 %	1 003	0,83 %	389	0,32 %	19	0,02 %	698	0,61 %	169	0,12 %	119	0,09 %	-390	-0,32 %
2030	4 409	1,69 %	3 797	1,46 %	1 531	0,60 %	194	0,08 %	1 717	0,71 %	605	0,19 %	363	0,12 %	-612	-0,23 %
2040	8 743	1,77 %	7 860	1,59 %	3 232	0,68 %	683	0,14 %	2 545	0,56 %	1 419	0,24 %	864	0,16 %	-883	-0,18 %
2050	14 258	1,66 %	13 053	1,52 %	6 481	0,79 %	1 518	0,18 %	2 309	0,29 %	2 525	0,25 %	1 424	0,15 %	-1205	-0,14 %
Изменение среднего размера трудовой пенсии: отношение к среднему размеру заработной платы (после вычета подоходного налога), с учетом потолка взносов (коэффициента регрессии («+» — увеличение, «-» — уменьшение)																
	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	
2020	0,5 %	0,7 %	-1,7 %	-0,1 %	2,3 %									0,0 %	0,2 %	
2030	0,4 %	1,2 %	-2,8 %	-0,5 %	3,7 %									0,1 %	0,8 %	
2040	2,1 %	3,8 %	-2,7 %	-0,9 %	5,5 %									0,3 %	1,7 %	

2050	2,8 %	5,5 %	-2,8 %	-1,2 %	6,2 %		0,6 %	2,7 %
------	-------	-------	--------	--------	-------	--	-------	-------

Таблица 2. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: размер пенсий

		2030 год		2035 год	
		стаж 30 лет	стаж 35 лет	стаж 30 лет	стаж 35 лет
Без учета добровольных отчислений с софинансированием	к размеру последней заработной платы, %	36,7	43,5	32,1	37,0
	соотношение с ПМП, раз	3,2	3,8	3,4	3,9
С учетом добровольных отчислений с софинансированием	к размеру последней заработной платы, %	41,8	49,0	37,2	42,5
	соотношение с ПМП, раз	3,7	4,3	3,9	4,4

4. Ключевые меры по реформированию пенсионной системы

Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс

1. Ведение следующего порядка отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников:
 - для заработных плат, не превышающих 161 % от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему — платеж в солидарную систему составляет 16 %, и в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6 %;
 - для заработных плат в интервале 161—230 % от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2 %. Этот платеж может взиматься с работника по квазидобровольному принципу.
 - для заработных плат свыше 230 % от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2—5 %, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Создание стимулов для формализации рабочих мест

2. Повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15—20 лет.
3. Введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20—30 % от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране.

Снижение налоговой нагрузки на бизнес

4. Изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26 до 22—20 %).

Реформирование досрочных пенсий

5. Создание прозрачной и понятной процедуры переаттестации рабочих мест работодателем.
6. Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3 % для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2 % для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам, дает стимулы переаттестовывать их в стандартные рабочие места.
7. Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.

8. Для работодателей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий вводится дополнительный тариф отчислений в размере 2 %.

Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места.

9. В бюджетном секторе вводится «новый социальный контракт» для новых работников: повышение зарплат в обмен на повышение возраста выхода на пенсию.

Совершенствование накопительных институтов

10. Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
11. Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.
12. Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
13. Помимо НПФ право формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов должно быть предоставлено другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
14. Необходимо создать эффективную и гибкую систему надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
15. Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способа выплаты предусматривается выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 года эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
16. Введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:

- a. Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
 - b. Обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
 - c. НПФ и ВЭБ должны представлять в открытых источниках (Интернете) свои инвестиционные стратегии. В идеале гражданин должен иметь возможность выбрать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.
17. Требование транспарентности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение, — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами.
18. Необходимо стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
19. Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подходящим налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения

20. Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев за год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.
21. Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии.
22. Корректировка формулы индексации страховой части трудовой пенсии.
23. Изменение срока дожития (периода получения пенсии) в пенсионной формуле с учетом текущих демографических изменений.

Глава 7

Развитие финансового и банковского сектора

Основные выводы и рекомендации:

- *За последнее десятилетие российский финансовый сектор существенно вырос. Однако он остается неустойчивым, его конкурентоспособность низка, отдельные важнейшие институты и инструменты развиты слабо.*
- *Развитию финансового рынка и его позиционированию в качестве международного финансового центра препятствуют неконкурентный правовой и налоговый режимы, не ориентированная на защиту прав собственности судебная и правоохранительная система, несовершенство инфраструктуры и корпоративного управления, отсутствие внутреннего долгосрочного инвестора. Без устранения этих препятствий попытки стимулировать форсированное развитие существующих институтов финансового сектора будут приводить к накоплению опасных для устойчивости сектора рисков, раздуванию пузырей и, в конечном счете, к необходимости мобилизации средств налогоплательщиков для спасения финансовых институтов от тотального банкротства. Поэтому развилка заключается в выборе между политикой форсированного или сбалансированного роста, подразумевающего последовательное решение перечисленных выше проблем. Ключевая задача — повышение устойчивости финансового сектора. Для этого необходим качественный скачок в осуществлении микро- и макропруденциального надзора, их ориентированность на глубокое понимание рисков финансового сектора в целом и его отдельных институтов для принятия упреждающих кризисное развитие мер.*
- *Необходима расчистка банковской системы от банков, не способных осуществлять нормальные банковские операции, и от полукриминальных структур, занимающихся отмыванием капитала. Для этого нужно изменение модели микропруденциального надзора и повышение требований к капиталу.*
- *Следует передать всю полноту власти над финансовым рынком (лицензирование, регулирование и надзор) двум уполномоченным ведомствам — Банку России и ФСФР. Для координации деятельности этих регуляторов с бюджетной политикой и контроля и упреждения общего риска финансовой системы целесообразно на базе Банка России совместно с Министерством финансов и ФСФР создать Совет по финансовой стабильности, занимающийся мониторингом ситуации на рынках и реализацией мер, предотвращающих перегрев рынков и накопление рисков на балансах системообразующих институтов. Банку России следует дать право ограничивать совокупный левередж кредитных организаций.*
- *Следует создать систему защиты прав потребителей финансовых услуг.*
- *Для повышения конкурентоспособности финансового сектора необходима не просто приватизация всех финансовых посредников, осуществляющих обычную конкурентную коммерческую деятельность, но и ограничение их доли на внутреннем рынке так, как это принято в развитых странах. Необходимо достроить современную инфраструктуру финансового рынка технологичными институтами хранения ценных бумаг, принадлежащих инвесторам, и расчетами по сделкам с этими ценными бумагами:*

центральным депозитарием и централизованным клирингом. Необходимо снятие правовых и налоговых препятствий для создания в России венчурных и хедж-фондов, фондов прямых инвестиций, финансовых компаний специального назначения (SPV), а также упрощение налогового администрирования финансовых инструментов.

- *Еще одно направление реформ — «институализация» долгосрочных сбережений домашних хозяйств («длинные деньги»), а также повышение склонности граждан к созданию личных пенсионных накоплений, страхованию жизни и других персональных рисков. Необходимо стимулирование создания системы корпоративных и индивидуальных пенсионных планов и накопительных счетов на различные нужды (образование, здравоохранение и др.). В качестве дополняющих нужны меры по страхованию инвестиций, развитию консультационных финансовых услуг и финансовой грамотности.*

1. Состояние, основные проблемы и вызовы

Одной из важнейших характеристик экономического развития России в прошедшем десятилетии стал *быстрый рост финансового сектора*. Роль банковской системы и финансовых рынков в обеспечении экономического роста неизмеримо выросла. В начале 2000-х доля банковского кредита в приросте совокупного внутреннего спроса не превышала 15 %, а к середине прошлого десятилетия этот показатель превысил треть.

Активы банковской системы увеличились с 37 % ВВП в 2000г. до 72,4 % на начало 2011 года. Объем акций, торгуемых на бирже, вырос с 16,6 % ВВП до 67,8 % ВВП, а стоимость корпоративных облигаций в обращении — с 0,5 до 6,0 % ВВП. По отдельным показателям российский финансовый сектор приблизился к уровню развития стран Восточной Европы. К примеру, кредиты нефинансовому сектору увеличились с 18 до 40 % ВВП, что соответствует уровню Польши (41 %), Словакии (43 %) и Чехии (48 %). Благодаря наличию больших компаний по уровню капитализации и по объему торгуемых активов Россия значительно опережает большинство стран Восточной Европы.

Вместе с тем положение в финансовом секторе *нельзя считать удовлетворительным* и отвечающим задачам динамичного экономического роста. В международных рейтингах оценки развития российского финансового сектора выглядят хуже, чем средняя оценка уровня развития экономики (см. например, «Индекс глобальной конкурентоспособности» Всемирного экономического форума).

Индекс доверия населения к финансовому сектору невелик, о чем свидетельствует то, что по уровню депозитов по отношению к ВВП (31 %) Россия серьезно отстает от тех же стран Центральной Европы (Польша — 40 %, Венгрия — 47 %, Словакия — 49 %, Чехия — 61 %). Опережая эти страны по размеру капитализации и размеру рынка, Россия отстает от них по количеству компаний, акции которых обращаются на бирже, в расчете на 10 тыс. жителей. Для России этот показатель составляет всего 0,02, в Чехии — 0,03, в Венгрии — 0,04, Польше — 0,11, Словакии — 0,25 (для сравнения, в США — 0,17, в Великобритания — 0,37).

Быстрое развитие 2000-х годов имело свою отрицательную сторону: в секторе накопились значительные диспропорции, в результате чего падение российских финансовых индексов в ходе кризиса было одним из самых больших в мире; Банку России пришлось потратить значительные средства на поддержку ликвидности в банковском секторе. Затем ситуация нормализовалась, однако фундаментальное несоответствие размеров сектора уровню его институционального и качественного развития сохраняется. *Устойчивому развитию сектора препятствует целый ряд ограничений макроэкономического, институционального и структурного характера, которые формируют три круга проблем:*

1. *Неустойчивость* банковского и финансового сектора в целом. Кризисы, сопровождающиеся колебаниями уровня ликвидных активов и резким оттоком депозитов, происходят каждые 4—6 лет. Уровень доверия вкладчиков остается низким, депозиты населения выступают дорогим и краткосрочным пассивом. Крупнейшие банки в значительной степени зависят от притока заемного капитала, в первую очередь, иностранного. *В результате любое ухудшение состояния мирового рынка капитала приводило к кризису на внутреннем рынке. Сектор остается мало транспарентным для надзора, и тем более — для инвесторов и вкладчиков, несмотря на объемные и трудоемкие требования к отчетности.* В количественном отношении большую часть

сектора по-прежнему составляют кэптивные банки и структуры, ведущие рискованный бизнес или занимающиеся обналичиванием и отмыванием денег.

2. **Низкая конкурентоспособность** фондового и финансового рынка, **неразвитость отдельных форм финансовых рынков**. Сегодня в российской экономике работают крупнейшие мировые компании, она генерирует крупные денежные потоки: так, в 2007—2009 гг. Россия занимала 5-е место в мире по размеру средств, привлекаемых на IPO. Российский фондовый рынок имеет все возможности для того, чтобы стать крупным международным финансовым центром, привлекательным для международных инвесторов и предоставляющим финансовые услуги компаниям и правительствам своего региона. Однако пока российским рынком пренебрегают даже российские компании, предпочитающие проводить IPO в Лондоне, Нью-Йорке, Париже и даже Гонконге и Польше. Можно выделить несколько основных причин такого положения дел:

- a) **отечественный регулятивно-правовой и налоговый режимы делают осуществление многих сделок в российской юрисдикции менее выгодными и процедурно неконкурентными по сравнению с зарубежными площадками**. Это тормозит развитие фондового рынка и рынка облигаций, а некоторые рынки (хеджевых инструментов и производных инструментов, синдицированных кредитов, простейшие способы секьюритизации активов) и финансовые услуги (долевое управление) практически отсутствуют;
- b) **российская судебная система не обеспечивает удовлетворительного качества решения финансовых споров**;
- c) **несовершенство корпоративного управления** снижает уровень доверия к российским активам со стороны миноритарных инвесторов;
- d) **инфраструктура рынка** (депозитарий, клиринговые и платежные системы и т. д.) не обеспечивает того уровня надежности, качества и стоимости финансовых операций, который предоставляют конкурирующие площадки, что связано как с недостатками нормативной базы, так и с уровнем технологий. Следствием этого является ограниченный доступ российских экономических агентов к услугам по получению финансирования и инвестиций, а также хеджирования рисков.

3. **Отсутствие внутреннего долгосрочного инвестора**. Международный опыт показывает, что без наличия внутренних инвесторов невозможно построить финансовый центр не только регионального или мирового, но даже локального масштаба. Между тем в России сектор институциональных инвесторов все еще находится в зачаточном состоянии. Общая стоимость активов в накопительной составляющей пенсионной системы составляла в 2010 году 914,2 млрд руб., или около 2 % ВВП. Объем пенсионных накоплений и пенсионных резервов в НПФ в 2010 году составлял 798,6 млрд руб., из них пенсионных накоплений — только 155,3 млрд руб., или чуть больше 0,3 % ВВП. Это ниже уровня большинства стран Восточной Европы: отношение инвестиций пенсионных фондов к ВВП составляет в Чехии 4 %, в Польше — 5,6 %, в Венгрии — 8 %. В странах, являющихся крупными региональными или мировыми финансовыми центрами, отношение инвестиций пенсионных фондов к ВВП еще выше: в Гонконге — 24 %, в Великобритании — 72 %, в США — 111 %.

Сектор страхования жизни в России на порядок менее развит. Стоимость чистых активов ПИФов на конец 2010 года составляла 1,12 трлн руб. (2,5 % ВВП), но эта сумма включает в

себя вложения в ПИФы недвижимости. Без учета закрытых фондов совокупные чистые активы (СЧА) ПИФов составляют всего 0,3 % ВВП, что ниже значений всех стран, по которым ведет учет Институт инвестиционных компаний (ICI). Для сравнения: аналогичный показатель (соотношение СЧА открытых ПИФов и ВВП) в Польше составляет 5,3 %, в Китае — 7,6 %, в Индии — 10,3 %, в Бразилии — 49,0 %, а в США — 78,8 %.

Такое положение дел вызвано *несколькими факторами*:

- 1) высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в рублях по активам с фиксированной доходностью, значительные колебания доходностей прочих активов снижают привлекательность долгосрочных инвестиций,
- 2) не развиты институты рынка: многие НПФ являются кэптивными, отсутствуют индивидуальные и корпоративные счета, предоставляемые другими финансовыми компаниями, и т. д.,
- 3) сохраняется низкий уровень грамотности населения при отсутствии системы финансового консультирования и фрагментарности системы защиты прав потребителя,
- 4) альтернативные (по отношению к инвестированию в пенсионные институты и в институты коллективного инвестирования) варианты инвестирования сбережений (недвижимость, банковские депозиты, иностранная валюта) имеют существенные конкурентные преимущества.

2. Сценарии развития финансового сектора до 2020 года

Если бы не глубокий долговой кризис, разразившийся в развитых странах, российский финансовый сектор сегодня находился бы на развилке форсированного или сбалансированного роста. Высокие цены на нефть создают *благоприятный фон для возвращения на траекторию форсированного роста*, характерную для предкризисного периода (2007 — первая половина 2008 гг.). Однако форсированный рост возможен только за счет чрезмерного использования иностранного капитала или чрезмерной государственной поддержки сектора. То и другое в настоящее время по указанной выше причине неосуществимо.

Возврат к механизмам и методам докризисного развития грозит раздуванием пузырей на отдельных рынках (недвижимость, потребительское кредитование, неконкурентоспособный сектор обрабатывающей промышленности) при торможении развития других (развитие рынка отечественных длинных денег будет тормозиться из-за относительно высокой инфляции, свойственной этому сценарию). В этом сценарии на фоне роста количественных показателей сектор будет сохранять отмеченные выше структурные и институциональные недостатки, способствующие формированию предельно высоких рисков.

Глобальный финансовый кризис 2008—2009 годов показал, что форсированное развитие финансового сектора несет в себе опасность раздувания пузырей и провоцирования глубоких экономических кризисов. В связи с этим страны Группы 20 подписали «Хартию сбалансированного роста».

Сценарий сбалансированного роста российского финансового сектора представляется **наиболее предпочтительным** и с точки зрения национальных интересов. Такой сценарий подразумевает:

- 1) **Приоритет обеспеченности роста внутренними ресурсами** в противовес внешним — за счет стабилизации инфляции, изменения модели денежно-кредитной политики и институциональных реформ переход к формированию внутреннего рынка долгосрочных инвестиций.
- 2) **Очищение банковской системы от организаций**, занимающихся использованием банковских лицензий для отмывания незаконно полученных доходов; за счет этого можно существенно повысить уровень доверия населения к банкам и другим финансовым институтам, оптимизировать и повысить эффективность системы контроля.
- 3) **Нацеленность институтов правоприменения и судов на защиту законных прав инвесторов, создание конкурентных налоговых условий, а также совершенствование инфраструктуры** финансового рынка позволят построить в стране международный финансовый центр, предоставляющий конкурентоспособные финансовые услуги внутренним и региональным экономическим агентам, нуждающимся в капитале или хеджировании рисков, а также обеспечивающий комфортные условия работы для отечественных и иностранных инвесторов.

В этом сценарии ожидается, что совокупные активы банковской системы возрастут с 71 % ВВП на начало 2011 г. до 95 % ВВП к 2020 г. При этом кредиты нефинансовому сектору увеличатся до 70 % ВВП (с 43 % в 2011 г.). Капитализация фондового рынка составит 105—110 % ВВП (67,8 % по итогам 2010 года). Объем средств пенсионных средств и других длинных инвестиций может достигнуть 18—20 % ВВП.

Наконец, существует третий, **инерционный сценарий** (сценарий «финансовой стагнации»), подразумевающий отсутствие как форсированного роста, так и институциональных и структурных изменений. Низкий уровень транспарентности и высокая инфляция сделают российский рынок непривлекательным для отечественного и иностранного капитала. Ситуация усугубится проблемами на глобальных рынках: долговыми пузырями в Европе и США, а также ростом спроса на инвестиции со стороны развивающихся стран, прежде всего азиатских, и вероятным удорожанием ставок на глобальных финансовых рынках. В этих условиях банковский сектор обречен на стагнацию, а фондовый рынок — на дальнейшую потерю конкурентоспособности.

3. Меры, способствующие реализации сценария сбалансированного роста

(подробнее см. материал в Приложении)

Сбалансированный сценарий не является инерционным и предполагает значительные усилия со стороны государства и бизнеса по реализации комплекса институциональных и структурных мер, которые повысят устойчивость финансового сектора и сформируют условия для создания Международного финансового центра на его основе. Для реализации сценария сбалансированного роста необходимо реализовать программу мер по трем направлениям:

- 1) повышение устойчивости финансового сектора,
- 2) повышение его конкурентоспособности, и

- 3) формирование отечественного рынка долгосрочных инвестиций.

Задача 1: повышение устойчивости финансового сектора.

- 1) Последовательный переход к внутренне устойчивой модели макроэкономической политики: ***от формирования денежного предложения за счет операций на валютном рынке к формированию денежного предложения преимущественно за счет операций на рынке внутренних долговых обязательств, как государственных, так и корпоративных.***

Модель формирования денежного предложения за счет валютных интервенций сделала отечественную денежно-кредитную политику зависимой от денежной политики других стран и колебаний цен на товары российского экспорта. Резервный фонд позволял стерилизовать приток нефтяной выручки и, таким образом, ограничить колебания денежной массы, связанные с этим фактором. Но механизмов смягчения колебаний в динамике притока и оттока капитала в предкризисные годы практически не было. Поэтому контроль инфляции был затруднен, а реальные процентные ставки в экономике были отрицательными, что в совокупности демотивировало граждан к долгосрочным накоплениям.

В последние годы происходит постепенный переход к новой модели формирования денежного предложения. Этот подход необходимо развивать и дальше, рассматривая его как стратегический вектор развития, так как без стабильной и управляемой макроэкономической среды создать устойчивую финансовую систему невозможно.

- 2) ***«Расчистка» банковской системы*** от банков, не способных осуществлять нормальные банковские операции, и полукриминальных структур, занимающихся отмыванием капитала. Наличие в российской банковской системе большого числа непрозрачных банков, многие из которых имеют полукриминальную природу, существенно снижают уровень доверия к сектору, его устойчивость и инвестиционную привлекательность России в целом. Для перехода к сбалансированному росту финансового сектора необходимо, наконец, предпринять решительные действия по расчистке и консолидации банковского сектора. В этих целях необходимо:

- а) ***Повысить с 2013 года минимальный размер капитала банков до уровня, который сделал бы использование банковской лицензии для проведения полукриминальных операций экономически невыгодным. Речь может идти об уровне капитала в 1 млрд руб.*** Банки с низким уровнем капитала не могут иметь достаточный объем активов для осуществления банковских операций на рыночных принципах, они либо кэптивные, либо осуществляют операции, не являющиеся по существу банковскими. Банки, которые не смогут найти необходимые средства для капитализации или партнеров для формирования более крупных структур за счет слияний, должны будут либо закрыться, либо переоформить банковскую лицензию на лицензию небанковской кредитной организации или специализированного банка с ограниченной лицензией.
- б) ***Качественно изменить модель микропруденциального надзора для банков, удовлетворяющих новым нормативам достаточности капитала***

(«*мотивированное суждение*»). Мера подразумевает переход на принципы содержательного надзора с возможностью использования мотивированного суждения при требовании обязательного аудита по МСФО, подтвержденного аудиторскими компаниями с высоким уровнем репутации, а также на регулярное проведение стресс тестирования. Орган надзора должен иметь право самостоятельно проводить оценку достаточности капитала и требовать от акционеров внесение капитала или, в случае отказа, переоценивать капитал до реального уровня и передавать банк под управление АСВ с лишением права контроля акционерами кредитной организации. Эта процедура должна быть формализована, а регулятор — нести ответственность за принятые решения.

- 3) ***Дифференцированные требования к капиталу финансовых посредников*** в зависимости от типов осуществляемых операций, объемов и природы рисков. В целях повышения доверия к структурам, осуществляющим операции на фондовых рынках, аналогичный подход должен быть применен и к профучастникам рынка. Небольшие профучастники могут поменять свой статус на статус финансовых консультантов (см. ниже).
- 4) ***Разработка и создание системы макропруденциального регулирования*** банков и системообразующих небанковских финансовых институтов. Необходимость предотвращения накопления системных рисков и создания в этих целях системы макропруденциального регулирования была признана странами Группы 20 по итогам кризиса 2008—2009 годов. Пока основные положения подобных систем еще находятся в разработке и не были протестированы на практике. Поэтому до 2020 года необходимо вести регулярный мониторинг зарубежной практики, а также разработку и внедрение собственных мер макропруденциального регулирования, отвечающих российской специфике. Однако есть несколько элементов макропруденциального регулирования, которые уже можно рекомендовать к внедрению:
 - а) ***Создание на базе Банка России Совета по финансовой стабильности*** с предоставлением равных полномочий со-председателям Совета — Председателю Банка России и Министру финансов. В полномочия Совета по финансовой стабильности входит мониторинг ситуации на различных финансовых рынках и реализация мер, в том числе временных и мер микропруденциального регулирования, для предотвращения перегрева и пузырей, а также мониторинг за накоплением рисков на балансах всех крупнообразующих финансовых институтов вне зависимости от рода их деятельности. Сейчас эти функции возложены на Департамент финансовой стабильности Банка России, но этот уровень недостаточен для принятия взвешенных решений по всем возможным проблемам макропруденциального характера, в том числе, из-за отсутствия механизма координации деятельности основных регуляторов финансового рынка.
 - б) Законодательное придание Банку России права установления ***дополнительных требований к достаточности капитала кредитных организаций*** (буферная и контрциклическая надбавка) в случае идентификации Советом по финансовой стабильности тенденции к перегреву сектора кредитования, а также права временного изменения нормативов резервирования по отдельным операциям, если

Совет по финансовой стабильности определил повышение рисков по соответствующим операциям.

- с) Придание Банку России права по *ограничению совокупного левереджа* кредитных организаций.
 - д) *Присоединение ФСФР к Многостороннему Меморандуму о Взаимопонимании (ММОУ) Международной Ассоциации Регуляторов (IOSCO).*
- 5) **Оптимизация структуры надзорных органов.** Отход от перекрестного регулирования, когда один и тот же вопрос может находиться в ведении нескольких надзорных органов (или требует взаимного согласования). Введение принципа: один вопрос — один регулятор и контролер. Предоставление полных законодательных полномочий ЦБ и ФСФР обмениваться надзорной информацией по подведомственным им финансовым институтам.
- 6) **Создание российского стандарта финансовой отчетности и раскрытия информации, аналогичного МСФО,** создание системы электронного документооборота между надзорными органами и поднадзорными институтами. Стандарт должен быть создан в 2012 году и введен в действие как единственный обязательный с 2013 года. Параллельно должно быть проведено сокращение количества форм отчетности, предоставляемых финансовыми организациями, в том числе за счет отказа от дублирования при сборе информации внутри и между основными ведомствами, оптимизирована частота предоставления расчетов по формам.
- 7) **Разработка и внедрение дорожной карты по внедрению стандартов Базель-2 и элементов Базель-3 до 2020 года.** Мировая система регулирования банковского сектора находится в процессе трансформации, поэтому ее быстрое полномасштабное введение в России нерационально. Тем не менее, постепенное внедрение на протяжении периода действия Стратегии с учетом накапливающегося мирового опыта позволит существенно стабилизировать ситуацию в секторе, повысить доверие к нему и обеспечить его международную конкурентоспособность.
- 8) **Создание системы защиты прав потребителей финансовых услуг.** Международный и российский опыт показал, что чрезмерно быстрое развитие финансовых услуг, основанное на низкой финансовой грамотности потребителя и непонимании им сути услуги, ведет к дестабилизации финансового сектора и, как следствие, к росту социальной напряженности. Группой G20 признана необходимость создания систем защиты прав потребителей финансовых услуг. В этой связи необходимо:
- а) ввести институт финансового омбудсмена на базе финансовых регуляторов (ФСФР и Банк России) с целью разгрузки финансовой системы от большого числа исков с небольшим размером ущерба;

- (1) Омбудсмен может принимать решения по делам с небольшим размером ущерба, обязательные для финансовой организации и не обязательные для потребителей.
 - (2) Офис омбудсмена занимается сбором и обработкой статистики по жалобам и выработкой предложений по изменению нормативной базы и стандартных договоров.
- b) реформировать законодательство о защите потребителей в следующих направлениях:
- (1) максимально возможное распространение норм закона о защите прав потребителей на сферу финансовых услуг либо подготовка самостоятельного аналогичного закона;
 - (2) законодательное закрепление системы коллективных исков, исков в защиту неопределенного круга лиц и распространение их не только на корпоративные споры, но и на споры с участием граждан — потребителей (необходимо уточнить механизм формирования группы лиц (числом более 5) для подачи группового иска);
 - (3) реализация правил самофинансирования общественных организаций, защищающих права потребителей, как половины суммы взысканного судом ущерба.
- c) разработать механизм применения процедур медиации при разрешении споров в сфере финансовых услуг с участием физических лиц.
- d) стандартизировать договоры типовых финансовых услуг (вклад, кредит, имущественное страхование и т. д.) для упрощения работы по защите прав потребителей, деятельности финансового омбудсмена и повышению прозрачности финансовых услуг для населения.
- 9) **Стимулирование развития безналичного оборота** позволит увеличить депозитную базу банковской системы. Комплекс мер по развитию безналичного оборота должен включать изменения на законодательном уровне, направленные на стимулирование использования различных инструментов безналичных расчетов, развитие платежной инфраструктуры и инновационных технологий предоставления финансовых услуг.

Задача 2: повышение конкурентоспособности сектора.

- 1) **Стимулирование рыночной конкуренции** между финансовыми компаниями:
 - a) Приватизация финансовых посредников (включая находящихся во владении властей регионов или городов) до уровня контрольного пакета к 2013 году, блокирующего пакета — к 2015 году, к 2020 году — полная приватизация. При этом на начальной стадии приватизации необходимо ограничить рост активов крупнейших приватизируемых институтов на внутреннем рынке до тех пор, пока они явно или неявно контролируются государством и пользуются его поддержкой.
 - b) Развитие нормативной базы и инфраструктуры для осуществления нетрадиционных высокотехнологичных методов предоставления финансовых услуг (посредством

сотовых телефонов, Интернета и др.), особенно в районах с низкой доступностью финансовых услуг.

- с) Полное снятие барьеров на вхождение в российский финансовый сектор дочерних структур международных банков к 2020 году.

2) **Создание конкурентоспособной финансовой инфраструктуры:**

- а) Формирование диверсифицированной структуры акционерного капитала фондовой биржи, в том числе за счет разумного сокращения доли Центрального банка и закрепление определенных гарантий по поддержке им завершения расчетов по сделкам на биржах.
- б) Обновление технологий торгов и программного обеспечения объединенной биржи.
- с) Создание центрального депозитария, законодательно наделенного эксклюзивным правом финализировать расчеты по ценным бумагам, приобретенным в процессе торгов, и открывать счета номинального держания в реестрах регистраторов. Предоставить право иностранным депозитариям выступать в качестве номинальных держателей по российскому праву только после начала полноценного функционирования института российского центрального депозитария.
- д) Внедрение технологий заключения сделок через центрального контрагента. Капитализация клиринговой системы и построение современной системы риск-менеджмента. Развитие системы коллективных фондов при клиринговых организациях и построение современной системы риск-менеджмента.
- е) Создание института репозитария внебиржевых сделок на рынке инструментов репо и деривативов.
- ф) Создание единого ресурса корпоративной информации.

3) **Снятие правовых и налоговых барьеров**, препятствующих использованию российских площадок для осуществления финансовых сделок российскими и иностранными компаниями, а также развитию современных финансовых продуктов. Технологическая модернизация биржи и гармонизация правил листинга с ведущими международными финансовыми центрами для решения стратегической задачи по превращению России в связующее звено по обеспечению круглосуточного трейдинга в рамках одной из формирующихся сейчас глобальных биржевых сетей (Нью-Йоркская и Франкфуртская фондовые биржи или альтернативная сеть). Выявлением и разработкой предложений по решению соответствующих задач занимается Рабочая группа по созданию в Москве Международного финансового центра. Основные направления, по которым нужны изменения, следующие:

- а) Формирование правовых основ для создания в России таких современных финансовых институтов, как венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, хедж-фонды, SPV и т. д. Снятие ограничений на проведение по российскому праву сделок и форм договора, имеющих широкое распространение в юрисдикциях мировых финансовых центров. Принятие нового Гражданского кодекса, способствующего развитию бизнеса вообще и современных финансовых инструментов в частности, а

также снимающего существующие проблемы, благодаря которым многие финансовые сделки осуществляются за пределами российской юрисдикции.

- b) Расширение функционала и обеспечение действия института акционерных соглашений.
 - c) Дальнейшая дифференциация требований к публичным и непубличным компаниям.
 - d) Приравнение к письменной форме сделок операций, осуществленных с помощью электронных средств связи, и отмена требования подписи главного бухгалтера при осуществлении сделок на рынке ценных бумаг.
 - e) Упрощение и приведение в соответствие с международной практикой системы налогообложения и налогового администрирования финансовых инструментов. Излишняя жесткость и/или неопределенность налогового законодательства часто способствует выводу сделок из российской юрисдикции. По опыту налоговой реформы начала 2000-х годов можно предположить, что упрощение законодательства приведет к расширению бизнеса, осуществляемого в российской юрисдикции.
 - f) Предоставление права иностранных депозитариев выступать в качестве номинальных держателей по российскому праву (только после начала полноценного функционирования центрального депозитария).
 - g) Изменение требований к листингу акций и облигаций в целях полного приближения механизмов первичного размещения на отечественных площадках к практике, принятой в международных финансовых центрах.
 - h) Снижение бремени по раскрытию информации (включая гармонизацию российского и иностранного проспекта, снижение объема периодической отчетности, возможность предоставления части отчетности на английском языке).
 - i) Сокращение сроков эмиссионных процедур.
 - j) Развитие нормативной базы и приведение в соответствие международной практике режима налогообложения в целях развития рынка процентных и валютных деривативов.
 - k) Технологическая модернизация биржи: использование технологий, максимально упрощающих вступление в партнерство с зарубежными биржами в рамках глобальных альянсов.
 - l) Вступление российской биржи (ММВБ) в глобальный биржевой альянс и получение статуса хаба между Европой и Азией в рамках круглосуточного осуществления торгов. На первом шаге до достижения целей — сохранение практики обязательной приватизации пакетов акций российских компаний с участием российских бирж или введение требования первичного размещения исключительно на российской бирже в обмен на снятие ограничений на депозитарные программы.
- 4) Развитие саморегулируемых организаций и создание на их основе стандартов проведения определенных сделок. Это касается развития хеджевых инструментов (русская ISDA), синдицированных кредитов, инструментов секьюритизации кредитов (малому бизнесу, потребительских кредитов и др.).

- 5) **Совершенствование системы разрешения споров**, в том числе:
- a) Создание специализированных судов по финансовым спорам в рамках действующей системы арбитражных судов.
 - b) Развитие системы третейских судов.
 - c) Развитие финансовой грамотности судей, разработка в этих целях специальных курсов для юридических вузов и программ повышения квалификации. Допуск судей к финансовым спорам исключительно по принципу достаточности компетенции.
- 6) **Совершенствование корпоративного управления**, включающее:
- a) Ужесточение и конкретизацию требований к раскрытию информации публичными компаниями.
 - b) Повышение ответственности членов советов директоров и акционеров финансовых организаций за нанесение ущерба вкладчикам, клиентам и кредиторам.

Задача 3: развитие рынка внутренних долгосрочных инвестиций и повышение финансовой грамотности.

- 1) **Развитие конкуренции в сфере добровольных пенсионных накоплений и накоплений на образование.** Введение института индивидуальных инвестиционных счетов (на пенсионные цели и на образование) и корпоративных накопительных пенсионных планов с открытием персональных пенсионных счетов, администраторами которых могут выступать банки, страховые и брокерские компании. К этим инструментам должны применяться те же льготы по налогу на прибыль, страховым взносам в социальные фонды и подоходному налогу физических лиц, которые установлены для взносов в НПФ. В случае смены места работы граждане вправе беспрепятственно и без потерь (за исключением разумных транзакционных издержек) переводить пенсионные накопления на свои ППС, открытые в рамках пенсионных планов по новому месту работы. Владельцы ИИС и ППС должны иметь выбор из нескольких инвестиционных стратегий и иметь доступ к продуктам и сервисам, позволяющим осуществлять разумный и независимый выбор объектов инвестирования.
- 2) Формирование **единой системы гарантий обязательств в части пенсионных накоплений** и резервов для участников пенсионной системы (клиентов управляющих компаний, негосударственных пенсионных фондов и корпоративных пенсионных планов). Данная система гарантий должна включать следующие механизмы:
- a. Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
 - b. Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер

минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.

— Обязательное ежегодное раскрытие информации об актуарном балансе негосударственного пенсионного фонда и корпоративного пенсионного плана на сайте негосударственного пенсионного фонда и администратора корпоративного пенсионного плана в глобальной сети Интернет.

- 3) ***Создание системы страхования пенсионных накоплений*** и инвестиций граждан от нерыночных рисков по типу системы страхования вкладов.
- 4) ***Снижение или отмена налогов на долгосрочные (свыше 3 лет) вложения в ценные бумаги, оптимизация налогообложения коллективных инвестиций.***
- 5) ***Создание системы финансового консультирования и проведение мероприятий по повышению финансовой грамотности.*** Государственная программа повышения финансовой грамотности должна быть направлена на просвещенное и взвешенное отношение населения к собственным финансам. Программа должна включать изучение основ финансовой грамотности в старших классах школы и в вузах, заказ и размещение социальной рекламы.

Развитие институтов финансового консультирования должно оказывать максимальное содействие гражданам в надежном размещении сбережений в финансовом секторе, обеспечить наиболее широкий географический охват населения подобными услугами, предоставляемыми как в рамках розничной сети крупных финансовых компаний, так и небольшими независимыми компаниями. В дополнение к предоставлению населению финансовых консультаций такие компании могут предоставлять услуги по управлению средствами и субброкерские услуги. Статус финансовых консультантов смогут получить, в том числе, профессиональные участники рынка, не имеющие необходимого капитала для осуществления более широких видов деятельности.

Меры, способствующие реализации сбалансированного сценария

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015 —2020 гг.	
1) Повышение устойчивости финансового сектора	1) Переход к модели денежной политики, основанной на рефинансировании, а не на валютных операциях	1) Снижение валютных интервенций 2) Совершенствование инструментов рефинансирования	1) Снижение валютных интервенций, совершенствование инструментов рефинансирования 2) Настройка моделей, позволяющих связывать эффект от изменения политики на инфляцию и другие параметры	Переход должен быть завершён к 2015 году	
	2) Консолидация банковского сектора	Принятие законодательства	1) Повышение минимального размера капитала до 1 млрд руб. 2) Введение стандарта отчетности, аналогичного МСФО, и соответствующих требований по раскрытию информации 3) Реализация мероприятий по совершенствованию надзора: введение мотивированного суждения, стресс-тесты и др.	Повышение минимального размера капитала до 3 млрд руб.	Бюджетные средства понадобятся на финансирование организационных мер. Возможен рост затрат на ликвидацию банков, но он, скорее всего, будет покрыт за счет средств АСВ
	3) Изменение требований по капиталу финансовых посредников и стимулирование создания финансовых консультантов		Разработка соответствующих нормативных документов и принятие решения о их реализации		
	4) Совершенствование системы микро- и макропруденциального регулирования и надзора	1) Оптимизация структуры микропруденциальных надзорных органов 2) Создание Совета по	1) Разработка дорожной карты по переходу к Базель 2 и Базель 3 2) Разработка системы возможных мер макропруденциального регулирования	Имплементация принятых решений. Совершенствование системы	Необходимы бюджетные средства для осуществления организационных и обучающих

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015 —2020 гг.	
		финансовой стабильности для осуществления макропруденциальных функций 3) Начало подготовки докладов о системных финансовых рисках	3) Законодательное оформление права Банка России реализовывать такие меры	регулирования и надзора на основе накопленного внутреннего и внешнего опыта	мероприятий
	5) Создание системы защиты прав потребителей финансовых услуг	1) Создание института финансового омбудсмана 2) Внесение поправок в законодательство о защите потребителей	1) Разработка стандартизированных договоров типовых финансовых услуг 2) Разработка механизма применения процедур медиации при разрешении споров в сфере финансовых услуг с участием финансовых лиц		Бюджетные средства необходимы на проведение организационных мероприятий и обучения
2) Стимулирование рыночной конкуренции и между финансовыми компаниями и	1) Приватизация финансовых посредников	До контрольного пакета	До блокирующего пакета	Полная приватизация	
	2) Совершенствование нормативной базы в связи с технологическим прогрессом в отрасли				
	3) Оптимизация представительства в России иностранных банков	Создание коллегий регуляторов, в случаях, когда есть такая необходимость		Рассмотрение возможности снятия ограничений на присутствие иностранных банков в увязке с переговорами	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015 —2020 гг.	
				по ВТО	
3) Меры по созданию МФЦ	1) Модернизация торговых площадок и посттрейдинговой инфраструктуры	1) Создание центрального депозитария 2) Капитализация клиринговой системы 3) Создание единого ресурса корпоративной информации	Реализация мер по совершенствованию технологической инфраструктуры и предлагаемых услуг		
	Снятие правовых и налоговых барьеров, создание стандартов проведения сделок, совершенствование корпоративного управления	1) Внесение поправок в гражданский и налоговый кодексы и других законодательных поправок на основе материалов Группы по созданию международного финансового центра 2) Создание на основе СРО стандартов проведения хеджевых сделок, синдицированных кредитов и секьюритизации	Разработка законодательства и нормативной базы на основе материалов Группы по созданию Международного финансового центра		
	Совершенствование системы разрешения споров	1) Создание специализированных судов 2) Развитие системы третейских судов 3) Реализация программы повышения финансовой грамотности судей			

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015 —2020 гг.	
4) Создание рынка отечественных долгосрочных инвестиций	Развитие конкуренции в сфере добровольных пенсионных накоплений		<p>1) Разработка законодательной и нормативной базы о создании индивидуальных инвестиционных и корпоративных пенсионных счетов</p> <p>2) Разработка единого стандарта обслуживания и информационного обеспечения граждан, участвующих в системе обязательных и добровольных накоплений</p> <p>3) Реализация мероприятий по оптимизации регулирования и надзора на рынке пенсионных накоплений</p>		
	Создание системы страхования пенсионных накоплений и инвестиций граждан от нерыночных рисков		Разработка нормативной базы и создание соответствующей организации		
	Совершенствование информационного обеспечения пенсионной системы		<p>1) Введение дополнительных требований по статистической отчетности организаций, занимающихся пенсионным обеспечением</p> <p>2) Создание в Пенсионной системе полноценной системы MIS, позволяющей отслеживать информацию по отдельным гражданам и различным категориям граждан</p>		
	Совершенствование финансовой	Разработка государственной	Реализация программы		

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015 —2020 гг.	
	грамотности населения	программы			

Раздел III

Новая социальная политика. Развитие человеческого капитала

Глава 8. Рынок труда.

Глава 9. Миграционная политика.

Глава 10. Профессиональное образование.

Глава 11. Новая школа.

Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности.

Глава 13. Политика охраны здоровья.

Глава 8

Рынок труда

Основные выводы и рекомендации:

- *Основные макроэкономические показатели рынка труда (уровень занятости, уровень безработицы) находятся на хорошем уровне. Отраслевая структура занятости ухудшается, растет удельный вес неформально занятых, бюджетный сектор остается чрезмерно большим.*
- *Темп создания новых рабочих мест крайне низок. Реаллокация рабочей силы со старых на новые рабочие места идет медленно, хотя мобильность рабочей силы высокая. Трудовые издержки предприятий растут и дестимулируют создание новых рабочих мест.*
- *Трудовое законодательство остается избыточно жестким, содержит противоречия с другими разделами законодательства, применяется выборочно. Это ослабляет социальную защиту работников и создает антистимулы к созданию рабочих мест.*
- *Необходимо перейти от защиты уже созданных рабочих мест к защите работников на рынке труда. Нормы ТК должны стать более простыми, прозрачными и менее обременительными. В ТК следует ввести нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости, особенно постиндустриальных: заемный труд, дистанционная занятость, гибкие графики.*
- *Целесообразно перевести политику социальной защиты на рынке труда на страховые принципы (страховка от утраты работы вместо пособия, опережающее консультирование работников Службой занятости).*
- *Следует создать Национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов, которая заменит ЕТКС.*

1. Анализ ситуации. Структурные искажения

Макроэкономические показатели говорят о вполне удовлетворительном состоянии рынка. Уровень занятости населения в трудоспособном возрасте остается достаточно высоким (более 70 %), а уровень безработицы — весьма низким (менее 7 %). Серьезной проблемой безработица является в основном в моногородах и на Северном Кавказе (где она измеряется двузначными цифрами). В крупных городах безработица остается низкой. Уровень долгосрочной безработицы в целом по стране — стабильный. Стабилизация занятости во многом объясняется крайне гибкой заработной платой, которая позволяет сдерживать трудовые издержки предприятий и избегать массового высвобождения работников.

Вместе с тем изменения в *структуре занятости не всегда являются позитивными.* Во время экономического роста 2000-х гг. общая численность занятых в экономике росла, но занятость в корпоративном секторе (в организациях со статусом юридического лица) сокращалась. При этом росла численность занятых в некорпоративном, в неформальном секторе экономики, отличающемся низкой производительностью и использованием примитивных технологий. Российская экономика не реагировала на экономический рост созданием новых рабочих мест, а продолжала и продолжает уходить в тень. Если в 2001 году в организациях всех видов было занято 51,2 млн человек, то к 2011 году — около 46 млн. К 2011 году в неформальном секторе работало примерно от 20 до 30 % всех занятых, что значительно больше, чем в развитых странах, хотя и меньше, чем в странах Латинской Америки.

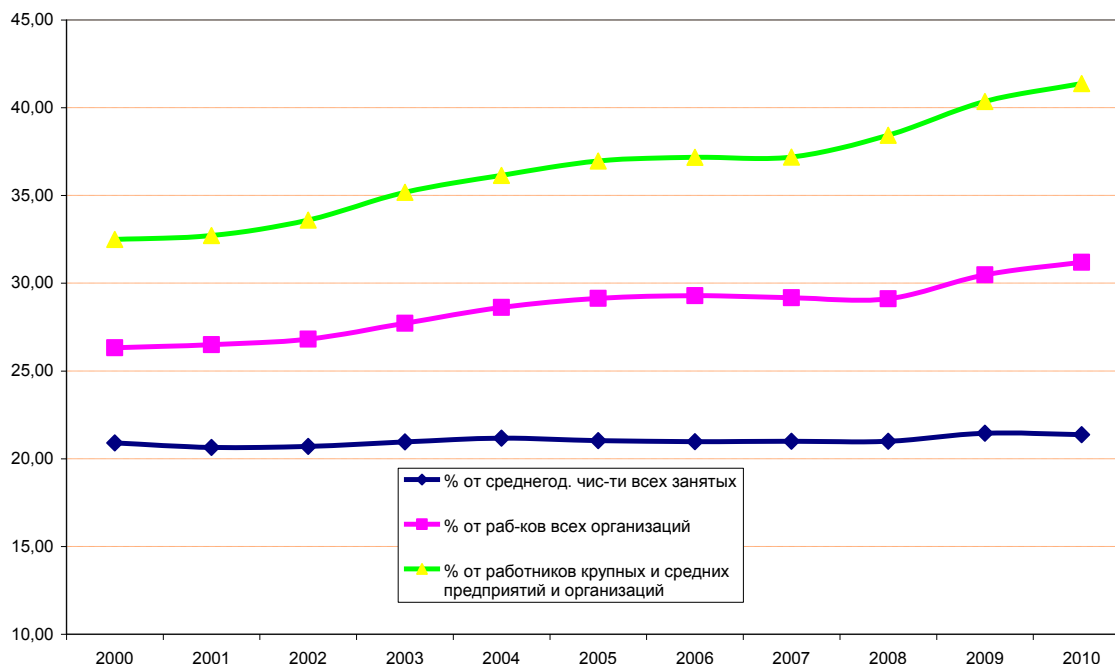
Итак, *структура занятости смещается не в направлении диверсифицированной, высокопроизводительной, высокотехнологичной и инновационной экономики, а в противоположном направлении.* Большая и растущая доля неформального сектора в общей численности занятых, медленный рост числа малых предприятий, устойчивое доминирование ликвидации рабочих мест над созданием новых сигнализируют о подавленном спросе на труд и неблагоприятной институциональной среде для создания новых и расширения действующих предприятий.

Это не единственное структурное искажение на рынке труда:

- *низкий темп создания новых рабочих мест ведет к консервации массивного сегмента рабочих мест с низкой производительностью труда;*
- *бюджетники постепенно вытесняют занятых в коммерческом секторе:* доля бюджетного сектора среди всех занятых в корпоративном секторе превысила 30 % (а в секторе крупных и средних предприятий и организаций превышает 40 %);
- *человеческий капитал используется недостаточно эффективно, нарушена координация между рынками труда и образования* (примерно каждый третий занятый не использует имеющиеся у него знания и профессиональные навыки);
- *чрезмерный оборот рабочей силы* (высокие показатели наймов и увольнений) *дестимулирует инвестиции предприятий в профессиональное обучение сотрудников;*
- *реальный уровень социальной защиты работников занижен, а формальный — завышен.*

Доля бюджетного сектора (образование, здравоохранение и госуправление) в общей занятости, %

Занятые в трех отраслях бюджетного сектора (образование, здравоохранение и госуправление), %



В целом динамика структуры занятости отражает неблагоприятные тенденции в российской экономике: *отсутствие движения в направлении модернизации и недостаточный рост эффективности производства*. Модернизирующаяся и реструктуризирующаяся экономика должна генерировать новые рабочие места более высокого качества, чем имеющиеся (более технологически продвинутые, высокопроизводительные, требующие высокого уровня образования и квалификации).

Интенсификация создания новых рабочих мест — ключ к решению многих проблем рынка труда, профессионального образования и социальной политики в целом. Именно создание рабочих мест определяет структурный «заказ» на специалистов и квалифицированных работников в системе профобразования и задает границы спроса со стороны рынка труда на работников-мигрантов. Спрос на труд произведен относительно спроса на товары и услуги. И если спрос на последние в экономике слаб, рынок труда сам по себе не может это исправить. Исправление указанных структурных недостатков занятости зависит не столько от настройки институтов рынка труда, сколько от функционирования рынков товаров и капитала, общей институциональной среды, качества инвестиционного климата. Прямое государственное финансирование создания рабочих мест способно не исправить, но скорее усугубить ситуацию, искажая реальную картину рыночного спроса и цены труда.



Угроза экономическому росту

Несколько особенностей рынка труда угрожают экономическому росту:

- **неблагоприятные демографические тенденции**, проявляющиеся в начинающемся сокращении численности экономически активного населения;
- **рост издержек на труд**, связанный с низким уровнем конкуренции на рынке труда и с постепенным укреплением рубля.

Эти тенденции носят долгосрочный структурный характер; их преодоление в краткосрочной и среднесрочной перспективе малореально. Однако возможно сдерживать и компенсировать негативное влияние этих тенденций. Наоборот, недостаточный учет этих особенностей ведет к усугублению негативного эффекта. Так, повышение ставки социальных страховых взносов до 34 % увеличило общие затраты фирм на труд и «клин» между ними и заработной платой, получаемой работником. Это способствовало снижению конкурентоспособности российской продукции и частичному уходу зарплат в тень. Сокращение численности трудоспособного населения еще более усилит давление на издержки предприятий, подрывая их конкурентоспособность и спрос на труд.

Ключевая проблема — низкие темпы создания новых рабочих мест. Даже новые рабочие места часто оказываются «плохими», т. е. малопроизводительными, низкооплачиваемыми, не требующими высокого образования и квалификации, не оформленными официально. Негативный тренд к свертыванию занятости в формальном секторе и ее увеличению в неформальном удастся переломить только в случае, если изменятся общие условия ведения бизнеса.

Ключ к решению этой задачи лежит в радикальном улучшении делового климата в экономике: ослабление бремени регулирования, снижение коррупционной нагрузки, отказ от управления экономикой «в ручном режиме», устранение из деловых отношений силовой составляющей и пр. Крайне важно снизить барьеры для создания новых фирм, для их выхода на рынки, и обеспечить условия для их развития и расширения. Мировой опыт показывает, что высокие темпы создания «хороших» рабочих мест могут поддерживаться только в

институциональной среде, дружелюбной по отношению к предпринимательству и инновационной активности.

Занятость в неформальном и полужформальном секторах, % от всех занятых в экономике



**Разбухание занятости в некорпоративном секторе до 22-23 млн. (почти треть от всех занятых).
2000-2010-е гг.: Δ общей занятости = +4 млн.;
Δ занятости на КуС = -7 млн.**

Прим

Институциональные ограничения: регулирование и инфорсмент

Регулирование рынка труда может оказывать и позитивное, и негативное влияние на темпы экономического роста и динамику создания новых рабочих мест. Высокие барьеры и издержки, устанавливаемые законодателем в интересах защиты работника, повышают стабильность трудовых отношений. Однако они могут оказывать и сильное негативное влияние на рынок труда, в особенности в условиях неоконченной реструктуризации экономики. Кроме того, защита одной группы работников за счет игнорирования интересов другой ведет к сегментации рынка труда и неравному доступу к рабочим местам. *Трудовое законодательство в России избыточно жесткое, а степень его инфорсмента (особенности его применения) трудно прогнозируема и колеблется от полного безразличия к нарушениям до чрезмерного административного вмешательства.* Это повышает неопределенность на рынке труда, а потому дестимулирует создание рабочих мест. Хотя работодатели не считают трудовое законодательство главной проблемой предприятий, это связано с тем, что оно крайне плохо соблюдается.

Трудовое законодательство по-прежнему возлагает на работодателей очень *большие издержки, связанные с регулированием занятости и зарплаты.* Это касается найма, увольнений, продолжительности рабочего времени, выплаты премий и немалого списка социальных обязательств. По степени жесткости трудового законодательства Россия превосходит

почти все развитые страны и находится в одном ряду со странами с самыми зарегулированными рынками труда: Португалией, Мексикой и Турцией. На практике это очень часто приводит к результатам, прямо противоположным ожидаемым: нормы трудового законодательства перестают соблюдаться.

Действующий Трудовой кодекс (ТК) не выполняет своего предназначения. Из-за чрезмерной жесткости при слабых механизмах инфорсменты он во многих случаях способствует не повышению, а снижению социальной защищенности работников, выталкивая их за границы правового поля — в сферу неформальных трудовых отношений. В то же время ***ТК игнорирует реалии, уже ставшие нормой для рынка труда — дистанционную работу, заемный труд, работу физических лиц по найму, частичную занятость.*** Это подталкивает и работодателей, и наемных работников к нарушению норм законодательства. ***ТК усиливает социальное неравенство на рынке труда: дает значительные преимущества уже имеющим работу,*** но ослабляет позиции выпускников профессиональных учебных заведений, работников старших возрастов, женщин, выходящих на рынок труда после длительного перерыва, безработных.

Из-за многочисленных поправок ТК превратился во внутренне противоречивый документ со множеством нестыковок, непрозрачных и двусмысленных норм. Даже законопослушный работодатель искусственно поставлен в условия, стимулирующие нарушения ТК, что делает его беззащитным перед надзорными органами и формирует коррупционный потенциал надзора, что ведет к деградации его качества. Сильнее всего от этого страдает малый бизнес.

2. Сценарии развития ситуации

Инерционный

Этот сценарий предполагает продолжение политики, проводившейся в предшествующее десятилетие в условиях консервации общего институционального режима экономики. В условиях отсутствия модернизации экономики модернизация рынка труда малореальна и на нее нет спроса. Этот сценарий означает сохранение ориентации на поддержание имеющейся структуры рабочих мест и сдерживание массового высвобождения рабочей силы. В условиях открытой экономики и действия неблагоприятных тенденций на рынке труда, описанных выше, это приведет к ухудшению конкурентоспособности российских товаров.

В случае если экономика избежит серьезных макроэкономических шоков, выбор этого сценария представляется наиболее вероятным.

Реформы, затрагивающие функционирование рынка труда, требуют значительной политической воли и сопряжены с рисками в краткосрочной перспективе. Они требуют серьезной технической проработки и комплементарных мер в других сферах экономики и социальной политики. А потому требуют времени.

Инерционный сценарий сохраняет в среднесрочной перспективе основные тенденции. Занятость будет поддерживаться на высоком уровне, а безработица — колебаться вокруг нынешних значений, близких к естественному уровню. Структура занятости будет плавно меняться в неблагоприятном направлении: доля бюджетного сектора будет оставаться неизменной, коммерческий формальный сектор продолжит сокращаться, удельный вес неформального сектора в занятости может возрасти. Будет расти доля в занятости торговли и строительства преимущественно за счет небольших и локально действующих фирм, технологически простых и менее чувствительных к институциональному климату. Новые

предприятия будут создаваться в ограниченном количестве и с небольшой численностью, а старые и крупные предприятия продолжат сокращения персонала. Многие из них будут постепенно выдавливаться с рынка. Спрос на труд будет оставаться подавленным и вялым.

Рост производительности труда в этом сценарии будет оставаться слабым, социальная защита — избирательной, диспропорции между уровнем и профилем образования и выполняемой работой — усиливаться. Дифференциация в заработной плате не сократится. Рынок труда еще жестче сегментируется, повысится дифференциация по заработной плате. Ограниченными останутся возможности для профессиональной реализации и полноценного использования человеческого капитала.

Модернизационный

Этот сценарий предполагает постепенное разворачивание взаимосвязанных структурных реформ по всему институциональному полю, включая институты рынка труда. Реформы исходят из необходимости:

- синхронизации изменений на рынке труда с ускорением структурных сдвигов в экономике (структурной и институциональной модернизацией);
- стимулирования создания новых и эффективных рабочих мест и роста производительности труда;
- частичного перераспределения рабочей силы, высвобожденной из неэффективных производств, на создаваемые новые предприятия, использующие новые технологии и отличающиеся высокой производительностью и конкурентоспособностью;
- роста заработной платы и сокращения неравенства на рынке труда;
- сдерживания роста неформальной занятости.

Различия в темпах роста ВВП между возможными сценариями на начальном этапе периода не кажутся определяющими, однако увеличатся в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Дерегулирование товарных рынков и рынка труда должно облегчить создание новых предприятий. Поток новых рабочих мест (и связанных с ними вакансий) будет формировать спрос на человеческий капитал и новые профессиональные компетенции. Конкуренция на рынке труда, учитывая сокращение численности населения, будет оказывать повышающее давление на зарплату, гармонизированное с ростом производительности труда.

Этот сценарий может быть реализован лишь при проведении комплексного пакета экономических реформ. Его осуществление в любом случае будет постепенным.

3. Предлагаемые меры для модернизационного сценария

(подробнее см. в Приложении)

Совершенствование трудового законодательства и его правоприменения

Предлагаемые меры направлены на снятие барьеров к созданию рабочих мест, порождаемых неэффективной системой трудовых отношений. Их можно выразить формулой «*переход от защиты действующих рабочих мест к защите работников на рынке труда*». Реализация этих

мер предполагает скоординированное движение в нескольких направлениях. Чтобы стимулировать создание новых рабочих мест, рынок труда должен стать более гибким.

Ключевым (в ряду мер, касающихся собственно рынка труда) здесь является совершенствование трудового законодательства с целью *снижения издержек увольнения при условии обеспечения равного и обязательного для всех информента законов о труде*. Нормы ТК необходимо сделать более простыми, прозрачными и менее обременительными, одновременно повышая эффективность механизмов контроля за их соблюдением. Совершенствование трудового законодательства должно идти под знаком его «рационализации», устранения многочисленных внутренних противоречий, отказа от откровенно нерациональных норм (например, поддержки донорства за счет предприятий) и восполнения пробелов (неурегулированность вопроса о дистанционном труде и др.). Кроме того, в ТК необходимо ввести правовые нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости, в т. ч. постиндустриальных (заемного труда, дистанционной занятости, гибких графиков работы и т. п.).

Повышение трудовой мобильности

Одним из серьезных препятствий на пути реализации модернизационного сценария является низкая территориальная мобильность рабочей силы. Масштабы программы содействия переезду в другую местность для замещения рабочих мест незначительны. Вклад в повышение территориальной мобильности рабочей силы могли бы внести программы иного типа, в центре которых находились бы крупные предприятия, испытывающие хроническую нехватку кадров. Обеспечение ими жилья для вновь прибывших работников могло бы существенно активизировать перемещение рабочей силы из экономически депрессивных в быстроразвивающиеся регионы.

Сроки реализации

2012:

- формирование комплексного плана по реформированию и кодификации трудового законодательства,
- разработка предложений по внесению в ТК норм, регулирующих труд иностранных работников, заемный труд, дистанционный труд, работу по найму у физических лиц,
- разработка концепции повышения территориальной мобильности рабочей силы.

2013:

- начало реализации плана по реформированию и кодификации трудового законодательства,
- разработка плана повышения территориальной мобильности рабочей силы.

Совершенствование механизмов социальной защиты

В условиях низкой безработицы и сдерживания высвобождения рабочей силы на крупных и средних предприятиях спрос на услуги системы социальной защиты ограничен. Он сдерживается и низким пособием по безработице. Лишь каждый третий безработный обращается в службы занятости за пособием и содействием в трудоустройстве. Спрос на активные программы также незначителен и слабо структурирован, поскольку предложение вакансий мало и они связаны с

низкоквалифицированным трудом или низкооплачиваемой занятостью. Активные программы нацелены на решение текущих задач, не связанных со стратегическими целями развития экономики, необходимостью перехода к непрерывному профессиональному образованию.

Увеличение масштабов реаллокации увеличит спрос на пассивные и активные программы занятости, изменит требования к их качественному содержанию. Это потребует изменения активной политики на рынке труда, расширения целевой группы участников активных программ, прежде всего — программ профессиональной подготовки и переподготовки. Составной частью активной политики должно быть создание научно обоснованной системы оценки эффективности, позволяющей оценивать отдачу вкладываемых средств, обеспечивать более точную адресность предлагаемых программ и своевременно вносить коррективы в политику на рынке труда.

Пассивная политика на рынке труда (политика поддержки дохода) постепенно должна переходить на *страховые принципы*, как это принято в странах ОЭСР, постепенно увеличивая коэффициент замещения. И тем самым облегчить процесс реаллокации рабочей силы. Изменение принципов проведения активной и пассивной политики на рынке потребует увеличения спектра и диверсификации посреднических услуг, расширения целевой аудитории государственной службы занятости. Активные программы, реализуемые ею, должны быть сфокусированы на повышении эффективности соединения работников (а не только зарегистрированных безработных) и рабочих мест на рынке труда. Службы занятости должны заниматься опережающим консультированием, ведя базу данных не безработных, а работников.

Сроки реализации

2012:

- анализ реализации активных и пассивных программ занятости. Разработка концепции активной политики на рынке труда. Формирование проекта программы,
- аналитическое обоснование необходимости перехода к страховым принципам выплаты пособий по безработице. Разработка программы перехода к страховой системе выплат пособий по безработице.

2013:

- разработка предложений по внесению изменений в закон о занятости,
- разработка механизмов и направлений реализации концепции непрерывного профессионального образования через систему государственной службы занятости,

2014:

- Начало реализации программ.

Отказ от избыточной поддержки предприятий

Необходим отказ государства от экстралегальных методов воздействия на предприятия. Поддержка властями неэффективных предприятий в обмен на их отказ от сокращения занятости — это путь «в никуда». Повышение производительности труда невозможно без активного перераспределения рабочей силы с менее эффективных предприятий, из менее перспективных секторов на более эффективные и перспективные. Мировой опыт показывает, что такое

перераспределение — главный источник роста производительности труда. В условиях пост-кризисного восстановления российской экономики представляется необходимым отказываться от кризисной практики поддержки предприятий.

Стимулирование повышения квалификации и развития профессиональных навыков

Предлагается сформировать *национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов*. Ее целью должно стать повышение конкурентоспособности рабочей силы, создание системы поддержки права работника на признание (оценку и присвоение) профессиональной квалификации, совершенствование механизмов координации рынка профессиональных образовательных услуг и рынка труда. Предлагается:

- подготовить изменения в законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие определение правовых основ национальной системы квалификаций работников, разработку и применение национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов, справочников профессий и квалификаций, а также подтверждения и присвоения квалификации;
- утвердить Национальную рамку квалификаций;
- определить (создать) пилотные структуры, осуществляющие присвоение квалификаций. Провести их аккредитацию (внесение в реестр организаций, присваивающих квалификации по видам профессиональной деятельности);
- в течение 3—5 лет заменить действующий ЕТКС системой профессиональных стандартов. Запустить механизм обновления квалификационных характеристик на основе профессиональных стандартов;
- создать интернет-ресурс по вопросам национальной системы квалификаций в России, содержащий базы данных и реестры квалификаций, профессиональных стандартов, сертификатов о квалификации, органов (организаций) по развитию профессиональных квалификаций, органов, присваивающих профессиональную квалификацию и т. д.).

Предлагается разработать и внедрить *электронный паспорт работника*. Он представляет собой пластиковую карту, содержащую идентификационную (персонификация лица-держателя) и образовательную (информация об уровне образования, дополнительном профессиональном образовании, пройденных курсах, имеющихся лицензиях и сертификатах и пр., для научных работников — об их участии в исследовательских проектах, грантах и т. п.) информацию о работнике. Электронный паспорт работника станет сигналом об уровне и качестве профессиональных компетенций работника, что повысит информационную прозрачность рынка труда, а также будет стимулировать инвестиции в обучение и повышение квалификации.

Глава 9

Миграция

Основные выводы и рекомендации:

- *Миграционный приток сыграл за прошедшие 20 лет огромную позитивную роль в социально-экономическом развитии России. Однако в последние годы Россия теряет миграционную привлекательность, в обществе растут антимигрантские настроения.*
- *Миграционная политика ориентирована на временную трудовую миграцию и носит ограничительный характер, она не способствует адаптации мигрантов и их интеграции в принимающее общество.*
- *Вне зависимости от сценария развития потребуется увеличение числа мигрантов разных категорий.*
- *Необходимо расширить возможности для переселения в РФ. Следует выстроить систему миграционных статусов с акцентом на статус резидента, ввести специальный статус для долгосрочных временных мигрантов.*
- *Дифференцированные подходы к привлечению и использованию иностранной рабочей силы будут содействовать повышению эффективности временной трудовой миграции.*
- *Масштабная миграция предполагает создание благоприятных условий для адаптации и интеграции различных категорий мигрантов.*

1. Анализ ситуации, основные проблемы

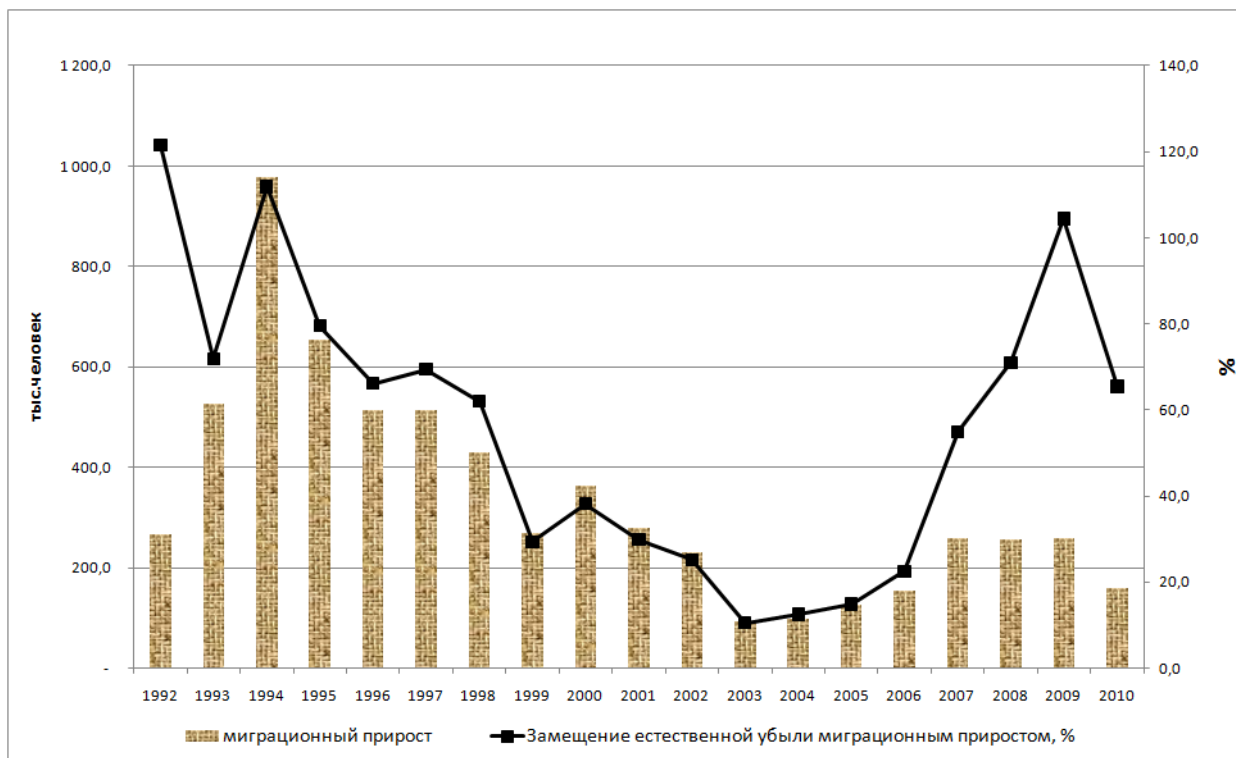
Позитивная роль миграции

Миграционные процессы в целом сыграли позитивную роль в социально-экономическом и демографическом развитии России за последние два десятилетия. С учетом результатов переписи 2010 года, миграционный прирост с 1992 по 2010 г. включительно превысил 7 млн человек и почти на 60 % компенсировал естественную убыль населения страны, составившую за этот период 13,1 млн человек. Без этого масштабного переселения из бывших союзных республик численность постоянного населения России в начале 2011 г. равнялась бы 135,4 млн вместо 142,9 млн человек.

Относительно молодая возрастная структура миграционного притока затормозила процесс демографического старения: доля лиц в пенсионных возрастах сейчас в России на 3—4 п. п. ниже той, которая наблюдалась бы при отсутствии миграции. Благодаря постоянной миграции численность работников в России увеличилась более чем на 5 млн человек.

Масштабный приток мигрантов повысил спрос на жилищное строительство, обеспечил торможение роста цен в секторах, где отмечена массовая занятость мигрантов. Также были компенсированы потери квалифицированной рабочей силы из-за массовой эмиграции, превысившей за постсоветский период 1,5 млн человек. Свыше 2,5 млн мигрантов-переселенцев в Россию за 1990—2000-е гг. имели высшее и среднее профессиональное образование.

За 2000-е гг. иностранцам было выдано около 10 млн разрешений на работу. Временные трудовые мигранты в основном заняли «плохие» рабочие места (низкооплачиваемые, с тяжелыми условиями труда), малопривлекательные для российского населения. По данным Минздравсоцразвития России, в последние годы более трети трудовых мигрантов были заняты на горно-капитальных и строительных работах, еще четверть выполняла работу низкой квалификации во всех отраслях экономики. По данным ФМС России и Росстата, в 2009 году иностранные работники, только из числа трудившихся на законных основаниях, составляли почти 2,5 % от общего числа занятых в экономике, в том числе: более 15 % от всех занятых в строительстве, почти 4,5 % — от занятых в добыче полезных ископаемых, более 3 % — от занятых в сфере торговли и бытовых услуг, около 2,5 % — от занятых в обрабатывающих производствах и сельском хозяйстве, около 2 % — от занятых на транспорте.



Миграционный прирост (тыс. человек) и замещение естественной убыли миграционным приростом (в %), Россия, 1992—2010 гг.

Основные «болевые точки»

Количество и качество мигрантов не соответствует в полной мере потребностям экономического развития страны. Из-за несовершенства законодательства в сфере миграции и неразвитости миграционной инфраструктуры возрастают экономические и социальные издержки миграционных процессов, снижается их эффективность. Несмотря на наличие у Российской Федерации огромного иммиграционного потенциала интенсивность притока постоянных мигрантов, их состав свидетельствуют о невысокой миграционной привлекательности страны. Миграционный прирост в России в расчете на 1000 жителей (в среднем за 2005—2009 гг.) в 5 раз ниже, чем в Испании, в 3 раза ниже, чем в Австралии и Канаде, в 1,5 раза ниже, чем в США. Значительную часть переселенцев в Россию составили граждане, прибывшие из республик бывшего СССР. Численность иностранцев, которые находились в России более 1 года, по осторожным оценкам, основанным на данных ФМС России, составляла в апреле 2011 г. порядка 1,5 млн человек. В то же время, численность иностранцев в постоянном населении Испании равняется 5,6 млн человек, в Германии — 7,1 млн человек, в Великобритании — 4,4 млн человек.

Мигранты новых, постсоветских поколений из государств Центральной Азии и Закавказья в целом отличаются более низким уровнем образования, знания русского языка, профессионально-квалификационной подготовки по сравнению со старшими поколениями. Например, результаты различных обследований показывают, что более 20 % современных мигрантов из Таджикистана не говорят на русском языке. Обобщенно сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как преимущественный приток «мускулов», а не «мозгов». Изменения в миграционном законодательстве в 2010 г., направленные на привлечение высококвалифицированных специалистов, не оказали заметного влияния на структуру потока в Россию иностранной рабочей силы.

Слабо используются миграционные возможности системы образования. В международном плане миграция с целью получения образования и академическая мобильность студентов, преподавателей и ученых рассматривается как эффективный источник квалифицированных работников, являющихся также наиболее подготовленными к интеграции в принимающую общественную среду. По числу иностранных студентов и их доле в общем количестве учащихся в высших учебных заведениях Россия заметно отстает от таких стран, как США, Франция, Германия, Великобритания.

Преимущественно ограничительный характер миграционной политики, неразвитость сферы услуг в области миграции создают почву для масштабной незаконной миграции, которая является основным источником рабочей силы для теневого сектора экономики. В свою очередь, незаконная миграция является одной из предпосылок усиления антимигрантских настроений среди коренного населения России. По данным ФМС России, в стране в течение года находится от 3 до 5 млн иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без официального разрешения или проживающих с нарушением правил миграционного учета. При этом около 1 млн из них, проживая в России уже в течение нескольких лет, не могут урегулировать свой правовой статус, т. е. получить разрешение на временное проживание или вид на жительство.

Проблемы адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей превращаются в одну из острых социальных проблем, требующую неотложного решения. Решение указанных проблем затрудняется отсутствием четко сформулированной государственной политики, способствующей адаптации и интеграции мигрантов в принимающую общественную среду, а также неурегулированностью правового статуса большого количества мигрантов. Нарастающая изоляция мигрантов от принимающего социума ведет к усилению мигрантофобии среди населения Российской Федерации. Результаты опросов Левада-Центра показывают, что если в 1998 г. 43 % респондентов поддерживали лозунг «Россия для русских», то в 2011 г. их доля увеличилась до 58 %.

В 1990-е гг. основной поток мигрантов в Россию составляли беженцы и вынужденные переселенцы из постсоветских государств (официальный статус получили около 1,5 млн человек). За истекший период государство так до конца и не выполнило социальные обязательства, которые были на законодательном уровне закреплены перед данной категорией мигрантов.

Население России отличается более низкой территориальной мобильностью (прежде всего, на локальном уровне) в сравнении с другими странами с обширной территорией. Так, в США в 2008/2009 гг. 19 человек из 1000 переселилось из одного штата в другой. В Австралии за тот же период в межрегиональную миграцию было вовлечено 17 человек из тысячи, в Канаде — 9,5. В России в 2008 году в межобластных перемещениях участвовало 6 человек из 1000. Причины: — высокие транспортные издержки, неразвитость транспортной сети, высокая стоимость жилья и его аренды, низкие доходы населения. Сложившиеся за последние двадцать лет потоки внутренних миграций противоречат геополитическим интересам страны. Осевым вектором межрегиональных внутренних миграций остаются: движение с Востока в Центр и движение в Московский регион. Обследование, проведенное при содействии органов по труду и занятости в 2008—2009 гг., показало низкую готовность безработных и лиц, ищущих место работы при посредничестве государственных органов занятости, к переезду в другие регионы страны в целях занятия там трудовой деятельностью.

Миграционный прирост: ЕС (15 стран), США, Россия, Австралия/Канада (тыс.человек)



Недостатки миграционной политики

Проблемы в сфере миграции, с которыми сталкивается страна, свидетельствуют, что действующее миграционное законодательство не соответствует в полной мере потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Законодательство преимущественно ориентировано на привлечение и использование временных иностранных работников. Оно не содержит мер, способствующих адаптации и интеграции мигрантов. Несовершенство действующей системы регулирования миграционных процессов проявляется, в частности, в наличии большого числа незаконных мигрантов и, как следствие, в их социальной изоляции от принимающего сообщества. Непозволительно долго осуществляется формирование и практическое применение механизмов привлечения (отбора) мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество.

Понятие «иммигрант» до сих пор не имеет законодательного определения. Отсутствуют механизмы обеспечения постоянной иммиграции, за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Однако к середине 2011 г., за четыре года реализации программы, в Россию прибыло около 45 тыс. соотечественников вместо планировавшихся 200 тыс.

Необоснованно усложненными являются процедуры получения разрешения на временное проживание и вида на жительство. В начале 2011 г. разрешения на временное проживание были всего у 320 тыс. иностранцев, а вид на жительство — только у 70 тыс. **Основная трудность проистекает из того, что для получения разрешения на временное проживание соискатель**

должен попасть в квоту, которая формируется на основе нечетких критериев по предложениям региональных органов исполнительной власти. В свою очередь, сложности в получении соответствующего правового статуса затрудняют получение российского гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

В действующем миграционном законодательстве отсутствует ясная дифференциация подходов и, соответственно, правовых механизмов по содействию иммиграции в страну различных категорий иностранцев (члены семьи и родственники, экономические мигранты, в т. ч. работники высокой квалификации, инвесторы, бизнесмены, самозанятые, отдельные категории беженцев).

Система привлечения временных трудовых мигрантов не отличается эффективностью несмотря на большую численность прибывающих в Россию иностранных работников, прежде всего из государств — участников СНГ. Как правило, период трудовой деятельности иностранного работника ограничивается 1 годом. Исключением является весьма немногочисленная категория высококвалифицированных специалистов, которым разрешение на работу выдается на срок до 3 лет. Фактически отсутствуют механизмы набора иностранных работников, дифференцированные в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей. Практически отсутствуют правовые механизмы регулирования каникулярной и сезонной миграции. *Действующая система квотирования совершенно не отражает истинную потребность российской экономики в иностранной рабочей силе и является источником дополнительных бюрократических процедур, разделяющих мигрантов и работодателей.*

Законодательные ограничения в отношении занятости иностранных студентов в период их обучения и после его завершения, с одной стороны, снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов, а с другой, ограничивают возможности привлечения иностранцев — выпускников российских учебных заведений к трудовой деятельности в Российской Федерации. Проблема заключается в том, что, в отличие от многих развитых стран, *в России иностранным гражданам сложно изменить ранее полученный правовой статус, определяемый целью пребывания (например, с учебы на работу), без обязательного выезда из страны.*

Поскольку подавляющая часть иностранных граждан относится к категории временно пребывающих на территории Российской Федерации, программы адаптации и интеграции практически отсутствуют. До сих пор не решен вопрос по организации для трудовых мигрантов в государстве выезда специальной предотъездной подготовки, включающей профессиональное обучение, увязанное с потребностями российского рынка труда, а также изучение русского языка, основных законодательных требований, истории, культуры, традиций и обычаев России. По-прежнему не создана система центров информационной и правовой поддержки мигрантов. К скорейшему завершению указанной работы следует привлечь все заинтересованные стороны (органы государственной власти Российской Федерации, правительство страны исхода мигрантов, самих мигрантов, работодателей, использующих труд этих мигрантов, неправительственные организации).

2. Сценарии

Цели миграционной политики

Основная цель — привлечение различных категорий мигрантов, высказавших желание жить и работать в России, обладающих востребованными в России профессиональными и культурными качествами, обладающих способностями для успешной адаптации и интеграции.

Для этого предлагается:

- Разработать комплекс мер в целях расширения и улучшения качественного состава постоянных мигрантов (иммигрантов) из числа иностранных граждан, в том числе с использованием балльной системы отбора. С помощью упомянутого комплекса мер необходимо сформировать в России благоприятные условия, стимулирующие переселение на постоянное место жительства квалифицированных специалистов и членов их семей; предпринимателей, инвесторов и членов их семей; иных работников, востребованных на российском рынке труда, и членов их семей; родственников постоянных жителей России.
- Основываясь на положениях Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года, а также на анализе тенденций международной миграции российских граждан и соотечественников, можно определить желательную с учетом демографических, экономических, геополитических интересов страны и ее возможностей по обустройству иммигрантов их среднегодовую численность в 250—300 тыс. человек.
- Осуществлять развитие дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих различные механизмы отбора трудовых мигрантов, условия их въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, включая привлечение на этой основе высококвалифицированных специалистов; работников средней квалификации; ограниченного числа работников низкой квалификации и сезонных работников.
- Количество привлекаемых временных иностранных работников следует определять на основе оценок текущего и долгосрочного спроса на рынке труда.
- Развивать образовательную миграцию и академическую мобильность, в том числе, посредством снятия ограничений, затрудняющих иностранным студентам и выпускникам российских учебных заведений выход на российский рынок труда и изменение миграционного статуса.
- Разработать и начать повсеместное практическое применение комплекса мер (программ) по адаптации и интеграции мигрантов.
- Расширить участие России в программах гуманитарной миграции.

Эффективность миграции во многом зависит от того, в какой степени мигранты дополняют, а не конкурируют с коренным населением страны. Именно с целью повышения эффективности постоянной миграции предполагается введение специальных программ отбора (селекции) потенциальных иммигрантов, а для повышения эффективности отбора временных трудовых мигрантов — внедрение программ отбора и подготовки мигрантов, дифференцированных по профессионально-квалификационным критериям в соответствии с оценками величины и структуры спроса на иностранную рабочую силу.

Ориентация миграционной политики всех развитых стран на привлечение квалифицированных специалистов обусловлена тем, что, по существующим оценкам, спрос на них будет только расти. Ожидается, что конкуренция за квалифицированную рабочую силу в мире будет усиливаться. С данной категорией работников принимающие государства связывают надежды на быстрое накопление человеческого капитала и создание новых рабочих мест. Кроме того, им, как правило, удается удачно интегрироваться в принимающий социум и в случае необходимости легко переобучиться, приобретая новые компетенции.

В будущем останется весьма востребованным различными отраслями российской экономики определенный приток иностранной рабочей силы невысокой квалификации. Благодаря данной категории работников граждане России получают возможность переориентироваться на занятость в нишах высококвалифицированного труда. В любой ситуации для приезжих «синих воротничков» остается крайне важной задачей удачной адаптации в принимающем социуме, а для их детей — приобретение каналов социальной мобильности.

Три сценария

Миграционная политика государства в решающей степени будет определяться выбранным направлением экономического развития: *сырьевым, индустриальным или инновационным*.

В случае первого, «сырьевого» направления доминирующую роль играет временная трудовая миграция неквалифицированных работников. При этом масштабная иммиграция в страну не предполагается. Доходы населения формируются в основном за счет перераспределения природной ренты, поэтому действует логика «чем нас меньше, тем лучше».

Следование по второму направлению обусловит приоритетное развитие обрабатывающей промышленности, ориентированной на импортозамещение, и создание на территории страны современных высокотехнологичных производств. Для этого потребуется организовать *масштабный приток дополнительной рабочей силы, в первую очередь, работников высокой и средней квалификации*. Необходимо будет обеспечить стимулирование иммиграции руководителей и менеджеров технологичных производств и работников базовой (низкой) квалификации. В данной ситуации сильно возрастет роль долгосрочной или постоянной иммиграции, а значит — состояние сферы услуг, обеспечивающей цивилизованные условия приема и адаптации иммигрирующих иностранных специалистов и членов их семей, включая доступ к услугам здравоохранения, образования, социального обеспечения и т. п.

Третий вариант — ускоренное развитие инновационных отраслей экономики, сферы интеллектуальных услуг, информационных технологий, экономики впечатлений, опирающихся на инновационно мыслящих людей с высоким уровнем образования. Несмотря на то, что в настоящее время данный путь развития декларируется как приоритетный, реальное продвижение в данном направлении потребует значительного времени и ресурсов, в том числе трудовых. Для реализации данного варианта необходимо *разработать и ввести в действие комплекс мер, стимулирующих въезд и адаптацию в стране высококвалифицированных специалистов и членов их семей*. Особое внимание потребуется уделить развитию миграции в Россию с целью обучения и академической мобильности. Решение этой задачи неотделимо от комплекса мер по повышению миграционной, образовательной и трудовой привлекательности России для иностранной молодежи. Безусловно, в целях развития новых производств и сферы услуг, точно так же, как и в двух первых вариантах, невозможно будет обойтись без привлечения работников всех уровней квалификации.

Вне зависимости от выбранного сценария развития главной проблемой по-прежнему остается необходимость компенсации приемлемыми для России способами демографического спада, обеспечения ее конкурентоспособности на глобальном уровне и ее интеграции в мировую экономику, осуществление модернизации экономики с одновременным преобразованием рабочих мест с не привлекательным для граждан России трудом в современные и привлекательные.

В любом случае, независимо от приведенных выше сценариев, стране для обеспечения планируемых темпов экономического роста необходим приток мигрантов различного профессионально-квалификационного состава. Без миграционного притока численность населения в трудоспособных и экономически активных возрастах в России в 2011—2020 гг. сократится почти на 10 млн человек. В то же время число лиц в пенсионных возрастах будет расти, а их доля в населении страны увеличится с 22 до 26 %. При этом необходимо учитывать, что из-за особенностей образовательного состава молодых и старших поколений в ближайшие годы усилится выбытие квалифицированных специалистов, прежде всего инженерных и рабочих специальностей.

Для обеспечения поступательного экономического развития потребуется принятие неотложных мер по стимулированию постоянной миграции, продолжение работы по упрощению привлечения высококвалифицированных работников, в том числе из развитых стран, обладающих навыками и компетенциями, отвечающими стандартам глобальной экономики. Мероприятия по замещению рабочих мест с непривлекательным трудом в экономике крупнейших и крупных городов могут быть успешно реализованы только в случае осуществления мер по облегчению временной и постоянной трудовой миграции иностранных граждан с профессиональным уровнем базовой и средней квалификации.

**Перспективные оценки численности населения России в экономически активных возрастах
(млн человек)***

Источник	2010	2015	2020	2025	2030
Все население 15—64 года					
Росстат	102,2	99,8	96,0	93,0	91,1
Росстат (без миграции)	102,2	98,7	93,8	89,6	86,6
Отдел народонаселения ООН	103,2	99,7	95,2	91,5	88,8
Бюро Цензов	100,0	95,1	89,6	84,6	80,5
Мужчины 16—59 лет, женщины 16—54 года					
Росстат	88,4	83,6	79,0	77,2	76,8
Росстат (без миграции)	88,4	82,6	77,0	74,1	72,3

*Оценки Росстата — на 1 января; ООН и Бюро Цензов — на 1 июля.

3. Предлагаемые меры

(подробнее см. в Перечне мероприятий)

В последнее время в России предпринят ряд законодательных мер, направленных на упрощение привлечения и использования иностранной рабочей силы в различных отраслях экономики. В отношении отдельных категорий мигрантов были устранены излишние ограничения и административные барьеры, введены дифференцированные режимы приема и пребывания. Однако говорить о заметном изменении вектора государственной миграционной политики в целом пока преждевременно. Накопившиеся к настоящему времени проблемы в сфере миграции, а также насущные потребности социально-экономического развития страны стали предпосылкой для разработки Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года. Новые аспекты миграционной политики нацелены на повышение эффективности регулирования миграционных процессов. Концепция предусматривает открытие новых каналов миграции, практическое применение разнообразных систем отбора мигрантов, продолжение работы по совершенствованию законодательного и институционального обеспечения различных форм миграции, формирование и закрепление в обществе понимания новой роли миграции и новых подходов к управлению миграционными потоками.

Одно из главных изменений в миграционной политике заключается в *смещении акцентов на долгосрочную и постоянную иммиграцию высококвалифицированных специалистов, работников востребованных на рынке труда профессий, инвесторов, предпринимателей, студентов.* Новым для России является поддержка семейной миграции и воссоединения семей мигрантов. В отношении различных категорий постоянных мигрантов будут действовать специальные иммиграционные программы, позволяющие им получить статус резидентов и успешно интегрироваться в российское общество.

Изменения в государственной миграционной политике потребуют выстраивание *системы правовых статусов иностранных граждан с акцентом на статус резидента (вид на жительство), введение специального правового статуса для долгосрочных временных мигрантов, предоставляемого без учета квот* (в отличие от квотирования выдачи ныне действующего разрешения на временное проживание). Реализация указанных мер создаст благоприятные условия для скорейшего урегулирования правового статуса тех иностранных граждан, которые уже длительное время проживают и трудятся на территории Российской Федерации. Упомянутые изменения должны также затронуть порядок натурализации, включая натурализацию детей и членов семей мигрантов.

Решение задачи повышения миграционной привлекательности Российской Федерации влечет за собой необходимость совершенствования законодательства, разработки мер, направленных на повышение социальной защищенности иностранных граждан. Масштабная миграция потребует принятия комплекса мер, способствующих облегчению адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество, включая реализацию *соответствующих специальных программ, ориентированных на различные категории мигрантов.* Выполнение этих программ потребует пересмотра распределения компетенций между уровнями власти, более тесного взаимодействия государства и организаций гражданского общества по вопросам адаптации и интеграции мигрантов (в т. ч. с национальными объединениями, российскими НПО, с привлечением религиозных организаций). Финансирование организаций гражданского общества в подобных случаях в других странах, проводящих активную миграционную политику, осуществляется из средств бюджета, в т. ч. на основе грантовой поддержки.

Специальные программы потребуются также для привлечения талантливых и высококвалифицированных специалистов. В России уже имеется определенный опыт в этой области: в настоящее время действует упрощенный порядок въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов и членов их семей. В дальнейшем следует упростить механизмы отбора, правила въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности для широкого круга трудовых мигрантов разной квалификации, востребованных на российском рынке труда. Необходимо учитывать, что российская экономика при любом варианте развития будет испытывать потребность в работниках различного уровня квалификации, а также в неквалифицированных работниках.

Действующий механизм определения потребности в иностранной рабочей силе и формирования на этой основе квот на выдачу разрешительных документов практически с момента его введения продемонстрировал свое несовершенство, несоответствие требованиям рынка труда и развития экономики. Данный механизм нуждается в кардинальной переработке с учетом перспектив развития отраслей экономики, демографической ситуации и требований рынка труда.

Важным направлением изменения законодательства является введение упрощенного порядка миграции с целью получения образования и академической международной мобильности. Это предполагает установление облегченного порядка интеграции иностранных выпускников российских вузов, получения ими статуса постоянно проживающего иностранного гражданина (вида на жительство) и оформления российского гражданства, включая членов их семей. Очевидно, потребуется выделение соответствующих субсидий для вузов, НИИ, других организаций, привлекающих и эффективно использующих иностранных преподавателей, ученых, инженеров.

В проекте Концепции придается большое значение принятию дополнительных мер, способствующих развитию пространственной мобильности населения Российской Федерации, в том числе путем *обеспечения гарантированного доступа граждан к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания или временного пребывания*. Отдельными направлениями этого раздела Концепции являются содействие развитию различных форм временной межрегиональной мобильности, создание благоприятных условий для активизации местной подвижности населения, развитие городских агломераций в регионах восточной части страны и преодоление транспортной оторванности проживающего в них населения от остальной территории России, содействие переселению избыточного населения из регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями.

Одновременно с открытием новых и сохранением старых каналов, расширяющих возможности законной миграции в Россию, необходимо принимать меры, направленные на предупреждение незаконной миграции и устранение причин ее широкого распространения. В частности, предусматривается:

- совершенствовать методы и механизмы института иммиграционного контроля, развивать инфраструктуру в целях выдворения иностранных правонарушителей за пределы страны (административное выдворение, депортация, реадмиссия);
- активизировать информационную и разъяснительную работу с гражданами России, работодателями и мигрантами в целях профилактики правонарушений в сфере миграции;
- продолжить работу по оснащению современными научно-техническими средствами миграционных и пограничных служб;

- укреплять и развивать взаимодействие с компетентными органами других государств, прежде всего с государствами —участниками СНГ, по вопросам противодействия незаконной миграции и др.

Без современного информационного обеспечения будет невозможно повысить эффективность государственной миграционной политики и вывести ее на уровень, отвечающий современным потребностям экономики, политики, национальной безопасности, гуманитарного сотрудничества. Одним из ключевых инструментов проведения эффективной государственной миграционной политики является усовершенствование системы статистического наблюдения за миграционными процессами, включая механизмы сбора, хранения, обработки и распространения информации о миграционной ситуации, внедрение мониторинга результатов реализации государственной миграционной политики.

Перечень конкретных мероприятий Правительства Российской Федерации

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
1. Расширение возможностей для переселения в Российскую Федерацию на постоянное жительство	1. Модернизация института разрешения на временное проживание	+			Не требует дополнительного финансирования
	2. Совершенствование института и процедур получения вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации	+	+		
	2.1. Разработка и внедрение балльной системы в целях получения вида на жительство	+			Не требует дополнительного финансирования
	2.2. Разработка и реализация иммиграционных программ с целью привлечения на постоянное место жительства иностранных граждан, обладающих востребованными на российском рынке труда профессией, специальностью и квалификацией, а также предпринимателей и инвесторов	+	+	+	Самофинансирование и спонсорство Создание нового подразделения ФМС России и инфраструктуры: 5 млрд рублей
	2.3. Разработка и реализация иммиграционных программ, включающих упрощение правил переселения в Российскую Федерацию в целях воссоединения семей, поощрение семейной иммиграции	+	+	+	
	3. Совершенствование Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом	+	+	+	В настоящее время 0,2 млрд рублей в год на софинансирование расходов бюджетов субъектов РФ, с 2013 г. — 1,1 млрд рублей ежегодно. Итого 9—10 млрд рублей
	4. Принятие облегченного порядка приобретения гражданства Российской Федерации иммигрантами и членами их семей, а также иностранными выпускниками российских учреждений,	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
	востребованными в Российской Федерации				
	5. Создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию	+	+		250 млн рублей
2. Разработка дифференцированных механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы	1. Разработка механизмов оценки потребности отраслей экономики в иностранной рабочей силе	+			НИР 270 млн рублей.
	2. Разработка и реализация специальных программ, способствующих привлечению в страну высококвалифицированных специалистов, а также работников различного уровня квалификации по профессиям, востребованным на российском рынке труда	+	+	+	Увеличение соответствующей статьи расходов ФМС России на 15 %. Итого: 4 млрд руб. при участии работодателей
	2.1. Интенсификация внедрения в практику системы организованного набора и предотъездной подготовки трудовых мигрантов в государствах их происхождения	+	+	+	Участие бизнеса
	2.2. Развитие программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
	2.3. Упрощение порядка въезда и пребывания для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в деловых целях	+			Не требует дополнительного финансирования. Экономия на оказании соответствующих государственных услуг
	2.4. Упрощение порядка въезда и снятие ограничений для осуществления трудовой деятельности членами семей иностранных работников, имеющих долгосрочные трудовые контракты	+			Не требует дополнительного финансирования
	3. Правовое оформление деятельности негосударственного сектора сферы услуг, оказываемых работодателям в целях подбора и привлечения необходимых работников, и	+	+	+	200 млн рублей, участие бизнеса, работодателей

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
	формирование инфраструктуры на базе развития сотрудничества государственных, частных и общественных организаций				
	4. Формирование негосударственной сети центров, в том числе мобильных, для оказания информационно-консультационных услуг работодателям и трудовым мигрантам в сфере миграции и занятости населения	+	+	+	Финансирование преимущественно за счет средств работодателей
	5. Разработка комплекса мер, способствующих получению иностранными работниками правового статуса постоянно проживающих в Российской Федерации	+			Не требует дополнительного финансирования
3. Содействие пространственной мобильности населения Российской Федерации	1. Обеспечение доступа граждан России к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания	+	+	+	Перераспределение средств между бюджетами субъектов РФ
	2. Создание благоприятных условий и стимулов для стимулирования переселения избыточного населения из регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями		+	+	7 млрд рублей
	3. Развитие доступных в ценовом отношении сегментов рынка арендного и служебного жилья		+	+	Необходимо учитывать в программах социально-экономического развития регионов
	4. Развитие и распространение вахтового метода ведения работ и иных гибких форм занятости и графиков работ	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
	5. Стимулирование частной инициативы по формированию инфраструктуры для организации размещения и жилищно-бытовых условий трудовых мигрантов на основе негосударственного сектора сферы услуг	+	+	+	Программы социально-экономического развития регионов при участии работодателей
	6. Субсидирование пассажирских перевозок между регионами Крайнего Севера и Дальнего Востока и остальной частью страны		+	+	Программы социально-экономического развития

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
					регионов
	7. Развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок				Программы социально-экономического развития регионов, отраслевые программы (развития транспорта)
4. Содействие миграции в Российскую Федерацию с целью получения образования и академической мобильности	1. Разработка и реализация комплекса мер, стимулирующих расширение контингента студентов в российских учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, прежде всего из государств— участников СНГ	+	+	+	Расходы на тех, кто учится на бюджетной основе: 8 млрд рублей С учетом поступлений от учащихся на коммерческой основе сумма заметно уменьшится
	1.1. Предоставление иностранным студентам, обучающимся в России, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам	+			Не требует дополнительного финансирования
	1.2. Разрешение иностранным выпускникам российских учебных учреждений трудоустроиваться на территории Российской Федерации по полученной специальности без каких-либо административных ограничений	+			Не требует дополнительного финансирования
	1.3. Обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских вузов из числа иностранных граждан	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
	2. Создание центров довузовской подготовки, включая изучение русского языка, и учреждений начального профессионального образования в странах, из которых осуществляется массовый отток мигрантов в Российскую Федерацию		+	+	На базе филиалов российских вузов, российских культурных центров при участии потенциальных мигрантов 0,5 млрд рублей

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
	3. Разработка механизмов (организационных, информационных и финансовых) с целью содействия научным и образовательным организациям в реализации программ международной академической мобильности и привлечении зарубежных научно-преподавательских кадров на основе долгосрочных трудовых контрактов	+	+	+	2 млрд рублей
	3.1. Упрощение административных процедур, связанных с оформлением въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью осуществления научной и преподавательской деятельности в образовательных и научных организациях, включая участие в конференциях, семинарах, симпозиумах и т. п.	+			Экономия на услугах
	3.2. Введение упрощенного порядка получения иностранными гражданами, прибывшими на территорию Российской Федерации с целью научной и преподавательской деятельности в образовательных и научных организациях, и членами их семей, статуса постоянно проживающих и гражданства России	+			Не требует дополнительного финансирования
	3.3. Упрощение въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности членов семей иностранных граждан, въехавших с целью научной и преподавательской деятельности в образовательных и научных организациях Российской Федерации	+			Экономия на услугах
	4. Внедрение в практику системы грантов и иных стимулов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью возвращения их в Россию		+	+	1 млрд рублей
5. Выполнение гуманитарных обязательств в	1. Выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденного переселенца, и лиц, лишившихся жилья в результате вооруженных	+	+	+	Увеличение бюджета ФМС России по данным статьям

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
отношении вынужденных мигрантов	конфликтов на территории России				расходов на 20 % 5 млрд рублей
	2. Поддержание инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов	+	+	+	
	3. Создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях обустройства вынужденных мигрантов				
	4. Разработка программ материальной поддержки вынужденных мигрантов	+			
	5. Предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, обеспечение их безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания	+	+	+	
	6. Оказание помощи в процессе добровольного возвращения беженцев и лиц, получивших убежище, претендентов на соответствующий статус в страны их прежнего проживания, а также в третьи страны	+	+	+	
6. Содействие адаптации, интеграции и реинтеграции мигрантов, формированию взаимной толерантности между мигрантами и	1. Разработка и реализация федеральных, региональных и ведомственных целевых программ по адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей	+	+	+	Общие расходы: 14 млрд рублей
	1.1. Создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие интеграции и адаптации, включая открытие на территории России центров информационной и правовой поддержки мигрантов, курсов изучения языка, истории и культуры Российской Федерации		+	+	В общих расходах

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
местным населением					
	1.2. Принятие мер по обеспечению благоприятных условий для адаптации временных мигрантов		+	+	В общих расходах
	1.3. Оказание государственной поддержки сети общественных организаций, содействующих адаптации и интеграции мигрантов	+	+	+	В общих расходах На грантовой основе
	2. Разработка и реализация комплекса мер по предоставлению мигрантам и членам их семей необходимых социальных услуг, включая доступ к услугам системы здравоохранения, образования, социального обеспечения и других, с учетом статуса, сроков и целей пребывания	+	+	+	7—8 млрд рублей
	3. Принятие мер по формированию в российском обществе условий взаимной толерантности между мигрантами и местным населением	+	+	+	Местные органы власти
	4. Содействие распространению русского языка и культуры за рубежом	+	+	+	См. п.1 р.5, п. 4 р. 2
	5. Организация мониторинга и общественного контроля за интеграционными процессами со стороны институтов гражданского общества	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
7. Противодействие незаконной миграции	1. Осуществление мероприятий по урегулированию статуса лиц, длительное время фактически проживающих в России, не приобретших российского гражданства и не имеющих возможности легализовать свое пребывание в стране в рамках действующего законодательства Российской Федерации	+	+		Увеличение текущего бюджета ФМС России по данным статьям расходов на 15 % Итого: 18,5 млрд рублей
	2. Совершенствование системы иммиграционного контроля	+	+		
	3. Создание центров содержания иностранных граждан,	+	+	+	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
	подлежащих выдворению и депортации				
	4. Разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий в государствах — участниках СНГ и ОДКБ	+	+	+	
	5. Внедрение автоматизированной системы оформления и выдачи миграционных карт с одновременной передачей информации в государственную информационную систему миграционного учета	+	+		
	6. Введение возможности получения, формирования и хранения дактилоскопической информации об иностранных работниках в электронном виде	+	+		
8. Научное и информационное обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации	1. Совершенствование методов ведения статистического наблюдения за миграционными процессами на основе данных административных систем учета населения, включая ведомственные системы персонального учета, базы данных органов ЗАГС и пр.	+	+	+	Общие расходы: 2,5 млрд рублей При участии работодателей
	2. Разработка и внедрение системы государственных (и иных) выборочных обследований по вопросам внутренней и международной миграции	+	+	+	
	3. Осуществление мониторинга происходящих на территории Российской Федерации и в зарубежных странах миграционных процессов, анализа их влияния на социально-экономические,	+	+	+	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
	демографические и иные аспекты развития, а также последующая корректировка мер миграционной политики				
	4. Осуществление мониторинга эффективности миграционной политики и подготовка на регулярной основе аналитических и справочных материалов открытого характера	+	+	+	
	5. Научное сопровождение и информационное обеспечение реализации различных миграционных программ и мониторинга их эффективности	+	+	+	
	6. Осуществление комплекса мероприятий в целях формирования и поддержания образа Российской Федерации как миграционно привлекательного государства				

Глава 10

Профессиональное образование

Основные проблемы и предлагаемые решения:

Проблема несоответствия структуры профессионального образования и рынка труда, в первую очередь «навеса» высшего образования невысокого качества (85 % возрастной когорты 15—25 летних). Предлагаемые меры по ее решению:

- *Отказ от устаревшего механизма государственного задания в бакалавриате/специалитете; вузы финансируются по принципу «деньги следуют за студентом» в пределах лицензионных ограничений, при этом право на бюджетное финансирование получают студенты, сдавшие ЕГЭ по профильному предмету на «хорошо» и «отлично» (больше 50 и больше 70 из 100).*
- *Формирование независимого от системы образования института профессиональных экзаменов на основе государственно-общественных объединений.*
- *Стимулирование перехода студентов 2—3-х курсов на программы прикладного бакалавриата (3-летние программы, сохраняющие статус высшего образования).*

Проблема падения качества подготовки:

- *Повышение нормативного финансирования в расчете на одного студента до уровня, обеспечивающего конкурентоспособный уровень заработной платы преподавателей (до 160 % от средней заработной платы по региону в 2015 г., до 220 % в 2020 г.) в сочетании с регулированием кадровой политики вузов с целью повышения качества профессорско-преподавательского состава.*
- *Реорганизация сети государственных вузов и их филиалов; укрупнение вузов на основе присоединения к ведущим университетам.*
- *Введение независимой промежуточной и итоговой государственной аттестации студентов («ЕГЭ для бакалавров»).*

Проблема недостаточного масштаба и качества подготовки квалифицированных работников — «исполнителей» и низкой престижности соответствующих программ:

- *Создание программ прикладного бакалавриата в большинстве массовых вузов (до 50 % всего состава студентов) и на базе учреждений СПО. Вхождение СПО в состав профильных вузов.*
- *Структурная реформа системы НПО/СПО, перевод ее в основном на короткие (до 6 мес.) программы прикладных квалификаций.*
- *Бюджетная поддержка получения квалификаций в независимых учебных центрах и учебных центрах фирм — поставщиков технологий.*
- *Программа обучения прикладным квалификациям для трудовых мигрантов.*

Проблема низкой инновационной активности вузов, недостаточного «производства инноваторов»:

- *Расширение состава НИУ за счет вузов транспорта, аграрных и медицинских.*
- *Финансирование программ фундаментальных и прикладных исследований как части программ развития НИУ, МГУ и СПбГУ (до 35 % их бюджетного финансирования к 2020 г.).*

Проблема доступности качественного профессионального образования для семей с низкими доходами и низким уровнем образования родителей:

- *Повышение социальных стипендий до уровня прожиточного минимума по региону (для 30 % студентов).*
- *Развитие образовательного кредитования (до 30 % от платных студентов к 2020 г.).*

1. Анализ ситуации, проблемы и вызовы

Россия — один из мировых лидеров по охвату населения профессиональным образованием (к нему относят программы начального, среднего и высшего профессионального образования).

В зарубежных странах традиционно используется понятие третичного образования, к нему относится российское среднее профессиональное и высшее образование. *По численности студентов программ третичного образования Россия является мировым лидером* — 673 человека в расчете на 10 000 населения в 2009 году (в странах ОЭСР соответствующий показатель в середине 2000-х годов варьировался от страны к стране в пределах 160—660 человек на 10 000 населения).

В последние 15—20 лет молодежь в первую очередь ориентирована на получение высшего образования. К концу 2000-х годов о предпочтении высшего образования говорили почти в 88 % семей с детьми школьного возраста. В 2009 году более 2/3 обучающихся по программам профессионального образования были студентами вузов. По программам среднего профессионального образования обучались чуть менее ¼ студентов. Оставшиеся 10 % учащихся посещали программы начального профессионального образования.

Ориентация молодежи на получение высшего образования привела к возникновению эффекта неблагоприятного отбора на программы начального и среднего профессионального образования. *Наиболее сложной оказывается ситуация в начальном профессиональном образовании — в соответствующие образовательные учреждения поступают те абитуриенты, которые не смогли поступить в вузы.*

В учреждениях среднего профессионального образования ситуация значительно лучше, поскольку не менее 25 % поступающих идут на эти программы целенаправленно. Между тем, до 35 % выпускников учреждений профессионального образования в год окончания колледжа поступают в вузы. Таким образом, система профессионального образования является крайне неоднородной по уровням образовательных программ как по показателям численности обучающихся, так и по показателям их уровня подготовки к обучению.

Система высшего образования также крайне неоднородна. В 14 % гражданских государственных вузов средние баллы ЕГЭ у зачисленных на бюджетные места очной формы были не выше границы «тройки» по пятибалльной шкале. В 56 % вузов — не выше четверки с минусом.

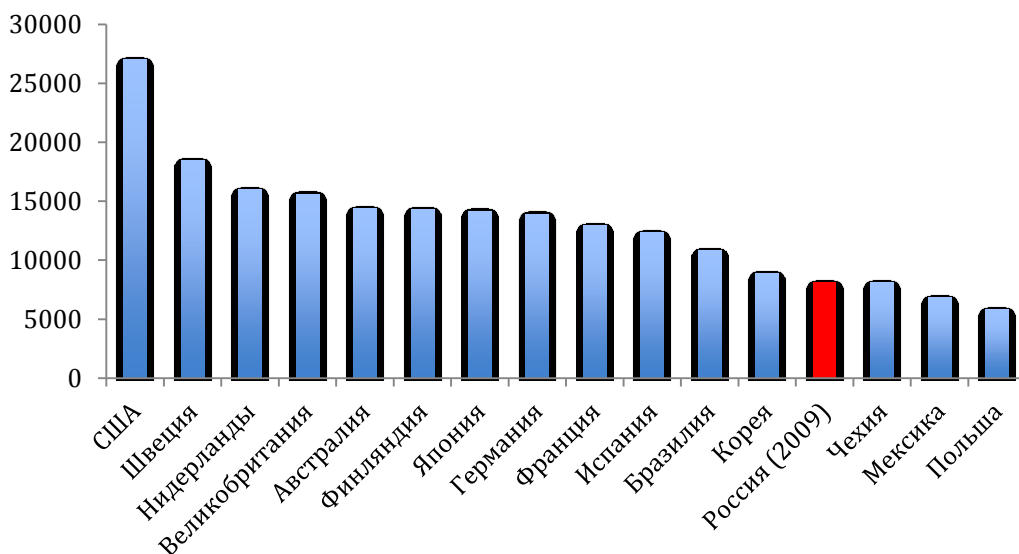
Условный рейтинг образовательных программ по оценкам уровня подготовки выпускников совпадает с рейтингом подготовки контингента поступающих. В частности, по данным социологических обследований, доля работодателей, оценивающих уровень подготовки выпускников профессиональных училищ не более, чем на 3 балла по 5-балльной системе, составляет 64 %, колледжей — 42 %, вузов — 39 %.

Проблемы

По совокупным расходам на одного учащегося в системе третичного образования наша страна находится на уровне развивающихся стран, входящих в ОЭСР: около \$8,1 тыс. по ППС в расчете на 1 студента приведенного контингента. Система профессионального образования

недофинансирована на 1 % ВВП (сейчас бюджет обеспечивает 1 % ВВП финансирования, 0,5 % ВВП — частные средства).

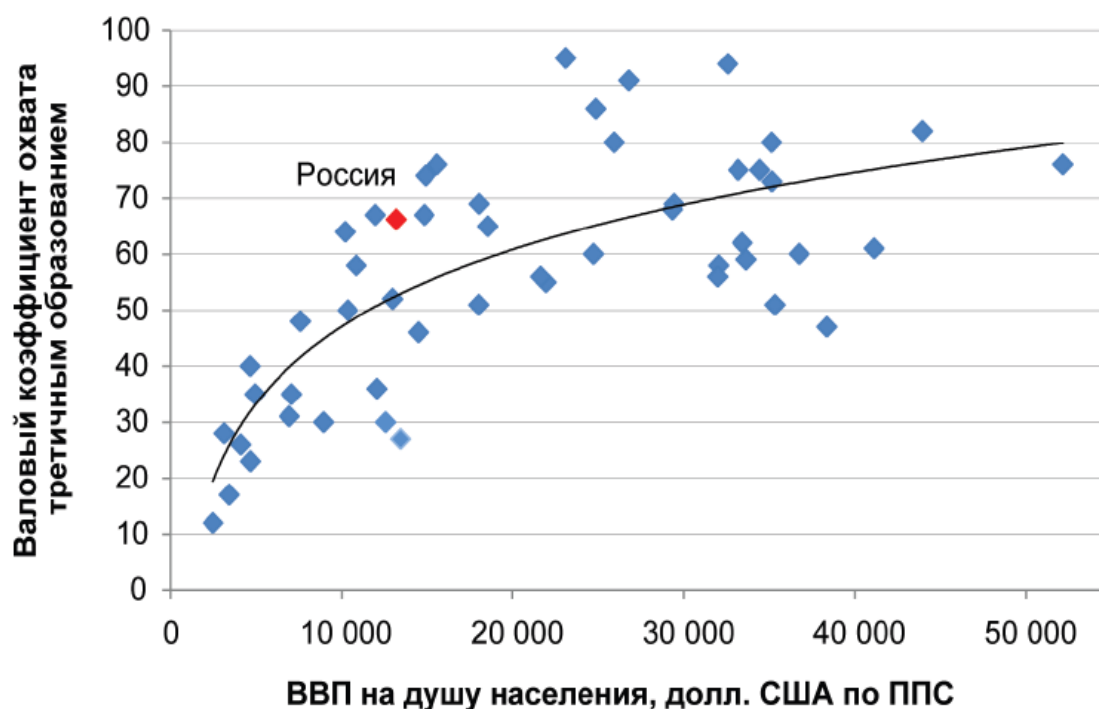
Расходы на третичное образование в странах ОЭСР и России (2007)



Источник: *Education at a Glance — 2010, OECD*

Структура профессионального образования в России за последние 10—15 лет оказалась неоправданно смещена в сторону высшего образования. Коэффициент приема в вузы, рассчитанный как отношение приема в вузы к численности возрастной когорты 17-летних (в этом возрасте в вузы поступает большинство молодежи), в 2010 г. превысил 90 %. Ажиотажный спрос на высшее образование отражает новую социальную реальность России. Высшее образование стало социальным императивом и обязательным условием любой карьеры.

Валовый коэффициент охвата населения третичным образованием в России и странах ОЭСР (2008)

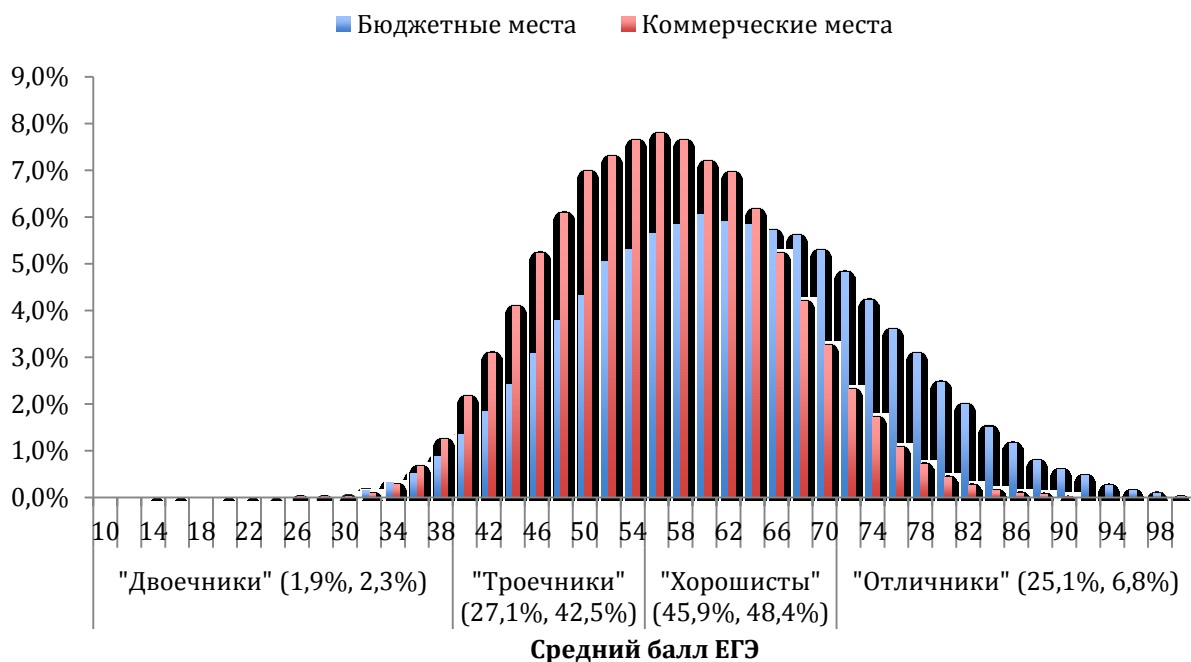


Источник: Агранович М.Л., «Российское образование в контексте международных индикаторов», 2009 г

Учреждения начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО) с продолжительными программами обучения (3—6 лет) имеют слабую связь с рынками труда и не мотивируют учащихся к профессиональной карьере. Распределенное на несколько лет обучение технологиям не соответствует высокому темпу их обновления. Колледжи и профессиональные лицеи стремительно теряют спрос со стороны работодателей, что обусловлено в первую очередь низкой социализацией его выпускников — результатом комплектования «по остаточному принципу».

Уровень подготовки поступающих в вузы на места очной формы

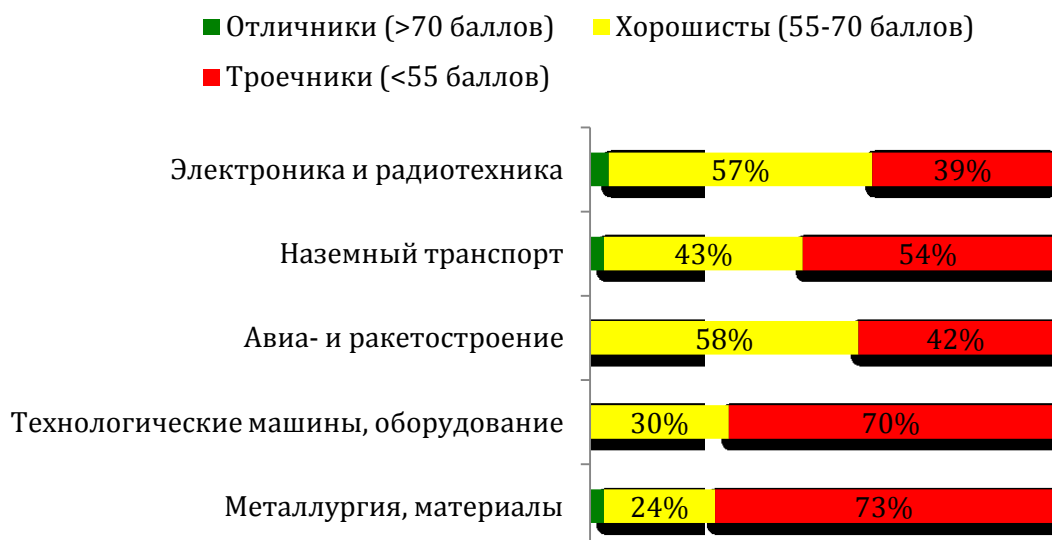
(в скобках указаны удельные веса численности получивших соответствующие оценки в общей численности зачисленных на бюджетные и коммерческие места соответственно)



На места очной формы

Псевдообразование за счет бюджета в российских вузах

Доля учащихся вузов со средним баллом ЕГЭ среди зачисленных на бюджетные места, соответствующих «отличникам», «хорошистам» и «троечникам».



Можно выделить две группы причин, объясняющих *массовый спрос на высшее образование*: в первую очередь, это «исторические» причины, связанные с особенностями развития страны в последние два десятилетия, и во вторую — текущая экономическая ситуация.

«Исторические» причины связаны с малодоступностью высшего образования в советское время и его либерализацией в последние десятилетия. Так, в Советском Союзе высшее образование было относительно малодоступным. К концу его существования в вузы, по данным Госкомстата СССР, поступало менее 25 % молодежи. Между тем, ведущие ученые, научные работники и преподаватели вузов были примером, «историей успеха» для довольно значительной

части советского общества. Поэтому, когда в 1992 году ельцинский закон «Об образовании» либерализовал отношения в системе профессионального образования и позволил образовательным учреждениям оказывать платные образовательные услуги, численность студентов вузов начала увеличиваться.

К 2000 году по сравнению с 1990 г. численность студентов вузов увеличилась на 67,8 %, к концу 2000-х — более чем в два раза. Однако численность студентов на бюджетных местах возрастала существенно более медленными темпами: к 2000 году всего на 15,8 %, и этот прирост во многом был обусловлен увеличением численности молодежи в возрасте 17—19 лет. Таким образом, массовое высшее образование появилось в результате роста спроса на платные программы обучения, прежде всего со стороны тех семей, дети которых в советское время вряд ли бы получили высшее образование, подавляющее большинство которых не проходили по конкурсу на бюджетные места.

Как спрос на высшее образование связан с текущей экономической ситуацией? На протяжении всего постсоветского периода мы видели *рост премии за высшее образование* (отношение зарплат выпускников вузов к зарплаткам лиц с образованием не выше среднего (полного) общего, т. е. школьного), *которая к концу 2000 годов превысила таковую во многих развитых странах*. При этом зарплаты работников с начальным профессиональным образованием статистически не отличаются от зарплаток лиц с образованием не выше школьного, т. е. *премия за НПО оказывается нулевой. Премия за среднее профессиональное образование значительно ниже, чем премия за высшее образование*. В ситуации, когда подавляющее большинство выпускников школы поступает в вузы, отсутствие высшего образования — значимый негативный сигнал о работнике для работодателя.

Приоритет высшего образования обусловлен двумя факторами. Состояние общеобразовательной школы неудовлетворительное. *Первые 2 года российских программ высшего образования обеспечивают общесоциальные компетенции (иностранный язык, коммуникационные и координационные навыки, основы экономики и права), которые в других странах даются в старшей школе*. Дополнительный фактор — стремление семей обеспечить обучение ребенка в наиболее сильной среде (качественный состав обучающихся в вузах «поднимает» студентов, а в НПО и СПО — «опускает»).

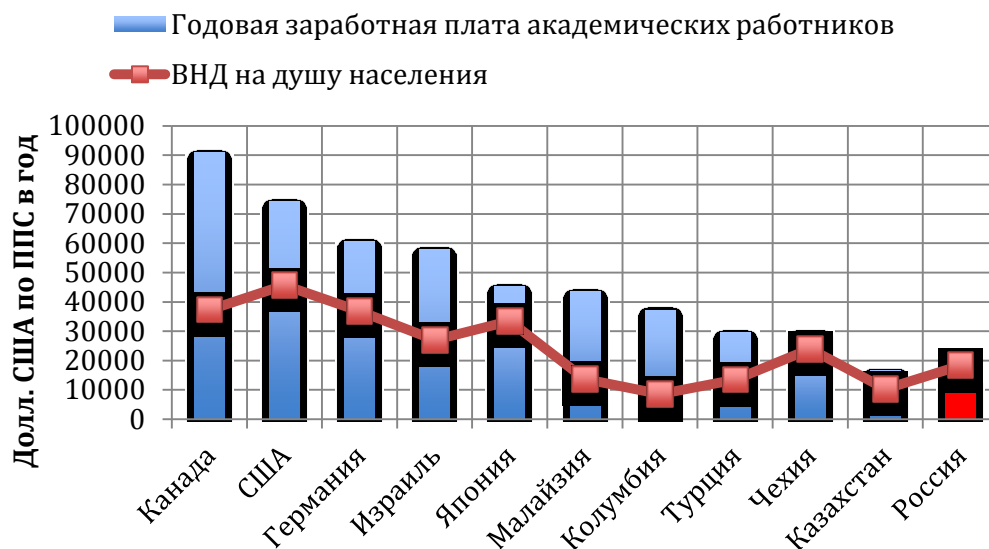
Есть значительные проблемы и в самой системе высшего образования:

- *Жесткая структура государственных вузов и образовательных программ, сохранившаяся практически в неизменном виде со времен плановой экономики* с исключительно дробными, узкоспециальными программами подготовки. Последние 20 лет система работает по инерции, госзадание выдается на обучение узких специалистов по технологиям, практически ушедшим с рынка. По многим специальностям платежеспособный спрос на специалистов на рынке труда отсутствует вовсе.
- *Низкая мотивация студентов*. К третьему курсу не имеет работы или подработки менее трети студентов очной формы обучения. Бюджетные места во многих вузах, образовательные программы которых не пользующиеся спросом, заполняются любыми выпускниками школ независимо от их уровня подготовки. Около трети студентов очного обучения на бюджетных местах и более 40 % на коммерческих местах имеют по ЕГЭ тройку по профильным предметам, по ряду технологических направлений — более 80 % студентов. С большой вероятностью такие студенты не смогут освоить сложные профессиональные компетенции инженеров и технологов. Всего чуть более половины

студентов очной формы мотивированы в первую очередь получением знаний, профессиональных компетенций, а не формального диплома о высшем образовании.

- «Высшее образование для бедных». Низкое качество подавляющего большинства платных образовательных программ (особенно заочных), обусловленное *ценовым демпингом* при практическом отсутствии государственного контроля качества.
- **Неудовлетворительное качество преподавательского состава вузов.** Средняя заработная плата составила в 2010 году чуть более 20 тыс. руб. в месяц (около 40 % от необходимого уровня), только 16 % преподавателей на постоянной основе участвует в научной работе. Две трети вузовских преподавателей подрабатывают, только 38 % владеет иностранными языками. Фактически основная часть вузов прекратила быть «фабриками инноваций и инноваторов».
- С запозданием по отношению к другим странам проведено выделение группы исследовательских университетов (КНР начала аналогичную программу в 1990 г.). Поддержка развития ИУ ведется непоследовательно. ИУ не получают долгосрочного финансирования на фундаментальные и поисковые исследования, базовое финансирование их образовательной деятельности в ряде случаев не отличается от массовых вузов. Отсутствует система оценки результатов работы ИУ, базирующаяся на стандартах мирового академического рынка.
- Система высшего образования непрозрачна для потребителей и государства. Отсутствует информация о «человеческом капитале» выпускников (карьере и доходах), что не позволяет абитуриентам и работодателям делать обоснованный выбор.

Относительные заработки российских и зарубежных профессоров (2008)



Проект по изучению академических контрактов, НИУ ВШЭ, СИНЕ; World Bank

Возникла и углубляется диспропорция на рынке труда. Квалифицированные рабочие стали дефицитом, при этом система образования не может «поставить» на рынок необходимых работников. С другой стороны, **растет «навес людей с дипломом о высшем образовании»**. Это выпускники с развитыми социальными навыками и большими запросами, но низким профессиональным уровнем. Они предъявляют высокие требования к уровню ожидаемого

вознаграждения и качеству рабочего места (отсутствие ручного и монотонного труда, высокая доля коммуникации, гибкий график). Но число таких рабочих мест составляет в экономике России не больше 30 % и не может вырасти за 10 лет больше, чем на 10—12 п. п. даже в самом благоприятном сценарии.

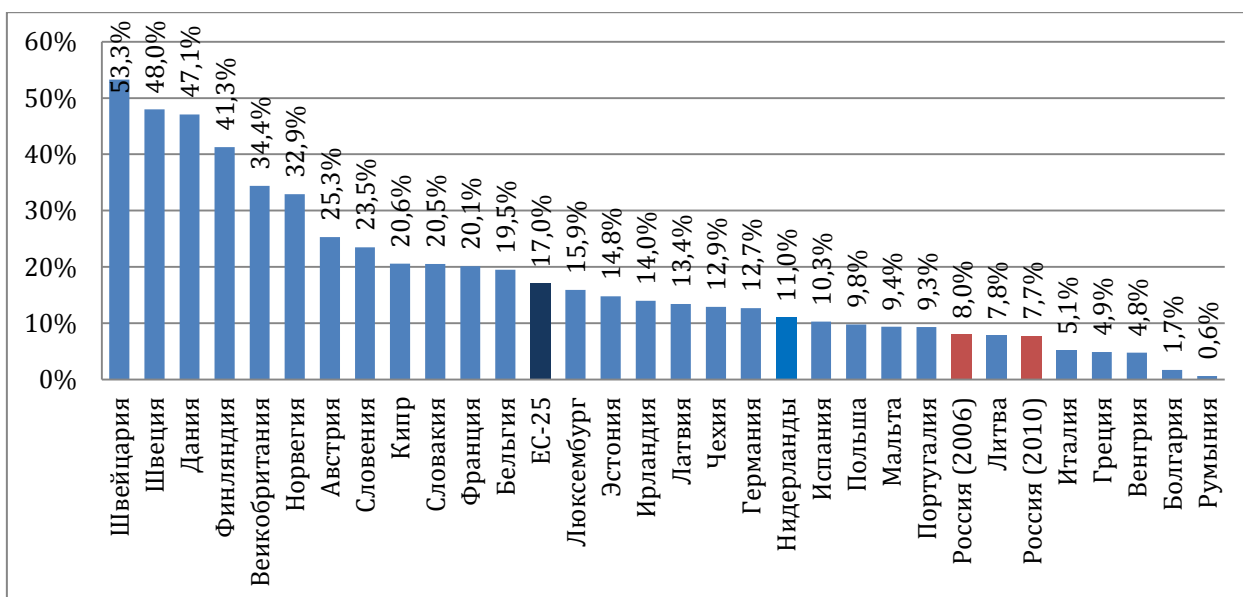
Дефицит квалифицированных исполнителей не может быть смягчен за счет миграционного притока — структура мигрантов за последние годы заметно ухудшилась. Если крупные корпорации пытаются создать собственные системы подготовки (переучивания) квалифицированных кадров, то малый и средний бизнес обрекается при существующем положении дел на низкое качество работы и повсеместное отступление от технологий.

Рост сектора корпоративного образования характеризуется сравнительно противоречивыми показателями. С одной стороны, по данным Росстата, в среднем по стране *расходы на дополнительное образование работников (профпереподготовка и повышение квалификации) составляют только 0,4 % от общих расходов предприятий на персонал*. Для примера, во Франции, в соответствии с действующим законодательством, каждое предприятие и организация с числом работающих от 10 человек и более обязано перечислять на профессиональное обучение не менее 1,5 % от фонда оплаты труда.

С другой стороны, *66 % работодателей предпочитают доучивать и переучивать своих работников на базе собственных образовательных подразделений* (данные Центра человеческих ресурсов при РАНХиГС). В 2000—2010 годах резко увеличилось количество т. н. «корпоративных университетов» — учебных центров внутри крупных корпораций, которые осуществляют развитие профессиональных компетенций сотрудников — с 10 до 64 (данные Московской школы управления «Сколково»).

Подобное противоречие между официальными данными и динамикой рынка может объясняться устаревшей системой учета и регулирования образования на рабочем месте. Значительное количество работодателей (особенно крупных) настаивают на *пересмотре нормативов, регулирующих форматы профессиональной подготовки и повышения квалификации*.

В целом, в отношении т. н. непрерывного образования (life long learning) Россия по доле обучающихся отстает от большинства развитых стран.



Но уровень распространения непрерывного образования коррелирует с производительностью труда. Например, Швейцария, Швеция и Финляндия (лидеры по ДПО) — имеют производительность на уровне 110—120 % от средневропейской. Страны-аутсайдеры — Болгария, Румыния — наоборот, низкую (от 30 до 40 % от средневропейской, уступая по этому показателю России). Разумеется, эти данные не позволяют однозначно утверждать о наличии прямого влияния дополнительного образования на производительность труда, однако само наличие связи не может быть проигнорировано в процессе определения задач образовательной политики.

Для достижения среднего по странам ОЭСР уровня включенности граждан в непрерывное образование общая численность лиц, ежегодно проходящих повышение квалификации и профессиональную переподготовку, должна составлять не менее 15 млн человек (20—25 % занятого населения РФ), а для выхода на показатели лучших по развитию непрерывного образования стран — свыше 25 млн человек. В настоящий момент численность составляет не более 5 млн человек.

Показателен факт, что по результатам социологических опросов доля взрослых, проходящих обучение в компаниях по подбору персонала, выше, чем доля проходящих обучение в государственной службе занятости. Это указывает на достаточно высокую активность частного бизнеса в сфере предоставления услуг содействия трудоустройству и обучению взрослых. По данным проведенных ГУ-ВШЭ социологических опросов, свыше 95 % обучения взрослых связано с их трудовой деятельностью. Из приведенных данных следует, что сегмент общеразвивающего обучения взрослых в РФ в настоящее время практически не представлен.

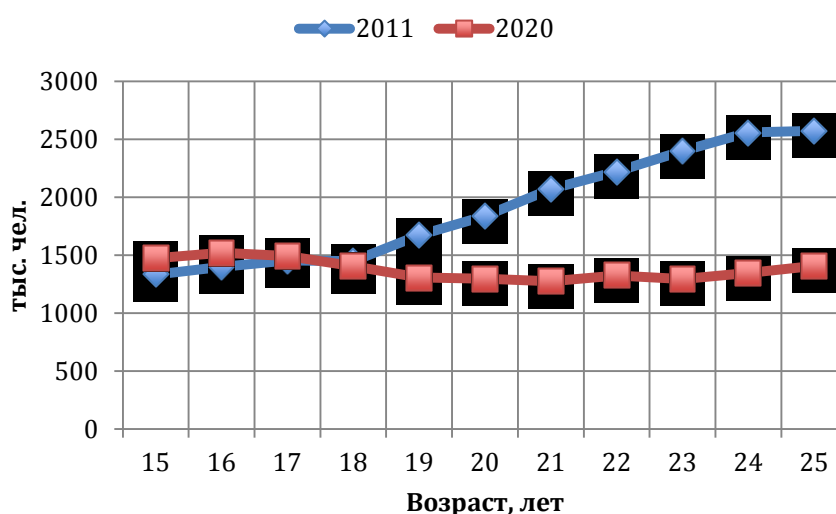
В ряде стран вступление в трудовую жизнь часто происходит после завершения учебы, в то время, как в других странах учеба и работа часто совмещаются. Программы учебы-работы, довольно распространенные в европейских странах, представляют собой хорошо структурированные пути профессионального обучения, дающие общепризнанную профессиональную квалификацию. Переход РФ на уровневые программы в высшем образовании и возможное внедрение программ «прикладного бакалавриата» может дать студентам большие возможности для чередования работы и обучения, больше свободы выбора графика квалификационного роста, постепенно сформировать в массовом сознании *философию обучения на протяжении всей жизни*. Это особенно актуально с учетом сложившегося «навеса высшего образования» и наличия значительной группы молодежи, имеющей дипломы о высшем образовании, но не имеющей профессиональных навыков.

2. Сценарии и тренды

Россия вплотную приблизилась к *всеобщему высшему образованию*. Если же говорить в терминах международной классификации образования о третичном образовании (учитывающем российские программы среднего профессионального и высшего образования), то массовое профессиональное образование в России есть уже сейчас.

Вопрос (и вызов текущей ситуации) — в правильном структурировании профессионального образования и в обеспечении его качества.

Численность молодежи в возрасте 15—25 лет в 2011 и 2020 годах



В силу объективных обстоятельств сегодня складываются позитивные условия для осуществления соответствующих мер. До середины текущего десятилетия будет продолжаться негативная демографическая тенденция сокращения численности потенциальных студентов программ профессионального образования — молодежи в возрасте 17—25 лет. Это обстоятельство позволит *высвободить бюджетные ресурсы, необходимые для модернизации институциональной структуры и содержания профессионального образования*, обновления корпуса преподавательских и научных работников образовательных учреждений и реализации других мер, направленных на повышение качества оказываемых образовательных услуг.

При сохранении существующей структуры и институтов будет продолжаться *расхождение между формальной системой образования и практическим поведением ее участников и потребителей*. Феномен «общего высшего образования» — обучение для диплома — будет в возрастающем числе случаев вести к поиску абитуриентами таких вузов, которые требуют от них минимальных усилий. Такие «вузы-клубы» будут возникать не только в негосударственном, но и в государственном секторе. Наряду с этим оформится и будет быстро развиваться параллельная система приобретения реальных профессиональных компетенций на чисто рыночной основе: это и негосударственные вузы, включающие развивающийся сектор корпоративных университетов, и независимые центры повышения квалификации и профессиональных компетенций, специализирующиеся на подготовке квалифицированных работников. Бюджетное финансирование подобной системы достигнет 0,7 % ВВП к 2020 году.

В результате за счет государства будет обеспечиваться набор базовых социальных компетенций, а профессиональное обучение станет чисто платным. Это приведет к окончательной остановке социальных лифтов, обеспечиваемых образованием. Растущий дефицит квалифицированных рабочих и других работников «исполнительского типа» будет вести к дальнейшему расширению спроса на мигрантов и серьезно осложнит перспективы развития новой обрабатывающей промышленности (в том числе из-за низкого культурно-технического уровня работников). Группа «людей с дипломом, но без квалификации» может составить в 2020 г. 10—12 млн чел. (20 % трудоспособного населения).

В связи с вышеперечисленными проблемами становится особенно актуальным развитие образования взрослых. У молодежи, получившей в 2000-е гг. образование «широкого гуманитарного профиля», будут востребованы прикладные курсы переподготовки и повышения квалификации. Учитывая общий высокий уровень коммуникативных навыков среди этой части населения и мотивацию на занятость в постиндустриальных секторах экономики, можно прогнозировать повышенную эффективность подобных образовательных программ. Несмотря на то, что в целом развитие образования взрослых должно строиться на принципах свободного рынка (за обучение платит слушатель или работодатель), **на период до 2020 года, на наш взгляд, необходимы отдельные точечные инвестиции со стороны государства в этот сектор:**

- Софинансирование переподготовки и повышение квалификации выпускников вузов 2000-х гг., не нашедших работу в 2010-х гг. (совместно с крупным бизнесом, заинтересованным в привлечении молодежи).
- Субсидии на развитие массового предпринимательского образования (особенно в трудоизбыточных регионах, а также в регионах, где возможно высвобождение избыточной рабочей силы в отраслях с низкой производительностью труда).
- Стимулирование спроса на программы профессиональной переподготовки среди социально незащищенных категорий населения (безработные, мигранты, пенсионеры).

Собственно, **необходимость расширения участия взрослого населения в образовании** представляется инвариантой развития системы образования на период до 2020 года. Но могут варьироваться сценарии государственной политики в этой сфере: от «невмешательства» до «стимулирования спроса». Сбалансированная государственная политика в различных секторах образования взрослых (корпоративный сектор, средний и малый бизнес, госслужащие, социально незащищенные слои) позволит достичь существенного прогресса в этой сфере. В данный момент финансирование этого сектора в России (бюджетное финансирование ДПО без учета федеральных целевых программ на 2008 г.) составляет менее 0,1 % от общих расходов на образование. **Увеличение государственных инвестиций (незначительное по сравнению с расходами на другие уровни образования) в образование взрослых при их рациональном расходовании позволит к 2020 году увеличить число взрослых, получающих дополнительное образование, как минимум до 15 млн (т. е. выйти на уровень, средний для стран ОЭСР).**

Консервативный сценарий

Это сценарий, когда государство заботится лишь о снижении социальных рисков и минимально вмешивается в сложившуюся в профессиональном образовании систему интересов. Руководители и преподаватели вузов и колледжей вместе с мобилизованными ими группами студентов выступают основными переговорными партнерами государства.

Бюджетное финансирование отрасли увеличивается до 1,15 % ВВП. Это позволит достигнуть эффективного уровня заработной платы, повысить стипендии студентам до уровня прожиточного минимума, реализовать программы образовательного кредитования для студентов вузов. В рамках этого сценария возможно успешное развитие ведущих университетов (руководство которых обладает наибольшей политической силой).

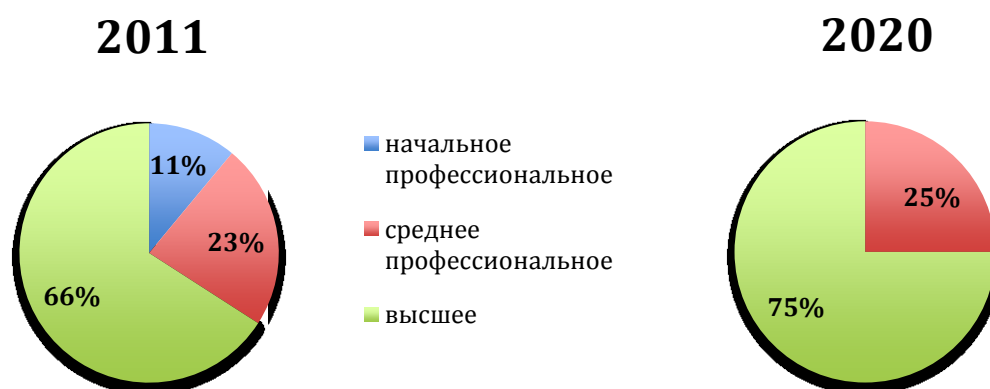
Однако все позитивные тренды «консервируют» систему образования, которая сохраняет свою герметичность по отношению ко внешней среде. Все диспропорции рынка труда и проблемы развития экономики остаются.

Качественные изменения в рамках консервативного сценария:

- 1) существенно повысится привлекательность карьеры преподавателей вузов и колледжей,
- 2) продолжит развитие феномен «общего высшего образования» в вузах с «приличным» качеством образования и феномен «псевдовысшего» образования в вузах с низким качеством обучения, филиалах,
- 3) будет наблюдаться расширение доли обучающихся за счет средств бюджета в общей численности обучающихся и бюджетных средств в общем объеме средств в системе профессионального образования,
- 4) постепенно будут закрываться учреждения начального профессионального образования, а их контингент обучающихся перетечет в учреждения среднего профессионального образования,
- 5) параллельно будет развиваться сектор переподготовки и повышения квалификации работников, реализуемый в т. ч. негосударственными организациями, а также корпоративными университетами,
- 6) развитие исследовательской компоненты вузовской деятельности будет осуществляться в первую очередь за счет бюджетного финансирования.

В результате реализации подобного сценария удастся избежать принципиальных социальных конфликтов, связанных с ограничением доступности высшего образования, изменением структуры образовательных программ и, как результат, рынков различных программ профессионального образования. Между тем, *будет наблюдаться увеличение разрыва между подготовкой квалифицированных специалистов и реальными потребностями рынка труда.*

Структура численности обучающихся по программам профессионального образования при реализации консервативного сценария



Удельный вес численности обучающихся за счет средств бюджета увеличится с 45 % в конце 2000-х годов до 55—60 % к 2020 году. Численность участвующих в программах дополнительного профессионального образования, подготовки и повышения квалификации увеличится в 2012—2020 годах примерно с 8 до 12 млн чел. в год. Удельный вес бюджетного финансирования вузовской науки изменится несущественно и составит около 67—70 % к 2020 году.

Реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает активное реформирование системы профессионального образования при опоре на потребителей: семьи и работодателей. Сценарий может изменить сложившиеся диспропорции между образованием и рынком труда (повысится доля выпускников вузов, работающих по специальности, сократятся затраты, связанные с дообучением недавних выпускников вузов на рабочем месте) и позволит использовать значительную внутреннюю экономию (до 0,15 % ВВП) от реорганизации неэффективных образовательных учреждений и программ.

Важным условием успеха этого сценария является прекращение практики комплектования вооруженных сил по призыву. Это позволит сократить спрос на программы высшего образования в пользу программ среднего профессионального образования как минимум на 20—25 % соответствующей возрастной когорты. Повышение эффективности профессионального образования повысит инновационный и культурно-технический потенциал экономики России, эффект может быть оценен в 1—1,1 процентных пункта годового роста ВВП к 2020 г.

Оптимизация структуры профессионального образования снизит потребность экономики в импорте рабочей силы в полтора-два раза и благоприятно скажется на структуре рынка труда и социальном климате.

В системе профессионального образования в ближайшие годы за счет сокращения численности обучающихся в силу демографических процессов будет наблюдаться высвобождение значительных ресурсов. Однако снижение численности молодежи в возрасте 17—25 лет на 12—15 % к 2016 году по сравнению с уровнем 2010 года приведет и к сокращению предложения в наиболее гибком и активном сегменте рынке труда.

В долгосрочной перспективе (к 2025 году) соответствующие негативные тенденции могут привести при прочих равных к сокращению российского ВВП в реальном выражении не менее чем на 7—10 %. Преодоление соответствующих негативных тенденций силами системы профессионального образования возможно только за счет повышения качества и результативности подготовки квалифицированных специалистов. Таким образом, высвобождающиеся ресурсы профессионального образования необходимо направлять на ее развитие, повышение качества и эффективности подготовки специалистов с разным уровнем профессионального образования.

3. Предлагаемые меры

(новые институты профессионального образования)

(Подробнее см. в Приложении)

- **Эффективный контракт с преподавателями** (конкурентоспособная заработная плата в среднем на уровне удвоенной зарплаты по региону). Сопоставление с развитыми странами, США и Германией, и результаты социологических исследований в системе профессионального образования позволяют сделать вывод, что эффективный уровень зарплаты преподавателей вузов должен составлять около 200 % от средней зарплаты в регионе, колледжей — 150 %.

Это потребует увеличения бюджетных средств, направляемых на финансирование ВПО и СПО к 2020 году на 245 млрд руб. в ценах 2011 года при сохранении структуры соответствующих образовательных программ. Соответствующие средства обеспечат прирост бюджетного финансирования, связанного с оплатой труда в системе профессионального образования, в среднем на 45 %.

- **Прикладной бакалавриат.** Уровень высшего образования, дающий, наряду с фундаментальными знаниями в определенной предметной области, квалификацию для работы со сложными технологиями и с несколькими смежными технологиями. ПБ ликвидирует социальный разрыв между рабочими профессиями и присущим выпускникам вузов повышенным социальным статусом. К 2020 году программы ПБ могут охватить до 30 % студентов вузов, в них также могут быть преобразованы до 50 % существующих программ СПО.

- **Программы прикладных квалификаций** продолжительностью от нескольких месяцев до года предполагают обучение «на рабочем месте». Масштаб потенциального рынка ППК к 2015 г. — 20 % сектора формальной занятости (8 млн чел.), к 2020 г. он может охватить до 20 млн чел. (одна треть рынка труда). При этом реальный масштаб ППК может к 2015 г. составить около 1—1,25 млн чел. в год, в том числе 50 % за счет средств бюджетов всех уровней; к 2020 г. — до 3—4 млн чел. в год, в том числе за счет бюджетов — не более 1 млн чел.

Переход учреждений НПО и СПО на ППК (или на комплекс ППК в сочетании с вечерней общеобразовательной школой) позволит высвободить к 2015 году бюджетные средства в ценах 2011 года в размере 48 млрд рублей. Эти средства могут быть использованы для обеспечения кадровой и технологической революции в данном сегменте системы образования.

- **Обеспечение прозрачности** образовательных учреждений и отдельных программ профессионального образования. Для этого необходимы:

- а) мониторинг карьеры и доходов выпускников всех образовательных программ профессионального образования,

- b) система рейтингов образовательных учреждений и образовательных программ, основанных на достоверных, проверяемых показателях,
 - c) законодательная норма, обязывающая каждое образовательное учреждение обеспечить размещение на своем сайте полной и достоверной информации, необходимой для абитуриентов и обучающихся.
- **Независимая госаттестация (НГА)** — внешняя оценка качества остаточных знаний и освоения профессиональных компетенций. Изменение существующей практики аккредитации образовательных программ и процедуры государственных (выпускных) экзаменов, направленное на повышение достоверности оценки качества и создание эффективного инструмента определения программ и результатов неудовлетворительного качества.
 - **Введение минимального порога качества знаний абитуриента для получения бюджетного финансирования** обучения (выше минимального балла ЕГЭ). Для участия в конкурсе на бюджетные места балл ЕГЭ по профильным предметам должен составлять 50 (55) из 100. Мера приведет к снижению приема на целый ряд технологических направлений на 30 % за счет абитуриентов, входящих в «группу риска». Результат — снижение технологических рисков и связанных с этим потерь в экономике. Экономический эффект можно оценить в десятки миллиардов рублей, имея в виду только риски техногенных катастроф, вызванных человеческим фактором. Кроме того, в системе образования возникает внутренняя экономия в 25—30 млрд руб. в год.
 - Развитие **исследовательских университетов** с целью обеспечения их международной конкурентоспособности. Группа ИУ должна быть расширена за счет ведущих отраслевых вузов транспорта и сельского хозяйства. Необходимо увеличение норматива финансирования ИУ в расчете на студента, что позволит обеспечить привлечение и закрепление преподавательских кадров международного уровня. Нужна реконструкция кампусов ведущих университетов (в том числе строительство современных общежитий и социальной инфраструктуры) для обеспечения их международной конкурентоспособности.
Каждому ИУ необходимо финансировать программу фундаментальных и поисковых исследований с 10-летним горизонтом. Экономический эффект укрепления ИУ — рост человеческого капитала, вклад которого в экономику России можно грубо оценить в 0,2 % ВВП в 2015 г. и в 0,7 % ВВП в 2020 г. Дополнительный эффект — ИУ становятся центрами исследований, через которые «протекают» до 200 тыс. человек в год, становятся генераторами технологических и организационных инноваций.
 - **Образовательные кредиты**, доступные для основной части студентов. Они должны охватывать до 30 % студентов платной формы, обеспечивая возможность получения качественного профессионального образования выходцами из малоимущих семей. Это мера с большим отложенным затратным эффектом (расходы бюджета в 2020 г. составят не

менее 100 млрд руб. по сравнению с 15 млрд в 2015 г.), которая необходима в случае повышения требований к качеству программ.

- **Повышение стипендий** для нуждающихся студентов до размера прожиточного минимума. Эта мера охватывает до 50 % студентов бюджетной формы, обеспечивая возможность получения качественного профессионального образования выходцами из малоимущих семей. Она противодействует тенденции работы студентов за счет занятий. Расходы бюджета на адресную стипендиальную систему в 2015 г. в этом случае составят не менее 80 млрд руб., то есть вырастут не менее чем в 2 раза по сравнению с уровнем 2011 года.

- Обеспечение **конкуренции вузов** при распределении государственного задания. Переход к финансированию вузов по модели «деньги следуют за студентом». Госзадание оформляется по итогам зачисления на образовательную программу, при этом абитуриенты с высокими показателями ЕГЭ и победители олимпиад приносят вузу в 1,5—2 раза большие бюджетные средства, чем абитуриенты со средними результатами. Абитуриенты с низкими показателями профильных ЕГЭ могут приниматься только на платную форму.

Нормативное финансирование, помимо качества абитуриента учитывает приоритетность образовательной программы и уровень вуза (ИУ и вузы с высокими показателями НИР получают более высокое финансирование).

- **Оптимизация сети** образовательных учреждений профессионального образования. Присоединение слабых вузов, потерявших связь с рынками труда и с низкими показателями исследовательской активности, к ИУ и другим сильным вузам. Включение колледжей в состав профильных вузов. Ликвидация региональных филиалов государственных вузов, не имеющих государственного задания, или их передача региональным вузам.

- Увеличение почасового норматива программ дополнительного образования (профпереподготовка и повышение квалификации) для гражданских госслужащих (с 75 руб./час в 2011 г. до 500 руб./час в 2020 г.) с целью повышения качества программ дополнительного образования.

- Создание сети сертификационных центров, не зависящих от системы образования и конкретных работодателей, в рамках которых граждане смогут получать подтверждение наличия у них определенной профессиональной квалификации. Сертификация квалификаций должна проводиться независимо от типа образования: формального, неформального, информального. К прохождению сертификации допускаются и граждане РФ, и трудовые мигранты.

- Принятие нормативных актов, которые дадут возможность коммерческим организациям реализовывать программы обучения взрослых с выдачей государственных документов о повышении квалификации и профессиональной переподготовке, а также с возможностью

получения государственных заказов на обучение наряду с образовательными учреждениями.

- Развитие массового предпринимательского образования для среднего и малого бизнеса (в т. ч. ваучерное софинансирование обучающих курсов для начинающих предпринимателей в «приоритетных» отраслях: телеком, биотехнологии, энергетика).
- Создание сети обучающих центров в странах — донорах рабочей силы (СНГ) и их интеграция в российскую систему профессионального обучения для повышения квалификации мигрантов.
- Создание системы ваучерного софинансирования профессиональной переподготовки социально незащищенных категорий населения: безработных, пенсионеров, этнических меньшинств (не только трудовых мигрантов, но и представителей коренных народов Севера и Дальнего Востока).
- Выделение государственных субсидий на переобучение безработной молодежи (поколение «навеса высшего образования»).
- Регулируемый допуск в систему образования взрослых зарубежных операторов в тех областях, где РФ имеет очевидное технологическое отставание.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики в сфере профессионального образования

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
Неоптимальная структура образовательных программ начального и среднего профессионального образования	Оптимизация сети образовательных учреждений	Последовательные меры: перевод ведущих учреждений начального профессионального образования в статус центров повышения квалификации, ликвидация остальных учреждений начального профессионального образования; создание и развитие краткосрочных программ повышения квалификации на базе учреждений среднего профессионального образования; включение колледжей в состав профильных вузов; реализация программ прикладного бакалавриата на базе ведущих учреждений профессионального образования			Высвобождение бюджетных средств на создание и развитие новых образовательных программ, подготовку преподавателей; развитие материальной базы учреждений и организаций, реализующих эти программы
	Программы прикладных квалификаций продолжительностью от нескольких месяцев до одного года				
Жесткая структура государственных вузов и образовательных программ, сохранившаяся практически в неизменном виде со времен плановой экономики	Обеспечение конкуренции вузов при распределении государственного задания	Переход к финансированию вузов по модели «деньги следуют за студентом»	-	-	-
	Независимая государственная аттестация (НГА): внешняя оценка качества остаточных знаний и освоения профессиональных компетенций	Изменение существующей практики аккредитации образовательных программ и процедуры государственных (выпускных) экзаменов, направленное на повышение достоверности оценки качества и создание эффективного инструмента определения программ и результатов неудовлетворительного качества	-	-	-
Низкий уровень подготовки и мотивации	Введение минимального порога качества знаний абитуриента для получения бюджетного	Введение с 2012 года обязательного требования для	-	-	Высвобождение бюджетных средств в размере до 3—4 % от

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
студентов	финансирования обучения (более высокого по сравнению с минимальным баллом ЕГЭ)	обучения на бюджетных местах: средний балл ЕГЭ не менее 45 баллов по предметам, учитываемым при зачислении (сокращение численности зачисляемых на бюджетные места в бакалавриате 10,1 %)			объема бюджетных средств, выделяемых на покрытие затрат, связанных с оказанием образовательных услуг
	Исключение нормы, при которой возможен перевод в вузы на старшие курсы без участия в конкурсном отборе по ЕГЭ	Изменение законодательной базы	-	-	-
	Введение программ прикладного бакалавриата в вузах	Создание нормативной правовой базы и учебно-методического обеспечения программ прикладного бакалавриата (до 30 % студентов специалитета и бакалавриата после 2 курса выбирают программы прикладного бакалавриата (всего 3 года обучения))			Высвобождающиеся средства от сокращения продолжительности обучения студентов, выбирающих программы прикладного бакалавриата вместо программ академического бакалавриата, направляются на развитие учебно-методического обеспечения программ прикладного бакалавриата

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
Высшее образование для «бедных»	Повышение стипендий для нуждающихся студентов до размера прожиточного минимума	Выделение средств, достаточных для предоставления 25 % студентов вузов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, до 12 МРОТ в год на протяжении обучения			Выделение до 50 млрд рублей в год к 2020 году в текущих ценах
	Доступные образовательные кредиты	Выделение бюджетных средств для субсидирования процентной ставки и покрытия потерь по выделенным кредитам в рамках программы образовательного кредитования, охватывающих до 30 % студентов на местах с полным возмещением затрат			
Низкие заработки и неудовлетворительное качество преподавательского состава	Эффективный контракт с преподавателями	Повышение относительного уровня заработной платы преподавателей (к средней в экономике) до 155 % в сфере среднего профессионального образования и до 195 % в сфере высшего профессионального образования к 2016 году			Прирост финансового обеспечения по сравнению со сценарием поддержания текущего соотношения заработной платы в системе профессионального образования и средней заработной платы в экономике составит 0,28 % ВВП
Несистематическая поддержка ведущих университетов	Расширение группы исследовательских университетов за счет ведущих отраслевых вузов транспорта и сельского хозяйства	Выделение средств на реализацию указанных мероприятий			Выделение до 120 млрд рублей в год к 2020 году в текущих ценах
	Увеличение норматива финансирования исследовательских				

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	университетов в расчете на одного студента для привлечения и закрепления преподавательских кадров международного уровня				
	Реконструкция кампусов ведущих университетов (в том числе строительство современных общежитий и социальной инфраструктуры) для обеспечения их международной конкурентоспособности				
	Финансирование программ фундаментальных и поисковых исследований с 10-летним горизонтом				
Недостаточная прозрачность системы высшего образования для потребителей и для государства	Ведение мониторинга карьеры и доходов выпускников	Выделение средств на реализацию указанных мероприятий			Выделение до 5 млрд рублей в год к 2020 году в текущих ценах
	Внедрение системы рейтингов образовательных учреждений и программ				
	Введение законодательной нормы, обязывающей образовательные учреждения размещать на своих сайтах полную информацию, необходимую для абитуриентов и обучающихся				

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	Развитие массового предпринимательского образования для среднего и малого бизнеса	Пилотные проекты по развитию массового предпринимательского образования в российских регионах	Ваучерное софинансирование обучающих курсов для начинающих предпринимателей в «приоритетных» отраслях: телеком, биотехнологии, энергетика		
	Стимулирование спроса на программы профессиональной переподготовки среди социально незащищенных категорий населения	Интеграция сети обучающих центров в странах — донорах рабочей силы (СНГ) с системой профессионального обучения в РФ	Создание системы ваучерного софинансирования профпереподготовки безработных; субсидии на переобучение безработной молодежи (поколение «навеса высшего образования» — обладатели «дипломов без квалификации»)	Развитие образовательных программ для пенсионеров	При прогнозной численности безработных на 2015 год 5 млн расходы на переподготовку составят не менее 72 млрд руб (с учетом полного финансирования обучения за счет бюджета, создание механизмов софинансирования позволит минимизировать бюджетное участие)

Глава 11

Новая школа

Основные выводы и рекомендации:

- По доступности среднего полного образования Россия входит в число мировых лидеров. Уровень знаний и умений наших школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих развитых стран, достаточно высок уровень теоретической подготовки учителей, началось активное обновление инфраструктуры общего образования.
- Основные проблемы российского образования — недостаточный охват детей дошкольным образованием, высокая доля школьников, не достигающих удовлетворительного уровня функциональной грамотности, значительное отставание наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных, недостаточное развитие социальной компетентности и позитивных социальных установок у выпускников школ.
- Причины обостряющихся проблем: неразвитость системы поддержки раннего развития детей, ограниченное предложение услуг дошкольного образования, ухудшение качества педагогического корпуса, рост межрегиональных и межшкольных различий в качестве образования, стагнация системы дополнительного образования и воспитания. Образование перестало выполнять функцию социального лифта, оно начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Сеть образовательных учреждений не соответствует особенностям расселения, а содержание и формы образования — изменившимся запросам общества. При этом механизм единовременного обновления содержания образования через введение новых стандартов не работает.
- Содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы. Институциональные реформы не завершены, при этом в системе образования накоплена «усталость» от постоянных изменений и новых инициатив, усиливается имитация реформ. Ограничены автономия и возможность принятия эффективных решений на региональном, муниципальном и школьном уровнях. Соответственно, отсутствуют механизмы обратной связи и самокоррекции, которые позволяли бы системе оперативно адаптироваться к особенностям внешней среды.
- Проблемы с ЕГЭ, который должен был стать частью национальной системы оценки качества образования (СОКО), являются примером частичного решения задач. Необходимо создание полноценной национальной СОКО, включающей разнообразные механизмы оценки качества образования и индивидуальных образовательных достижений.
- Глобальные вызовы образованию завтрашнего дня: школа утратила монополию на образование и социализацию детей и не умеет опираться на изменившиеся механизмы взросления и семейного воспитания. Система образования не успевает обновляться, чтобы отвечать на технологические, культурные и социальные изменения, на новые потребности семей и детей.

- *Целями нового этапа развития образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России, ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.*
- *Чтобы решить острые проблемы сегодняшнего образования и ответить на вызовы завтрашнего дня, необходимо завершить начатые институциональные преобразования и не запускать новые. В среднесрочной перспективе развития системы образования акцент должен быть перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов.*
- *На период до 2020 года приоритетными образовательными результатами должны стать: способность эффективно применять теоретические знания, высокий уровень развития технологических компетенций, формирование позитивных социальных установок. При этом необходимо обеспечить базовую успешность КАЖДОГО школьника, не допуская выхода из школ молодых людей без основ грамотности в области естественных и гуманитарных наук, без базовых социальных компетентностей.*
- *Предметом образовательной политики следует считать не столько систему школ и дошкольных образовательных учреждений, сколько всю сферу образования и социализации молодого поколения.*
- *Наиболее реалистичным сценарием развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе является модернизация школы, направленная на расширение ее социально-культурных функций, обновление содержания образования, улучшение преподавания в соответствии с новыми вызовами цивилизации. В то же время наиболее перспективным будет сценарий, при котором, наряду с традиционными институтами, специальную поддержку государства получит сфера неформального (открытого) образования и социализации.*

1. Состояние сферы образования и социализации детей. Основные проблемы и вызовы

В условиях сокращения численности населения именно качество человеческого потенциала может позволить России быть конкурентоспособной и адекватно ответить на вызовы постиндустриальной эпохи. Один из ключевых факторов качества человеческого капитала — образование и социализация детей. Сегодняшние дети и подростки — это наиболее социально активная часть российского общества и кадровый потенциал экономики следующих десятилетий. В то же время образование — весьма ценный ресурс для самого человека, его самореализации. Но только школьным образованием не ограничивается, и уж точно — не обеспечивается позитивная социализация человека.

1.1. Достижения и заделы

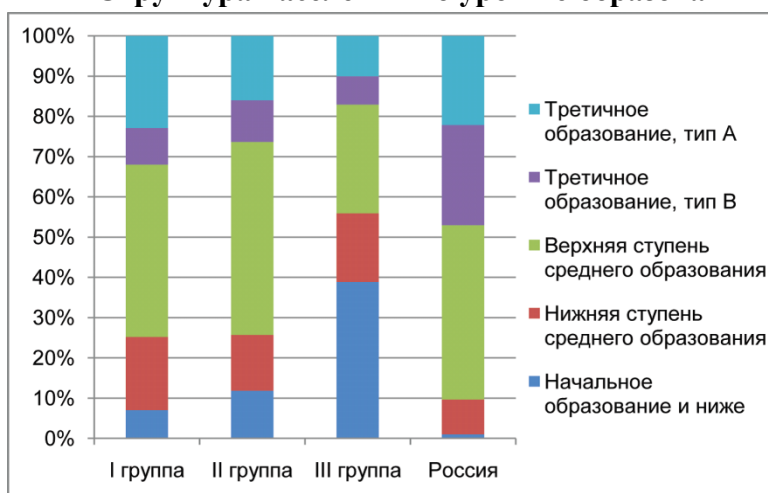
1.1.1. Доступность образования

По формальным показателям уровень образования населения России — один из самых высоких в мире. Российская система дошкольного и школьного образования обеспечивает его

доступность на уровне стран с высоким ВВП на душу населения. Доля населения без образования и с начальным общим образованием составляет в России менее 2 % (один из самых низких показателей среди стран ОЭСР). Одной из самых низких (9 %) является в России и доля лиц с основным общим образованием (по Международной стандартной классификации образования это «образование второго уровня»). Меньший показатель в странах ОЭСР зафиксирован только в США и Израиле.

По доле населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального, Россия (47 %) уступает только Канаде (48 %), значительно опережая остальные страны ОЭСР, а по доле населения с высшим образованием превышает средние показатели в этих странах. Россия опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях.

Структура населения по уровню образования



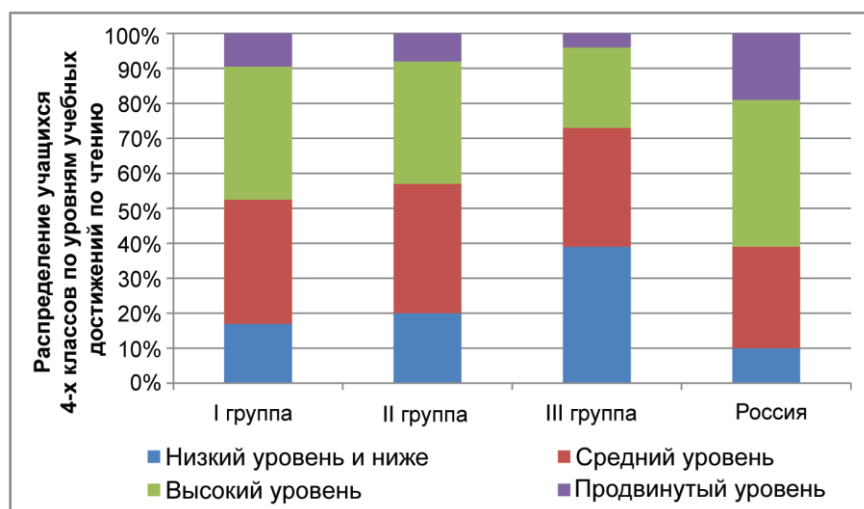
Третичное образование — это среднее профессиональное образование, вузы, аспирантура и т. д.

В I группу стран (здесь и далее) входят 19 стран с уровнем годового подушевого дохода более 28 тыс. долл., во II группу — 20 стран с уровнем годового подушевого дохода в 11—28 тыс. долл., включая Россию, в III группу — 16 стран с уровнем дохода менее 11 тыс. долл.

1.1.2. Качество образования

Уровень знаний и умений российских школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих стран. Российские дети демонстрируют высокие результаты в международных исследованиях качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) и чтения (PIRLS). Согласно результатам исследования PIRLS, в 2006 году российские школьники четвертых классов (выпускники начальной школы) продемонстрировали самые высокие результаты среди сверстников из 40 стран мира по умению читать и понимать тексты. Более 60 % российских четвероклассников достигли высокого уровня понимания текстов, из них 19 % — самого продвинутого уровня читательской компетентности.

Распределение учащихся четвертых классов по группам (уровень достижений по чтению, *PIRLS-2006*)



Страны выделены по уровню дохода так же, как на предыдущем рисунке

Результаты международных исследований в области математического и естественнонаучного образования (TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 годов) показывают, что средний уровень подготовки российских школьников 4 и 8 классов по естественнонаучным и математическим предметам устойчиво превышает средние международные показатели. Российские школьники отстают лишь от лидирующей в мире группы стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона (Япония, Корея, Сингапур).

Российские одаренные школьники показывают хорошие результаты на международных олимпиадах. Так, на математической олимпиаде 2011 года российская сборная заняла 4 место среди сборных 101 страны, по химии — 3-е, по информатике — 2-е, по физике — 10-е место.

1.1.3. Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия

Российские школы не уступают странам с высоким уровнем ВВП по показателям теоретической подготовки учителей. Согласно исследованию TEDS-M (Teacher Education Study in Mathematics — международный проект по изучению систем педагогического образования и оценки качества подготовки учителей начальной школы и учителей математики средней школы), в 2008 году результаты российских студентов педвузов превышали средние международные показатели. Будущие российские учителя начальной школы уступили в знании математического материала только студентам Тайваня, Сингапура и Швейцарии, а по методике преподавания математики — только Сингапуру, Тайваню, Норвегии, США и Швейцарии. При этом лишь 5 % студентов, участвовавших в исследовании, уверены в том, что преподавательская деятельность будет их профессией на всю жизнь.

В последние годы началось **обновление инфраструктуры общего образования**. Выделение средств на улучшение материально-технической базы учреждений и закупку оборудования в рамках Национального проекта «Образование», национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» способствовало росту доли общеобразовательных

учреждений, условия обучения в которых соответствуют современным требованиям (с 14 % в 2006 г. до 66 % в 2010 г.). Однако известно, что вложения в инфраструктуру прямо не ведут к повышению качества образовательных результатов.

В последние годы удалось продвинуться в институциональных реформах, основные направления которых были определены в 2000-е гг. В настоящее время завершается формирование нормативной базы, обеспечивающей реализацию в системе образования современных организационных и экономических механизмов. В большинстве субъектов Федерации вводится новая система оплаты труда, нормативно-подушевое финансирование, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности в управлении (управляющие советы). Принятие подготовленного проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» должно закрепить новую модель российской системы образования.

Возрастает активность семей в образовании детей. Российские родители стали активнее заниматься с детьми разными видами деятельности, которые обеспечивают готовность к овладению навыками, необходимыми для успешного обучения в школе. По данным исследования PIRLS (2006 г.), родители 75 % учащихся активно обучали своих детей чтению в дошкольный период.

Родители все более ответственно подходят к выбору школы, уделяют много внимания поддержке обучения детей в начальных классах. Вовлеченность родителей в образование своих детей, как правило, снижается на ступени основной школы, зато в старшей школе отмечается ее заметный рост, включая готовность семей оплачивать дополнительные образовательные услуги и услуги репетиторов. Улучшилась ситуация с наличием в семьях книг, журналов, компьютеров. Развиваются родительские клубы и сообщества, ориентированные на задачи воспитания и образования.

Сегодня в России **решена базовая проблема доступности образования**. По отдельным направлениям **существуют очаги высокого качества** образования. Вместе с тем ряд слабых сегментов сферы образования и социализации, а также негативные тенденции в традиционно сильных сегментах создают риск снижения качества и конкурентоспособности российского образования.

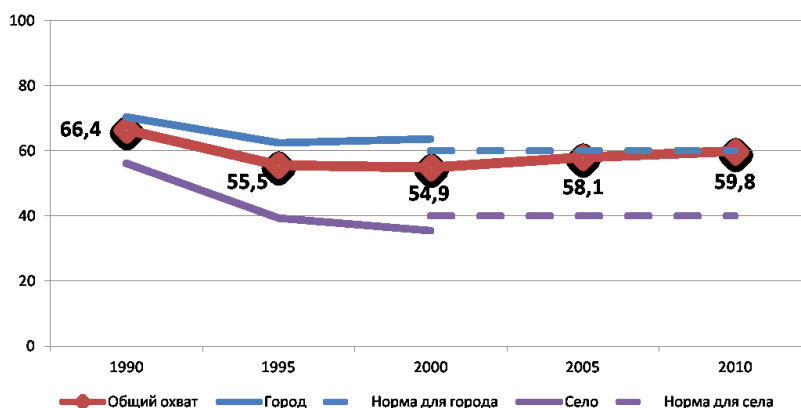
1.2. Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции

1.2.1. Недостаточная доступность услуг дошкольного образования

По охвату услугами дошкольного образования Россия находится на уровне развивающихся стран. По данным Росстата, охват детей в возрасте 1—6 лет дошкольными образовательными учреждениями составил около 60 %. За последние годы охват детей дошкольным образованием увеличился с 58 % в 2005 году до 59,8 % в 2011 году. Однако этот показатель остается ниже показателя 1991 года, который составлял 63,0 %. Следует отметить, что охват дошкольным образованием существенно различается по возрастным группам: в

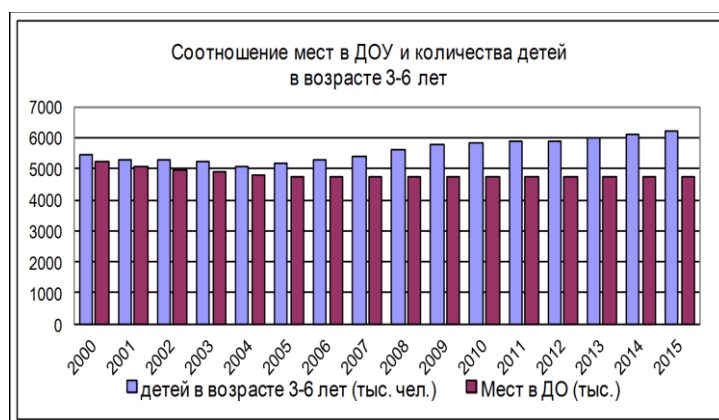
возрасте от 1 года до 3 лет он составляет всего 32,5 %, тогда как в возрасте от 3 до 5 лет возрастает до 71,8 %, достигая 78,2 % на предшкольной ступени (старше 5 лет). Для сравнения, в большинстве ведущих европейских стран (OECD Starting Strong II, 2006) система дошкольного образования охватывает 100 % детей старше 5 лет.

**Охват дошкольным образованием
детей в возрасте от 1 до 6 лет , в %, по годам**



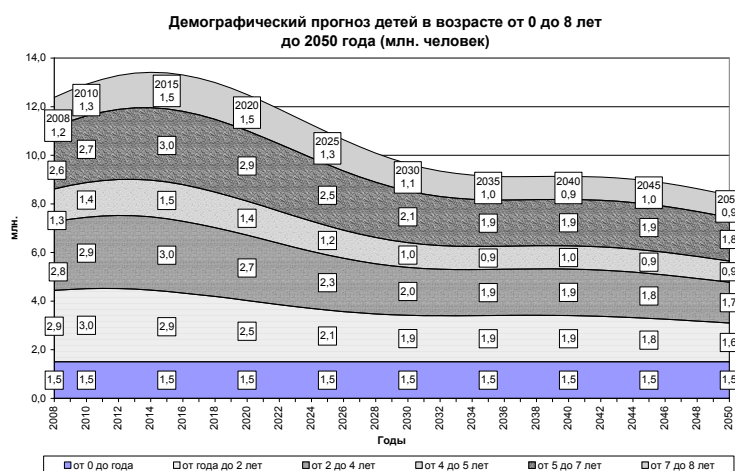
На сегодняшний день, по данным Департамента общего образования Министерства образования и науки РФ, в списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, числятся около 1,5 млн человек.

Одной из причин низкого охвата детей дошкольным образованием является недостаток учреждений. По данным Министерства образования и науки, с 1995 по 2009 год число дошкольных образовательных учреждений сократилось с 68,6 тыс. до 45,3 тыс. при одновременном росте рождаемости с 2000 года в среднем по 2,3 % в год. В отдельных субъектах Федерации в 2010 году дефицит мест превышал 10 % от приема в дошкольные учреждения. Такая ситуация является источником социального напряжения.



Показатели очередности свидетельствуют о том, что внутренние резервы системы дошкольного образования уже исчерпаны. Пик потребности в местах в дошкольных

образовательных учреждениях придется на 2015 г., после чего начнется постепенное сокращение численности детей дошкольного возраста.



В такой ситуации необходимо найти оптимальный баланс привлечения инвестиций в строительство традиционных дошкольных учреждений: стимулировать развитие вариативных форм, негосударственного сектора и государственно-частного партнерства. В настоящее время доля негосударственных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования, составляет не более 2 % от общего числа организаций.

Система дошкольного образования в большей степени, чем другие его уровни, ориентирована на заинтересованность и участие родителей, представляет собой динамически развивающийся рынок услуг, пользующихся большим спросом, вариативных и ориентированных на ребенка. Но в условиях повышенного спроса со стороны семей и дефицита мест в дошкольных учреждениях конкуренция как механизм повышения качества и привлекательности учреждения для потребителей не работает.

1.2.2. Ухудшение качества педагогического корпуса

В России практически не происходит обновление педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002—2010 гг. выросла с 11 до 18 %. При этом доля педагогов до 30 лет составляет всего 13 %.

Для российского образования характерен так называемый **двойной негативный отбор кадров**, когда в педагогические вузы идут не «по призванию», а в связи с тем, что не удалось поступить в более престижные учебные заведения. Лучшие выпускники педагогических вузов в силу низкой привлекательности условий труда (зарботная плата, отсутствие пространства карьерного роста и т. д.) не идут работать по специальности.

По данным Мониторинга качества приема в государственные вузы в 2011 году в некоторые педагогические вузы поступили выпускники, набравшие по ЕГЭ не более 32—34 баллов из ста. Ежегодно 1—2 новых учителя появляются лишь в 60 % школ, в остальных 40 % педагогический состав не пополняется молодежью. Обновление контингента учителей происходит темпами не более 2—4 % в год. Значительная часть молодых учителей не

закрепляются в системе образования. В то же время, стремительно сокращается количество педагогических вакансий. По данным Министерства образования и науки РФ, в 2008 году было 40 тысяч вакансий педагогов, в 2011 г. их осталось не более 8 тысяч.

Основной причиной низкой сменяемости кадров является недостаточное пенсионное обеспечение педагогов. Сегодня доход работающего учителя и пенсионера отличается в 3—4 раза. При таких условиях учителя стремятся работать в школе до «последнего дня», препятствуя тем самым естественному обновлению кадров.

При значительной доле учителей пенсионного возраста и крайне медленном обновлении кадрового состава педагогических работников вложения в повышение их квалификации не могут быть эффективными. Существующая модель подготовки избыточного количества будущих учителей в специализированных вузах не позволяет преодолеть двойной негативный отбор и не обеспечивает профессиональную компетентность учителя, соответствующую современным требованиям.

Ключевым фактором, определяющим негативные тенденции, является низкая заработная плата педагогов. По данным мониторинга «Наша новая школа» за 2010 год, средняя заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в России составляет около 13,8 тыс. руб. (средняя зарплата по экономике, согласно данным Росстата, составляет около 24,1 тыс. руб.). Только в 10 % субъектах РФ зарплата учителей достигает или превышает среднюю заработную плату по экономике региона.

Начатый в 2011 г. проект модернизации региональных систем школьного образования, нацеленный на повышение зарплаты учителей, к сожалению, не позволит быстро, системно и устойчиво решить проблему. В соответствии с соглашениями по реализации проекта, заключенными региональными органами управления образованием с Министерством образования и науки РФ, лишь в 47 % регионов уровень средней зарплаты педагогов будет доведен до среднего значения по экономике региона. В 43 % субъектов повышение зарплаты в 4 квартале 2011 года даже на 30 % не позволило достигнуть среднего по экономике уровня.

Сегодняшняя «привязка» заработной платы учителей к средней по региону является довольно спорным решением с точки зрения социальной справедливости (равную оплату за равный труд) и может усиливать дифференциацию между региональными системами образования. При этом более высокий уровень оплаты не приведет к немедленному повышению качества работы учителей, поскольку восстановление трудовой лояльности и овладение современными технологиями требует изменения сложившейся профессиональной культуры. ***В среднесрочной перспективе повышение зарплаты без решения проблемы пенсионного обеспечения может привести к замедлению качественного обновления учительского корпуса.***

Наблюдается тенденция консервации низкого, даже по сравнению со школьными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала дошкольных образовательных учреждений, который в настоящее время составляет 60 % от средней заработной платы по экономике. Это существенно снижает качество услуг по содержанию и обучению воспитанников и ведет к дискриминации группы работников дошкольного образования.

Медленному обновлению компетенций педагогических кадров способствует отсутствие конкуренции на рынке услуг дополнительного профессионального образования, что позволяет сохраняться архаичным по форме и содержанию образовательным программам. В этих условиях реализуемые и планируемые масштабные проекты повышения квалификации учителей и руководителей имеют высокий риск оказаться неэффективными.

1.2.3. Межрегиональная и межмуниципальная дифференциация

Усиливаются различия территориальных систем образования по доступности и качеству образовательных услуг и ресурсной обеспеченности. По расходам на 1 учащегося в 2009 году регионы различались в 2,7 раз (с учетом паритета покупательной способности). Существует выраженная дифференциация регионов по уровню зарплаты учителей: от 46 тыс. руб. (Ненецкий АО) до 7,4 тыс. руб. (Курганская область). Доля обучающихся в современных условиях колеблется от 88 % (Тюменская область) до 2,6 % (Дагестан) и в среднем по России составляет 27 %.

Регионы и муниципальные образования заметно различаются по масштабу внедрения в образовании организационно-экономических механизмов, наличие управленческих, финансовых и кадровых ресурсов для осуществления модернизации. Многие муниципальные образования испытывают недостаток средств для выполнения расходных обязательств по финансированию учреждений дошкольного и дополнительного образования. Эта ситуация создает ***риск неравенства в доступе к конституционно гарантированному качественному образованию для детей из разных регионов России, риск появления регионов с архаичными и ветхими системами образования.***

Текущая централизованная и унифицированная образовательная политика не учитывает экономические, географические, социально-культурные и этнокультурные особенности регионов, чем вызывает напряженность, как в среде работников образования, так и у населения в целом. Возникают риски отчуждения семей от официальной системы образования.

1.2.4. Дифференциация на уровне школ

На фоне общего роста имущественной и культурной дифференциации населения становится все более заметной и тенденция дифференциации школ по качеству образования.

Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), стойко демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. В разных регионах России таких учреждений насчитывается от 4—5 до 25 %. В отдельных субъектах Федерации треть детей обучается в школах, в которых до 50 % выпускников 11-х классов в 2011 году получили по ЕГЭ по математике не более 45 баллов. В таких школах, как правило, почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением.

Другая группа общеобразовательных учреждений — это школы повышенного уровня (лицеи, гимназии, школы с углубленным изучением предметов), которые обеспечивают высокий уровень подготовки и предоставляют широкий выбор дополнительных образовательных услуг. В России такой статус имеют 9 % общеобразовательных учреждений, в них обучается 21 % от общего количества учащихся. По данным проекта «Социальный мониторинг» (М. Агранович, РИА Новости, 2011 г.), количество школ продвинутого уровня сильно различается по регионам. Так, в Санкт-Петербурге доля таких учреждений составляет 42 % от общего числа (в них обучается 50 % учащихся), в Забайкальском крае и Еврейской автономной области — по 2 % (в них обучается 7 % от общего числа школьников).

Отсутствие прозрачных принципов получения и подтверждения статуса учреждения повышенного уровня, требований к информационной открытости данных о качестве программ и результатов обучения в них привело к росту числа гимназий и лицеев, не обеспечивающих высокое качество образования. Так, в 159 школах (40 % учреждений, участвовавших в проекте «Социальный мониторинг») учащиеся получили на ЕГЭ по математике меньше 50 баллов, среди них 36 учреждений имеют статус школы с физико-математическим уклоном.

Между тем, с начала 90-х годов сложилась практика финансирования таких школ по повышенному нормативу, они, как правило, получили поддержку в рамках Приоритетного национального проекта «Образование». Направление ресурсов в сектор успешных школ увеличило их разрыв с отстающими школами, где обычно концентрируются дети из семей с низким социальным и культурным капиталом, и не решило в полной мере задачу формирования «точек роста» и ресурсных центров территориальных сетей.

Дифференциация школ по качеству образования порождает конкуренцию за места, приводит к выстраиванию системы барьеров и селекции при поступлении (конкурсный отбор, тестирование) и создает почву для коррупции. Законодательное закрепление принципа зачисления в школы по месту жительства — важное свидетельство внимания власти к проблеме, однако данный принцип нуждается в эффективных процедурах реализации. С другой стороны, предложенное решение приводит к ограничению свободы выбора образовательного учреждения потребителем и, что наиболее существенно, не решает проблему дифференциации качества образования.

Рассматриваемый тренд — один из наиболее опасных в современном образовании, он ведет к разрушению образа общедоступной качественной школы, к формированию сегмента учреждений, которые будут нуждаться в глубокой социальной и педагогической реабилитации. При этом образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию.

1.2.5. Образовательные сети не соответствуют особенностям расселения

В России продолжается активная урбанизация: численность населения крупных городов растет, а малых и средних сел — сокращается. Увеличивается доля мельчайших сел (с числом жителей менее 500 человек), происходит их обезлюдивание. Мельчайшие села несомасштабны современной российской основной школе: нет достаточного количества детей

соответствующих возрастов для наполнения школ, трудно сформировать коллектив педагогов-предметников, оснастить школу учебным и лабораторным оборудованием, содержать здание школы и т. д.

Изменившаяся система расселения не соответствует сетям социального обслуживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта), спроектированным и построенным в советское время. **При такой численности населения в огромном сегменте населенных пунктов нельзя организовать нормальное функционирование учреждений социально-культурной сферы**, даже детских садов и начальных школ. Местные бюджеты не выдерживают финансовой нагрузки, плохая транспортная доступность и суровые природно-климатические условия еще больше обостряют проблему в отдельных регионах.

1.2.6. Стагнация внешкольного образования и воспитания

В советское время эффективность школьной системы во многом определялась ее встроенностью в более широкую систему социализации, наличием «подпорок», а функции и ответственность по воспитанию и социализации были распределены между семьей, школой, системой дополнительного образования, территориальными детскими организациями, детским кинематографом, радио и СМИ. В настоящее время эти «подпорки» или отсутствуют (разрушены), или не выполняют в прежней степени свои функции. Это приводит к возложению всей ответственности за социализацию и воспитание на школу.

Международные исследования последних 40 лет свидетельствуют, что поддержка всех видов образования вне школы критически важна для психологического и социального развития детей, для их образовательных достижений. Эта поддержка, прежде всего, компенсирует негативное влияние неблагоприятного экономического положения в семьях. Однако в России дети, находящиеся в неблагоприятном экономическом и ином положении, как правило, не получают доступа к возможностям дополнительного образования, а значит, имеют меньше шансов и на успехи в школе.

Россия — одна из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. Несмотря на то, что систему дополнительного образования удалось сохранить с советских времен (охват сегодня составляет 10,9 млн детей, или 49,1 % от численности детей в возрасте от 5 до 18 лет), в последние годы наблюдается тенденция платности дополнительного образования. По данным репрезентативных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 году, в среднем по России всего 52 % семей с детьми, посещавшими занятия по программам дополнительного образования, не оплачивали соответствующие услуги. Таким образом, фактически в 2010 году бесплатные программы дополнительного образования посещали всего 24 % школьников. За последние десятилетия система дополнительного образования потеряла значительную часть кадровых и финансовых ресурсов, с 2004 года финансирование этих учреждений переложено с субъектов РФ на муниципальные образования, что явилось причиной дисбаланса между спросом семей на дополнительное образование и возможностями системы.

Сильной трансформации подверглась традиционно значимая сфера социализации — детский спорт. Число спортивных школ и секций растет, но часто они ориентированы на перспективы перехода в «большой коммерческий спорт». Это порождает раннюю селекцию и отсев детей.

Резко сократилось число библиотек для детей (с 4522 учреждений в 1995 году до 3926 в 2008 г.). В период с 2005 по 2010 гг. число детских оздоровительных лагерей в стране уменьшилось на 5 тысяч. Практически перестали существовать детские и молодежные общественные организации (если они и действуют, то очень локально).

Из всех существующих сетей социальных услуг (культура, спорт, здравоохранение) образовательная сеть сохранилась как наиболее масштабная. В некоторых регионах образовательные учреждения являются единственным центром социальной и культурной организации общества. Однако в новых финансово-экономических условиях ресурсные возможности школ для решения задач социализации и воспитания снижаются: группы продленного дня закрываются, ставки педагогов-психологов и социальных педагогов сокращаются.

В последние годы в России отсутствует единая межведомственная политика социализации детей и молодежи, не реализуются даже такие узкие инструменты, как Федеральные целевые программы «Дети России» и «Молодежь России».

Сохранение создавшейся ситуации является риском сдвига ценностей и усиления негативных явлений в подростковой среде (алкоголизма, употребления наркотиков, экстремизма). Усиливается феномен «негативной идентичности», что находит свое выражение в мобилизации различных ксенофобных установок и националистических настроений, а также в организации различных экстремистских молодежных групп.

1.2.7. Незавершенность институциональных реформ

Активное и масштабное разворачивание институциональных реформ в образовании в последние годы натолкнулось на ограничения системы, не готовой их воспринять и «переварить», что обусловило **формализм и имитацию на уровне образовательных учреждений и выше.**

Опыт реформ последних лет показывает, что характер проведения преобразований «сверху» не оставляет места для реальных инициатив «снизу», ограничивает возможности для принятия эффективных и ответственных решений в регионах, муниципалитетах, образовательных учреждениях. Конструкция, при которой полномочия по определению приоритетов и параметров политики сконцентрированы на федеральном уровне, а ответственность — на местах, приводит к тому, что предлагаемые Федерацией стандартные решения используются даже там, где их реализация дает скорее негативный эффект. Усиливается отчуждение основных субъектов системы образования от процессов его модернизации. Не проводится анализ эффективности этой системы, ее влияния на качество образования.

С другой стороны, проявляются патерналистские установки субъектов сферы образования, неготовность к деятельности в условиях большей степени свободы. Большая часть школ отказывается от самостоятельной разработки показателей стимулирующей части фонда оплаты труда, от составления оригинальной образовательной программы, копируют примерные положения и образовательную программу.

Предоставляемые Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» ФЗ-83 возможности для расширения самостоятельности образовательного учреждения и повышения гибкости финансирования услуг со стороны учредителя используются ограниченно. Общественность не проявляет ожидаемой активности в управлении образовательными учреждениями через созданные в школах управляющие советы.

В области управления и экономики образования незавершенными остаются такие изменения, как:

- 1) создание эффективных механизмов финансирования программ дистанционного и сетевого образования;
- 2) возможность и порядок финансирования оказания образовательными учреждениями не образовательных услуг населению (спортивных, оздоровительных, культурных) в населенных пунктах со слабо развитой социальной инфраструктурой;
- 3) механизмы, регулирования порядка оказания образовательными учреждениями платных услуг и благотворительных взносов родителей;
- 4) создание механизмов участия общественности в формировании образовательной политики и управлении на всех уровнях;
- 5) обеспечение прозрачности деятельности образовательных учреждений и органов управления для учащихся, их родителей и общественности;
- 6) снижение бюрократической нагрузки на школу и переход к электронному документообороту.

Чтобы избежать рисков имитации и формализма при проведении реформ, необходимо использовать новые подходы к модернизации образования: опора на потенциал педагогов образовательных учреждений, их вовлечение в процессы преобразования, стимулирование рефлексивности системы и ее способности к самокорректировке, расширение возможностей для вариативных решений на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение реальной самостоятельности образовательных организаций.

Существенные риски для стабильности системы образования (и шире — социальной стабильности) заключаются в том, что в условиях институциональных реформ содержание и объем социальных обязательств государства в образовании остаются недостаточно конкретизированными. Не решены вопросы о разделении услуг по реализации образовательной программы дошкольного образования и по уходу и присмотру за ребенком, о бюджетном

финансировании внеурочной деятельности и бесплатных услугах дополнительного образования, о гарантиях обеспечения во всех школах требований ФГОС к условиям обучения. ***В обществе возникают неадекватные представления о правах в сфере образования, границах платности и бесплатности, перерастающие в социальные напряжения.***

1.2.8. Качество и содержание образования, единый государственный экзамен

Этот блок институциональных преобразований оказался наиболее проблемным. До сих пор не удается обеспечить необходимый уровень прозрачности и надежности ЕГЭ. Единый государственный экзамен сыграл существенную роль в демократизации российского образования, восстановлении социальных лифтов (после введения ЕГЭ в столичных вузах существенно вырос процент поступающих из регионов России), позволил исключить субъективность при выставлении итоговых оценок в школе и сократить объем коррупции при поступлении в вуз. Однако не решены в полной мере проблемы независимости процедуры проведения экзамена, качества отдельных контрольно-измерительных материалов.

Серьезные искажения в практику реализации ЕГЭ внесло использование его результатов в качестве главного и единственного критерия для оценки работы учителей, школ, муниципалитетов и регионов. На примере ЕГЭ явно видна опасность не комплексного решения институциональных проблем. ЕГЭ с самого начала рассматривался лишь как часть комплексной национальной системы оценки качества образования, включающей в себя национальные экзамены, мониторинговые обследования и оценку на уровне школы. Однако эта система до сих пор не создана.

Аналогичные проблемы возникают и с федеральным государственным стандартом. Попытка создать систему одновременного обновления всего массива содержания образования не имеет аналогов в мировом образовании, где действуют механизмы эволюционного обновления. Вероятно, поэтому работа над стандартами ведется с начала 1990-х гг. и пока не увенчалась успехом несмотря на затраченные усилия и использованные ресурсы.

Практика разработки и апробации стандарта начального образования свидетельствует, что попытка перейти от стандартизации содержания (т. е. условий получения результата) к стандартизации самого результата (особенно если описывать его не в единицах учебного/научного содержания, а в терминах надпредметных способностей) пока разбивается об объективную неподготовленность к такой трансформации разработчиков и педагогов. ***Незавершенность институциональных механизмов обновления содержания образования приводит к риску отставания школьной учебной программы от меняющихся современных требований.***

Еще один пример незавершенной трансформации — новая политика в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья. Поспешное широкое внедрение инклюзии, попытки подменить систему специального образования тотальным совместным обучением приводят не к равенству прав, а к потере детьми с особыми образовательными потребностями возможности получить адекватное образование, обеспечивающее продвижение в психическом и социально-культурном развитии.

Затягивание институциональных изменений приводит к имитации новых практик, к усталости и перегрузке управленцев. Пример федеральных стандартов демонстрирует, что эта незавершенность может быть связана с неадекватностью планируемых преобразований. В результате из массовой школы уходит все большее количество учеников, формально оставаясь в системе образования. Растет число родителей, выбирающих альтернативные формы получения образования для своих детей (семейное, экстернат и т. д.), в вечерних школах обучаются более 10 % детей. ***Российская школа перестает соответствовать запросам значительной части населения.***

Таким образом, сегодня в системе образования накопились серьезные проблемы, которые создают риск не только для дальнейшего развития, но и для функционирования.

1.3. Глобальные вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности

Долгосрочная стратегия не может строиться лишь на решении проблем сегодняшнего дня. Она должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня, встающие перед всеми развитыми странами, на тенденции, которые будут определять глобальную конкурентоспособность России в будущем. Без ориентации на эти тренды мы можем и не заметить, как хорошая система образования станет архаичной. Ниже мы описываем четыре основных глобальных вызова образованию и то, как на них отвечает российская система образования и социализации сегодня.

1.3.1. Кризис традиционной модели детства

Это первый и наиболее значимый вызов. Взросление происходит в изменившихся условиях, дети и родители имеют существенно различающиеся опыт и переживания, поэтому модель взрослости, предлагаемая родителями, не во всем подходит для детей. Разрушаются и привычные механизмы семейного воспитания. Сегодняшняя семья дает родителям больше возможностей строить свою карьеру (уход за детьми с помощью платных профессионалов), не длить неудачный брак, жить с сегодняшним партнером, соединяя детей от разных браков, и т. д. Таким образом, привычные механизмы взросления переживают эрозию.

Традиционная школа, которая опиралась на старые механизмы взросления, вынуждена искать новые опоры. Отвечая на этот вызов, школьные системы в различных странах строят специфические для каждой возрастной ступени механизмы воспитания и обучения, моделируют механизмы возрастных переходов со ступени на ступень. Все больше распространяются модели отдельных начальных и старших школ. Школы уделяют все большее внимание инициативе самих учащихся, стимулируют ее и создают условия для внеурочной деятельности, в том числе в разновозрастных группах.

Этот вызов также требует переоформления отношений школы и семьи, *создания специальных инструментов взаимодействия с семьями, которые раньше функционировали как социально-естественные*. Во-первых, выделяются семьи, в которых нет достаточного социального и культурного капитала для поддержки развития детей, для них создаются специальные курсы по повышению родительской компетентности, им оказывается индивидуальная поддержка. Во-вторых, выделяются наиболее активные и компетентные семьи, которые привлекаются к управлению школами вплоть до их прямого участия в обновлении образовательного процесса. В-третьих, отвечая на потребность присмотра за детьми, все более распространяется модель «школы полного дня». В России эти формы деятельности пока находятся на периферии внимания системы образования.

1.3.2. Утрата формальным образованием монополии на образование и социализацию

Основой массового характера формального образования в XX веке была скудость каналов распространения знаний. Это поддерживало престиж школы и учителя. В ситуации появления новых каналов и источников информации, резкого возрастания возможностей доступа к любым информационным сегментам современного мира школа утрачивает монополию на формирование знаний, навыков и образцов поведения.

Необходим выход за пределы формального образования, использование возможностей других социальных институтов. Школа во многих странах превращается из монополиста в координатора образования и социализации. Успех такой деятельности зависит от зрелости и развитости дополнительного образования, которое фактически перестает быть дополнительным, а становится сферой открытого образования. Именно в эту сферу вкладываются сегодня государственные и негосударственные ресурсы.

Другим важнейшим направлением ответа на этот вызов является выстраивание «кооперации» школ с интернетом. Выход образования в «сеть» стал для большинства развитых стран фактом. Это требует как прямого участия образования в формировании сетевых проектов и ресурсов, так и использования системой образования и социализации имеющихся сетевых ресурсов.

Вопреки этим трендам государственная образовательная политика России практически не охватывает сферу неформального образования и социализации детей: медиасферу, интернет, индустрию развлечений. Россия значительно отстает от стран Западной Европы по численности телеканалов для детей. Например, во Франции и Великобритании функционирует 17 телеканалов, в Германии — 9, а общее количество детских телеканалов в странах ЕС — около 130. На территории РФ зарегистрировано 24 детских телеканала, но общероссийским является только «Карусель».

Не выработано целенаправленной государственной политики и в сфере индустрии товаров и услуг для детей. В то же время влияние игрушек и игровых развивающих сред на развитие ребенка весьма значительно, а рынок детских товаров в России — один из самых

интенсивно развивающихся сегментов (объем рынка детских товаров составляет 14,4 млрд долл., средний рост рынка — около 15 % в год).

1.3.3. Разрушение корпуса всеобщих культурных образцов

Это третий глобальный вызов. Основой содержания школьного образования всегда был общепризнанный набор культурных единиц — произведений искусства, знаний, умений и навыков. Современное общество сталкивается с фрагментацией культуры, происходит отказ от признания «великих образцов» и ориентация на множественность культурных практик и эталонов. Это приводит к дезориентации молодого поколения, к разрушению межпоколенного культурного пространства. Для школы это создает серьезную проблему разработки критериев для отбора содержания образования. Все сложнее становится убедить школьников и родителей в необходимости изучения классических текстов, дисциплин, проблем.

В современной России этот вызов обостряется с возрастанием внутренних и внешних миграционных потоков. Культурная неоднородность российского общества усиливается. Рост численности мигрантов делает востребованными программы обучения русскому языку, социальной и культурной интеграции, профилактики ксенофобии, специальной подготовки педагогов. Отсутствие подобных мер приводит к росту социальной напряженности в обществе.

Отвечая на указанные вызовы, школьные системы, в которых до недавнего времени определение учебного содержания было децентрализованным, усиливают стандартизацию и диалог об общем содержании образования. В ряде стран даже развернуты специальные проекты определения «культурной грамотности» под лозунгами того, «что должен знать каждый». На этом фоне трудности с разработкой и обсуждением федеральных образовательных стандартов свидетельствуют о серьезном отставании отечественной педагогической науки и экспериментальной практики.

1.3.4. Становление нового технологического уклада

Современная цивилизация навязывает человеку совершенно новый уровень технологической компетентности. Взаимодействие с усложняющимися технологическими средствами требует понимания инженерных основ современного мира, которое формируется в процессе обучения. Однако сегодняшнее содержание образования ориентируется в лучшем случае на политехническую модель конца XIX века, связывая технологичность лишь с основаниями естественных наук. Главные составляющие современного школьного знания практически не учитывают особенности новой технологической среды, прежде всего, интернета. Это создает новые риски для социализации и образования: делает школьное знание малоинтересным, а методы обучения — неадекватными.

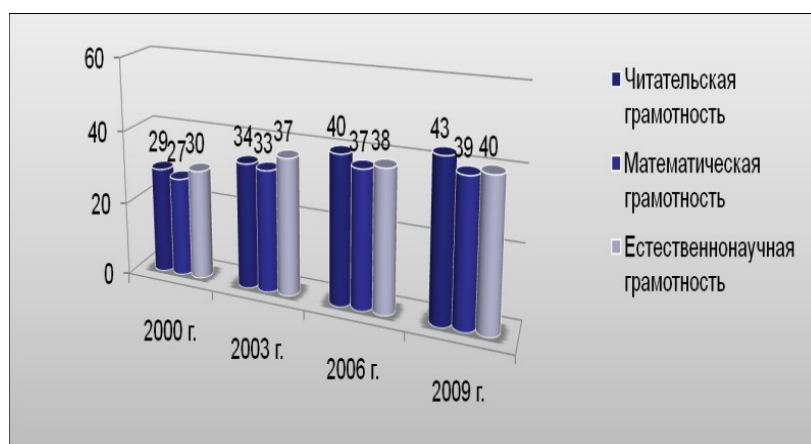
Высокотехнологическая экономика требует от образования повышения ценности креативности, индивидуальности, применения знаний, преодоления подходов, ориентированных на подражание, копирование и послушание.

Отвечая на этот вызов, школьные системы усиливают обучение математике и естественным наукам, поскольку доказано, что именно владение материалами этих дисциплин — важнейший фактор для формирования технологической компетентности. Существенно меняется и изучение собственно технологий. В образовательных стандартах многих стран появляются дисциплины, связанные с конструированием и проектированием, в практике преподавания начинают активно использоваться современные технологии, включая симуляторы реальных технологических процессов и систем.

В значительной степени об успешности ответа образовательных систем на этот вызов свидетельствуют результаты международного исследования PISA. Оно оценивает читательскую компетентность, математическую и естественнонаучную грамотность выпускников основной школы (15 лет), их способность применять в лично и социально значимых ситуациях (выходящих за пределы учебных) полученные знания и умения. Результаты данного исследования в 2000—2009 годах показали, что *по всем ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям российские учащиеся, окончивая основную школу, значительно отстают от сверстников из большинства развитых стран мира*. В профиле образовательных достижений российских учащихся умения воспроизводить знания и применять известные алгоритмы преобладают над интеллектуальными умениями высокого уровня (обобщать, анализировать, прогнозировать, выдвигать гипотезы и др.).

Результаты России в исследовании PISA

	2000 год	2003 год	2006 год	2009 год
Число стран	32	40	57	65
Положение России (с учетом ошибки измерения)	27-29	32-34	37-40	41-43
Средний балл России	462	442	440	459
Сравнение стран – участниц программы PISA				
Число стран, результаты которых ВЫШЕ результатов России	26	31	36	38
Число стран, результаты которых СРАВНИМЫ с результатами России	2 Португалия, Латвия	2 Турция, Уругвай	3 Турция, Чили, Израиль	4 Австрия, Литва, Турция, Дубай (ОАЭ)



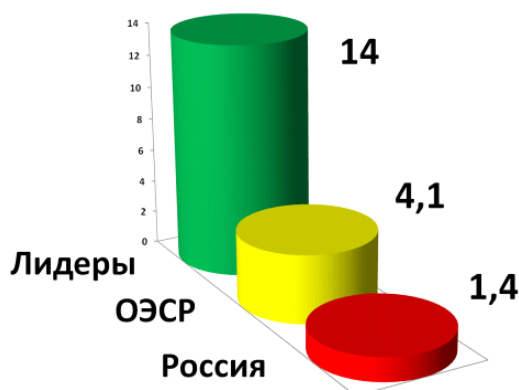
Средний балл **читательской грамотности** у российских учащихся в 2009 году составил 459 из 1000 (в среднем в ОЭСР — 493). Число 15-летних учащихся, не готовых ориентироваться с помощью текстов даже в знакомых житейских ситуациях (2-й уровень читательской грамотности), составляло 27 % (в ОЭСР — 21 %). За 2000—2009 гг. доля российских школьников, чьи достижения в международном тесте были ниже порогового уровня, не изменилась, а процент учащихся с высокими результатами (4—6-й уровни читательской грамотности) снизился на 2 %.

Сейчас в России ведущим является 2-й уровень читательской грамотности, обслуживающий самые элементарные житейские ситуации (общественные, деловые и учебные), которые требуют минимальной опоры на письменное сообщение. В странах ОЭСР ведущим является 3-й уровень читательской грамотности, что дает основание предсказывать более высокую успешность 15-летних учащихся развитых стран в различных ситуациях реальной жизни, где ориентация происходит с опорой на текст.

По результатам исследования, 2-го порогового уровня **математической грамотности** не достигли 28,5 % российских учащихся 15-лет (в странах ОЭСР — 22,1 %), а **естественнонаучной грамотности** — 22 % (в ОЭСР — 18 %). Немногим более 5 % российских учащихся обладают продвинутым математическим мышлением, умением проводить рассуждения и выполнять задания самого высокого уровня трудности. Лишь 4,2 % продемонстрировали высокий уровень естественнонаучной грамотности. И это несмотря на то, что в 2009 году доля учащихся гимназий и лицеев в России составляла 20 % от общего количества учащихся.

Лучшие результаты российских школьников в PISA-2009

Исследование PISA - 2009, Талантливые дети,
по всем трем компетентностям высший балл



2. Сценарии развития и предлагаемые меры

Проведенный анализ показывает, что проблемы, накопившиеся в российском образовании, мешают ему стать одним из ключевых двигателей инновационного развития страны. Архаичность системы образования усугубляет ее неадекватность меняющимся внешним условиям и вызовам. Усиливающееся неравенство в доступности качественного образования создает риск для социального и культурного развития. Поэтому *целями нового этапа модернизации образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России и ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.*

Анализ возможных путей достижения этих целей позволяет выделить несколько сценариев, различных по подходам, масштабу и направлениям использования ресурсов.

2.1. Реставрационный сценарий

Этот сценарий предполагает отказ от продолжения начатых преобразований и даже реставрацию ключевых норм и институтов XX века. Он, на первый взгляд, может показаться искусственным, но в реальности отражает позицию части российского общества, которая видит решение текущих и перспективных проблем в возвращении к советской системе образования.

В рамках данного сценария:

- 1) будет остановлен процесс институциональных преобразований (новая система оплаты труда, Закон № 83-ФЗ).
- 2) будет ликвидирован ЕГЭ;
- 3) будет существенно ограничена вариативность учебников и образовательных программ;

- 4) в стандартах будет детально прописан перечень обязательных предметов и содержание учебного материала по каждому из них;
- 5) на старшей ступени школы произойдет отказ от профильного обучения и индивидуальных учебных планов в пользу унифицированного для всех содержания образования;
- 6) будет восстановлена закрытая ведомственная система управления и оценки качества — планы развития, образовательные программы и результаты школ станут непрозрачными для родителей и общества;
- 7) будут ликвидированы гимназии и лицеи, все учреждения возвращены к типовым штатам и ориентированы на выполнение единой общеобразовательной программы;
- 8) школы перестанут оказывать платные услуги;
- 9) подходы, опирающиеся на инициативу и самоорганизацию учащихся, будут заменены моделями, основанными на авторитете и дисциплине.

При реализации реставрационного сценария будет обеспечен равный доступ к образованию минимального уровня. Однако отношение общества к ситуации в сфере образования не улучшится, а наоборот, станет крайне критическим, так как:

- 10) социальная напряженность усилится, возможны даже открытые конфликты по вопросам приема в лучшие дошкольные образовательные учреждения, в школы, обеспечивающие качественное общее образование;
- 11) увеличится доля педагогических кадров пенсионного возраста, чья квалификация не соответствует требованиям новых стандартов образования и по отношению к которым система выполняет функции «социального обеспечения»;
- 12) архаичная школа будет непривлекательна для учащихся (особенно старших классов), снизится их мотивация к обучению, появится все больше желающих уйти из государственной системы образования.

Кроме того, очевидно, что *нельзя не менять систему образования в ситуации, когда среда изменилась до неузнаваемости (глобализация экономики, социально-экономическая и культурная дифференциация, информационный взрыв, новые формы коммуникации и т. д.)*. Мировой опыт свидетельствует, что не остается стран, которые сохраняют свои образовательные системы в неизменности.

Описанный выше реставрационный сценарий предполагает обеспечение равенства в образовании в условиях сохранения социально-экономического неравенства (в качестве некоего островка безопасности и благополучия). Другой возможный сценарий — стабилизационный. Он нацелен на выравнивание образовательных возможностей в условиях дифференцированного

общества, создает условия для эволюционного изменения системы образования в соответствии с изменяющейся социальной, культурной и технологической средой.

2.2. Стабилизационный сценарий

В рамках этого сценария:

1. **Конкретизируются и нормативно закрепляются социальные обязательства государства в сфере услуг по образованию и социализации** для всех обучающихся, проводится четкое разделение на бесплатные и платные услуги для населения, формируются механизмы, обеспечивающие выполнение данных обязательств и защиту прав потребителей в сфере платных образовательных услуг (в т. ч. через систему информационной открытости и общественного контроля).

2. Формируются механизмы **обеспечения расходных обязательств муниципальных образований** в сфере дошкольного и дополнительного образования (в т. ч. за счет межбюджетного перераспределения).

3. Обеспечивается **«эффективный контракт»** с педагогическими работниками:

- в Законе «Об образовании в РФ» закрепляется норма, обеспечивающая уровень заработной платы педагогических работников образовательных организаций не ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики субъекта РФ, на территории которого расположена соответствующая образовательная организация,
- уровень заработной платы педагогов общеобразовательных учреждений к 2017 г. доводится до 115 % средней по экономике региона, педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона.

4. Обеспечиваются возможности равного доступа к бюджетным ресурсам организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей.

5. Вводятся прозрачные правила зачисления детей в образовательные учреждения.

6. Для снижения бюрократической нагрузки проводится оптимизация существующей системы проверок и отчетности образовательных учреждений.

7. Стимулируется развитие вариативных форм дошкольного образования (негосударственные, частные, семейные и др. формы) посредством создания благоприятных организационных и экономических условий (налоговые льготы, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества и др.).

8. Закрепляются возможности открытия отдельных групп дошкольного образования в качестве самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях

(первые этажи зданий, жилые помещения, отдельные постройки и т. п.) с созданием внешней централизованной системы управления организациями дошкольного образования, а также аутсорсингом услуг по содержанию детей.

9. В сельской местности реализуются модели сетевого взаимодействия образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы, обеспечивающих комплексное предоставление социальных услуг населению; а также такие формы организации дошкольного и школьного образования как учительский дом — школа, воспитательский дом — детский сад (при количестве детей до 7—8), детский сад — начальная школа.

10. Реализуются национальные проекты и программы, направленные на решение острых проблем доступности качественного образования. Целевые субсидии из федерального бюджета (по принципу «деньги в обмен на обязательства») выделяются субъектам РФ на реализацию программ:

- строительства современных моделей дошкольных учреждений (с разработкой современных проектов для повторного применения);
- улучшения инфраструктуры школьного образования, модернизации сетей образовательных учреждений;
- дистанционного образования детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, проживающих в отдаленных территориях;
- развития инклюзивного образования для детей с ОВЗ (с сохранением и поддержкой сети специализированных образовательных учреждений);
- модернизации системы дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи;
- социально-культурной интеграции детей мигрантов (включая изучение русского языка).

«Стабилизационный» сценарий также предполагает **завершение институциональных преобразований**, направленных на формирование прозрачной, ориентированной на результат системы финансирования и управления (ЕГЭ, ГИА, новая система оплаты труда, Закон № 83-ФЗ). В противном случае меры по закреплению и ресурсному обеспечению социальных обязательств государства могут оказаться неэффективными или повлекут за собой избыточные государственные расходы.

Успешная реализация стабилизационного сценария снимет остроту текущих проблем, однако не обеспечит достаточно быстрое изменение качественных результатов образования, не приведет к преодолению отставания российской системы образования от ведущих стран мира. Более того, есть риск увеличения этого отставания. В перспективе это обусловит снижение качества человеческого капитала страны и ее конкурентоспособности, поскольку *стабилизационный сценарий не предлагает специально организованных действий для*

ответа на вызовы, встающие перед системами образования развитых стран. Необходимо продолжение модернизации.

2.3. Модернизационный сценарий

В рамках данного сценария принципиальной инновацией становится перенос акцента от процессуального подхода (запуск новых институтов и процессов) к **четкой ориентации на достижение новых результатов, нового качества российского образования.** Этот принцип должен быть реализован как при осуществлении реформ и проектов (в т.ч. , например, комплекса мер по модернизации региональных систем общего образования), так и в повседневной практике управления и преподавания. **Новый этап развития школьного образования должен быть ориентирован на достижение нового качества человеческого капитала России, создание системы образовательных сервисов для удовлетворения разнообразных запросов подрастающего поколения.**

В общем виде основные результаты реализации модернизационного сценария могут быть сформулированы следующим образом:

- обеспечение готовности выпускников школ к дальнейшему обучению и деятельности в современной высокотехнологической экономике,
- достижение выпускниками школ высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок, целенаправленное формирование гражданской идентичности как предпосылки укрепления общества «единства разнообразия» и солидарности в сфере социальных и межличностных отношений граждан России.

При этом принципиальным станет снижение доли школьников, не достигающих хотя бы удовлетворительного уровня этих результатов. Поэтому в качестве показателей успешной реализации модернизационного сценария могут рассматриваться:

- снижение доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности;
- сокращение отставания наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных;
- достижение российскими школьниками результатов, позволяющих войти в группу лидеров по показателям исследования PISA;
- повышение качества подготовки абитуриентов;
- снижение проявлений асоциального поведения молодежи.

1. Для достижения указанных результатов в первую очередь будет создана **современная национальная система оценки качества образования**, включающая:

- участие России в международных сопоставительных исследованиях качества образования;

- регулярные национальные мониторинги качества образования и социализации;
- комплексную динамическую оценку деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);
- инструменты оценки индивидуального прогресса учащихся на уровне школы и класса, внеучебных достижений учащихся (в т. ч. портфолио).

При этом оценивание будет проводиться, прежде всего, для обеспечения прозрачности, конструктивной обратной связи и улучшения преподавания, а не для формальной отчетности, поощрения или наказания. Показатели оценки эффективности образовательных учреждений будут дополнены контекстными показателями (характеристики контингента, территории, ресурсной обеспеченности). Акцент при проведении оценки будет сделан на выявлении динамики результатов деятельности образовательных учреждений и индивидуального прогресса учащихся.

В новой системе оплаты труда при распределении стимулирующих выплат будет учитываться динамика профессионального развития педагога. Будет обеспечена поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.

2. Для обеспечения равенства **доступа к качественному образованию**, снижения доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности, будут созданы:

- система сопровождения раннего развития детей (0—3) (гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации, центры диагностики и консультирования, система посещений на дому, информационно-просветительские сервисы для родителей);

- система выделения групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ОВЗ, одаренные дети) и персонального учета детей, нуждающихся в специальной поддержке;

- механизм поддержки образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции, посредством финансирования услуг на основе специального муниципального задания;

- в сельской местности будет проведен эксперимент по изменению структуры основного общего образования как внутри всего 5-летнего цикла основной школы, так и в течение учебного года (в рамках этих экспериментов пятый и шестой классы могут быть присоединены к начальной школе, а переход к основной школе будет происходить в 7 классе на три года — с 13 до 15 лет);

- между сельскими и городскими школами будут организованы масштабные обмены как учебными программами, так и школьниками в летние месяцы;

• начиная со второй ступени школьного образования будет осуществлен переход от принципа организации социально-культурного обслуживания населения в радиусе пешеходной доступности к принципам организации предоставления государственных и муниципальных услуг в пределах транспортной доступности. Для этого будет разработана межведомственная целевая программа развития транспортных сетей на низовом первичном уровне.

3. Достижение нового качества образовательных результатов потребует большей гибкости и вариативности **организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов** в системе образования, что будет обеспечено за счет:

- распространения эффективных моделей финансирования оказания образовательных услуг и распределения государственных (муниципальных) заданий в соответствии с разработанным ведомственным перечнем услуг, обеспечивающих учет разнообразных и изменяющихся потребностей населения, максимальное использование потенциала территориальных сетей;
- стимулирования практики оказания образовательными учреждениями не образовательных (социальных) услуг (на основе муниципального заказа или в рамках государственно-частного партнерства);
- поэтапный переход на внешнее управление всеми организациями дошкольного образования, создание для этого централизованных административных групп;
- пересмотра санитарных норм и правил с целью развития новых образовательных технологий;
- закрепления четких критериев и прозрачности процедуры получения статуса образовательного учреждения повышенного уровня, порядка конкурсного отбора в данные учреждения одаренных детей и детей с повышенной мотивацией;
- введения требования к электронному документообороту образовательных учреждений с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях;
- развития института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
- расширения полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в т. ч. участие в назначении руководителя).

4. **Обновление содержания образования** в соответствии с технологическими, культурными и социально-экономическими изменениями будет обеспечиваться посредством следующих действий:

- разработка, вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС, нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего, в соответствии с изменяющимися условиями, вариативность создания и использования

учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;

- поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий;
- приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Технология» и «Обществознание», направленное на достижение нового качества образовательных результатов;
- поддержка проектов формирования новой технологичной среды в системе образования («цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в т. ч. подключение школ к высокоскоростному интернету (с оплатой трафика), развития дистанционного образования и образовательных сервисов для учащихся;
- увеличение доли учебно-исследовательской и проектной деятельности в образовательном процессе;
- привлечение представителей профессиональных сообществ (в т. ч. бизнеса) к реализации программ профессиональной ориентации школьников;
- поддержка программ использования интеллектуальных ресурсов и инфраструктуры ведущих университетов, высокотехнологичных предприятий для реализации программ профильного обучения, работы с одаренными детьми.

5. Достижение новых результатов также должно быть поддержано **обновлением состава и компетенций управленческих и педагогических кадров**. Это будет реализовано посредством:

- введения стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей и основанной на данных стандартах модели аттестации с участием профессионального сообщества;
- введения новых стандартов педагогического образования и проведения экспериментов, направленных на повышение эффективности педагогических вузов, подготовки педагогов в непрофильных вузах;
- введения стандартов профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей (администраторов), предполагающих их подготовку как эффективных управленцев и педагогических лидеров;
- модернизации педагогического образования, включения годовой интернатуры в программы подготовки педагогов, введения квалификационного испытания для принимаемых на работу педагогических работников — выпускников вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования;
- модернизации системы пенсионного обеспечения учителей;

- замещения архаичных форм повышения квалификации на базе региональных институтов новыми моделями, предполагающими индивидуализацию траекторий профессионального развития педагога, сотрудничество учителей и образовательных учреждений (поддержка стажировок педагогов на площадках, где транслируются лучшие образовательные практики (в т. ч. за рубежом));

- создания новых возможностей для карьерного роста педагогов путем введения статусов, связанных с расширенными областями деятельности (наставничество, исследования, экспертиза);

- развития механизмов привлечения лучших выпускников вузов (в т. ч. непедagogических) в школы (введение высокой стартовой заработной платы для молодых кадров, льготная ипотека и др.), в т. ч. создание школ с молодыми педагогическими коллективами.

6. Достижение высокого уровня развития **социальных компетенций и гражданских установок** у выпускников школ будет обеспечиваться путем:

- поддержки региональных программ, направленных на реализацию социально-образовательных инициатив в области научно-технического творчества, формирования позитивного социального опыта и межкультурного взаимодействия,

- распространения механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей, стимулирующих конкуренцию по качеству;

- изменения структуры учебной нагрузки в течение учебного года и продолжительности обучения в общеобразовательной школе, в т. ч. для реализации программ внеучебной деятельности, обменов образовательными программами и школьниками в летние месяцы;

- расширения практик использования индивидуализированных образовательных форм развития социальных компетенций (тренинги и др.).

Ограничением модернизационного сценария является то, что он преимущественно опирается на систему формального (школьного) образования, увеличивая ее нагрузку, и не использует потенциал неформального (внешкольного) образования. В то же время, как показано выше, процессы становления человека перемещаются именно в эту сферу, в пространство «инициативного образования» и социализации. Учесть данные факторы становится возможным в рамках инновационного сценария.

2.4. Инновационный сценарий

Этот сценарий предусматривает поиск ответов на вызовы завтрашнего дня при одновременной реализации стабилизационного сценария. Для этого необходимо преодолеть

ведомственные барьеры, *выйти за рамки системы в сферу неформального (открытого) образования и социализации*, использовать новые ресурсы и возможности.

Инновационный сценарий опирается *на заинтересованность семей* в развитии потенциала детей и предусматривает стимулирование их активности и инвестиций в сферу неформального образования и социализации. При этом под инвестициями следует понимать не только финансы, но и нематериальные ресурсы (внимание, личное время, активность), которые родители уделяют образованию и социализации детей. Усиление спроса семей на сферу неформального образования и социализации будет обеспечено, в том числе, за счет запуска механизмов конкуренции между семьями за «успешность» ребенка. Одним из таких механизмов станут олимпиады и конкурсы, результаты которых значимы для образовательной карьеры ребенка и отражаются, например, в портфолио.

Инновационный сценарий опирается на потенциал, накопленный в медиасфере, индустрии детских товаров, организациях неформального образования и социализации, лучших школах, реализующих не только учебные, но и современные практики социализации.

1. Стимулируется развитие сектора неформального образования и социализации за **счет механизмов государственно-частного** (поддержка детских индустрий, медиапроекты и др.) и **социального партнерства**, поддержки общественных и **инициатив** и т. д.
2. Происходит переход от содержания ведомственных учреждений и организаций образования, культуры и спорта к формированию территориальных сетей образования и социализации. Закрепляется возможность формирования государственных (муниципальных) заданий неподведомственным учреждениям. Законодательно оформляется **новый тип учреждения** — комплексное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. Применительно к сельской местности это позволяет повысить доступность качественных социальных услуг, а в городских районах — обеспечивать комплексный подход к решению задач образования и социализации детей.
3. Вносятся изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения прав и законных интересов ребенка при создании социальной инфраструктуры.
4. Формируется **децентрализованная система регулирования** сектора неформального образования и социализации с опорой на механизмы саморегулирования (ассоциации как поставщиков, так и потребителей услуг).
5. Стимулируется политика, направленная на развитие муниципальной инфраструктуры социализации и досуга детей и подростков (клубы, детские и спортивные площадки) по месту жительства, используются существующие и создаются новые (эксплораториумы, музеи науки и техники, игровые центры) социально-культурные среды для социализации и развития детей и подростков. Создаются муниципальные интегрированные службы социализации и развития детей и подростков.

6. Реализуются федеральная и региональные программы поддержки **медийно-социальных** (в том числе сетевых) проектов, решающих задачи формирования социальных установок подрастающего поколения (интернет, игровое, документальное и анимационное кино, ТВ).
7. Обеспечивается качественно новый уровень индивидуализации образования, нормативно закрепляются механизмы реализации индивидуальных образовательных траекторий в образовательных организациях всех форм собственности и их сетях, в формах семейного, дистанционного образования, самообразования. Обеспечивается поддержка семейного образования через создание тьюторских центров и информационно-консультационных сервисов.
8. Осуществляется поддержка дошкольных учреждений и школ, реализующих программы социализации детей во внешкольном пространстве (экспедиции, сотрудничество с музеями, предприятиями, сезонные школы и др.).
9. Реализуются меры по развитию индустрии детских товаров.

Стимулирование развития сектора неформального образования и социализации, в т. ч. усиление конкуренции, не приведет к всеобщей платности образования, а будет способствовать повышению доступности платных услуг.

Ограничением инновационного сценария является неразвитость инфраструктуры и архаичность культуры современного внешкольного образования и услуг по социализации, барьеры межведомственной и межсекторной интеграции. Его достоинством является опора на растущие новые ресурсы, на интерес и энергетику не только школ, но существенно более широкого сообщества.

Таким образом, образовательная политика выходит на некоторые развилки между сценариями. **Первая** развилка связана с принятием решения о завершении начатых институциональных изменений или о возвращении к модели советского образования. **Вторая** развилка связана с возможностью ограничиться стабилизационным сценарием и решить сегодняшние проблемы или предложить ответы на современные и будущие вызовы для системы образования. **Третья** развилка (в случае выхода за стабилизационный сценарий) связана с выбором приоритетного объекта преобразований и инвестиций для ответов на вызовы «завтрашнего дня»: вкладывать усилия и средства в привычную и понятную систему школ и детских садов или выйти в сферу открытого образования, задействовать новые ресурсы и возможности.

Представляется, что в условиях ресурсных и политических ограничений реалистичным и оптимальным является сочетание стабилизационного и модернизационного сценариев с включением отдельных мер инновационного сценария.

Предлагаемый *пакет ключевых мер* отражает указанное сочетание сценариев и **представляет собой новый этап развития отечественного образования**, в котором акцент перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов через обновление не только школы, но и внешкольной сферы образования и социализации.

Представленный пакет первоочередных мер в среднесрочной перспективе должен обеспечить повышение конкурентоспособности России и развитие ее человеческого потенциала, однако совершенно очевидно, что реализация этих мер *будет создавать условия для более интересного, полного и позитивного взросления уже сегодняшнего поколения школьников*. Это может стать дополнительным залогом успешности и необратимости преобразований.

Ключевые меры государственной политики по развитию сферы образования и социализации детей и подростков

1. Повышение доступности образования, удовлетворение разнообразных потребностей населения через развитие вариативных форм, повышение прозрачности и расширение выбора для потребителя .

Законодательное закрепление равенства доступа к бюджетному финансированию организаций всех форм собственности, реализующих программы в сфере образования и социализации детей.

Нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в разнообразных формах (сетевое образование, дистанционное образование).

Законодательное оформление нового типа учреждения — комплексное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. Поддержка региональных программ модернизации территориальных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, комплексных социальных учреждений, школ ступеней обучения, профильное обучение по индивидуальным учебным планам на старшей ступени.

Стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества.

Разработка и закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях, создание внешней централизованной системы управления и аутсорсинг услуг по содержанию детей.

Поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой современных проектов для повторного применения).

Развитие системы сопровождения раннего развития детей (0—3) (гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации, центры диагностики и консультирования, информационно-просветительские сервисы для родителей детей, не посещающих ДОУ).

Принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени).

Включение в систему показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.

2. Обеспечение образовательной успешности каждого ребенка и вертикальной социальной мобильности через формирование системы поддержки особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ОВЗ, одаренные дети).

Создание системы выявления и учета особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ОВЗ, одаренные дети), нуждающихся в специальной поддержке.

Поддержка образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции через механизмы финансирования услуг на основе специального муниципального задания и программ развития (улучшение результатов).

Создание муниципальных интегрированных социальных служб, содействующих социализации детей и подростков.

Поддержка инклюзивных образовательных программ для детей с ОВЗ и одаренных детей в образовательном учреждении и муниципальной сети, сохранение и развитие специализированных образовательных учреждений для одаренных и детей с ОВЗ.

Поддержка образовательных программ социокультурной интеграции детей мигрантов (включая изучение русского языка).

3. Повышение качества образования через создание общероссийской системы оценки качества образования, формирующей информационную основу для улучшения преподавания и для принятия управленческих решений на всех уровнях.

Обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS).

Создание системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования и социализации.

Стимулирование использования инструментов оценки индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку).

Создание системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества.

Поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.

4. Повышение качества образования через обновление компетенций и состава педагогического корпуса системы образования.

Поддержка региональных программ развития кадрового потенциала региональных систем образования, включающих:

- обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками: доведение уровня заработной платы педагогов общего образования к 2017 г. до 115 % средней по экономике региона; педагогических работников дошкольного и дополнительного образования к 2017 году — до средней заработной платы по экономике региона;
- привлечение молодых педагогов (в т. ч. пособия, предоставление ипотечного кредита на льготных условиях и др.);
- открытие новых школ с молодежными коллективами;
- модернизация системы дополнительного профессионального образования учителей (в т. ч. демонополизация и деинституционализация).

Нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты.

Разработка программы модернизации системы пенсионного обеспечения педагогических работников.

Включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов.

Введение квалификационного экзамена для выпускников педагогических вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования, принимаемых на работу в образовательные учреждения.

5. Обеспечение нового качества образовательных результатов в соответствии с технологическими, социально-экономическими и культурными изменениями.

Разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего, в соответствии с изменяющимися условиями, вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий.

Приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Технология» и «Общественные науки», направленное на достижение нового качества образовательных результатов.

Поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий.

Поддержка проектов формирования новой технологичной среды в системе образования («цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в т. ч. подключение школ к беспроводному скоростному Интернету, оплата трафика.

6. Повышение эффективности организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов через усиление субъектности «низовых» уровней, усиление прозрачности, государственно-частное партнерство.

Обеспечение расходных обязательств муниципальных образований по реализации полномочий по финансированию услуг дошкольного и дополнительного образования на муниципальном уровне (в том числе за счет межбюджетного перераспределения).

Совершенствование механизма, обеспечивающего финансовую прозрачность образовательных организаций.

Закрепление возможности формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание образовательных услуг неподведомственным учреждениям.

Поэтапный переход на внешнее управление всеми организациями дошкольного образования, создание для этого централизованных административных групп.

Законодательное закрепление требований к сведениям и документам, размещаемых органами, осуществляющими управление в сфере образования, службами по контролю и надзору в сфере образования в сети Интернет.

Поддержка общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и закрепление механизмов их учета при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений.

Развитие института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями.

Пересмотр санитарных норм и правил с целью создания условий для развития новых образовательных технологий.

Введение электронного документооборота образовательных учреждений с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях.

7. Обеспечение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок молодого поколения через опережающее развитие сферы внешкольного образования и социализации.

Внедрение механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи.

Поддержка региональных программ модернизации внешкольного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи.

Поддержка проектов развития муниципальной социальной инфраструктуры и культурной среды для детей и молодежи (эксплораториумы, детские городки, игровые площадки, социальные сети и т. д.), в том числе межведомственных.

Поддержка комплексных медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, игровое, документальное и анимационное кино и т. д.), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия.

**«Дорожная карта» мер по реализации Стратегии развития России в области образования до 2020 года
(«Новая школа»)**

	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 г.	2016—2020 гг.
1.	Повышение доступности образования, удовлетворение разнообразных потребностей населения через развитие вариативных форм, повышение прозрачности и расширение выбора для потребителя	<p>Нормативно-правовое обеспечение механизмов:</p> <p>— равного доступа к бюджетному финансированию организаций всех форм собственности, реализующих программы в сфере образования и социализации детей;</p> <p>— финансирования получения общего образования в разнообразных формах (сетевое образование, дистанционное образование).</p> <p>Поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой современных проектов для повторного применения).</p> <p>Принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени).</p> <p>Включение в систему показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к</p>	<p>Законодательное оформление нового типа учреждения — комплексное социальное учреждение.</p> <p>Стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества.</p> <p>Закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях.</p> <p>Поддержка региональных программ развития системы сопровождения раннего развития детей (0—3).</p>	<p>Развитие инфраструктуры поддержки семейного образования и самообразования (тьюторские центры, информационно-консультационные сервисы).</p>

		качественному образованию.		
2.	Обеспечение образовательной успешности каждого ребенка и вертикальной социальной мобильности через формирование системы поддержки особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ОВЗ, одаренные дети)	<p>Разработка механизмов выявления и учета особых групп детей в сфере образования и социализации и персонального учета детей, нуждающихся в специальной поддержке.</p> <p>Апробация механизмов поддержки образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции (финансирование услуг на основе специального муниципального задания и программ развития (улучшение результатов).</p> <p>Апробация образовательных программ социокультурной интеграции детей мигрантов (включая обучение русскому языку).</p>	<p>Создание системы выявления и учета особых групп детей в сфере образования и социализации и персонального учета детей, нуждающихся в специальной поддержке.</p> <p>Поддержка региональных проектов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — внедрения образовательных программ социокультурной интеграции детей мигрантов (включая обучение русскому языку); — поддержки образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции; — развития инклюзивных образовательных программ для детей с ОВЗ. 	Создание муниципальных интегрированных социальных служб, содействующих социализации детей и подростков.
3.	Повышение качества образования через создание общероссийской системы оценки качества образования, формирующей информационную основу для улучшения преподавания и для принятия управленческих решений на всех уровнях	<p>Запуск долгосрочной программы участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS).</p> <p>Разработка системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования и социализации.</p> <p>Разработка инструментов оценки</p>	<p>Запуск системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования.</p> <p>Апробация системы мониторинговых исследований в области социализации.</p> <p>Поддержка региональных проектов развития систем оценки качества образования, предусматривающих использование инструментов оценки</p>	<p>Запуск системы мониторинговых исследований в области социализации.</p> <p>Запуск системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества.</p> <p>Переход на систему общественно-государственной</p>

		индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку).	индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку). Разработка и апробация системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества. Апробация системы общественно-государственной аккредитации.	аккредитации образовательных программ.
4.	Повышение качества образования через обновление компетенций и состава педагогического корпуса системы образования	Поддержка региональных программ развития кадрового потенциала региональных систем образования, включающих: — переход к «эффективному контракту» с педагогическими работниками, — привлечение молодых педагогов; — модернизацию системы дополнительного профессионального образования учителей.	Реализация региональных программ развития кадрового потенциала региональных систем образования, включающих переход к «эффективному контракту» с педагогическими работниками, привлечение молодых педагогов; модернизация системы дополнительного профессионального образования учителей. Нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты. Введение основанной на профессиональных стандартах системы аттестации, штатно-окладной системы оплаты труда. Включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов.	Введение новой системы пенсионного обеспечения педагогических работников. Доведение уровня заработной платы педагогов общего образования до 115 % средней по экономике региона; педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона.

			<p>Введение квалификационного экзамена для выпускников педагогических вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования, принимаемых на работу в образовательные учреждения.</p> <p>Разработка программы модернизации системы пенсионного обеспечения педагогических работников.</p>	
5.	<p>Обеспечение нового качества образовательных результатов в соответствии с технологическими, социально-экономическими и культурными изменениями</p>	<p>Разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего, в соответствии с изменяющимися условиями, вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий.</p>	<p>Апробация и внедрение нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего, в соответствии с изменяющимися условиями, вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий.</p> <p>Поддержка региональных проектов развития профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий.</p> <p>Поддержка проектов формирования новой технологичной среды в системе образования (цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в т. ч. подключение школ к беспроводному скоростному Интернету, оплата трафика.</p>	<p>Приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Технология» и «Общественные науки», направленное на достижение нового качества образовательных результатов.</p> <p>Поддержка региональных проектов развития профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий.</p>
6.	<p>Повышение эффективности организационно-управленческих и</p>	<p>Разработка и законодательное закрепление:</p> <p>— требований к сведениям и</p>	<p>Введение электронного документооборота образовательных учреждений с одновременной отменой</p>	<p>Переход на внешнее управление всеми организациями дошкольного образования, создание для</p>

	<p>финансово-экономических механизмов через усиление субъектности «низовых» уровней, усиление прозрачности, государственно-частное партнерство</p>	<p>документам, размещаемых органами, осуществляющими управление в сфере образования, службами по контролю и надзору в сфере образования в сети Интернет;</p> <p>— механизмов общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений.</p> <p>Реализация мер, направленных на обеспечение расходных обязательств муниципальных образований по реализации полномочий по финансированию услуг дошкольного и дополнительного образования на муниципальном уровне (в том числе, за счет межбюджетного перераспределения).</p> <p>Пересмотр санитарных норм и правил с целью создания условий для развития новых образовательных технологий.</p>	<p>отчетности на бумажных носителях.</p> <p>Апробация модели перехода на внешнее управление организациями дошкольного образования, создание для этого централизованных административных групп.</p>	<p>этого централизованных административных групп.</p>
7.	<p>Обеспечение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок молодого поколения через опережающее развитие сферы внешкольного образования и социализации</p>	<p>Поддержка региональных программ модернизации внешкольного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи.</p>	<p>Поддержка региональных программ модернизации внешкольного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи.</p> <p>Поддержка проектов развития муниципальной социальной инфраструктуры и культурной среды для детей и молодежи.</p> <p>Внедрение механизмов конкурсного</p>	<p>Поддержка комплексных медийно-социальных проектов, направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия.</p>

			<p>финансирования программ дополнительного образования, летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи.</p> <p>Поддержка комплексных медийно-социальных проектов, направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия.</p>	
--	--	--	---	--

Затраты на образование при различных сценариях развития, млрд руб.

Инерционный сценарий (индексация расходов по ИПЦ и динамике контингентов обучающихся)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	2 132,9	2 247,9	2 366,3	2 486,2	2 584,1	2 714,4	2 873,3	3 045,0	3 227,0	3 416,8
Дошкольное образование	369,4	406,0	444,1	474,8	497,6	519,2	540,5	561,8	582,7	602,6
Общее образование	927,8	989,8	1 061,3	1 143,1	1 233,7	1 332,0	1 436,0	1 542,5	1 648,6	1 753,4
Начальное профессиональное образование	63,8	64,4	65,4	66,8	68,8	71,4	74,9	80,3	87,6	95,2
Среднее профессиональное образование	112,2	117,9	123,4	126,2	130,5	135,5	143,4	154,2	167,5	181,0
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	15,8	16,6	17,4	18,1	18,7	19,3	19,9	20,5	21,2	21,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование	403,2	403,0	394,8	388,2	357,5	351,3	364,1	382,1	406,5	439,9
Молодежная политика и оздоровление детей	53,1	56,3	59,6	62,7	65,6	68,6	71,7	75,0	78,5	82,1
Прикладные научные исследования в области образования	21,9	23,2	24,5	25,8	27,0	28,2	29,5	30,9	32,3	33,8
Другие вопросы в области образования	165,9	170,8	175,9	180,5	184,6	188,9	193,2	197,6	202,2	206,8

Инерционный сценарий с сохранением разрыва между оплатой труда в учреждениях по уровням образования и в экономике в целом

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	2 132,9	2 299,6	2 480,1	2 678,2	2 859,6	3 088,1	3 362,4	3 667,0	4 000,4	4 361,6
Дошкольное образование	369,4	416,5	468,1	515,8	556,7	598,3	642,0	688,1	736,3	785,9
Общее образование	927,8	1 019,2	1 127,0	1 256,4	1 401,5	1 564,9	1 745,3	1 940,2	2 146,9	2 365,0
Начальное профессиональное образование	63,8	64,4	65,4	66,8	68,8	71,4	74,9	80,3	87,6	95,2
Среднее профессиональное образование	112,2	120,6	129,3	135,8	144,0	153,3	166,3	183,3	204,1	226,3
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	15,8	16,6	17,4	18,1	18,7	19,3	19,9	20,5	21,2	21,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование	403,2	412,0	412,9	416,4	392,7	395,2	419,6	451,0	491,4	544,6
Молодежная политика и оздоровление детей	53,1	56,3	59,6	62,7	65,6	68,6	71,7	75,0	78,5	82,1
Прикладные научные исследования в области образования	21,9	23,2	24,5	25,8	27,0	28,2	29,5	30,9	32,3	33,8
Другие вопросы в области образования	165,9	170,8	175,9	180,5	184,6	188,9	193,2	197,6	202,2	206,8

Выход на эффективный контракт

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	2 132,9	2 326,0	2 537,2	2 820,5	3 152,7	3 606,8	4 181,3	4 572,0	5 001,0	5 468,4
Дошкольное образование	369,4	416,5	468,1	527,8	597,0	690,6	809,6	870,5	934,3	1000,4
Общее образование	927,8	1 019,2	1 127,0	1 293,2	1 530,0	1 827,8	2 174,7	2 423,2	2 687,4	2 966,9
Начальное профессиональное образование	63,8	64,4	65,4	66,8	68,8	71,4	74,9	80,3	87,6	95,2
Среднее профессиональное образование	112,2	130,6	151,4	167,8	177,9	189,4	205,5	226,5	252,3	279,6
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	15,8	16,6	17,4	18,1	18,7	19,3	19,9	20,5	21,2	21,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование	403,2	428,5	447,9	477,9	483,1	522,5	602,2	647,4	705,3	781,7
Молодежная политика и оздоровление детей	53,1	56,3	59,6	62,7	65,6	68,6	71,7	75,0	78,5	82,1
Прикладные научные исследования в области образования	21,9	23,2	24,5	25,8	27,0	28,2	29,5	30,9	32,3	33,8
Другие вопросы в области образования	165,9	170,8	175,9	180,5	184,6	188,9	193,2	197,6	202,2	206,8

Сценарий с ростом образовательных кредитов, выделением социальных стипендий, поддержкой ведущих вузов и развитием школьного образования

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	2 132,9	2 351,1	2 579,9	2 885,3	3 240,8	3 711,1	4 317,9	4 743,7	5 205,4	5 708,1
Дошкольное образование	369,4	423,5	475,1	534,8	597,0	690,6	809,6	870,5	934,3	1 000,4
Общее образование	927,8	1 019,2	1 127,0	1 293,2	1 530,0	1 827,8	2 174,7	2 423,2	2 687,4	2 966,9
Начальное профессиональное образование	63,8	64,4	65,4	66,8	68,8	71,4	74,9	80,3	87,6	95,2
Среднее профессиональное образование	112,2	130,6	151,4	167,8	177,9	189,4	205,5	226,5	252,3	279,6
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	15,8	16,6	17,4	18,1	18,7	19,3	19,9	20,5	21,2	21,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование	403,2	446,6	483,6	535,7	571,1	626,9	738,8	819,0	909,7	1 021,3
Молодежная политика и оздоровление детей	53,1	56,3	59,6	62,7	65,6	68,6	71,7	75,0	78,5	82,1
Прикладные научные исследования в области образования	21,9	23,2	24,5	25,8	27,0	28,2	29,5	30,9	32,3	33,8
Другие вопросы в области образования	165,9	170,8	175,9	180,5	184,6	188,9	193,2	197,6	202,2	206,8

Сценарий с ростом образовательных кредитов, выплатой социальных стипендий студентам, поддержкой ведущих вузов, развитием дошкольного образования, проведением структурных реформ, включая инвестиции в профессиональную переподготовку

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	2 132,9	2 346,4	2 576,9	2 896,5	3 237,9	3 723,1	4 287,9	4 695,6	5 136,7	5 632,0
Дошкольное образование	369,4	423,5	475,1	534,8	597,0	690,6	809,6	870,5	934,3	1 000,4
Общее образование	927,8	1 019,2	1 127,0	1 293,2	1 530,0	1 827,8	2 174,7	2 423,2	2 687,4	2 966,9
Начальное профессиональное образование	63,8	53,7	43,6	33,4	22,9	11,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Среднее профессиональное образование	112,2	141,3	172,3	203,3	204,1	226,6	259,3	287,0	321,7	355,9
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	15,8	19,1	25,6	32,9	40,9	49,6	59,0	69,0	79,7	91,1
Высшее и послевузовское профессиональное образование	403,2	439,4	473,4	530,1	565,7	630,9	690,7	742,4	800,6	895,0
Молодежная политика и оздоровление детей	53,1	56,3	59,6	62,7	65,6	68,6	71,7	75,0	78,5	82,1
Прикладные научные исследования в области образования	21,9	23,2	24,5	25,8	27,0	28,2	29,5	30,9	32,3	33,8
Другие вопросы в области образования	165,9	170,8	175,9	180,5	184,6	188,9	193,2	197,6	202,2	206,8

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Инерционный сценарий (индексация расходов по ИПЦ и динамике контингентов обучающихся)	2 132,9	2 247,9	2 366,3	2 486,2	2 584,1	2 714,4	2 873,3	3 045,0	3 227,0	3 416,8
Инерционный сценарий с сохранением разрыва между оплатой труда в учреждениях по уровням образования и в экономике в целом	2 132,9	2 299,6	2 480,1	2 678,2	2 859,6	3 088,1	3 362,4	3 667,0	4 000,4	4 361,6
Выход на эффективный контракт	2 132,9	2 326,0	2 537,2	2 820,5	3 152,7	3 606,8	4 181,3	4 572,0	5 001,0	5 468,4
Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии и поддержка ведущих вузов	2 132,9	2 351,1	2 579,9	2 885,3	3 240,8	3 711,1	4 317,9	4 743,7	5 205,4	5 708,1
Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии, поддержка ведущих вузов и развитие дошкольного образования, финансирование структурных реформ, включая развитие профподготовки	2 132,9	2 346,4	2 576,9	2 896,5	3 237,9	3 723,1	4 287,9	4 695,6	5 136,7	5 632,0

Затраты на образование при различных сценариях развития, в % ВВП

Инерционный сценарий (индексация расходов по ИПЦ и динамике контингентов обучающихся)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	4,00	3,91	3,73	3,53	3,43	3,27	3,22	3,44	3,35	3,24
Дошкольное образование	0,69	0,71	0,70	0,67	0,66	0,63	0,61	0,64	0,61	0,57
Общее образование	1,74	1,72	1,67	1,62	1,64	1,61	1,61	1,74	1,71	1,66
Начальное профессиональное образование	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
Среднее профессиональное образование	0,21	0,20	0,19	0,18	0,17	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,76	0,70	0,62	0,55	0,47	0,42	0,41	0,43	0,42	0,42
Молодежная политика и оздоровление детей	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Прикладные научные исследования в области образования	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Другие вопросы в области образования	0,31	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,21	0,20

Инерционный сценарий с сохранением разрыва между оплатой труда в учреждениях по уровням образования и в экономике в целом

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	4,00	4,00	3,91	3,80	3,80	3,73	3,76	4,15	4,16	4,14
Дошкольное образование	0,69	0,72	0,74	0,73	0,74	0,72	0,72	0,78	0,77	0,75
Общее образование	1,74	1,77	1,78	1,78	1,86	1,89	1,95	2,19	2,23	2,24
Начальное профессиональное образование	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
Среднее профессиональное образование	0,21	0,21	0,20	0,19	0,19	0,18	0,19	0,21	0,21	0,21
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,76	0,72	0,65	0,59	0,52	0,48	0,47	0,51	0,51	0,52
Молодежная политика и оздоровление детей	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Прикладные научные исследования в области образования	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03

Другие вопросы в области образования	0,31	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,21	0,20
--------------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Выход на эффективный контракт

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	4,00	4,04	4,00	4,01	4,18	4,35	4,68	5,17	5,20	5,19
Дошкольное образование	0,69	0,72	0,74	0,75	0,79	0,83	0,91	0,98	0,97	0,95
Общее образование	1,74	1,77	1,78	1,84	2,03	2,20	2,43	2,74	2,79	2,81
Начальное профессиональное образование	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
Среднее профессиональное образование	0,21	0,23	0,24	0,24	0,24	0,23	0,23	0,26	0,26	0,27
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,76	0,74	0,71	0,68	0,64	0,63	0,67	0,73	0,73	0,74
Молодежная политика и оздоровление детей	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Прикладные научные исследования в области образования	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Другие вопросы в области образования	0,31	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,21	0,20

Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии, поддержка ведущих вузов и развитие дошкольного образования

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	4,00	4,09	4,07	4,10	4,30	4,48	4,83	5,36	5,41	5,42
Дошкольное образование	0,69	0,74	0,75	0,76	0,79	0,83	0,91	0,98	0,97	0,95
Общее образование	1,74	1,77	1,78	1,84	2,03	2,20	2,43	2,74	2,79	2,81
Начальное профессиональное образование	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
Среднее профессиональное образование	0,21	0,23	0,24	0,24	0,24	0,23	0,23	0,26	0,26	0,27
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,76	0,78	0,76	0,76	0,76	0,76	0,83	0,93	0,95	0,97
Молодежная политика и оздоровление детей	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08

Прикладные научные исследования в области образования	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Другие вопросы в области образования	0,31	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,21	0,20

Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии, поддержка ведущих вузов и развитие дошкольного образования, финансирование структурных реформ, включая развитие профподготовки

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ОБРАЗОВАНИЕ	4,00	4,08	4,06	4,11	4,30	4,49	4,80	5,31	5,34	5,34
Дошкольное образование	0,69	0,74	0,75	0,76	0,79	0,83	0,91	0,98	0,97	0,95
Общее образование	1,74	1,77	1,78	1,84	2,03	2,20	2,43	2,74	2,79	2,81
Начальное профессиональное образование	0,12	0,09	0,07	0,05	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Среднее профессиональное образование	0,21	0,25	0,27	0,29	0,27	0,27	0,29	0,32	0,33	0,34
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,76	0,76	0,75	0,75	0,75	0,76	0,77	0,84	0,83	0,85
Молодежная политика и оздоровление детей	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Прикладные научные исследования в области образования	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Другие вопросы в области образования	0,31	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,21	0,20

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Инерционный сценарий (индексация расходов по ИПЦ и динамике контингентов обучающихся)	4,00	3,91	3,73	3,53	3,43	3,27	3,22	3,44	3,35	3,24
Инерционный сценарий с сохранением разрыва между оплатой труда в учреждениях по уровням образования и в экономике в целом	4,00	4,00	3,91	3,80	3,80	3,73	3,76	4,15	4,16	4,14
Выход на эффективный контракт	4,00	4,04	4,00	4,01	4,18	4,35	4,68	5,17	5,20	5,19

Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии, поддержка ведущих вузов	4,00	4,09	4,07	4,10	4,30	4,48	4,83	5,36	5,41	5,42
Эффективный контракт, образовательные кредиты, социальные стипендии, поддержка ведущих вузов и развитие дошкольного образования, финансирование структурных реформ, включая развитие профподготовки	4,00	4,08	4,06	4,11	4,30	4,49	4,80	5,31	5,34	5,34

Глава 12

Сокращение неравенства и преодоление бедности

Основные выводы и рекомендации:

- *Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижается, но неравенство и острота его восприятия растут, не снижается субъективная бедность, особенно в крупных городах. Растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста, началось межпоколенное воспроизводство бедности. В структуре бедных повышается доля семей с детьми и работающими. Это чревато снижением человеческого потенциала страны.*
- *Высокое неравенство не стимулирует рост внутренних инвестиций, но закупоривает лифты восходящей социальной мобильности. Образование, квалификация и трудовая мобильность слабо работают как источники роста благосостояния. Средний класс за период экономического роста не увеличился, хотя стал богаче.*
- *Наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в силу выделения помощи по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты. Помимо поддержки семей они выполняют функцию социального развития и контроля.*
- *Несмотря на то, что доля крайне бедного населения существенно сократилась за последние 10 лет, проблема преодоления экстремальной бедности остается актуальной для Российской Федерации, в том числе и в части ликвидации голода и недоедания наиболее уязвимых групп населения, а также обеспечения минимально приемлемого уровня текущего потребления.*
- *Необходимо существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума. Сейчас средний размер пособия для детей из бедных семей составляет 7 % от прожиточного минимума ребенка, а универсальный вычет — всего 0,4 % годового прожиточного минимума работника, на ребенка — 3 % годового прожиточного минимума ребенка соответственно.*
- *При развитии адресных программ поддержки бедных необходимо введение механизмов предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикативного теста на проверку нуждаемости.*
- *В рамках каждого из представленных сценариев по сокращению неравенства и преодолению бедности необходимо обеспечение мер по преодолению экстремальной бедности посредством внедрения программ минимального гарантированного дохода и продуктовых талонов для лиц, находящихся в состоянии крайней бедности, а также решение проблем бездомности.*
- *При радикальном реформировании системы социальной защиты предлагается создание универсального пособия для бедных слоев населения, выделяемого на адресной основе и объединяющего множество нынешних разрозненных выплат. Альтернатива — развитие*

профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов. В этом случае вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот.

- *Россия опирается на устаревшие универсалистские теоретические концепции определения и измерения бедности, используя единую линию бедности для целей статистического мониторинга, регулирования рынка труда и адресных программ для бедных, игнорируя изменения в текущем потреблении, эффекты экономии на размере семьи и корреляцию между показателями социальной напряженности относительной и субъективной бедности. Предлагается разработать и внедрить шкалы эквивалентности доходов и профилированные линии бедности, ориентированные на мониторинг абсолютной и относительной бедности, социальной исключенности и социальной напряженности, развитие адресных программ для бедных. Внедрение данных подходов позволит интегрироваться в систему статистического учета ОЭСР.*
- *Должна быть увеличена прогрессивность налоговой системы за счет введения налога на недвижимость и увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (нынешняя налоговая политика не способствует сокращению неравенства).*
- *Для оценки влияния на неравенство и бедность эффектов экономического роста, социальной, налоговой и инвестиционной политики предлагается раз в три года силами одного из ведущих аналитических центров готовить доклад о влиянии программ развития на неравенство и бедность, что позволит гармонизировать экономические и социальные цели развития.*

1. Основные проблемы и вызовы

Несмотря на снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума (абсолютное измерение бедности) с 29 % в 2000 г. до 13,1 % в 2010 г. *социальная острота проблемы неравенства и бедности сохраняется*. Это связано с:

- 1) *ростом неравенства* и, следовательно, относительной бедности в 2000-х годах. Исследования показывают, что субъективная бедность, измеряемая на основе оценок населением своего материального положения, коррелирует с относительной бедностью, а не с абсолютной. Поэтому общественное мнение и динамика официальных измерителей бедности не совпадают;
- 2) значимостью решения этих проблем для сохранения важнейшего конкурентного преимущества успешного развития России в глобальной экономике — высокого качества ее трудовых ресурсов по сравнению с другими развивающимися странами;
- 3) заметным ухудшением социально-психологического состояния россиян в последнее время, во многом связанным с *резким снижением их толерантности к сложившейся системе социальных неравенств* в посткризисных условиях;
- 4) существованием крайней, экстремальной бедности в Российской Федерации, отсутствием в существующей системе социальной поддержки механизмов, гарантирующих защиту от крайней бедности, а также отсутствием государственной системы мер направленных на решение проблемы бездомности;
- 5) в статистике и при принятии управленческих решений в сфере содействия сокращению бедности Россия опирается на устаревшую методологию определения и измерения бедности, неравенства и доходов. В отличие от стран, сопоставимых по уровню ВВП на душу, Россия использует единую линию бедности, построенную на основе абсолютной концепции бедности (прожиточный минимум) для целей статистического мониторинга, управления адресными программами поддержки бедных, межстрановых сопоставлений и регулирования рынка труда. При оценке доходов населения не используются шкалы приведения доходов семей разного размера к сопоставимому виду, учитывающие эффект экономии на размере семьи, что завышает уровень бедности, особенно среди семей с детьми;
- 6) не создана система мониторинга, позволяющая идентифицировать и оценить основные факторы бедности и неравенства, неотъемлемой частью которой являются обследования условий жизни домохозяйств, экономической активности и участия населения в социальных программах. Не производится оценка влияния на бедность и неравенство государственных инвестиций в экономику, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости.

Бедность

Среди бедных увеличивается доля групп, где бедность наиболее опасна по своим социальным и экономическим последствиям, и прежде всего — в *семьях с детьми и среди работающих*. В общей численности домохозяйств семьи с детьми до 16 лет составляют 35 %, тогда как среди бедных вес этой группы достигает 55 %, а среди крайне бедных (имеющих менее половины прожиточного минимума) — 66 %.

Концентрация детей в бедных домохозяйствах приводит к падению качества человеческого потенциала страны в будущем. Несмотря на существенный рост минимальной заработной платы около трети работников (24 % на крупных и средних предприятиях и порядка 40 % в малом бизнесе и нерегистрируемом сегменте занятости) получают заработную плату менее 1,5 прожиточных минимумов. Более того — почти каждый пятый работник получает заработную плату ниже прожиточного минимума. Это означает, что риск бедности для его семьи оказывается в 12,2 раза выше, чем для всех остальных. Решить проблемы этой части бедных мерами социальной политики невозможно не только по причине бюджетных ограничений, но и в силу экономической нецелесообразности.

В составе бедных *растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста*. Началось межпоколенное воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. В 2009 г. из числа экономически неактивного населения 6,3 млн мужчин трудоспособного возраста не выражали желания работать против 5,9 млн в 2000 г. Эта проблема затрагивает прежде всего мужчин 20—24 лет, а также лиц обоего пола старше 50 лет. Развитие данной тенденции чревато ростом числа получателей трансфертов и люмпенизированного населения.

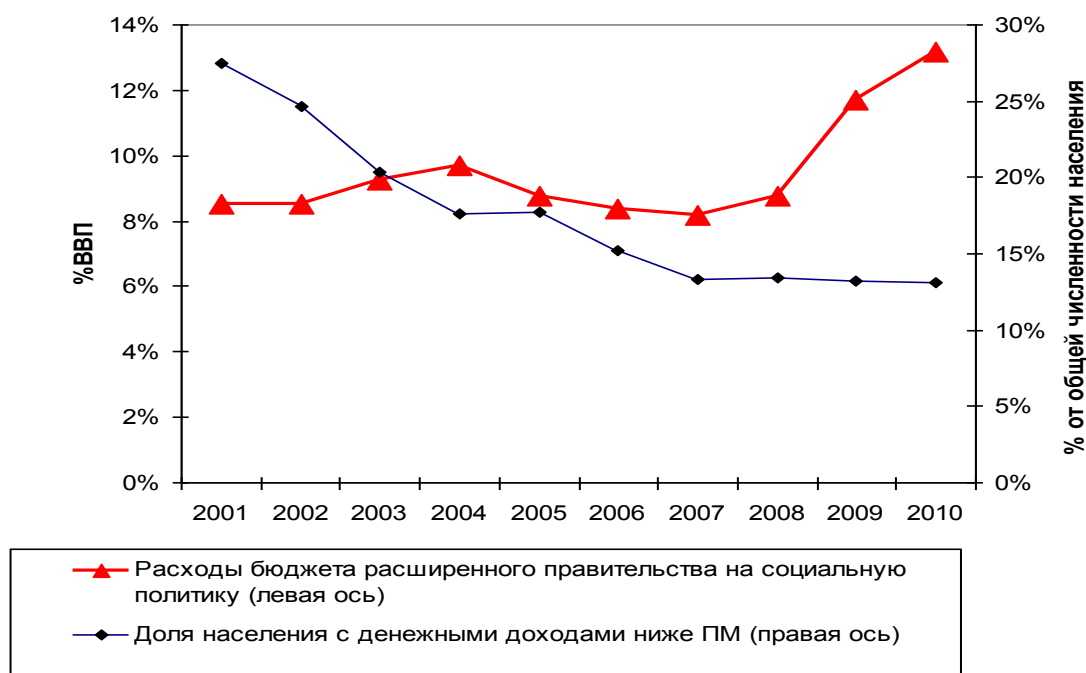
Группа, применительно к которой можно говорить о носителях субкультуры бедности, насчитывает около 3 % населения, т. е. 5 млн человек без учета бездомных и нелегальных мигрантов. Численность ее непрерывно растет. Территориально она практически поровну распределена между городами и сельской местностью, хотя фиксируется тенденция медленного смещения ее в города, особенно крупные, где она начинает формировать *массовое «городское дно», ранее отсутствовавшее в российском обществе в таком виде и масштабе*.

Основой для расширенного воспроизводства в будущем этой группы выступает хроническая бедность — по оценкам экспертов, зона хронической (а не ситуационной) бедности охватывает порядка 7—10 % населения страны. Застойная бедность не преодолевается за счет эффектов экономического роста и системы социальных пособий. Для ее сокращения требуются более сложные и дорогостоящие социальные технологии, среди которых профилактические меры — наиболее дешевые.

Декомпозиция дефицита доходов на основе данных «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ», 2010, позволяет сделать вывод о том, что катализатором бедности является ситуация на рынке труда и слабая социальная поддержка бедных: 35 % дефицита доходов обусловлены низкой заработной платой; 6 % — слабой поддержкой зарегистрированных безработных; 22 % — отсутствием работы у трудоспособных; 25 % — слабой социальной поддержкой семей с детьми; 12 % — остальными факторами.

Наиболее тревожным является тот факт, что *наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики (прежде всего пенсии) перестает способствовать как снятию социального напряжения*, так и даже статистическому улучшению ситуации с абсолютной бедностью.

Расходы на социальную политику* и уровень бедности в России в 2001—2010 гг.



**Расходы по разделу «Социальная политика» бюджетной классификации включают в себя расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, другие вопросы в области социальной политики*

Источник: Росстат России, Федеральное казначейство.

Из представленных на рисунке данных видно, что в течение 2000—2008 гг. социальные расходы составляли 8—9 % ВВП, а в 2010 г. по сравнению с 2008 г. они выросли на 4,4 % ВВП. В результате в 2010 г. доля социальных трансфертов в структуре доходов населения достигла исторического максимума — 18 %, чего не было даже в 1985 г. (16,4 %). Если не принимать во внимание скрытую от налогообложения заработную плату, то доля трансфертов составит 23,4 %, что свидетельствует о неустойчивости системы социальных выплат. Согласно данным РМЭЗ НИУ ВШЭ, 2010, порядка 60 % домохозяйств получают хотя бы один вид пособий или льгот. При этом субъективное восприятие населением справедливости сложившейся ситуации ухудшается. Стоит отметить, что дефицит денежных доходов домашних хозяйств составляет менее 1 % ВВП, то есть если бы прирост расходов на социальную политику был бы направлен исключительно на помощь беднейшим слоям населения, абсолютную бедность можно было бы ликвидировать 4 раза.

Более 70 %² пожилых людей, несмотря на значительные инвестиции в поддержку доходов, не ощущают улучшения условий жизни по причине невозможности получить необходимые лекарства, адекватное медицинское обслуживание и услуги по уходу. Развитие рынка услуг по уходу может иметь синергетический эффект, проявляющийся как на рынке труда (создание новых рабочих мест и высвобождение работников, занятых уходом за нетрудоспособными), так и в повышении качества жизни пожилых.

² Данные РМЭЗ НИУ ВШЭ, 2010.

Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является *выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории (поддержка статусных групп), а не на основе определения нуждаемости*. В настоящее время на практике абсолютно доминирует категориальный подход к оказанию социальной помощи. Проведенная в 2005 г. монетизация льгот сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Но льготополучатели сконцентрированы преимущественно в среднедоходных группах населения. Основными бенефициарами мер социальной поддержки стали пенсионеры, тогда как наибольшая концентрация бедных приходится на семьи с детьми.

Программы социальной помощи, в которых присутствует некоторая проверка на нуждаемость, составляют менее 5 % от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь. Даже по трем ключевым «адресным» социальным пособиям (жилищная субсидия, ежемесячное пособие на ребенка, регулярная и разовая помощь малообеспеченным (с низкими доходами) семьям и гражданам) не удается обеспечить адекватную помощь малоимущим слоям населения³:

- доля бедных среди получателей отдельных видов адресных пособий колеблется от 36 % (жилищные субсидии) до 45 % (ежемесячное пособие на ребенка);
- примерно половина бедных вообще не имеет доступа к адресным программам социальной поддержки;
- вклад адресных пособий в доходы их получателей невысок — 9,5 %.

Детальные оценки участия населения в социальных программах и их влияние на бедность, полученные на основе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ в 2010 г., представлены в Приложении 2.

Крайняя, экстремальная бедность

Сокращение и ликвидация экстремальной бедности определены как первая среди целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

Несмотря на то, что существующая в Российской Федерации стратегия содействия сокращению бедности не ориентирована на приоритетную поддержку экстремально бедных групп населения, динамика показателей экстремальной бедности свидетельствует о значительном сокращении крайней бедности за период с 2000 по 2009 гг.⁴ С 2000 по 2009 г. доли населения с ресурсами на текущее потребление ниже 1 доллар в день⁵ и ниже 2,15 долларов в день⁶ сократились соответственно до нуля и 0,9 %⁷, что свидетельствует о том, что в России практически ликвидированы наиболее экстремальные формы бедности, ассоциирующиеся с невозможностью выживания (см. диаграмму ниже). Доля населения с располагаемыми ресурсами

³ Данные РМЭЗ ГИУ ВШЭ, 2010.

⁴ Официальная статистика не ведет мониторинга экстремальной бедности. В связи с этим оценки экстремальной бедности были получены на основе данных обследований бюджетов домохозяйств Росстата за III квартал.

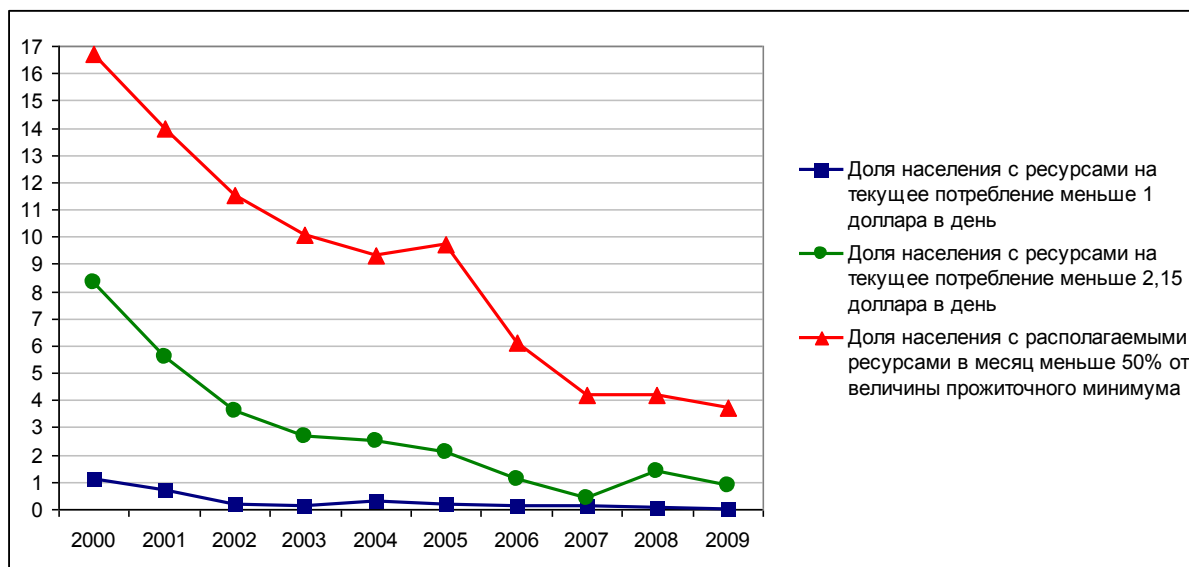
⁵ Доллары пересчитываются в рубли по паритету покупательной способности.

⁶ Доллары пересчитываются в рубли по паритету покупательной способности.

⁷ Что составляло на 2009 г. примерно 1 млн 300 тыс. человек.

менее 50 % прожиточного минимума в месяц сократилась с 2000 по 2002 год в 4,5 раза: с 16,7 до 3,7 %.

Динамика показателей экстремальной бедности в 2000—2009 гг., %



Таким образом, хотя в Российской Федерации произошел существенный сдвиг в преодолении экстремальной бедности, на сегодняшний день нет оснований делать вывод о ее ликвидации. Более того, расчеты на основе данных обследований бюджетов домохозяйств Росстата показывают, что в 2009 г. 7 % населения Российской Федерации недоедали, не получая энергии на уровне норм потребления калорий, предусмотренном в минимальной потребительской корзине. При этом 2 % населения России голодали, имея питание с калорийностью ниже 1 500 килокалорий, т. е. ниже потребности в калориях для основного обмена. Особого внимания заслуживает тот факт, что недостаточное питание распространено среди детей: в целом, в 2008 г. 6 % детей не получали питания нужной калорийности. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения за 2009 г., 5,7 % детей в возрасте до 5 лет имеют выраженный дефицит веса согласно стандартам Всемирной организации здравоохранения. Важно подчеркнуть, что каждый пятый ребенок сталкивается с дефицитом белков, что ограничивает возможности его полноценного развития.

Необходимо отметить, что в существующей системе социальной поддержки нет механизмов, гарантирующих защиту от экстремальной бедности в условиях ухудшения экономической ситуации, что нашло свое подтверждение в период начала кризиса 2008 г. Гарантии полной ликвидации данных форм бедности возникают при приоритетном развитии адресных программ для бедных, и в частности, программы минимального гарантированного дохода.

Программа минимального гарантированного дохода является программой адресных социальных пособий, предоставляемых на основании проверки доходов лицам, чьи среднедушевые доходы ниже определенного уровня (минимального гарантированного дохода) с целью обеспечения указанного уровня. Данный вид поддержки крайне бедных широко используется в различных странах Европы. Во многих странах в программе минимального гарантированного дохода применяется механизм социального контракта по социальной и профессиональной адаптации, позволяющий поддерживать беднейшие слои населения, не провоцируя при этом социальное иждивенчество. Минимальный гарантированный доход может быть определен в размере 50 % от прожиточного минимума и включать в себя базовые компоненты для текущего потребления: расходы на продукты питания, оплату жилищно-

коммунальных услуг, расходы на транспорт и на одежду, обувь и белье.

Кроме того, одной из мер, направленных на преодоление таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание, может быть внедрение программы «продуктовых талонов» для крайне бедных домохозяйств. Программа «продуктовых талонов», является программой целевой потребительской субсидии, в которой получателю помощи (крайне бедному домохозяйству) выдаются не деньги, а специальный сертификат (ваучер, талон), который можно обменять на получение определенного перечня продовольственных товаров. При этом бюджетные средства расходуются целевым образом, т. к. не могут быть потрачены получателем помощи на иные цели, что особенно важно для обеспечения питания голодающих и недоедающих детей.

Следует подчеркнуть, что в полученных оценках экстремальной бедности не учтены лица, не имеющие постоянного места жительства и ведущие асоциальный образ жизни. Как правило, данные категории населения ассоциируются с крайними формами проявления бедности, но масштабы распространенности этих явлений, в частности, количество бездомных, в современной России неизвестны.

Социально-экономические реалии страны (безработица, упадок села, алкоголизм, кризис семьи и другие факторы), отсутствие эффективной социальной политики и паспортно-регистрационная система порождают и воспроизводят бездомность. На сегодняшний день можно выделить следующие группы лиц с наибольшим риском бездомности: лица, освобождающиеся из мест лишения свободы; выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; женщины, пострадавшие от насилия; люди, страдающие психическими расстройствами; а также внутренние трудовые мигранты и граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России. Большинство бездомных людей – это мужчины трудоспособного возраста. Смертность и инвалидизация среди бездомных очень высока.

В связи с отсутствием формы регистрации, не связанной с конкретными помещениями или учреждениями, граждане, не имеющие места жительства и места пребывания, не охватываются существующей регистрационной системой. В то же время, к наличию регистрации фактически привязаны механизмы реализации практически всех прав и свобод человека и гражданина. Бездомные сталкиваются со многими барьерами, в том числе отсутствием средств, необходимых на восстановление паспорта, отсутствием доступа к еде, питьевой воде, невозможностью самостоятельно сделать запросы в органы исполнительной власти и собрать все необходимые справки и документы, невозможностью добраться до инстанций в связи с отсутствием средств на оплату транспорта, соблюдать санитарно-гигиенические нормы и т. д. Бездомным проблематично официально трудоустроиться без регистрации по месту жительства или пребывания. При этом встать на учет в качестве безработного возможно, только имея регистрацию по месту жительства. В результате недоступности амбулаторной и плановой стационарной помощи, которая предоставляется при наличии полиса ОМС (а для этого необходим паспорт), в больницы бездомные попадают только в крайне тяжелых случаях, часто становясь инвалидами. Бездомные люди практически не имеют доступа к существующей системе социальной защиты населения. Социальные услуги (пособия, выплаты и компенсации, в том числе на детей) для бездомного и человека без регистрации и членов его семьи недоступны. Кроме того, действующие программы недостаточны, чтобы поддержать человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, и, тем более, дать ему возможность эту ситуацию преодолеть.

В этих условиях гражданин без регистрации и его семья находятся в состоянии крайней бедности и депривации, они фактически лишены источников дохода и не могут поддерживать достаточный жизненный уровень.

Социальные неравенства

Россия отличается высоким уровнем дифференциации по доходам, в основе которого лежит высокая межотраслевая и внутриотраслевая дифференциации оплаты труда, разрыв между средней пенсией и средней заработной платой. Если доля доходов 20 % наиболее обеспеченного населения в общем объеме доходов населения с 1990 г. выросла с менее чем трети до почти 48 %, а следующих 20 % осталась практически неизменной, то три нижних квинтиля заметно ухудшили за это время свое положение. Доля доходов первого квинтиля в общем объеме доходов за последние 20 лет сократилась практически вдвое, а второго — в полтора раза. По мере экономического роста наблюдается и рост неравенства.

Существенный вклад в неравенство вносит неразвитость механизмов выравнивания доходной обеспеченности на различных этапах жизненного цикла (ипотечное кредитование, включая обратную ипотеку; накопительная часть пенсии; образовательные кредиты) и содействия трудовой миграции. Предпринимательская активность, бурно развивавшаяся в начале 1990-х годов, оказалась в фазе стагнации: в 1993 г. доходы от предпринимательской деятельности составляли 18,6 % от доходов населения, а в 2007—2010 гг. — 9—10 %. Рассчитывать на вхождение в средний класс за счет доступа к предпринимательским доходам могут, согласно обследованиям населения, не более 5 % российских семей. Доходы от собственности и финансовых активов составляют около 8 % от доходов населения, но только 2 % домохозяйств отмечают их как значимый источник денежных поступлений, 3 % домохозяйств располагают сбережениями свыше 1,5 млн рублей⁸.

Легитимность неравенств определяется не только их глубиной, но и обуславливающими их факторами. С точки зрения населения, нелегитимными факторами неравенства являются территориальные различия в доходах и отраслевые различия в заработках на однотипных рабочих местах (разрыв в средних зарплатах работников однотипных или идентичных профессиональных статусов в различных отраслях доходил в 2009 г. до 3,2 раз). При этом наблюдается ослабление или полная «закупорка» социальных лифтов:

- *участие на рынке труда перестает быть гарантией безбедного существования* (типичный российский феномен — «работающие бедные»). Это снижает стимулы к труду, способствует расширению зоны «застойной бедности»;
- начиная с 2007 г. наблюдается *снижение позитивного влияния уровня образования на неравенство*. Разрыв в доходах групп, различающихся по уровню образования, сокращается; растет неравенство внутри однотипных по образованию групп.

Результатом сложившейся в последние 5—7 лет ситуации выступает *ухудшение социально-психологического состояния россиян несмотря на выход страны из кризиса*. Если раньше причины их недовольства вытекали прежде всего из неудовлетворенности своей индивидуальной ситуацией, то сейчас это уже следствие *несовпадения реальности с социо-культурными нормами групп россиян, рассматриваемых как социальная база модернизации*. Особенно ярко эти процессы проявляются в ранее спокойной Москве, где социальные неравенства всегда были наиболее глубоки, но где в последние годы наиболее сильно ощущается закрытие существовавших ранее «социальных лифтов».

Существующая налоговая политика не способствует сокращению неравенства и преодолению бедности в силу нескольких причин:

⁸ Данные РМЭЗ НИУ ВШЭ, 2010.

- С заработных плат наименее обеспеченных взимаются страховые взносы (часть из которых, например, 10%-ный солидарный тариф на пенсионное обеспечение, является в чистом виде налогами), размер которых чрезвычайно высок для стран ОЭСР.

В то же время свыше определенного порога данные взносы вообще не взимаются. Такая ситуация приводит к распространению нелегальной занятости, вытеснению относительно дешевой российской рабочей силы мигрантами, выплате заработной платы «в конвертах» (что снижает пенсионные права беднейших слоев населения), снижению уровня оплаты труда беднейшим слоям населения, усилению официально регистрируемой дифференциации заработных плат и замедлению темпов экономического роста. Кроме того, повышение страховых взносов в 2011 году привело к увеличению обращений граждан за жилищными субсидиями и росту расходов бюджета.

- Система стандартных вычетов по НДФЛ никак не приспособлена для помощи беднейшим слоям населения:
 - ✓ «универсальный» налоговый вычет в размере 400 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 40 000 рублей. Это означает, что работник с доходами на уровне среднероссийского прожиточного минимума может пользоваться данным вычетом всего лишь полгода. *А максимальное увеличение его доходов за счет применения вычета составит 312 руб. в год, что эквивалентно 0,4 % годового прожиточного минимума работника;*
 - ✓ налоговый вычет на ребенка в размере 1000 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 280 000 рублей. Это означает, что *максимальное увеличение доходов семьи с одним ребенком за счет применения вычета составит 1560 руб. в год, что эквивалентно 3 % годового прожиточного минимума ребенка.*

Проблемы и риски

1. Концентрация бедности в семьях с детьми подрывает будущее нации.
2. «Закупорка» социальных лифтов (образование, рынок труда, внутренняя трудовая миграция) приводит к следующим негативным явлениям:
 - общество воспринимает сложившийся уровень неравенства как несправедливый, что создает социально-политическую нестабильность;
 - весьма распространенный в России феномен «работающие бедные» при отсутствии социальных лифтов может привести к расширению зоны застойной бедности.
3. Система социальной помощи и налоговая система не направлены на помощь беднейшим слоям населения и вывод хотя бы части бедных семей на самообеспечение.

2. Сценарии

Можно выделить следующие сценарии политики борьбы с бедностью и сокращением неравенства:

- 1) инерционный;
- 2) уравнилельно-популистский;
- 3) радикально модернизационный;
- 4) умеренно модернизационный.

В рамках каждого из указанных сценариев по сокращению неравенства и преодолению бедности необходимо обеспечить реализацию мер по преодолению крайней, экстремальной бедности и депривации, представленных ниже.

Меры по преодолению крайней, экстремальной бедности и депривации

1. Внедрение и развитие программы минимального гарантированного дохода с целью защиты малоимущего населения от крайней, экстремальной бедности, для обеспечения определенного уровня минимального гарантированного дохода лицам, находящимся в состоянии крайней бедности.
2. Внедрение и развитие программы «продуктовых талонов» с целью преодоления таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание.
3. Проведение мониторинга крайней бедности, в том числе организация статистического учета бездомных людей и их потребностей.
4. Определение и закрепление социальной работы с бездомными людьми в качестве отдельного полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.
5. Разработка стратегии по профилактике и преодолению бездомности, определяющей:
 - направления профилактики попадания людей в ситуацию бездомности;
 - основные направления по работе с бездомными людьми в целях ресоциализации и реинтеграции попавших в трудную жизненную ситуацию.
6. Создание и развитие комплексных программ содействия включению бездомных людей в жизнь общества в субъектах Российской Федерации.
7. Организация регистрационного учета населения независимо от жилых помещений и учреждений. Внесение изменений в нормативные правовые акты, в которых реализация прав граждан ставится в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания.
8. Развитие межведомственного подхода в решении проблем бездомности. Закрепление в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативно-правовых актах необходимости участия в системе работы с бездомными иных органов публичной власти помимо органов социальной защиты субъектов РФ.
9. Снятие барьеров к восстановлению бездомными людьми документов, удостоверяющих личность. Оформление гражданства бездомным людям, подтверждение гражданства которых в существующих правовых условиях невозможно.
10. Оказание содействия бездомным в поиске подходящей работы и учет их в качестве безработных.

11. Обеспечение доступа бездомных к медицинской помощи без наличия полиса ОМС и документов, удостоверяющих личность. Обеспечение доступности гигиенических услуг (душ, стирка одежды, туалет) для бездомных.
12. Включение учреждений, предоставляющих услуги бездомным (приютов, ночлежек, социальных гостиниц и др.), в региональные и местные нормативы градостроительного проектирования при планировании развития территорий.

Инерционный сценарий

Система социальных лифтов, трансфертов населению и налоговая система остаются неизменными. Расходы на социальную политику фиксируются в процентах к ВВП.

Прогнозируемые результаты:

- В дальнейшем экономический рост не будет приводить к быстрому сокращению бедности, как это было в 2000—2007 годах. Напротив, отсутствие социальных лифтов и ограничения в доступе к социальной защите у 50 % бедных будут способствовать медленному сползанию в зону «застойной бедности» все новых слоев населения. Отсутствие адресной социальной помощи не даст решить эту проблему с помощью вливания бюджетных ресурсов.
- Неравенство в доходах и обладании имуществом не будет существенно сокращаться, возможен даже его рост.
- Субъективное восприятие неравенства населением будет постоянно ухудшаться.
- В городах будет постепенно формироваться «нижний класс», часть которого будет состоять из относительно молодых людей, получивших хоть и плохое, но формально высшее образование, и претендующих на достаточно высокий уровень оплаты труда. Эта часть «нижнего класса» станет постоянным источником социальной нестабильности.

Основным политическим вызовом данного сценария является самоуспокоенность элиты, так как «покупка» голосов пенсионеров обеспечивает хорошие результаты на выборах, а беднейшие слои населения пока относительно равномерно распределены между селом и городом и электоральной силы не представляют.

Данному сценарию присущи следующие риски:

- риск роста социального недовольства тех групп граждан, на которых не распространяется основной объем социальной помощи государства: нечиновный средний класс, бедные семьи с детьми (особенно живущие в крупных городах);
- риск роста социального недовольства традиционно опекаемых государством групп граждан в случае сокращения социальной помощи из-за ухудшения ситуации с бюджетом (отсутствие проверки на нуждаемость и эффективных социальных лифтов делают невозможным достижение социального консенсуса по сокращению расходов в условиях ужесточения бюджетных ограничений).

Уравнительно-популистский сценарий

Основной идеей сценария является *механистическая борьба с проявлениями неравенства при игнорировании причин его возникновения и искажений в экономике*, которые неизбежно возникнут при проведении такой политики.

Основными мерами сценария являются *введение прогрессивного подоходного налога и усиление регулирования рынка труда* (в данном случае — повышение минимальной зарплаты, например, до 150 % от прожиточного минимума трудоспособного человека, регулирование минимального уровня зарплаты в рамках тройственных соглашений с разбивкой по предполагаемым рабочими местами уровням квалификации).

Прогнозируемые результаты:

- рост уклонения от уплаты налогов, в результате чего у государства сократятся возможности для помощи наиболее нуждающимся слоям населения;
- сокращение формальной занятости, перевод работников на неполный рабочий день, чрезмерное развитие совместительства;
- формально произойдет существенное сокращение неравенства, но из-за того, что богатые будут больше уклоняться от уплаты налогов, в реальности из-за снижения прогрессивности налогообложения неравенство вырастет;
- более жесткое регулирование рынка труда отрицательно скажется на занятости, в результате чего вырастут барьеры на вход на рынок труда. В этих условиях уровень абсолютной бедности может вырасти, при этом более динамично будет расширяться и зона «застойной бедности»;
- субъективное восприятие неравенства на первоначальном этапе существенно улучшится. Однако при появлении первых отрицательных результатов уравнилельно-популистской политики наступит резкое разочарование.

Основной политический риск данного сценария — неприятие его верхней частью среднего класса (в том числе работодателями), которая не приемлет идею прогрессивного подоходного налога на уровне идеологии и научилась эффективно обходить избыточно жесткие требования российского трудового законодательства. При усилении давления на данную группу населения она может либо оказать организованное сопротивление, либо начать более активно эмигрировать за границу (вывод капиталов и «создание запасных аэродромов» эта группа населения начала уже давно).

Радикально-модернизационный сценарий

Этот сценарий подразумевает в первую очередь всестороннее *«разблокирование социальных лифтов»*:

- максимальное дерегулирование ведения бизнеса;
- повышение доступности качественного образования для беднейших слоев населения (образовательные кредиты, значимые стипендии для детей из малоимущих семей, создание при ведущих вузах подготовительных отделений для одаренных детей из малообеспеченных семей);

- введение эффективного контракта во всех отраслях бюджетной сферы, что должно «выстроить карьерные лестницы» в образовании, здравоохранении, правоохранительных органах, армии (с переводом последней на контрактную основу).

В *налоговой сфере* предлагается:

- радикальное снижение тарифа страховых взносов, снижение их регрессивности, в перспективе — объединение страховых взносов (за исключением накопительной составляющей пенсионного обеспечения) с НДФЛ;
- увеличение стандартных налоговых вычетов по НДФЛ до прожиточного минимума;
- введение налога на недвижимость физических лиц, в т. ч. как способа сокращения имущественного неравенства.

В сфере *бюджетного федерализма*:

- формализация финансовой помощи регионам с акцентом на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- стимулирование территориальной мобильности населения, развития агломераций и оптимизации системы расселения.

В *социальной политике* — расширение адресности социальных выплат с внедрением социального контракта.

Основной риск данного сценария состоит в том, что он явно выходит за рамки сферы социальной защиты. Его реализация требует модернизации практически всех сторон общественной жизни и может сопровождаться значительными социально-политическими потрясениями.

Кроме того, даже в сфере соцзащиты приоритетность гуманитарной функции социальной политики (помощь наиболее нуждающимся слоям населения) находится в противоречии с исторически сложившейся в России традицией предоставления помощи «заслуживающим» ее категориям граждан (пожилые; дети и молодежь из бедных семей, «не виноватые» в своей бедности и т. д.) и отрицанием права на помощь неработающего и люмпенизированного взрослого населения безотносительно к его доходу.

Это противоречие может быть смягчено *введением социального контракта*, когда к *реципиентам социальной помощи предъявляются встречные требования со стороны общества*. Однако сокращение помощи заслуженным категориям даже при максимально эффективном и общественно приемлемом перераспределении ресурсов, скорее всего, будет достаточно болезненным. В таблице представлено сравнение плюсов и минусов категориального и адресного подходов к социальной защите.

Таблица 5

Категориальный и/или адресный подход к социальной защите

Ключевые характеристики и	Категориальный подход	Проверка на нуждаем	Примечание
---------------------------	-----------------------	---------------------	------------

		ость	
Стабильность системы социальной помощи	+	–	Внедрение адресного подхода требует кардинальной перестройки существующей системы соцзащиты, требующей участия всех уровней власти
Общественное восприятие системы как справедливой	+	±	Категориальная система воспринимается обществом как справедливая (социальная помощь как признание общественных заслуг) Адресная помощь означает перераспределение средств в пользу малоимущих слоев населения, что может вызвать неоднозначную реакцию: с одной стороны, малоимущие больше нуждаются в поддержке, с другой, их «заслуги» перед обществом зачастую не столь велики, как у социальных групп, соцподдержка которых при внедрении данного подхода сократится
Простота администрирования	+	–	Внедрение адресного подхода (means testing) потребует развития системы проверки доходов и/или расходов домашних хозяйств
Экономичность	–	+	Адресный подход позволит сэкономить значительные ресурсы за счет отказа от оказания помощи обеспеченным слоям населения Данный тезис справедлив в случае, если он будет применен к значительной доле средств на социальную поддержку. В противном случае рост расходов на администрирование превысит выгоды от исключения небедных слоев населения из числа получателей пособий
Нейтрализация иждивенческих настроений	–	±	Адресная помощь снижает иждивенческие настроения ее получателей только в случае применения «социальных контрактов»
Возможность преодолеть абсолютную бедность	–	+	Категориальный подход не позволяет преодолеть бедность: <ul style="list-style-type: none"> • значительные ресурсы тратятся на помощь небедным слоям населения; • многие бедные не относятся к легко определяемым группам населения; • «боливар не выдержит двоих»: действующая система категориальных льгот оттягивает на себя ресурсы, не позволяя регионам создать полноценную универсальную программу помощи бедным

Умеренно-модернизационный сценарий

Основная идея данного сценария заключается в *гармонизации действий в распределении полномочий между рынками, государством и семьей* по обеспечению благосостояния на различных этапах жизненного цикла семьи инструментами модернизационного развития. Он предполагает :

1. Разработку новой методологии определения и измерения бедности и неравенства, ориентированной на развитие, снижение социальной напряженности, повышение международного статуса России.
2. Мониторинг влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной политики, государственных инвестиций в экономику, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости.
3. Формирование профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов. В этом случае вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот.
4. Развитие рынка услуг по уходу, особенно по уходу за пожилыми.
5. Создание новых ипотечных продуктов, содействующих трудовой мобильности и выравниванию условий жизни на различных этапах жизненного цикла.

Данный сценарий подразумевает более мягкую рационализацию системы социальной помощи и привлечение дополнительных ресурсов для улучшения положения семей с детьми. В рамках данного сценария предлагается до 2020 года приоритетным направлением социальной помощи сделать поддержку семей с детьми:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.

Последняя мера предполагает доведение доходов семьи с детьми до определенного уровня. Механизм доведения до получателя можно сделать аналогичным региональной доплате к пенсиям. Дополнительно в данном сценарии предусматривается создание инструментов поддержки беднейших слоев населения с целью ликвидации крайних форм бедности и социального контроля за маргинализацией.

Для мобилизации ресурсов на увеличение пособий на детей из бедных семей возможно использовать следующие механизмы:

- монетизировать льготы на ЖКУ и далее индексировать их ниже инфляции;
- ужесточить правила предоставления льгот для вновь входящих и работающих.

Достоинства данного сценария:

- реализуемость в сложившихся институциональных условиях;

- электоральная привлекательность (в отличие от масштабного реформирования в рамках предыдущего сценария, где неизбежно будут выигравшие и проигравшие, здесь предлагается привлечение дополнительных ресурсов в сферу социальной защиты и их использование для улучшения одновременно наиболее нуждающейся и общественно признанной категории населения — семей с детьми);
- ориентация на концепцию человеческого развития и адекватные модернизационному развитию дифференцированные и профилированные инструменты развития и управления.

Недостатки сценария (в части соцзащиты):

- рост бюджетных расходов, если не будет реализована модернизация системы категориальных льгот;
- в системе расходов на социальную защиту сохраняется высокий удельный вес расходов на социальные выплаты, предоставляемые без контроля доходов: покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда; пособия по безработице; компенсации расходов на ДДУ.

Предложенный ниже набор мер представляет собой сочетание умеренного и радикального подходов к модернизации политики по борьбе с бедностью и сокращению неравенства.

3. Меры по реализации умеренно- и радикально-модернизационного сценариев

(подробнее см. в Приложении)

Умеренно-модернизационный сценарий

1. Развитие системы пособий для бедных семей с детьми.

1.1. Предоставление пособий на основе:

- a) категориальных критериев (наличие детей и др.),
- b) контроля доходов,
- c) предоставления помощи на основе принципов социального контракта: обязательная занятость неработающих трудоспособных и другие дифференцированные условия контракта.

За счет пособия индивидуальный доход ребенка, складывающийся из среднедушевых доходов семьи и пособия, увеличивается до прожиточного минимума (ПМ) при ограничении максимального размера пособий 0,5 ПМ — минимальные расходы на обеспечение питания и самой дешевой одеждой.

1.2. Введение практики предоставления авансированного финансирования данного пособия в период подготовки к школе.

1.3. Ресурсы на внедрение данного пособия берутся в рамках сжатия программы категориальных льгот за счет:

- окончательной монетизации;
- индексации ниже инфляции;
- отмены льгот для работающих пенсионеров (возможно, постепенной, например, если зарплата и пенсия превышает 3 ПМ, затем 2 ПМ, затем 1,5 ПМ);
- ужесточения правил входа для вновь вступающих в систему (предоставлять льготы только бедным).

1.4. Стоимость программы.

- Реализация данной модели модернизации пособий для детей из бедных семей потребует увеличения расходов в реальном выражении, без учета инфляции, 4 раза. Предлагается сценарий плавного ежегодного повышения среднего размера пособия на 15 %.

2. Разработка и внедрение новых инструментов определения и измерения бедности и неравенства:

2.1. Относительной линии бедности для мониторинга социальной напряженности. Предварительная апробация на данных 2010 г. относительной линии бедности, определяемой как 60 % от медианного дохода, свидетельствует о том, что уровень бедности в данном случае повышается с 12,8 до 20,3 %, но он коррелирует с показателями социальной

напряженности и снижает неравенство (Приложение 3).

2.2. Эквивалентных шкал для приведения доходов семей различного состава к сопоставимому виду, внедрение которых снижает абсолютную бедность, нейтрально к уровню относительной бедности, но меняет социально-демографический профиль бедности, повышая уровень бедности среди пожилых и снижая детскую бедность (соответствующие расчеты представлены в Приложении 3).

2.3. Разработка и внедрение в практику статистического наблюдения индекса человеческих возможностей, определяющего степень равенства доступа различных групп населения к базовым социальным услугам (описание в Приложении 1).

3. Внедрение в практику принятия управленческих решений экспертизы факторов, влияющих на динамику бедности и неравенства:

3.1. Проведение обследований бюджетов и условий жизни населения силами Росстата и независимых обследований населения.

3.2. Ежегодный мониторинг равенства возможностей различных социальных групп населения в доступе к государственным услугам образования, здравоохранения, культуры и спорта.

3.3. Подготовка раз в три года силами одного из ведущих аналитических центров доклада о влиянии программ развития на неравенство и бедность, что позволит гармонизировать экономические и социальные цели развития. Данный доклад должен включать экспертизу влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной, налоговой, бюджетной и инвестиционной политики, изменений на рынке труда, программ, реализуемых через институты развития политики.

4. Меры содействия развитию рынка социальных услуг в сфере социальной защиты:

4.1. Создание государственной грантовой программы для поддержки некоммерческих организаций, ориентированных на оказание услуг для пожилых.

4.2. Через Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, распространение лучших практик социального сопровождения семей с детьми.

5. Внедрение ипотечных продуктов, направленных на развитие человеческого потенциала (описание продуктов представлено в Приложении 4):

5.1. Создание и внедрение обратной ипотеки, позволяющей пожилым повышать текущие доходы. В целом механизм обратного ипотечного кредита сводится к следующему: банк оценивает имеющуюся в собственности потенциального заемщика недвижимость и рассчитывает максимальную сумму кредита, которую он готов выдать под ее залог. Пенсионер закладывает находящееся у него в собственности жилье, взамен чего банк выплачивает ему деньги по определенной схеме: либо в виде единовременной выплаты, либо в виде периодических платежей, образующих сумму основного долга. При наступлении заранее оговоренного события кредит погашается через продажу недвижимости. Обратная ипотека по своему механизму похожа на договор ренты или пожизненного содержания с

иждивением, существующий в российском законодательстве.

5.2. Создание и внедрение ипотечных продуктов, ориентированных на поддержку внутренней трудовой миграции. Российская практика делового оборота в сфере недвижимости имеет короткий путь развития и нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разнесенные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая высокую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный кредитный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилья. В его рамках предлагается выкуп жилья у трудовых мигрантов и содействие в приобретении нового жилья по месту переезда.

5.3. Институциональными агентами, обеспечивающими вывод данных продуктов на рынок, помимо домохозяйств и банков, являются АИЖК (АРИЖК), государство и страховые компании.

Радикально-модернизационный сценарий

Универсальное пособие по бедности заменяет:

- пособие по безработице;
- материальную помощь;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- компенсация части родительской платы в учреждениях и организациях дошкольного образования;
- выплаты по оплате услуг ДОО семьям с низкими доходами;
- помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (за исключением пострадавших от чрезвычайных ситуаций);
- помощь лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода;
- помощь малоимущим гражданам;
- финансирование молочной кухни;
- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- **базовую часть пенсии** (данный переход осуществляется поэтапно: начиная с 2015 года — 5 % базовой части пенсии переводится в систему помощи бедным слоям населения, далее идет замещение по 5 % ежегодно);
- федеральную и региональную доплаты к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума;
- **возможна постепенная интеграция категориальных льгот в универсальное пособие по бедности.**

Предоставление универсального пособия по бедности является собственным полномочием субъектов РФ. Для стимулирования регионов к введению универсального пособия используется **инструмент широкоцелевой (блочной) субсидии.** Для этого нужно:

- 1) **Установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства.** При этом, скорее всего, целесообразно оценивать нуждаемость домохозяйства по потребительским расходам, а не по доходам. Этот подход с успехом используется в данных целях во многих странах, и переход от оценки доходов к оценке расходов домохозяйств может существенно повысить эффективность системы социальной защиты малоимущих в России.

В настоящее время даже среди участников адресных социальных программ по нуждаемости высока доля получателей, не являющихся бедными. Это связано как с правилами программ (отсутствием учета всех доходов получателей и учетом доходов индивидуумов, а не доходов домохозяйств (семей) и подходами к определению нуждаемости, основанными не только на определении бедности), так и со сложностью проверки уровня доходов заявителей.

- 2) **Разработать на федеральном уровне методiku индикаторного теста на проверку нуждаемости** (проху means testing)⁹ с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографического состава домохозяйства, наличия определенных предметов длительного пользования, качества жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости.

- 3) **Предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта.** Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты как одно из направлений расходования средств блочного трансферта, должен:

- **ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне.** При этом на федеральном уровне возможно предоставить регионам право выплаты универсального пособия по бедности как в виде денежной помощи, так и в виде «пакета», состоящего из денежной помощи, ваучеров на различные социальные услуги и продовольственных талонов;
- **отказаться от индексации категориальных выплат сверх инфляции** (возможно, рассмотреть и более радикальный сценарий: отказ от индексации категориальных выплат, отказ от некоторых категориальных льгот);
- **отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты** (возможно, рассмотреть и более радикальные сценарии, например, отказ от новых назначений категориальных льгот);
- **направлять все или оговоренную часть сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий средств на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств;**

⁹ Вероятность принадлежности к категории бедных от наблюдаемых характеристик домохозяйств и условий их проживания может быть вычислена при помощи регрессионного анализа.

- **принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение**¹⁰. Социальная поддержка оказывается при условии обязательного заключения социального контракта, предусматривающего социальную адаптацию трудоспособных незанятых членов домохозяйства (включая получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости, участие в программах реабилитации от алкогольной зависимости, участие в общественных работах и др.).

Если в регионе (с учетом территориальной доступности) есть хоть одна незанятая вакансия на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, но не занял, выплата пособия приостанавливается. Эта мера также позволит ограничить участие в программах заявителей, скрывающих доходы, которые, как правило, не претендуют на такие формы поддержки.

Кроме того, если в других регионах есть возможность аренды социального жилья и есть вакансии на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, его отказ от переезда и занятия данной вакансии влечет приостановление получения пособия. Исключения могут быть сделаны только в случае невозможности переезда из-за состояния здоровья лиц, находящихся на иждивении у получателя пособия.

Увеличение прогрессивности налоговой системы как способ снижения неравенства

1. Введение налога на недвижимость физических лиц как способ повысить имущественное равенство.
2. Повышение прогрессивности обложения доходов с помощью увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (особенно на детей) до уровня прожиточного минимума.

Цена меры: 10 % поступлений по НДФЛ — 0,4 % ВВП.

Мера реализуется в качестве права региональных властей повысить стандартные вычеты до уровня прожиточного минимума. При этом целесообразно рекомендовать регионам распространить повышенный вычет только на двух детей, как это делается в развитых странах (дальнейшее увеличение числа детей не должно приводить к увеличению вычета).

В этих условиях максимальную выгоду получит семья с двумя детьми, имеющая доход в 3,8 прожиточных минимума, где работают оба супруга. Такая семья только за счет увлечения стандартных вычетов по НДФЛ получит около 3 тыс. руб. в месяц, что будет эквивалентно 12%-ному росту ее доходов.

3. Повышение прогрессивности обложения заработной платы с помощью изменения шкалы страховых взносов:
 - установить универсальную ставку страховых взносов на уровне 20 % (все льготы отменяются);

¹⁰ Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.

- установить обложение высоких заработных плат солидарным взносом на уровне 3—5 %.

**«Дорожная карта» реализации ключевых мер
государственной политики по сокращению неравенства и
преодолению бедности**

пп.	Наименование задачи, мероприятия	Сроки реализации
1.	Развитие системы пособий для бедных семей с детьми: модернизация ежемесячного пособия для бедных семей с детьми	2012 г.
1.1.	Разработка проекта постановления Правительства РФ «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату социального пособия малоимущим семьям с детьми»	2012 г.
1.2.	Внесение изменений в Федеральный закон о «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» с целью финансового обеспечения введения субсидий из федерального бюджета на выплату социального пособия малоимущим семьям с детьми в субъектах РФ	2012 г.
1.3.	Разработка нормативных правовых актов Минздравсоцразвития РФ, связанных с введением конкурса на получение субсидий из федерального бюджета на выплату социального пособия малоимущим семьям с детьми, включая приказы Минздравсоцразвития РФ «О распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату социального пособия малоимущим семьям с детьми» и «Об утверждении формы отчета о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату социального пособия малоимущим семьям с детьми»	2012 г.
1.4.	Внесение изменений в Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в части положений, касающихся ежемесячного пособия на ребенка	2012 г.
1.5.	Разработка проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение социального пособия малоимущим семьям с детьми»	2012 г.
1.6.	Организация конкурса на предоставление субсидий субъектам РФ на увеличение размера ежемесячного пособия для бедных семей с детьми	2012 г.
1.7.	Разработка методических рекомендаций Минздравсоцразвития РФ о совершенствовании процедур контроля доходов заявителей и получателей ежемесячного пособия для бедных семей с детьми, а также внедрении механизма социального контракта	2012 г.
2.	Модернизация системы категориальных льгот	2012—2020 гг.
2.1.	Нормативное правовое обеспечение предоставления существующих категориальных льгот для лиц, не получающих льготы в настоящее время, на основе процедур контроля доходов заявителей	2012 г.
2.2.	Нормативное правовое обеспечение поэтапной отмены льгот для работающих пенсионеров	2013—2015 гг.
2.3.	Нормативное правовое обеспечение монетизации льгот на ЖКУ с дальнейшей индексацией их ниже уровня инфляции	2013—2015 гг.

пп.	Наименование задачи, мероприятия	Сроки реализации
2.4.	Нормативное правовое обеспечение монетизации других льгот	2015—2020 гг.
3.	Разработка и внедрение новых инструментов определения и измерения бедности и неравенства	2013—2015 гг.
3.1	Разработка нормативных правовых актов Росстата и внесение изменений в действующие нормативные правовые акты Росстата в связи с внедрением относительной линии бедности, эквивалентных шкал, индекса человеческих возможностей	2013—2015 гг.
3.2.	Внесение изменений в постановления Правительства РФ от 17.02.1999 № 192 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» и от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»	2013—2015 гг.
4.	Внедрение в практику принятия управленческих решений экспертизы факторов, влияющих на динамику бедности и неравенства	
4.1.	Разработка нормативных правовых актов Росстата и внесение изменений в действующие нормативные правовые акты Росстата в связи с реализацией мониторинга бедности, социальной исключенности и развития адресных социальных программ	2013—2015 гг.
4.2.	Разработка проекта распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции мониторинга бедности, социальной исключенности и развития адресных социальных программ на период до 2020 года»	2013—2015 гг.
4.3.	Проведение обследования бюджетов и условий жизни населения	ежегодно
4.4.	Мониторинг равенства возможностей различных социальных групп населения в доступе к государственным услугам образования, здравоохранения, культуры и спорта	ежегодно, начиная с утверждения Концепции мониторинга
4.5.	Разработка проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки и распространения государственного доклада о факторах влияния на бедность и неравенство в Российской Федерации»	2013—2015 гг.
4.6.	Подготовка «Государственного доклада о факторах влияния на бедность и неравенство в Российской Федерации»	один раз в три года, начиная с утверждения Правил разработки и распространения государственного доклада
5.	Меры содействия развитию рынка социальных услуг в сфере социальной защиты	2013—2020 гг.
5.1.	Организация Минздравсоцразвития РФ конкурса на получение грантовой поддержки среди некоммерческих организаций, ориентированных на оказание услуг для пожилых	2013-2015 гг.
5.2.	Организация Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, конкурса проектов, посвященных социальному сопровождению семей с детьми	2013—2015 гг.
5.3.	Нормативно-правовое обеспечение и внедрение обратной ипотеки	2015—2020 гг.
5.4.	Нормативно-правовое обеспечение и внедрение ипотечных продуктов, ориентированных на поддержку внутренней трудовой миграции	2015—2020 гг.
6.	Создание инструментов поддержки беднейших слоев населения с целью ликвидации крайних форм бедности и деприваций	2012—2020 гг.
6.1.	Внесение изменений в Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-	2012 г.

пп.	Наименование задачи, мероприятия	Сроки реализации
	ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» с целью совершенствования мер, направленных на борьбу с крайними формами бедности и деприваций	
6.2.	Нормативно-правовое обеспечение системы «продуктовых талонов» и программы гарантированного минимального дохода	2013—2015 гг.
6.3.	Внедрение системы «продуктовых талонов» и программы гарантированного минимального дохода	2013—2015 гг.
6.4.	Внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации с целью снятия законодательных барьеров к получению бездомными людьми услуг, связанных с регистрацией по месту жительства и пребывания (медицинская и социальная помощь, социальное жилье и др.)	2013—2015 гг.
6.5.	Определение и закрепление социальной работы с бездомными людьми в качестве отдельного полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления	2013—2015 гг.
6.6.	Закрепление в отраслевых федеральных законах и подзаконных НПА необходимости участия в системе работы с бездомными иных органов публичной власти, помимо органов социальной защиты субъектов РФ	2013—2015 гг.
6.7.	Разработка стратегии по профилактике и преодолению бездомности	2013—2015 гг.
6.8.	Разработка нормативных правовых актов Минздравсоцразвития РФ, связанных с введением конкурса на получение субсидий из федерального бюджета на развитие и совершенствование работы с бездомными людьми, включая приказы Минздравсоцразвития РФ «О распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие и совершенствование работы с бездомными людьми» и «Об утверждении формы отчета о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие и совершенствование работы с бездомными людьми»	2015—2020 гг.
6.9.	Организация Минздравсоцразвития РФ конкурса на предоставление субсидий субъектам РФ на развитие и совершенствование работы с бездомными людьми	2015—2020 гг.

Предлагаемая шкала тарифа на обязательное пенсионное страхование

в % от заработной платы

Налоговая база	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Солидарный тариф (или финансирование базовой части пенсии)	Страховой тариф — всего	Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН)
	На финансирование страховой части пенсии		На финансирование накопительной части пенсии				
	Для лиц 1966 года рождения и старше	Для лиц 1967 года рождения и моложе	Для лиц 1966 года рождения и старше	Для лиц 1967 года рождения и моложе			
230 % от среднероссийской з/п	14	8	0	6	0	14	20
Свыше 230 % от среднероссийской з/п	0				5	5	5

Этот вариант имеет следующие достоинства (подробнее см. в главе 6 о реформе пенсионной системы):

- финансирование накопительной части пенсии увеличивается, а страховой — остается на уровне 2011 года, что обеспечивает стабильность пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- снижается тариф на невысокие заработные платы. В результате данный вариант является наилучшим для рынка труда, так как снижается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и конкурентоспособности российской экономики. **Снижение тарифа страховых взносов позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;**
- снижение обложения невысоких заработных плат при некотором повышении налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от выплаты заработной платы «в конвертах», когда значительная часть фонда оплаты труда выплачивается в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, а затем неофициально перераспределяется остальным сотрудникам;
- уровень тарифа, двухступенчатая шкала, а также порог шкалы (отношение порога шкалы к средней заработной плате) типичны для стран ОЭСР;
- устанавливаемый порог отчисления для страховой и накопительной части пенсии в размере порядка 230 % от средней заработной платы обеспечивает территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в

регионах, где заработная плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем, данный вариант не создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.

Увеличение равенства доступа к базовым социальным услугам

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов позволяет повысить доступность для населения бюджетных услуг сопоставимого качества (выравнивающий трансферт должен стать основным каналом финансовой помощи регионам, его доля в общем объеме межбюджетных трансфертов должна быть не менее 50 %). Усиление выравнивания будет способствовать снижению уровня бедности, рассчитанного в соответствии с депривационным подходом.

Стимулирование территориальной мобильности населения (особенно молодежи и семей с детьми) повышает доступность выхода на наиболее перспективные рынки труда и получения высококачественных бюджетных услуг

Для этого на федеральном уровне целесообразно на конкурсной основе выделять субсидии на финансирование проектов, направленных на развитие городских агломераций, строительство социального жилья, финансирование переезда семей с детьми из неперспективных территорий.

**«Индекс возможностей человека» как показатель
равенства возможностей в России**

В идеальном мире пол, место рождения и уровень доходов семьи служат лишь нейтральным фоном и не влияют на будущее человека. Но в реальной жизни эти факторы имеют очень большое значение, предопределяя шансы на доступ к базовым услугам, таким как образование, здравоохранение, или иным государственным услугам. «Индекс возможностей человека» (ИВЧ), предложенный Всемирным банком, объединяет в себе несколько показателей доступа и позволяет измерять то, насколько страны и регионы сумели обеспечить всеобщий доступ к базовым услугам для разных групп населения. С помощью этого индекса можно оценивать качество базовых государственных услуг (образование, здравоохранение, доступ к жилью), а также широкий спектр других показателей, которыми пользуются все основные социально-экономические группы, регионы и муниципалитеты, с разбивкой по уровню дохода. Такая оценка производится по шкале от 0 до 100 баллов, где 100 означает, что страна, регион или муниципалитет смогли обеспечить всеобщий охват.

Предлагаемый индекс может использоваться в России органами власти на федеральном и региональном уровне с тем, чтобы совершенствовать свои подходы в части предоставления услуг. Это — новый, перспективный способ осуществления социальной политики с учетом наблюдаемого эффекта, когда основной акцент делается не на достижении равных результатов, но на том, чтобы дать каждому равные возможности с точки зрения доступа к государственным услугам. ИВЧ может оказаться для региональных органов власти полезным инструментом, так как на его базе можно выработать новые, поддающиеся мониторингу показатели, с помощью которых на региональном уровне можно судить о том, насколько успешны стратегии государства с точки зрения обеспечения равных возможностей.

За основу может быть принята методика, которая была разработана в рамках проекта, недавно осуществленного Всемирным банком в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна.

Оценки участия домохозяйств в социальных программах и их влияния на неравенство и бедность

Информационная база: РМЭЗ НИУ ВШЭ, взвешенный по людям, 2009, 4 кв. Выборка с постстратификационным взвешиванием: 3727 д/х, в которых 10 168 людей. Бедность по массиву: 22,2 %.

Таблица 1. Количество получателей социальных выплат и их бедность до и после социальных выплат¹¹

	<i>в людях, взвешенный файл</i>			<i>в % от выборки, по людям</i>			
	<i>Были бы бедными без выплат, а с ними — не бедные</i>	<i>Не бедные, независимо от выплат</i>	<i>Бедные, независимо от выплат</i>	<i>Были бы бедными без выплат, а с ними — не бедные</i>	<i>Не бедные, независимо от выплат</i>	<i>Бедные, независимо от выплат</i>	Были бы бедными без выплат
Социальные выплаты кроме пенсий: от соц. органов, два пособия на детей, субсидии и льготы на ЖКУ, топливо, ЕДВ, пособие по б/р — итоговая строка	264	7 651	2 253	2,6	75,2	22,2	24,8
Адресные выплаты (жил. субсидия и пособие на детей до 16 лет)	82	7 833	2 253	0,8	77,0	22,2	23,0
Жилищные субсидии и дотация на топливо	47	7 868	2 253	0,5	77,4	22,2	22,6
Пособие на детей до 16 (18) лет	48	7 867	2 253	0,5	77,4	22,2	22,6
Пособие на детей до 1,5 лет	32	7 883	2 253	0,3	77,5	22,2	22,5
Выплаты от соц. органов, кроме пенсий и дет. пособий	7	7 908	2 253	0,1	77,8	22,2	22,2
Льготы на ЖКУ	17	7 898	2 253	0,2	77,7	22,2	22,3
ЕДВ, единая денежная выплата	62	7 853	2 253	0,6	77,2	22,2	22,8

¹¹ Влияние социальных выплат на бедность — — выделено цветом.

Пособие по безработице	19	7 896	2 253	0,2	77,6	22,2	22,4
------------------------	----	-------	-------	-----	------	------	------

Таблица 2. Профиль получателей социальных выплат в зависимости от бедности и выплат (% от выборки по людям) и размер выплат

	в % от выборки, по людям					Доля выплат(ы) в доходах получателей, %	Сумма выплаты, руб. на домохозяйство	Сумма выплаты на д/х, в % от одного ПМ (ПМ= 5 144, 4 кв. 2009 г., все нас.)	Сумма выплаты на д/х, в % от средней зарплаты (18 637,5 руб., 2009 г.)
	всего	бедных	не бедных, в т. ч.:	из них те, кто был бы бедным без данной выплаты	не бедные до выплаты				
Социальные выплаты кроме пенсий: от соц. органов, два пособия на детей, субсидии и льготы на ЖКУ, топливо, ЕДВ, пособие по б/р — итоговая строка	56,6	14,1	42,5	2,6	39,9	8,2	1543	30,0	8,3
Адресные выплаты (жил. субсидия и пособие на детей до 16 лет) — подитог по двум видам выплат	24,7	10,0	14,7	0,8	13,9	4,8	855	16,6	4,6
Жилищные субсидии и дотация на топливо	8,5	2,1	6,4	0,5	5,9	6,0	1003	19,5	5,4
Пособие на детей до 16 (18) лет	18,0	8,7	9,3	0,5	8,9	3,8	644	12,5	3,5
Пособие на детей до 1,5 лет	5,1	2,2	2,9	0,3	2,5	13,7	3201	62,2	17,2

Выплаты от соц. органов, кроме пенсий и дет. пособий	1,5	0,3	1,2	0,1	1,1	10,1	2942	57,2	15,8
Льготы на ЖКУ	20,6	2,4	18,2	0,2	18,1	3,0	661	12,9	3,5
ЕДВ, единая денежная выплата	27,7	4,0	23,7	0,6	23,1	5,0	992	19,3	5,3
Пособие по безработице	4,6	1,8	2,8	0,2	2,6	12,8	2360	45,9	12,7

Таблица 3. Влияние социальных выплат на снижение дефицита доходов бедных посредством сравнения доходов до и после выплаты, и доля выплат, получаемых бедными

Виды выплат	Дефицит дохода бедных, % от ПМ	Дефицит дохода без данной выплаты, % от ПМ			Душевой дефицит дохода бедных семей, в рублях на человека	Душевой дефицит дохода без данной выплаты, руб. на человека			Дефицит дохода бедных семей, в рублях на д/х	Дефицит дохода без данной выплаты, руб. на домохозяйство			На сколько % уменьшается дефицит (текущий = 100 %) за счет выплат	Доля дефицита дохода сегодняшних бедных, преодоленного за счет выплат, %	Доля объема выплат, которые идут сегодняшним бедным, %
		все	бедные	не бедные		все	бедные	не бедные		все	бедные	не бедные			
Все социальные выплаты кроме пенсий	32,7	35,0	39,6	10,2	1 773	1 894	2 140	555	6 671	6 653	8 055	1 433	26,5	20,8	16,9
Адресные выплаты (жил. субсидия и пособие на детей до 16 лет) — подитог по двум видам выплат	34,3	35,2	37,3	9,5	1 862	1 919	2 032	516	7 509	7 576	8 193	1 616	11,3	9,1	26,5
Жилищные субсидии и дотация на топливо	30,6	31,4	36,7	7,2	1 716	1 762	2 061	399	5 580	5 502	6 702	1 053	25,2	20,1	20,0

Пособие на детей до 16 (18) лет	35,2	35,7	37,3	7,4	1 911	1 938	2 022	385	8 258	8 358	8 741	1 601	6,9	5,9	34,9
Пособие на детей до 1,5 лет	38,5	43,8	48,2	12,7	2 108	2 414	2 656	697	9 875	11 132	12 443	2 899	30,7	26,0	33,4
Выплаты от соц. органов, кроме пенсий и дет. пособий	19,7	25,0	27,5	14,8	1 295	1 591	1 758	911	5 483	5 251	7 442	1 584	53,0	35,7	8,3
Льготы на ЖКУ	19,6	21,8	23,1	2,9	1 144	1 262	1 338	170	3 707	3 947	4 335	352	18,0	16,9	8,3
ЕДВ, единая денежная выплата	27,7	28,3	31,7	5,9	1 371	1 409	1 582	271	4 686	4 500	5 406	608	18,4	15,4	7,7
Пособие по безработице	38,2	44,5	48,1	10,3	1 731	2 035	2 199	468	7 811	8 822	9 923	1 478	29,9	27,0	32,3
Всего по выборке	31,8				1 761				5 872						

Таблица 4. Социальные выплаты, руб. на душу, интервалы

	Число получателей	Доля получателей	нарастающим итогом
01—50 руб.	520	9,0	9,0
50—100 руб.	602	10,5	19,5
100—150 руб.	536	9,3	28,8
150—200 руб.	506	8,8	37,6
200—300 руб.	707	12,3	49,9
300—500 руб.	957	16,6	66,5
500—700 руб.	524	9,1	75,6
700—1000 руб.	551	9,6	85,2
1000—1500 руб.	453	7,9	93,1
1500—2000 руб.	190	3,3	96,4
2000 руб. и более	209	3,6	100,0
Всего	5 756	100,0	

Таблица 5. Доля социальных выплат в доходах получателей, %, интервалы

	Число получателей	Доля получателей	нарастающим итогом
менее 1 %	859	14,9	14,9
1—2 %	938	16,3	31,2
2—3 %	604	10,5	41,7
3—4 %	445	7,7	49,4
4—7 %	961	16,7	66,1
7—10 %	566	9,8	76,0
10—20 %	811	14,1	90,1
20—50 %	498	8,7	98,7
50 % и более	74	1,3	100,0
Всего	5 756	100,0	

Таблица 6. Душевые доходы населения: децильное распределение и дифференциация, месяц). Примечание: дифференциация ниже, чем в официальной статистике

Номер децильной группы (по людям)	Mean	Sum	N	Std. Deviation	Median	Minimum	Maximum
1	2435	2455949	1009	894	2572	35	3538
2	4202	4247990	1011	373	4233	3550	4781
3	5345	5378323	1006	338	5370	4784	5936
4	6517	6594244	1012	347	6512	5938	7110
5	7699	7735866	1005	349	7700	7117	8296
6	8917	9007485	1010	397	8900	8300	9637
7	10443	10528844	1008	520	10340	9650	11490
8	12671	12847500	1014	763	12533	11499	14071
9	16262	16401038	1009	1422	16250	14100	18883
10	31732	31954637	1007	61005	23750	18940	1846250
Всего по выборке	10619	107151877	10090	20882	8300	35	1846250

коэффициент фондов, к предыдущему децилю, раз	коэффициент фондов, к первому децилю, кумулятивный, раз
1,7	1,7
1,3	2,2
1,2	2,7
1,2	3,1
1,2	3,7
1,2	4,3
1,2	5,2
1,3	6,7
1,9	13,0
13,0	13,0

К-т Джини 0,385
 К-т фондов 13,0
 Пороги: низ
 десятого к потолку
 первого дециля 5,4

Основные выводы:

- 56 % домохозяйств получают хотя бы один вид пособий или льготы на ЖКУ (адресные пособия для бедных, ежемесячная денежная выплата вместо льгот, льготы на ЖКУ, пособие по безработице, пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет и другие пособия из системы социальной защиты);

- 25 % получают адресные пособия для бедных, в том числе 10 % бедных, 13,9 % небедные до выплаты и 0,8 % перестали быть бедными за счет данной выплаты. Адресные пособия в 2009 г. составляли не более 10 % от всех расходов консолидированного бюджета на пособия;
- 20,6 % льготы на оплату ЖКУ, в том числе 2,4 % бедных, 18,2 % небедных и 0,2 % перестают быть бедными за счет данного трансферта. Расходы консолидированного бюджета в 2009 г. на льготы по ЖКУ составили 15 % от всех расходов на пособия;
- 27,7 % ежемесячную выплату вместо льгот, в том числе: 4 % бедных, 23,1 % небедных и 0,6 % перестали быть бедными за счет данной выплаты. Расходы консолидированного бюджета на данный вид пособий в 2009 г. составили 30,3 % от всех расходов на пособия;
- все социальные пособия составляют 8,2 % от доходов получателей;
- 2,6 % домохозяйств за счет получения социальных пособий перестают быть бедными;
- доля бедных среди получателей отдельных видов адресных пособий колеблется от 30 % (жилищные субсидии) до 40 % (ежемесячное пособие на ребенка);
- примерно половина бедных вообще не имеет доступа к адресным программам социальной поддержки;
- вклад адресных пособий в доходы их получателей невысок — 4,8 %.
- ежемесячное пособие на детей из бедных семей, при бедности среди детей на уровне 19 % получают 40 % детей. Расходы на данное пособие составляют 3,5 % от всех расходов на пособия. Вклад пособия в доходы получателей — 3,5 %. Из бедности выводит 0,3 % домохозяйств. Дефицит дохода сокращает на 5,9 %.

Тестирование внедрения эквивалентных шкал и относительной линии бедности на данных обследования домохозяйств

Эмпирическая база: обследование 3100 домохозяйств «Кризис и поведение домохозяйств» (КПДХ), третий квартал 2010 г., проведенного Независимым институтом социальной политики и ЗАО «Демоскоп» при поддержке Сбербанка России. Выбор базы данных обусловлен близкими к официальным показателями неравенства (см. табл. 1), т. к. относительная линия бедности концептуально связана с неравенством.

Таблица 1

Оценка неравенства на основе данных КПДХ

	К-т фондов	К-т Джини
Душевой доход, стандартный	15,5	0,406
Шкала Корчагиной	14,2	0,396
Шкала ОЭСР	12,9	0,386
Росстат, 1 полугодие 2010	15,4	0,411
Росстат, январь—сентябрь, 2010		
Росстат, 2010 год	16,5	0,420
Росстат, 1 полугодие 2011	14,8	0,405

Важный результат: Применение эквивалентных шкал сжимает неравенство.

Тестируемые инструменты:

1. Относительная линия бедности: 60 % от медианного дохода.
2. Шкалы эквивалентности.

При изучении благосостояния граждан и решении проблем социальной политики возникает необходимость сравнения жизненного уровня семей различного размера и половозрастного состава. Домохозяйства различаются по своему размеру и характеристикам, поэтому простое сравнение совокупного объема семейного потребления может привести к ошибочным выводам относительно благосостояния отдельных членов домохозяйства и повлиять на итоговые оценки бедности. Для того чтобы избежать подобной ситуации, российская статистика использует показатели доходов в среднедушевом выражении, полученные простым делением общего дохода на количество членов домохозяйства. В то же время существует статистический инструментарий, позволяющий получить эквивалентный доход, учитывающий не только размер домохозяйства, но и экономию от масштаба потребления, возникающую при совместном проживании. В настоящее время большинство зарубежных и отечественных исследователей использует ту или иную шкалу эквивалентности для приведения совокупных объемов потребления семей разного состава к сопоставимому виду. Другими словами, семья любого заданного размера и демографического состава (например: один взрослый мужчина, одна взрослая женщина и два ребенка) пересчитывается по соответствующим коэффициентам эквивалентности, как правило, на число взрослых мужчин, которому эта семья считается эквивалентной.

Для построения шкалы эквивалентности большое значение имеет эластичность используемого показателя благосостояния. Например, потребность в продуктах питания для человека является первоочередной, но, с другой стороны, для того чтобы удовлетворить эту потребность, необходимо какое-то ограниченное количество продуктов. Поэтому эластичность данного показателя при изменении материальных возможностей домохозяйства характеризуется следующими особенностями: у самых низкодоходных групп с ростом материальных возможностей расходы на питание резко увеличиваются, но наступает такой момент, когда темпы этого увеличения начинают снижаться при дальнейшем росте уровня жизни. Такие свойства эластичности показателей благосостояния и используют при пересчете семей разного демографического состава в эквивалентное число взрослых. Применение шкал эквивалентности может быть уместным и при сравнении благосостояния индивидов, если мы хотим нивелировать различия в потребностях людей в зависимости от возраста, наличия каких-то физических недостатков и т. д.

На самом общем уровне различия между шкалами эквивалентности выражаются через

$$\text{Эквивалентные доходы} = \text{Совокупные доходы} / n^\theta,$$

где n — это число членов домохозяйства и θ — это эластичность семейных потребностей в зависимости от размера семьи. Когда θ равно 0, эквивалентный доход совпадает с совокупным доходом семьи и не зависит от числа членов в данном домашнем хозяйстве; когда θ равняется 1, доход оценен в подушевых терминах, и предполагается, что экономии на масштабах нет.

Выбор шкалы эквивалентности может оказать существенное влияние на полученные оценки уровня бедности, использование более высокого значения коэффициента эластичности приводит к снижению значений агрегированных показателей бедности и неравенства.

Таблица 2

Коэффициенты шкал эквивалентности, используемые ОЭСР и Евростатом

Размер домохозяйства	Шкала эквивалентности				
	Доход на душу	«Оксфордская» шкала или старая шкала ОЭСР	Модифицированная шкала ОЭСР	Шкала ОЭСР для межстрановых сравнений	Совокупный доход домохозяйства
1 взрослый	1	1	1	1	1
2 взрослых	2	1,7	1,5	1,4	1
2 взрослых, 1 ребенок	3	2,2	1,8	1,7	1
2 взрослых, 2 ребенка	4	2,7	2,1	2	1
2 взрослых, 3 ребенка	5	3,2	2,4	2,2	1
Коэффициент эластичности	1	0,73	0,53	0,5	0

Таблица 1 иллюстрирует, как меняются потребности домохозяйств при увеличении размера семьи, для трех эквивалентных шкал, описанных выше, и для двух экстремальных случаев, когда

мы предполагаем, что экономия за счет совместного использования ресурсов отсутствует (эквивалентный доход равен душевому доходу), и когда она равна 100 % (эквивалентный доход равен совокупному доходу). Например, при использовании «Оксфордской» шкалы домохозяйство, состоящее из одного человека с доходом, равным 1 рублю, имеет такой же уровень благосостояния, как и домохозяйство из 5 человек с доходом 3,2 рубля. Согласно модифицированной шкале ОЭСР, которая предполагает большую экономию на масштабах, домохозяйство из 5 человек должно иметь доход, равный 2,4 рублям, чтобы соответствовать по уровню благосостояния одиночке с доходом, равным 1 рублю.

И.И. Корчагина разработала шкалу, адаптированную к российской модели потребления (таблица 2). Оказалось, что экономия на масштабах потребления в большей степени зависит от размера семьи и практически не зависит от ее состава, в связи с этим расчетная шкала эквивалентности учитывает только размер домохозяйства. Расчетные коэффициенты для семей разного размера приведены в таблице 2. Рассчитанная шкала эквивалентности, которую мы далее будем называть национальной эмпирической, имеет более «мягкий» характер по сравнению с «оксфордской» шкалой, что лучше соответствует структуре потребления российских семей.

В дальнейшем для тестирования бедности будет использоваться шкала Корчагиной и шкала ОЭСР модифицированная.

Таблица 3

Коэффициенты шкал эквивалентности, рассчитанные для России на основе структуры расходов домохозяйств с располагаемыми ресурсами, близкими к линии бедности, НОБУС

	Размер домохозяйства, чел.									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Коэффициенты эквивалентности	1,00	1,77	2,43	3,10	3,83	4,6	5,36	6,13	6,89	7,66

Важный результат: Применение эквивалентных шкал сжимает неравенство (см. табл. 1).

Таблица 4

Уровень относительной и абсолютной бедности на основе данных КИДХ

	ПМ на душу, абсолютная линия бедности, руб.	60 % от медианного дохода по людям	Абсолютная бедность, % людей	Относительная бедность, % людей
Душевой доход, стандартный	5 531,3	6 606,0	23,6	32,7
Шкала Корчагиной	5 531,3	8 065,8	17,1	32,8
Шкала ОЭСР	5 531,3	10 264,2	10,3	31,7

Примечания. В данном случае используются негенерализированные данные обследования. При генерализации абсолютная бедность снижается до 16 %, а относительная до 25,9 %.

Выводы:

- Относительная бедность выше в 1,4 раза;

- Несмотря на то, что шкалы эквивалентности снижают неравенство, они не влияют на масштаб относительной бедности;
- Абсолютная бедность существенно снижается при использовании шкал эквивалентности.

Таблица 5. Социально-демографический профиль бедности при использовании эквивалентных шкал и относительной линии бедности

% по строке

	Абсолютная бедность по душевому доходу (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже ПМ)	Относительная бедность по душевому доходу (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже 60 % от медианы)	Все
Молодая семья без детей	4,3	4,3	4,3	6,9	8,3	9,7	100,0
Молодая семья с детьми	13,7	13,7	8,1	16,2	16,2	16,2	100,0
Прочие домохозяйства непensionеров с детьми	35,4	25,9	14,5	45,8	44,4	37,4	100,0
Прочие домохозяйства непensionеров без детей	19,1	14,0	8,7	23,0	25,3	28,9	100,0
Смешанные д/х непensionеров и пенсионеров без детей	17,9	11,7	7,3	25,1	24,9	28,4	100,0
Смешанные д/х непensionеров и пенсионеров с детьми	30,6	22,2	14,7	43,1	40,2	32,3	100,0
Д/х пенсионеров	1,7	0,8	0,6	13,7	20,4	30,8	100,0
Все	23,6	17,1	10,3	32,7	32,8	31,7	100,0

% по столбцу

	Абсолютная бедность по душевому доходу (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже ПМ)	Относительная бедность по душевому доходу (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже 60 % от медианы)	Все
Молодая семья без детей	0,3	0,4	0,7	0,4	0,4	0,5	1,7
Молодая семья с детьми	2,0	2,8	2,7	1,7	1,7	1,8	3,5
Прочие домохозяйства непensionеров с детьми	48,5	49,0	45,6	45,4	43,7	38,2	32,3
Прочие домохозяйства непensionеров без детей	12,3	12,4	12,9	10,7	11,7	13,9	15,2
Смешанные д/х непensionеров и пенсионеров без детей	13,0	11,7	12,2	13,2	12,9	15,4	17,1
Смешанные д/х непensionеров и пенсионеров с детьми	23,0	23,0	25,3	23,5	21,7	18,1	17,7
Д/х пенсионеров	0,9	0,6	0,7	5,2	7,8	12,2	12,5
Все	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 6. Поселенческий профиль бедности при использовании эквивалентных шкал и относительной линии бедности

	Абсолютная бедность по душевому доходу (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже ПМ)	Абсолютная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже ПМ)	Относительная бедность по душевому доходу (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по Корчагиной (ниже 60 % от медианы)	Относительная бедность по душевому доходу, шкалированному по ОЭСР модиф. (ниже 60 % от медианы)	Все
% по строке							
областной центр	8,2	4,7	2,2	15,4	15,3	14,6	100,0
город	19,9	12,5	5,9	31,3	31,4	29,1	100,0
ПГТ	39,8	30,9	15,1	41,3	41,5	38,8	100,0
СНП	46,3	36,9	25,8	57,9	58,6	58,1	100,0
Все	23,6	17,1	10,3	32,7	32,8	31,7	100,0
% по столбцу							
областной центр	14,0	11,0	8,4	18,9	18,6	18,4	40,0
город	22,6	19,6	15,2	25,5	25,5	24,6	26,7
ПГТ	11,4	12,2	9,9	8,5	8,5	8,3	6,7
СНП	52,1	57,3	66,5	47,0	47,4	48,8	26,5
Все	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Основные выводы по профилю: переход к относительной линии бедности и эквивалентным шкалам сближает риски бедности семей с детьми и с пенсионерами, городских и сельских жителей. В результате относительная бедность по профилю становится похожа на субъективную бедность, связь которой с показателями социальной напряженности характеризуется высоким коэффициентом детерминации.

Новые линейки кредитных ипотечных продуктов: возможности и ограничения со стороны спроса. Ипотека как инструмент содействия трудовой миграции

Анализ линейки таких продуктов на рынках стран постиндустриального развития позволил выделить те из них, которые работают на модернизацию, и в первую очередь речь идет о содействии решению жилищных проблем трудовых мигрантов. В этих странах практически не существует препятствий для трудовой миграции населения между городами. Ключевым вопросом для принятия решения о перемене места жительства является возможность улучшения условий труда и повышения трудовых доходов, а не возможность изменить жилье для проживания, при этом «квартирный вопрос» эффективно решается за счет развитого рынка аренды и/или отработанных кредитных процедур. Наличие инструментов, позволяющих обеспечить трудового мигранта и его семью жильем, позволяет, например, в США и ряде стран Европы гражданам изменять регион работы и проживания в среднем 5—7 раз в течение жизни. Модернизационное развитие предполагает появление большого количества проектов, приводящих к созданию значительного числа новых рабочих мест. Российская практика делового оборота в сфере недвижимости имеет короткий путь развития и нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разнесенные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая неразвитость и непубличность рынка жилой аренды и высокую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилого помещения, т. е. ипотека.

Вторая важная проблема модернизационного продвижения по пути постиндустриального развития — ликвидация различий в уровне жизни между домохозяйствами экономически активного населения и семей пенсионеров по старости. Преодолевается она за счет развития накопительной компоненты пенсионного обеспечения, трансформации накопленных в период трудовой деятельности материальных активов в ресурсы для текущего потребления и межпоколенной внутрисемейной поддержки. Разработка и внедрение инструментов ипотечного кредитования, позволяющих пожилым собственникам получать кредит под залог жилья, с выплатой кредита после наступления оговоренного события, начались в США в 1970 г., а сам продукт получил название «обратной ипотеки». В случае традиционной ипотеки владелец жилья ежемесячно выплачивает кредитору проценты и часть основного долга, а в случае обратной ипотеки, напротив, кредитор выплачивает единую сумму или периодические платежи пожилому владельцу жилья. Сумма долга растет за счет процентов и погашается за счет продажи жилья после наступления оговоренного события. Возможен также вариант погашения займа без продажи жилья — самим заемщиком либо его наследниками или родственниками.

Обратная ипотека обладает следующими преимуществами для заемщика: во-первых, стоимость жилья превращается в деньги, при этом владелец продолжает проживать в этом

жилье; во-вторых, владелец жилья получает доступ к кредиту, который не нуждается в погашении на протяжении его проживания в данном жилье; наконец, обратная ипотека является кредитом без регресса. Таким образом, даже в случае, если к моменту его погашения стоимость залога окажется ниже суммы выплат заемщику, в распоряжение кредитора переходит только сам залог, дополнительные выплаты от заемщика либо его родственников не требуются. Более того, в случае, если вырученная от продажи жилья сумма превосходит сумму долга, излишек возвращается заемщику либо его бенефициариям. Как правило, страхованием от перекрестного риска, т. е. риска кредитора понести убытки в такой ситуации, занимаются государственные финансовые организации. Доминирующее положение на рынке обратного ипотечного кредитования США занимает программа *HECM* (около 90 % всех выданных обратных ипотечных займов), считающаяся наиболее надежной, поскольку страхование по ней осуществляется правительством США¹². К 2008 г. ее участниками стало более 308 тыс. пожилых домовладельцев, при этом в 2000-х отмечен значительный рост популярности программы.

Ипотека как инструмент содействия трудовой миграции

Российская практика делового оборота в сфере недвижимости имеет короткий путь развития и нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разнесенные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая высокую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный кредитный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилья. В декабре 2009 г. ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» представило специальный ипотечный продукт «Переезд», способствующий трудовой миграции населения. В его рамках предлагается выкуп квартир у трудовых мигрантов и содействие в приобретении нового жилья по месту переезда. В апреле-мае 2010 г. Независимым институтом социальной политики был организован и проведен опрос жителей Нижнего Тагила с целью выявления возможностей и ограничений при выводе данного продукта на рынок, возникающих при внедрении данного продукта со стороны домашних хозяйств.

Выбор места проведения обследования не случаен. Нижний Тагил является моногородом с избыточной численностью занятых на градообразующих предприятиях и отсутствием альтернативных рабочих мест. Для него характерна слаборазвитая инфраструктура и крайне малая вероятность модернизации в ближайшие годы. Эти обстоятельства дают основания предполагать, что население города выразит желание присоединиться к потоку трудовых мигрантов в рамках разрабатываемой программы. Таким образом, опрос жителей Нижнего Тагила позволил собрать информацию, необходимую для корректировки представления о портрете будущих участников «Переезда».

¹² Подробнее о программе HECM см. http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD/topics/information_for_senior_citizens

Рассмотрение вопроса трудовой миграции начнем с понимания миграционных намерений в принципе. Более четверти семей Нижнего Тагила (26,1 %) хотели бы покинуть город, но только 8,4 % из них намерены сделать это в течение ближайших трех лет, а 72,1 % считают, что не имеют возможностей для такого переезда. Среди последних 58,5 % объясняют, что в данном случае речь идет об отсутствии ресурсов для решения жилищной проблемы по новому месту жительства. Можно выделить три группы целей переезда (таблица 1), первая по значимости среди которых связана с расширением возможностей для увеличения дохода и поиском новой работы. Вторая по распространенности группа мотивов переезда — это поиск населенного пункта с лучшими условиями для жизни (инфраструктура, климат, система образовательных учреждений). И третья связана со стремлением перебраться ближе к родственникам и друзьям.

Таблица 1 –
Причины переезда в другой населенный пункт, %, данные ИДХ-2010

Список причин переезда	Доля респондентов, выбравших вариант ответа	Процент от всех ответов ¹³
Нашли или собираются искать работу в другом населенном пункте	11,4	8,7
Переезжают ближе к детям	5,7	4,3
Переезжают ближе к родителям	9,1	7,0
Переезжают ближе к другим родственникам, знакомым	10,2	7,8
В другом населенном пункте имеется более подходящее жилье	4,5	3,5
Считают, что в другом населенном пункте больше возможностей для получения более высокого дохода	44,3	34,0
Считают, что в другом населенном пункте больше возможностей для получения образования	5,7	4,3
В другом населенном пункте более развита инфраструктура	22,7	17,4
В другом населенном пункте более подходящие климатические условия	10,2	7,8
Освобождают квартиру для родственников, знакомых	2,3	1,7
Другие причины	4,5	3,5
		100

После того как респондентам рассказали о программе «Переезд», 18,5 % продемонстрировали свой интерес к предложению перебраться в другой населенный пункт при условии выкупа квартиры в Нижнем Тагиле и отметили, что готовы

¹³ Респондент имел возможность указать две основные причины переезда. В колонке приведены проценты от общего числа упоминаний всех причин переезда.

предпринять для этого определенные усилия. Если перейти к совокупности домохозяйств, имеющих в своем составе трудоспособных (обязательное условие для участия в программе поддержки трудовой миграции), то в их кругу доля заинтересованных увеличивается до 26,3 %. Две трети в их числе указали, что такое предложение заинтересовало бы всех членов домохозяйства, а 10,3 % ответили, что такой вариант будет интересен только части членов семьи.

Поскольку жилье, предлагаемое в конечном пункте переезда, может существенно отличаться по стоимости от того, в котором проживают кандидаты на переезд, необходимо рассмотреть отношение респондентов к варианту привлечения дополнительных средств для покупки квартиры. Порядка 20 % заинтересовавшихся программой содействия трудовой миграции (или 3,7 % от общего числа опрошенных домохозяйств) намерены в данном случае обратиться за ипотечным кредитом, а остальные рассчитывают на собственные сбережения или помощь через родственно-дружеские сети. Еще 8,6 % домохозяйств отметили, что они не намерены менять работу и место жительства, но, если программа поддержки трудовой миграции откроет возможности для переезда в лучший населенный пункт и представится возможность для более высокооплачиваемой занятости, они станут ее участниками. В случае отнесения данной категории домохозяйств к потенциальным потребителям нового ипотечного продукта, масштабы заинтересованности расширяются до 27,1 % от общего числа домохозяйств и 38,5 % от числа домохозяйств с трудоспособными. В целом иерархия и структура миграционных мотивов указывает на то, что на уровне субъективных установок сформировался спрос на программы поддержки трудовой миграции.

Чтобы понять, как намерения относительно трудовой миграции соотносятся с реальными возможностями потенциальных участников программы «Переезд», обратимся к характеристикам занимаемого ими жилья и параметрам профессионально-квалификационного статуса трудоспособных. Жилье нас интересует с точки зрения возможностей оформления его в залог, а профессионально-квалификационный статус — с позиций конкурентоспособности на рынке труда.

Какие ограничения формируются на стороне жилья, под залог которого предполагается предоставление узкоспециализированного кредита на приобретение жилья в новом городе и оплату расходов по переезду? Учитывая то обстоятельство, что часть семей являются сложными по своему составу и в них есть другие взрослые кроме респондента и его супруги(-га), на потенциальных участников программы «Переезд» накладываем три одновременно действующих требования:

1. Жилье принадлежит только респонденту, его супруге и их несовершеннолетним детям, к данной категории относится 55,8 % всех опрошенных домохозяйств.
2. В жилье прописаны только члены домашнего хозяйства (78,9 %).
3. В домашнем хозяйстве нет других взрослых кроме респондента и его супруги (72,9 %).

Все три признака присутствуют у 46 % домашних хозяйств, и именно эти семьи по объективным характеристикам могут считаться потенциальными участниками программы

трудоустройству с точки зрения не отягощенности их жилищными условиями собственности или прописки других взрослых кроме респондента и его супруги(-га).

Таблица 2

Домохозяйства потенциальных участников программы трудовой миграции, % от числа домохозяйств с работниками, данные ИДХ-2010

Потенциальные участники программы трудовой миграции	Доля среди домохозяйств респондентов трудоспособного возраста
Те, кого может привлечь программа трудовой миграции	38,2
Те, кто подходят для программы по профессионально-квалификационному капиталу (руководители, специалисты, служащие и высококвалифицированные рабочие промышленности)	68,4
Те, кто располагают собственным отдельным жильем, в котором никто кроме членов домохозяйства не прописан, при этом в домохозяйстве нет других взрослых кроме респондента и его партнера	40,1

Вторым принципиальным условием входа домохозяйства в программы поддержки трудовой миграции является факт наличия трудоспособного работника, обладающего специфическими навыками, представляющими ценность для удаленного работодателя. Результаты мониторинга ситуации на рынке труда, проводимого НИСП последние десять лет, свидетельствуют о том, что таковыми являются представители профессиональных групп руководителей, специалистов, служащих и высококвалифицированных рабочих промышленности. С одной стороны, представители данных профессиональных отрядов востребованы на рынке труда, с другой стороны, в большинстве случаев они располагают жильем, которое может быть использовано в качестве залога, и прочими ресурсами, позволяющими включиться в трудовую миграцию с целью повышения уровня и качества жизни. В рамках рассматриваемого обследования в составе 67,3 % опрошенных домохозяйств есть респонденты трудоспособного возраста, и именно эти домохозяйства могут рассматриваться далее с точки зрения критериев заинтересованности, жилищных условий и профессионально-квалификационного капитала, необходимых для участия в программе поддержки трудовой миграции. Масштабы представительства потенциальных участников по каждому из трех критериев представлены в таблице 2, а результаты их пересечения — на рисунке 1.



Рисунок 1. Возможности и ограничения входа домохозяйств трудоспособных в программу поддержки трудовой миграции посредством специализированных ипотечных программ, % от числа опрошенных семей, имеющих в своем составе трудоспособных, данные ИДХ-2010

Релевантные жилищные условия и заинтересованность в переезде в другой населенный пункт в связи со сменой работы относятся к более дефицитным ресурсам, при этом 10,1 % домохозяйств, имеющих в своем составе лиц в трудоспособном возрасте, имеют мотивы и ресурсы для участия в программе «Переезд». Если посмотреть на полученные результаты глазами работодателя, заинтересованного в квалифицированных работниках, то важно подчеркнуть, что треть таких работников и не проявляют интерес к трудовой миграции, и не обладают ресурсами для покрытия издержек на переезд и приобретение жилья по новому месту работы.

Наиболее успешная группа квалифицированных работников, обладающая приемлемыми для программы «Переезд» жилищными условиями (27 % от всех квалифицированных работников, или 18,6 % от домохозяйств с трудоспособными), не проявляет интереса к трудовой миграции, поскольку ее устраивает текущий уровень и качество жизни. Она не рассматривает варианты трудовой миграции, даже при возможности получения более высоких доходов и проживания в более комфортном населенном пункте. В значительной степени их позиция обусловлена серьезными барьерами для трудовой миграции работников среднего достатка, которые снимаются при внедрении рассматриваемого ипотечного продукта, следовательно, именно у данной категории работников он может оказаться востребованным.

Практически четверть семей с квалифицированными работниками, составляющая 16,4 % от всех домохозяйств с трудоспособными, заинтересована в трудовой миграции, но имеет существенные ограничения со стороны жилья, которое не отвечает требованиям оформления его в залог. 5 % домохозяйств трудоспособных соответствуют программе

«Переезд» по критериям заинтересованности и жилищных условий, но не имеют в своем составе представителей квалифицированной рабочей силы. Данная группа может быть интересна для работодателей, столкнувшихся с дефицитом работников более низкой квалификации.

Подводя итог анализу возможностей и ограничений для вывода на рынок нового специализированного ипотечного продукта для целей поддержки трудовой миграции, отметим, что условия программы будут существенно влиять на численность потенциальных участников: от 10,1 % домохозяйств с респондентами в трудоспособном возрасте, или 6,8 % от всех домохозяйств, при поддержке трудовой миграции квалифицированных работников по строго заданным векторам переезда, до 33,7 % , если в программу будут допущены все заинтересованные работники (независимо от квалификации) и она будет открыта для любого направления трудовой миграции, включая областные центры и столичные города.

Помимо характеристик занятости и жилья (обязательные условия участия в программе) на востребованность данного ипотечного продукта будут влиять следующие значимые факторы: инфраструктура населенного пункта — акцептора рабочей силы; доходы и сбережения потенциальных участников, состав домохозяйств, намерения и желание жителей покинуть город. При выборе населенных пунктов — доноров и населенных пунктов — реципиентов рабочей силы необходимо учитывать, что миграционные потоки будут значительнее, если населению будет предложено переехать из более мелких городов в крупные с более развитой инфраструктурой. Другие варианты будут привлекательны для населения только при значительном увеличении оплаты труда или улучшении жилищных условий.

Обратная ипотека как инструмент сближения уровня и образа жизни трудоспособных и пожилых

Один из векторов модернизационного развития — сближение уровня жизни трудоспособных и неработающих в пенсионных возрастах — реально достигается за счет использования ресурсов, аккумулированных в период экономической активности, к которым, как уже отмечалось, традиционно относят накопительную часть пенсии, накопленное движимое и недвижимое имущество, финансовые активы, межпоколенную внутрисемейную поддержку. Еще один путь сохранения относительно высоких стандартов благосостояния, получивший широкое распространение в современной России, — это занятость в пенсионном возрасте. Как справедливо отмечают Малева Т.М. и Синявская О.В.¹⁴, треть городских российских пенсионеров продолжают работать после выхода на пенсию. В постиндустриальных экономиках, отличающихся перераспределением полномочий по обеспечению благосостояния и ухода за пожилыми с семьи на государство и рынки, на ипотечном рынке представлен продукт, получивший название «Обратная ипотека». Востребованность обратной ипотеки обусловлена в первую очередь тем, что после завершения трудовой деятельности и выхода на пенсию доходы

¹⁴ Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х \ Под ред. Т.М. Малеевой \ Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др.; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. — 432 с.

лиц старшей возрастной группы могут резко сокращаться, что подтверждается теорией жизненного цикла семьи и реальными оценками уровня и качества жизни пожилых. Зачастую ресурсов и сбережений оказывается недостаточно для поддержания прежнего уровня материального обеспечения, и единственным значимым ресурсом остается жилье. В таком случае обратная ипотека оказывается достаточно актуальной.

В целом механизм обратного ипотечного кредита сводится к следующему¹⁵: банк оценивает имеющуюся в собственности потенциального заемщика недвижимость и рассчитывает максимальную сумму кредита, которую он готов выдать под ее залог. Пенсионер закладывает находящееся у него в собственности жилье, взамен чего банк выплачивает ему деньги по определенной схеме: либо в виде единовременной выплаты, либо в виде периодических платежей, образующих сумму основного долга. При наступлении заранее оговоренного события кредит погашается через продажу недвижимости. Обратная ипотека по своему механизму похожа на договор ренты или пожизненного содержания с иждивением, существующий в российском законодательстве¹⁶. По договору ренты получатель ренты передает плательщику ренты в собственность имущество (например, жилье), а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать определенную сумму. Однако в последнее время в России все чаще стали говорить о введении в практику и обратной ипотеки тоже. Развернувшаяся дискуссия на этот счет, с одной стороны, указывает на ряд недостатков, рисков и трудностей, связанных с реализацией данной инициативы, но с другой стороны, подчеркивает, что обратная ипотека может стать эффективным инструментом, работающим как на макроуровне (развитие кредитных инструментов, компенсация недостатков пенсионной системы), так и на микроуровне (повышение уровня жизни пенсионеров).

Стоит сразу оговориться, что в задачи нашего анализа не входит рассмотрение всех преимуществ и недостатков реализации программ обратного ипотечного кредитования на российском пространстве. Мы поставили задачу посмотреть на программу поддержки пожилых глазами потенциальных участников, а именно: на примере данных ИДХ-2010 оценить отношение населения к обратной ипотеке, его заинтересованность в участии в такой программе. В качестве базовых условий программы в обследовании были заданы следующие: государство предлагает пожизненную ежемесячную доплату к пенсии в обмен на право собственности на жилье пенсионера. При этом пенсионер может продолжать жить в своем жилье, никто к нему подселен не будет. Вопросы задавались респондентам в возрасте 45 лет и старше. Выбор данной возрастной группы связан с тем, что он позволяет максимально приблизиться к целевой группе программы. Именно в данном возрасте вопросы пенсионного обеспечения становятся особенно актуальными, и люди задумываются о различных способах повышения своего дохода после выхода на пенсию.

Отношение населения к новым программам или инициативам со стороны государства, как правило, оценивается с двух ракурсов: во-первых, это личная заинтересованность респондента в программе, его готовность принять в ней участие; во-вторых, это оценка со стороны респондента программы в целом, ее необходимость

¹⁵ См., например, <http://reverse.org/>

¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации. Глава 33: Рента и пожизненное содержание с иждивением.

реализации не только для него лично, но и для других потенциальных участников. Уровень позитивного отношения к программе в целом обычно значительно превышает личную заинтересованность. В нашем исследовании для оценки личной готовности респондента участвовать в обратной ипотеке и его отношения к программе в целом задавались следующие вопросы: «Вас может заинтересовать предложение пожизненной ежемесячной доплаты к пенсии в обмен на право собственности на Ваше жилье, исходящее от государства?» и «Нужна ли в России программа, при которой пожилые владельцы жилья смогут уступить право собственности на свое жилье государству и получить взамен этого ежемесячную доплату к пенсии?».

Более половины опрошенных респондентов 45 лет и старше считают, что в России нужна такая программа (см. таблицу 3), при этом наиболее популярным ответом является согласие в форме «скорее да» (около 38 %). Лично заинтересованы в программе и готовы принять в ней участие гораздо меньшее число опрошенных. Определенно согласились бы получать пожизненную ежемесячную доплату к пенсии в обмен на право собственности на жилье 3,6 % от респондентов 45 лет и старше, скорее согласились бы — 8,8 %. Стоит отметить, что 5,1 % от опрошенной старшей возрастной группы не имеют жилья в собственности, поэтому не могут стать потенциальным участником программы. Таким образом, если сузить целевую группу анализа только до тех, кто имеет жилье в собственности, можно сказать, что в разной степени готовы принять участие в программе поддержки пожилых 13 % респондентов от данной группы.

Таблица 3

Отношение к программе поддержки пожилых и личная заинтересованность в участии, % от численности респондентов в возрасте 45 лет и старше, данные ИДХ-2010

	Отношение к программе поддержки пожилых в целом	Личная заинтересованность в участии в программе поддержки пожилых
Определенно да	17,2	3,6
Скорее да	38,1	8,8
Скорее нет	31,0	20,1
Определенно нет	13,7	62,4
Нет жилья в собственности	-	5,1
Всего	100	100

Помимо личной заинтересованности в программу обследования были включены вопросы о возможном размере ежемесячной выплаты и причинах незаинтересованности в программе «Обратная ипотека». Результаты ответов на данные вопросы позволили сформировать группу потенциальных участников:

1. Из числа тех, кто лично заинтересован в программе, были исключены респонденты, ожидающие от обратной ипотеки ежемесячную денежную выплату в размере, превышающим двукратный размер среднедушевого

дохода в обследуемом городе, что однозначно превышает возможности выплаты в рамках обратной ипотеки при средних размерах и качестве занимаемого жилья. Случаи, когда граждане обладают дорогостоящим жильем, не попадают в число клиентов данной программы, т. к. ориентированы, в случае необходимости, на механизмы купли-продажи. Применение данной процедуры повышения надежности данных сократило численность заинтересованных до 11 % от числа опрошенных респондентов в возрасте 45 лет и старше, и их мы считаем основной группой потенциальных участников программы.

2. Ряд респондентов, не высказавших заинтересованности в тестируемой программе, когда речь зашла о размере компенсации, согласились на получение приемлемой ежемесячной выплаты. Таковых оказалось 9 %, которые были отнесены к резервной группе потенциальных участников.
3. Еще одна резервная категория потенциальных участников была выявлена при анализе причин отказа от участия в обратной ипотеке. Основная причина нежелания участвовать в программе ни при каких условиях заключается в намерении передать жилье в наследство (рис. 2). Еще одной важной причиной является низкий уровень доверия к государственным программам в целом — около 13,2 % от числа мотивированных противников рассматриваемого ипотечного продукта, или 10 % от респондентов в возрасте 45 лет и старше. И если в первом случае мы, скорее всего, имеем дело с теми, кто вряд ли пересмотрит свои взгляды на решение относительно находящегося в собственности жилья, то во втором случае уровень доверия к программе может быть повышен посредством социальной рекламы, примеров позитивного опыта участия других жителей города и других приемов продвижения продукта на рынке.

Для того чтобы оценить востребованность обратной ипотеки у разных категорий респондентов и описать социально-демографический портрет ее потенциальных участников, будем рассматривать три целевые группы: (1) вышеописанная основная группа потенциальных участников, (2) резервная группа потенциальных участников, включающая в себя две вышеописанные резервные группы, (3) респонденты в возрасте 45 лет и старше, не относящиеся к потенциальным участникам программы.

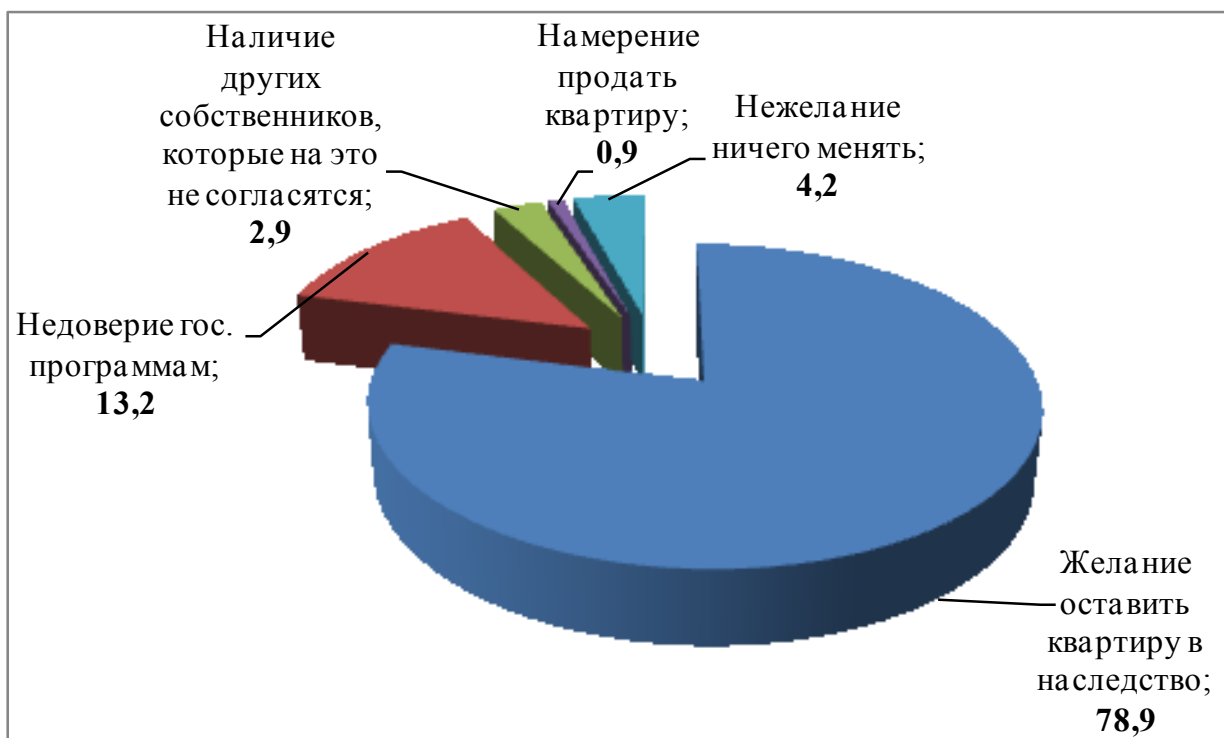


Рисунок 2. Причины несогласия на участие в программе «Обратная ипотека», % от численности тех, кто не согласен, данные ИДХ-2010

Данные обследования свидетельствуют в пользу того, что респонденты, на момент опроса являющиеся пенсионерами, высказывают большую заинтересованность в участии в программе. Так, среди домохозяйств, где респондент 45 лет и старше является пенсионером, доля потенциальных участников из основной группы в два раза выше, чем в домохозяйствах, где респондент пока не вышел на пенсию (табл. 4). Аналогичным образом уровень заинтересованности в обратной ипотеке на 10 п. п. выше среди незанятых респондентов, чем среди занятых. Что касается резервной группы потенциальных участников, то ее доля, напротив, несколько выше среди непенсионеров и среди занятых респондентов. Видимо, закончившие трудовую деятельность и получающие пенсию, которая, как правило, является основным источником доходов, уже столкнулись с проблемой поддержания прежнего уровня жизни и высказывают большую готовность принять участие в программе. Те же респонденты, которые на момент опроса имели трудовые доходы, пока рассчитывают на собственные силы и зачастую если и являются потенциальными участниками программы, то относятся к резервной группе.

Не менее важную роль играет социально-демографический тип семьи. Наличие детей в домохозяйстве значительно сокращает вероятность принятия участия в обратной ипотеке: из домохозяйств с детьми ни одно не вошло в состав основной группы потенциальных участников (табл. 4). Как уже упоминалось выше, главная причина отказа от участия в программе заключается в желании передать жилье в наследство. На фоне этого наличие детей в домохозяйстве, а также других родственников выглядит вполне логично как фактор неучастия. Напротив, наиболее способствующей участию является ситуация, когда респондент проживает один: около 18 % таких респондентов были отнесены к основной группе потенциальных участников.

Таблица 4

Востребованность программы «Обратная ипотека» в различных социально-демографических группах, %, данные ИДХ-2010

	Потенциальные участники		Не являющиеся потенциальными участниками	Все
	Основная группа	Резервная группа		
Доля среди респондентов 45 лет и старше	11,0	19,0	70,0	100
<i>Респондент — пенсионер или нет</i>				
Не пенсионер	6,6	22,8	70,6	100
Пенсионер	12,1	18,2	69,7	100
<i>Респондент — занят или нет</i>				
Не занят	14,8	17,0	68,2	100
Занят	3,8	23,3	72,9	100
<i>Социально-демографический тип</i>				
Респондент один	18,5	19,6	62,0	100
Респондент, дети и кто-то еще	0,0	14,0	86,0	100
Респондент, нет детей, кто-то еще	5,1	20,2	74,7	100
<i>Доходные группы</i>				
Бедные, ниже 1ПМ	5,1	20,2	74,7	100
2ПМ—3ПМ	10,6	19,0	70,4	100
Свыше 3ПМ	14,0	17,2	68,8	100
<i>Жилье в собственности</i>				
Только респондента	15,8	20,1	64,1	100
Только респондента и супруга(и)	4,5	25,5	70,0	100
<i>Наличие сбережений</i>				
Нет сбережений	6,9	18,3	74,9	100
Сбережений хватит не более чем на три месяца	19,5	17,1	63,4	100
Сбережений хватит на полгода и более	13,0	24,4	62,6	100

Еще одним важным критерием участия в программе является единоличное право собственности на жилье. В случаях, когда жилье принадлежит только респонденту, он в 3 раза чаще позитивно высказывался об участии в программе, чем в тех случаях, когда оно принадлежит респонденту и его(ее) супругу(е). В последнем случае большая доля потенциальных участников была отнесена не к основной, а к резервной группе.

Востребованность обратной ипотеки оказалась максимальной в домохозяйствах со среднедушевыми доходами свыше трех прожиточных минимумов (по сравнению с

бедными домохозяйствами и домохозяйствами, где доход находится в пределах двух-трех ПМ). В дополнение к этому, доля потенциальных участников из основной группы выше среди домохозяйств, имеющих сбережения, по сравнению с теми, где сбережения отсутствуют. Данные результаты свидетельствуют в пользу того, что программа обратной ипотеки должна быть нацелена не только и не столько на бедные домохозяйства, но и на домохозяйства с более высоким уровнем дохода, который не всегда удается сохранить после завершения трудовой деятельности.

Таблица 5

Социально-демографические характеристики потенциальных участников программы «Обратная ипотека», %, данные ИДХ-2010

	Потенциальные участники		Не являющиеся потенциальными участниками	Все
	Основная группа	Резервная группа		
<i>Респондент — пенсионер или нет</i>				
Не пенсионер	14,3	27,5	23,7	23,4
Пенсионер	85,7	72,5	76,3	76,6
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Респондент — занят или нет</i>				
Не занят	87,3	56,0	62,3	63,9
Занят	12,7	44,0	37,7	36,1
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Социально-демографический тип</i>				
Респондент один	79,4	45,9	41,8	46,6
Респондент, дети и кто-то еще	0,0	7,3	12,0	9,8
Респондент, нет детей, кто-то еще	20,6	46,8	46,2	43,5
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Доходные группы</i>				
Бедные, ниже 1ПМ	6,3	11,1	7,9	8,3
2ПМ—3ПМ	73,0	75,0	76,1	75,6
Свыше 3ПМ	20,6	13,9	16,0	16,1
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Жилье в собственности</i>				
Только респондента	65,1	46,4	40,9	44,6
Только супруга(и) респондента	0,0	0,9	2,7	2,1
Только респондента и супруга(и)	7,9	25,0	19,0	18,9
<i>Наличие сбережений</i>				
Нет сбережений	36,5	54,1	61,8	57,6
Сбережений хватит не	38,1	19,3	19,1	21,2

	Потенциальные участники		Не являющиеся потенциальными участниками	Все
	Основная группа	Резервная группа		
более чем на три месяца				
Сбережений хватит на полгода и более	25,4	26,6	19,1	21,2
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Социально-демографический портрет потенциальных участников программы во многом отражает те же тенденции: преимущественно незанятые пенсионеры, проживающие одни, жилье которых находится только в их собственности, имеющие доходы выше прожиточного минимума и сбережения, которых хватит по крайней мере на три месяца (табл. 5). В резервной группе потенциальных участников чаще, чем в основной группе, оказываются занятые респонденты из более сложных семей, имеющие жилье в совместной собственности с кем-то еще, а также из групп с более низкими доходами и не имеющими сбережений.

Подводя некоторый итог, можно сказать, что со стороны потенциальных потребителей обратной ипотеки существует ряд экономических, социально-культурных и институциональных факторов, препятствующих их участию в программе.

1. Экономические:

- низкий размер пожизненной ежемесячной доплаты к пенсии;
- наличие альтернативных экономических стратегий — продать жилье, поменять жилье на более простое и т. д.

2. Социо-культурные:

- желание оставить квартиру в наследство;
- нежелание ничего менять как стратегия поведения;
- непринятие, особенно со стороны старшего поколения, финансовых нововведений.

3. Институциональные:

- низкий уровень доверия к государственным программам;
- учитывая, что потенциальными участниками являются лица старшей возрастной группы, можно ожидать невысокое знание и понимание финансовых инструментов, особенно новых.

4. Юридические:

- совместное право собственности на жилье у нескольких лиц.

Даже при обозначенных ограничениях порядка 30 % респондентов в возрасте 45 лет и старше можно рассматривать как потенциальных участников программы обратной

ипотеки. В крупных городах и столичных центрах следует ожидать еще большую склонность населения к участию в такого рода программах, поскольку мотивированные на участие одиноко проживающие пенсионеры с относительно высокими доходами здесь представлены более широко. Единственный вопрос, который возникает в данном случае, — заинтересует ли данная программа работающих пенсионеров.

Международный опыт многокритериального измерения бедности

1. Методологические основы измерения линии бедности в США

Модель мониторинга бедности в Соединенных Штатах Америки близка к российской, т. к. опирается на абсолютную концепцию бедности, хотя методология расчета линии бедности базируется на нормативно-статистическом методе. Но в отличие от России в США существуют две государственные линии бедности:

1) *Федеральная линия бедности (the poverty thresholds)* — это официально утверждаемая линия бедности, имеющая первостепенное значение на федеральном уровне, измерением которой занимается Бюро переписи населения (the Census Bureau) [<http://www.census.gov>]. Ее основное применение связано со статистическими целями, среди которых ежегодный мониторинг уровня бедности населения, описание профиля, структуры, глубины и длительности бедности.

Социальная линия бедности (the poverty guidelines), которая используется Министерством здравоохранения и социального обеспечения США (the Department of Health and Human Services) преимущественно для практических целей, например, для выявления целевой группы получателей социальной помощи в рамках федеральных программ [<http://aspe.hhs.gov>]. Далее остановимся на каждой из этих линий подробнее, однако прежде важно сделать следующее замечание: русский вариант названий обеих линий бедности не претендует на общепринятое употребление, а вводится здесь для дальнейшего анализа двух разных методик их расчета.

Согласно Директиве статистической политики № 14 Административно-бюджетного управления США, Бюро переписи использует абсолютную линию бедности с нормативно-статистическим методом оценки стоимости минимальной потребительской корзины. Данный метод базируется на концепции, предложенной еще в 1960-х гг. сотрудницей Администрации социального обеспечения США М. Оршански.

Согласно предложенному подходу, нормативные стандарты обеспечения минимальных потребностей задаются только в области питания. Основываясь на данных Департамента сельского хозяйства (USDA), Оршански определила, что в среднем американские семьи из двух самых бедных децильных групп тратят на еду около трети своих доходов, и вывела следующую формулу расчета черты бедности: статус бедности должен присваиваться домохозяйствам, доход которых ниже стоимости продуктовой корзины, умноженной на три. Таким образом, была снята проблема отсутствия стандартов минимальных потребительских расходов в других сферах, помимо продуктов питания. Хотя, на первый взгляд, использование данных о структуре потребления семей для построения черты бедности выглядит логичным, Вилсон указывает на то, что данный подход на самом деле является волонтаристским и совершенно неприменимым к современному американскому обществу.

Сама продуктовая корзина оценивается нормативным методом и обеспечивает минимальную потребность в калориях, белках, жирах, углеводах, витаминах и минеральных веществах. При этом важно отметить, что, разрабатывая линию бедности,

Оршански первоначально брала за основу «низкозатратный продовольственный бюджет» Департамента сельского хозяйства. Эта линия бедности задумывалась как чисто исследовательский инструмент и не предполагала использования в качестве индикатора для официального мониторинга бедности и административного критерия для программ социальной поддержки бедных. Вопреки намерениям автора, Департамент экономики адаптировал разработанную методологию расчета линии бедности и при этом в ее основу заложил «экономичный продовольственный бюджет», разработанный Департаментом сельского хозяйства, который был на 25 % дешевле «низкозатратного». В дальнейшем показатель подвергся модификации с целью уменьшения возможностей его роста в реальном выражении. Такой консервативный подход был необходим для того, чтобы цели сокращения бедности выглядели более достижимыми.

Таблица 1

Значения федеральной линии бедности в зависимости от размера домохозяйства и возраста его членов, 2007 г., доллары

Размер д/х	Введенная средняя линия бедности	Количество детей до 18 лет								
		Нет	1	2	3	4	5	6	7	8 и более
1 человек	10 590									
Моложе 65 лет	10 787	10 787								
65 лет и старше	9 944	9 944								
2 человека	13 540									
Глава семьи моложе 65 лет	13 954	13 884	14 291							
Глава семьи 65 лет и старше	12 550	12 533	14 237							
3 человека	16 530	16 218	16 689	16 705						
4 человека	21 203	21 386	21 736	21 027	21 100					
5 человек	25 080	25 791	26 166	25 364	24 744	24 366				
6 человек	28 323	29 664	29 782	29 168	28 579	27 705	27 187			
7 человек	32 233	34 132	34 345	33 610	33 098	32 144	31 031	29 810		
8 человек	35 816	38 174	38 511	37 818	37 210	36 348	35 255	34 116	33 827	
9 человек и более	42 739	45 921	46 143	45 529	45 014	44 168	43 004	41 952	41 691	40 085

Источник: <http://www.census.gov>.

Официальная линия бедности на данный момент имеет 48 различных вариантов значений в зависимости от размера семьи и возраста ее членов (табл. 2.4). Например, для семьи, которая состоит из пары с двумя детьми до 18 лет и бабушки, соответствующая черта бедности находилась на уровне 25 364 долларов в 2007 г. Помимо этого ежегодно происходит корректировка на Индекс потребительских цен для городских жителей. Значения линии бедности едины для всей страны, то есть в них не отражаются

региональные различия, как, например, в России, где это происходит посредством расчета показателей регионального прожиточного минимума.

Для сопоставления с чертой бедности используют расчетный показатель денежных доходов домохозяйств. Стоит отметить некоторые его методологические особенности. Во-первых, денежный доход формируется преимущественно из следующих источников:

- трудовой доход;
- пособие по безработице;
- компенсации работникам;
- социальное обеспечение и помощь, дополнительный доход по социальному обеспечению;
- выплаты ветеранам, пособия семьям погибших военнослужащих;
- пенсии;
- проценты на капитал;
- дивиденды;
- рента, роялти;
- доходы от собственности;
- алименты, в том числе содержание и алименты на детей и т. д.

Во-вторых, при расчете показателя доходов домохозяйств не учитываются неденежные поступления, среди которых, например, талоны на приобретение продовольственных товаров. Для получения совокупного показателя для домохозяйства суммируются индивидуальные доходы всех членов семьи до вычета налогов.

Таким образом, если доход домохозяйства ниже черты бедности, то домохозяйство и всех его членов относят к категории бедных. Другими словами, показатель бедности первоначально определяется на домохозяйственном уровне, а уже вслед за этим переносится на уровень индивидуальный. По итогам оценки разницы между значением денежного дохода домохозяйства и соответствующим значением линии бедности формируются два новых показателя (формула 2.1 и 2.2):

1) соотношение дохода и черты бедности показывает относительную разницу между доходом и линией бедности и рассчитывается по формуле 2.1:

$$\boxed{\text{Соотношение_дохода_и_черты_бедности} = \frac{\text{Доход_}\partial/x}{\text{Значение_линии_бедности}}} \quad (2.1)$$

2) Профицит дохода относительно бедности (*Income Surplus*), который показывает абсолютную разницу между доходом и значением линии бедности:

$$\boxed{\text{Профицит_дохода} = \text{Доход_}\partial/x - \text{значение_линии_бедности}} \quad (2.2)$$

Итак, согласно американской методике, минимальный продовольственный набор сначала оценивается на основе анализа потребления низкодоходных групп, данные о котором представлены в обследованиях семейных бюджетов. Далее проводится его корректировка с учетом принятых норм физиологических потребностей в пищевых веществах и энергии для различных групп населения и рекомендаций Всемирной

организации здравоохранения (World Health Organization) и/или Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (Food and Agricultural Organization). Расходы на непродовольственные товары, услуги, обязательные платежи и сборы рассчитываются исходя из стоимости продовольственной корзины и долей этих видов затрат в общей величине прожиточного минимума, для определения которых использовались данные бюджетных обследований о структуре расходов населения второй децильной группы. Выбор второй децильной группы обусловлен тем, что именно внутри этой группы находится стоимостная оценка минимальной потребительской корзины и она ближе к нижнему краю децильной группы. В частности, по итогам 2007 г., 12,5 % населения США проживали за чертой бедности.

Вторая линия бедности применяется Министерством здравоохранения и социального обеспечения при проверке домохозяйств на нуждаемость при реализации программ социальной помощи. В данном случае не различаются значения линии бедности в зависимости от возраста и наличия детей, хотя размер семьи остается главным дифференцирующим параметром. По сути, социальная линия бедности — это усредненная оценка пороговых значений федеральной линии для каждого конкретного числа членов домохозяйства.

Таблица 2

Процедура расчета социальной линии бедности на основании значений федеральной линии бедности, 2006—2007 гг., доллары

Размер д/х	Среднее значение	Значения федеральной линии бедности с корректировкой на инфляцию (= 1,028)	Разница между соседними значениями в колонке 2	Среднее значение в колонке 4	Социальная линия бедности
1	2	3	4	5	6
1	10 294	10 582			10 400
			2 954	3 600	
2	13 167	13 536			14 000
			2 993	3 600	
3	16 079	16 529			17 600
			4 662	3 600	
4	20 614	21 191			21 200
			3 874	3 600	
5	24 382	25 065			24 800
			3 267	3 600	
6	27 560	28 332			28 400
			3 747	3 600	
7	31 205	32 079			32 000
			3 669	3 600	

8	34 774	35 748			35 600
---	--------	--------	--	--	--------

Пример процедуры перехода от значений официальной линии бедности к социальной линии бедности показан в таблице 2. Для понимания процесса перехода к социальной линии бедности необходимо сделать некоторые пояснения относительно пошаговой процедуры перехода. На первом шаге взятые за 2006 г. данные по федеральной линии бедности корректируются на показатель инфляции, равный 1,028. Полученные значения приведены в колонке 3. На втором шаге рассчитывается разница между соседними значениями в колонке 3, что показывает сумму, на которую увеличивается значение линии бедности при добавлении одного члена домохозяйства. Результат записывается в колонку 4. На третьем шаге в колонке 5 рассчитывается среднее по колонке 4, соответственно, оно имеет одинаковое значение для всех рассматриваемых типов домохозяйств. На четвертом шаге для домохозяйства, состоящего из четырех членов, берется скорректированное на инфляцию значение федеральной линии бедности (21 191 доллар) и к нему подбирается ближайшее число, кратное 50 долларам.

Таким образом, для данного типа домохозяйства получаем показатель социальной черты бедности на уровне 21 200 долларов. Остальные значения в колонке 6 получаются путем последовательного прибавления или вычитания средней разницы, то есть 3 600 долларов. Как видно из этой таблицы, при расчете социальной линии происходит корректировка на Индекс потребительских цен для городских жителей. Однако, в отличие от федеральной черты бедности, социальная рассчитывается в том же году, в котором публикуется. Учитывая то, что при этом расчете используется изменение цен за прошлый год, социальная линия бедности будет приблизительно равна средней федеральной в предыдущем году (табл. 3).

Другой отличительной особенностью социальной линии бедности является расчет значений отдельно для Аляски и Гавайских островов (для остальных территорий показатели идентичны). Также стоит отметить, что она не определяется для следующих территорий: остров Пуэрто-Рико; Виргинские острова; Американские Самоа; остров Гуам; Республика Маршалловы острова; Федеральные штаты Микронезии; Содружество Северных Марианских островов; острова Палау.

Таблица 3

Значения социальной линии бедности, 2008 г., США, тыс. долларов в год

Размер д/х	Показатель для 48 континентальных штатов	Аляска	Гавайи
1 человек	10,4	13,0	12,0
2 человека	14,0	17,5	16,1
3 человека	17,6	22,0	20,2
4 человека	21,2	26,5	24,4
5 человек	24,8	31,0	28,5
6 человек	28,4	35,5	32,7
7 человек	32,0	40,0	36,8
8 человек	35,6	44,5	41,0
Каждый	3,6	4,5	4,1

дополнительный член д/х			
----------------------------	--	--	--

Источник: <http://aspe.hhs.gov>

В случае, когда федеральные программы распространяются на эти территории, офис, ответственный за реализацию этих программ, должен решить самостоятельно, применять ли ему общую линию бедности, рассчитанную для 48 территорий, или прибегнуть к какой-либо иной методологии. Также в каждом конкретном случае в зависимости от целей адресной социальной программы принимается решение следующего плана: использовать социальную черту бедности в базовом виде или на ее основании получить новый показатель, например, кратный ей (1,5 раз, 1,25 раз и т. д.). Важно подчеркнуть, что линия бедности, определяющая правила входа в социальные программы, не опускается ниже уровня социальной линии бедности. Результаты сравнения двух линий бедности представлены в таблице 4.

Таблица 4

Сравнение федеральной и рекомендательной линий бедности в США

Параметры сравнения	Федеральная линия бедности	Социальная линия бедности
Цели использования	Статистические — мониторинг уровня жизни населения	Практические — проверка на нуждаемость в программах социальной поддержки населения
Характеристики, в зависимости от которых дифференцируются значения линии бедности	Детальная матрица (48 позиций) значений составляется с учетом: <ul style="list-style-type: none"> – числа членов д/х; – количества несовершеннолетних детей; – возраста одиноко проживающего индивида и главы семьи в д/х, состоящем из двух человек. Нет территориального деления — едина для всей страны	Варьируется в зависимости от числа членов д/х (9 позиций). Рассчитывается отдельно для 48 континентальных штатов, Аляски и Гавайев. Для неконтиентальных штатов нет значений.
Ежегодная корректировка	Индекс потребительских цен	Получается на основании данных о средневзвешенных значениях федеральной линии бедности за предыдущий год

Источник: составлено по данным <http://aspe.hhs.gov>

В заключение обзора методологии построения линии бедности в США хотелось бы акцентировать внимание на некоторых ее ограничениях и недостатках. Во-первых, процедура расчета черты бедности включает умножение стоимости потребительской корзины на 3 на основании анализа структуры потребительских расходов населения, сделанном еще М. Оршански в 60-е гг. Однако с тех пор структура потребления населения США могла существенно измениться. Как отмечают некоторые исследователи, с ростом уровня жизни в стране доля расходов на питание в общей структуре потребления постепенно снижается. Во-вторых, для выделения бедных домохозяйств учитываются только денежные доходы населения, в то время как натуральные частные и государственные трансферты могут составлять значительную часть дохода домохозяйств.

2. Многокритериальные линии бедности Европейского Союза

В отличие от методологии, используемой в США, официальные показатели бедности Евросоюза, рассчитываемые Евростатом, базируются на относительной линии бедности и денежных доходах в качестве показателя благосостояния. Таким образом, бедными признаются индивиды, чьи эквивалентные располагаемые доходы ниже 60 % национального медианного дохода. Такой подход гарантирует не только физиологическое выживание, но и учитывает факт исключенности из социокультурных стандартов и норм общественной жизни (доступ к образованию, информации, общению и пр.).

Выбор именно 60 % является, по большей части, результатом некоторой договоренности. Зачастую с этим пороговым значением сравниваются 40 %, 50 % и 70 %. Очевидно, что в каждом случае мы будем получать разный уровень бедности. К примеру, для 2003 г. соответствующие доли бедного населения менялись бы в пределах от 5 % до 24 % от численности населения Евросоюза.

Особенностью европейской методологии измерения бедности на основе показателя денежных доходов и относительной линии бедности является то, что она контролирует не только минимальные стандарты потребления, но и неравенство. Чем выше неравенство, тем выше медиана, следовательно, выше линия бедности, и тем большее место в бюджете занимают программы, адресованные населению с доходом ниже черты бедности. Однако важно подчеркнуть, что не все программы поддержки доходов бедных определяют правила входа на основе относительной линии бедности. Именно для этих программ часто используется некоторый вариант абсолютной линии бедности.

По методологии Евростата относительная линия бедности рассчитывается ежегодно, начиная с 1995 г., для стран-членов Евросоюза. Принципиальной позицией в данном случае является выстраивание единой методологической концепции выделения бедных для всей территории Союза, чтобы обеспечить адекватность проведения межстрановых сравнений. Для достижения этой цели происходит построение «европейской панели домохозяйств».

Прежде чем перейти к основным показателям, измеряющим бедность в рамках данной панели, стоит отдельно сказать о процедуре определения эквивалентного показателя доходов, для построения которого используется следующая весовая шкала:

- первому члену домохозяйства 14 лет и старше присваивается вес, равный «1» (первым членом домохозяйства здесь может выступать любой индивид 14 лет и старше);
- каждому дополнительному члену домохозяйства 14 лет и старше присваивается вес «0,5»;
- каждому дополнительному члену домохозяйства младше 14 лет присваивается вес «0,3».

Таким образом, процедура получения эквивалентных доходов является более сложной, нежели процедура расчета среднедушевых доходов. Отметим, что экономическую основу их применения составляют эффекты экономии на большой семье за счет общесемейных расходов и экономии на питании в большой семье.

Уровень бедности оценивается долей населения с эквивалентными душевыми доходами ниже черты бедности постоянно в течение трех лет. Данный показатель рассчитывается в двух вариантах: *дотрансфертный* и *послетрансфертный*. При оценке *дотрансфертного* уровня бедности в доходах учитываются все виды денежных доходов, включая пенсии, кроме социальных трансфертов. Объяснение тому, что пенсии включают в дотрансфертный уровень доходов, сводится к существующему среди экспертов мнению о том, что пенсии преимущественно выполняют не функцию перераспределения ресурсов *между* индивидами (как остальные социальные трансферты), а функцию перераспределения ресурсов в течение жизненного цикла *одного* индивида. *Послетрансфертный* уровень бедности предполагает оценку всех доходов, включая социальные трансферты. Сравнивая дотрансфертные и послетрансфертные показатели бедности, можно определить роль социальных трансфертов в снижении ее уровня. Таким образом, они позволяют определить, где социальные программы поддержки бедного населения достигают своих целей и в каком объеме, а где — не достигают. Ряд эмпирических исследований подтверждает, что послетрансфертный уровень бедности оказывается ниже, нежели дотрансфертный. Однако такие показатели не дают представления об эффективности реализации той или иной социальной программы, где наряду с результатами нужно учитывать расходы на осуществление программы.

Отличительной особенностью европейского стандарта является применение различных линий бедности для решения разных социально-экономических задач, в том числе и консенсуальных пороговых значений:

- **Линия бедности Евростата:** доходы ниже 60 % национальной медианы. В основном используется для сравнительного анализа;
- **Национальная согласованная линия бедности (NCP):** доходы ниже 60 % национальной медианы и индекс деприваций выше национального порога; применяется для целей национальной социальной политики;
- **Согласованная линия бедности для ЕС (EUCP):** доходы ниже 60 % медианы ЕС и индекс деприваций выше порога ЕС, установленного на уровне четырех лишений. Используется для перераспределения ресурсов поддержки в рамках ЕС;

- **Смешанная согласованная черта бедности (МСР):** доходы ниже 60 % национальной медианы и индекс деприваций выше порога ЕС. Для регулирования программ содействия занятости.

Индекс деприваций при этом оценивается на основе представленного ниже списка лишений, официального для стран ЕС:

- есть мясо, птицу, рыбу (или вегетарианский эквивалент) через день;
- поддерживать тепло в доме;
- иметь автомобиль;
- иметь возможность оплачивать жизненно важные непредвиденные расходы;
- оплачивать вовремя ЖКУ, взносы по ипотечным и др. кредитам;
- недельный отпуск вдали от дома;
- иметь стиральную машину;
- иметь цветной телевизор;
- иметь телефон.

Результаты последних исследований по данному вопросу, проводимых в рамках проекта EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc], свидетельствуют о том, что отсутствие стиральной машины, телефона и цветного телевизора перестали быть признаками материальных лишений. При наличии потребности каждая европейская семья может получить к ним доступ, в крайнем случае, за счет социальных пособий. Другой важный результат данного проекта — включение в список лишений ситуации, когда у домохозяйства нет доступа к персональному компьютеру.

Использование различных линий бедности дифференцирует масштабы бедности в европейских странах. Максимальный разрыв для стран с разным типом социальных режимов наблюдается в случае применения согласованной линии бедности для ЕС и минимальный — в случае национальных согласованных линий бедности (см. табл. 5).

Таблица 5

Бедность в европейских странах с разным типом социальных режимов в зависимости от используемой линии бедности

Социальный режим	Евростат	NCP	EUCP	МСР
Социально-демократический	11,1	3,4	1,8	3,2
Либеральный	19,2	9,0	3,4	6,2
Корпоративный	13,0	4,6	4,0	5,7
Южно-Европейский	19,7	8,1	9,0	7,9
Пост-социалистический корпоративный	16,3	7,1	38,4	12,4
Пост-социалистический либеральный	20,7	9,2	42,1	15,6

Источник: Whelan C., Maître B., 2010.

Отсутствие абсолютной монетарной линии бедности не позволяет измерять эффекты от реализации социальной политики, адресованной отдельным уязвимым группам населения, например, семьям с детьми. В данном случае для динамического анализа используется монетарная относительная линия бедности, устанавливаемая на уровне 60 % от медианного дохода некоторого базового года, которая остается неизменной на протяжении определенного периода, например, пяти лет [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc]. Чаще всего такие расчеты привязываются к электоральным циклам.

Многие европейские страны используют другие линии бедности для регулирования адресных программ для бедных, которые, как и в США, определяются как социальный порог бедности. Они существенно ниже относительной линии бедности и ориентируются на некоторый абсолютный стандарт. Выбор более низких социальных линий бедности обусловлен не просто стремлением преодолеть абсолютную бедность, но и желанием сохранить разрыв между размерами социальных пособий для бедных и минимальной заработной платой в пользу последней, а также бюджетными ограничениями по финансированию социальных программ. Во Франции для поддержки бедных используется специальная фиксированная линия бедности, называемая *минимальным гарантированным доходом*. Все граждане, имеющие доходы ниже этого уровня, имеют право на ежемесячное пособие по бедности (RMI), размер которого равен разнице между душевым доходом и минимальным гарантированным доходом. Закон, регламентирующий выплату данного пособия, действует во Франции уже более 20 лет, а в новой редакции, усиливающей требования к получателям пособия по активной социальной адаптации — с 2009 г.

При расчете размера пособия учитываются доходы, полученные членами семьи в течение трех предыдущих месяцев. Для семей с детьми в доходы обязательно включается размер детского пособия (в целях повышения рождаемости во Франции этот вид пособия выплачивается всем семьям, начиная со второго ребенка, независимо от их дохода). Пособие предоставляется заявителю с учетом состава его семьи. Если среднемесячный доход семьи меньше минимального гарантированного дохода, представленного в таблице 6, то выплата составляет разницу между линией бедности для данного типа семьи и размером реального дохода.

Основной принцип получения пособия, компенсирующего разницу между минимальным гарантированным доходом и реальным доходом заявителя, следующий: выдача денежного пособия по нуждаемости должна сопровождаться работой по возврату нуждающегося к активной роли в обществе. Для этого с получателем заключается личный договор (социальный контракт), при подписании которого он берет на себя определенные обязательства, которые, в свою очередь, могли бы позволить ему через определенное время выйти из тяжелой жизненной ситуации.

Таблица 6

Минимальный гарантированный доход для лиц, не имеющих средств к существованию, Франция, на 1.01.2011 г., евро

Число детей или других иждивенцев	Получатель проживает без партнера	Получатель состоит в браке
0	466,99	700,49

1	700,49	840,59
2	840,59	980,69
3 и для каждого последующего	+187 к предыдущей сумме	+187 к предыдущей сумме

Источник: www.rmi-fr.com

Существует две разновидности возможных мероприятий для проекта личного договора: помощь получателю пособия в организации своей профессиональной деятельности и мероприятия, направленные на улучшение его социального и правового статуса. В личном договоре могут быть также предусмотрены мероприятия, направленные на повышение возможностей получателя пособия по нахождению жилья или улучшение его качества. Таким образом, личный договор должен содержать одно или несколько конкретных мероприятий (например, устроиться на работу, пройти переобучение, устроить детей в сад и т. д. в зависимости от проблем данной семьи).

Закон требует, чтобы подписание личного договора являлось обязательным условием оказания социальной помощи, но допускает подписание контракта уже после начала выплаты денег (в течение трех месяцев). Социальные работники, со своей стороны, обязаны оказывать непосредственную помощь получателям пособий для их возврата к активной роли в обществе, а также контролировать выполнение контракта. Для этого из числа социальных работников назначается ответственный за ведение личного договора каждого нуждающегося, включая само подписание договора, а также координирование различных мероприятий экономического, социального, образовательного и медицинского характера, включая помощь в организации собственного дела.

Попытки европейских стран идентифицировать абсолютную монетарную бедность при отсутствии таковой в национальном мониторинге еще раз подтверждают насущную практическую потребность в абсолютных и относительных, монетарных и немонетарных критериях.

Подводя итог рассмотрению практических подходов к расчету линии бедности в различных странах, отметим развитие таких методов, которые базируются на сочетании абсолютного подхода с относительным, а также комбинировании вэлферистских показателей благосостояния (потребление или доходы) и показателей лишений. Комбинирование различных подходов к определению бедности позволяет учесть все разнообразие проявлений различных форм бедности, устранить погрешности идентификации бедных, неизбежные при использовании каждого подхода в отдельности, и в значительной степени уточнить контингент бедного населения. Большинство стран, социальная политика которых ориентирована на поддержку бедных, используют различные линии бедности для статистического мониторинга и для целей социальной политики. При разработке социальных линий бедности, помимо поддержки бедного населения, решается задача приоритетности, с точки зрения размера получаемых доходов, низкооплачиваемой занятости по сравнению с социальными пособиями для бедных.

Глава 13

Политика охраны здоровья

Основные выводы и рекомендации:

- Существенные позитивные сдвиги в улучшении здоровья населения могут быть достигнуты при умеренном росте затрат за счет реализации комплексной стратегии, ориентированной на оптимальное сочетание медицинских и немедицинских факторов борьбы с заболеваниями. Наиболее значимые и недостаточно используемые резервы связаны с сокращением заболеваемости и смертности активной части населения, лиц в трудоспособном возрасте. Продолжая наращивать усилия по лечению тяжелых заболеваний, которыми чаще всего страдают лица пожилого возраста, необходимо вместе с тем кардинально усилить меры медицинской профилактики, поддержку здорового образа жизни и мероприятия экологического характера. Ключевым индикатором развития здравоохранения в широком смысле слова должен стать показатель продолжительности жизни, скорректированный с учетом нарушений здоровья.
- В медицинской отрасли предстоит осуществить структурные сдвиги, нацеленные на оптимизацию соотношения стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи на основе усиления координации и преемственности между ними, более целенаправленной и качественной подготовки медицинского персонала для амбулаторного звена и улучшения технической оснащенности медицинских учреждений.
- На развитие системы здравоохранения будут все активнее влиять новые технологии, прежде всего информационные. Это позволит, в частности, кардинально улучшить ситуацию со сроками и точностью диагностики заболеваний. Введение единой электронной медицинской карты сделает более эффективным взаимодействие врачей и учреждений здравоохранения и повысит их ответственность.
- Экономические механизмы будут последовательно ориентировать медицинские учреждения и страховые компании на защиту интересов пациентов при рациональном использовании ресурсов отрасли. Необходимо заинтересовать страховые компании в выявлении не только случаев избыточного расходования средств, но, прежде всего, недостаточно качественного лечения. Целесообразно постепенно вводить соплатежи при лечении пациентов, в отношении которых достоверно установлены факты уклонения от профилактических мероприятий.
- Фактически сложившийся и растущий с повышением доходов населения рынок платных медицинских услуг способен при условии его адекватного регулирования не только служить источником финансирования здравоохранения сверх государственных гарантий, но и играть ключевую роль в стимулировании технических и организационных инноваций, распространяемых затем на систему оказания бесплатных услуг.
- Разработанным сценариям соответствует увеличение государственных расходов на здравоохранение на 1—3 % ВВП в год. В частности, переход на эффективный

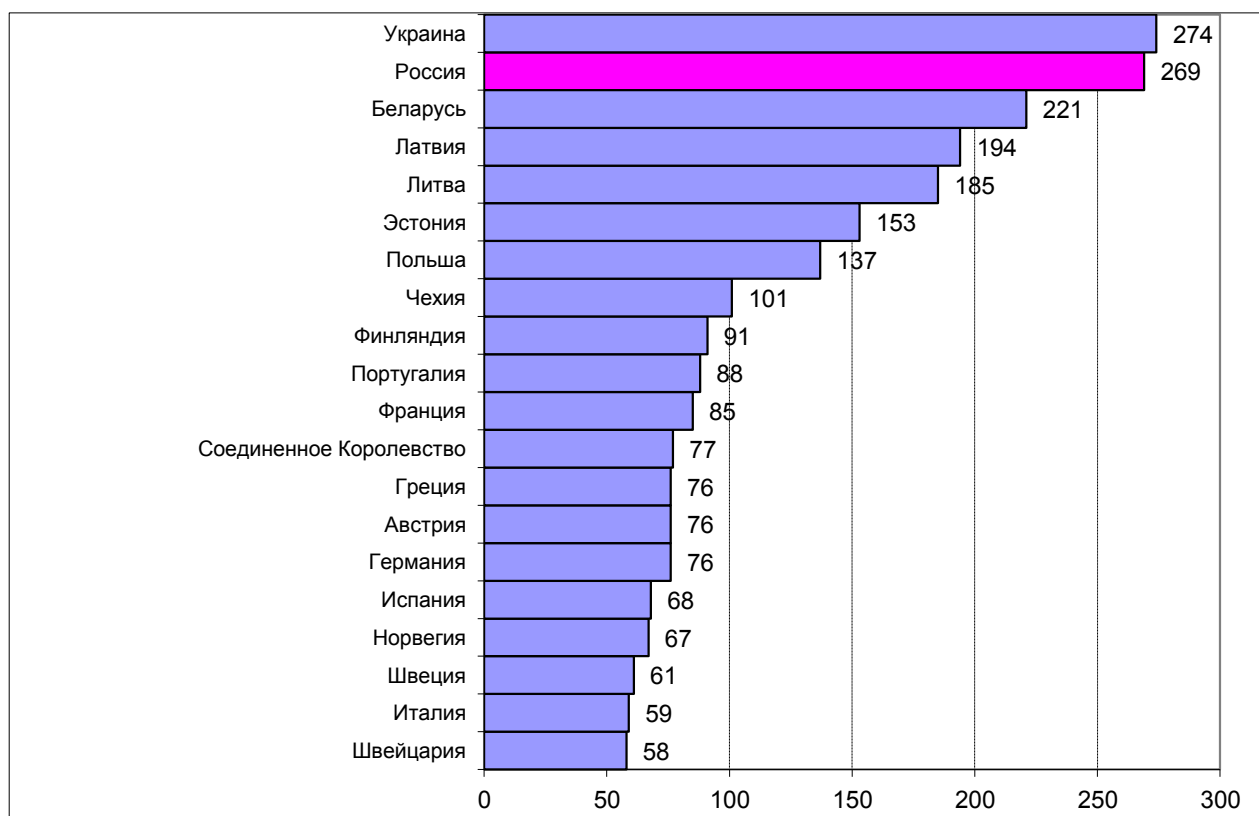
контракт с медицинскими работниками потребует роста расходов на оплату труда в 1,3—1,75 раз.

1. Анализ ситуации, основные вызовы

Несмотря на заметное сокращение смертности в последние годы — с 16,1 на 1000 чел. населения в 2005 г. до 14,2 в 2010 г., этот уровень все еще очень высок по сравнению с европейскими странами (9,6 в странах ЕС в 2009 г.).

Особенно высока в нашей стране смертность населения в трудоспособном возрасте. Вероятность умереть в возрасте 15—60 лет в России почти в два раза выше, чем в среднем по Европе: 269 против 146 на 1000 чел. населения (2009 г.). По оценке экспертов Всемирной Организации Здравоохранения, экономические потери только от смертности вследствие кардиологических заболеваний, инсульта и диабета достигли в России 1 % ВВП в 2005 г. В других странах БРИК они составили менее 0,35 % ВВП, а в таких развитых странах, как Великобритания и Канада — менее 0,1 % ВВП.

Вероятность умереть в возрасте от 15 до 60 лет на 1000 чел., 2009



Источник: World Health Statistics 2011. WHO.

Высокие показатели смертности и заболеваемости населения — главный вызов российской системе охраны здоровья. Показатели заболеваемости населения нашей страны продолжают расти, при этом темп прироста общей заболеваемости за 2005—2009 гг. составил 9,8 % и превысил темп прироста первичной заболеваемости (число впервые выявленных случаев заболеваний), который составил 7,6 %.

По уровню финансирования здравоохранения Россия намного отстает от западноевропейских стран. Доля общих расходов на здравоохранение в ВВП у нас почти в 1,7 раза меньше, чем в странах ЕС (5,2 % против 9 % в 2008 г.), а доля госрасходов на здравоохранение в ВВП — меньше в 2 раза (3,4 % по сравнению с 6,9 % в 2008 г.). В

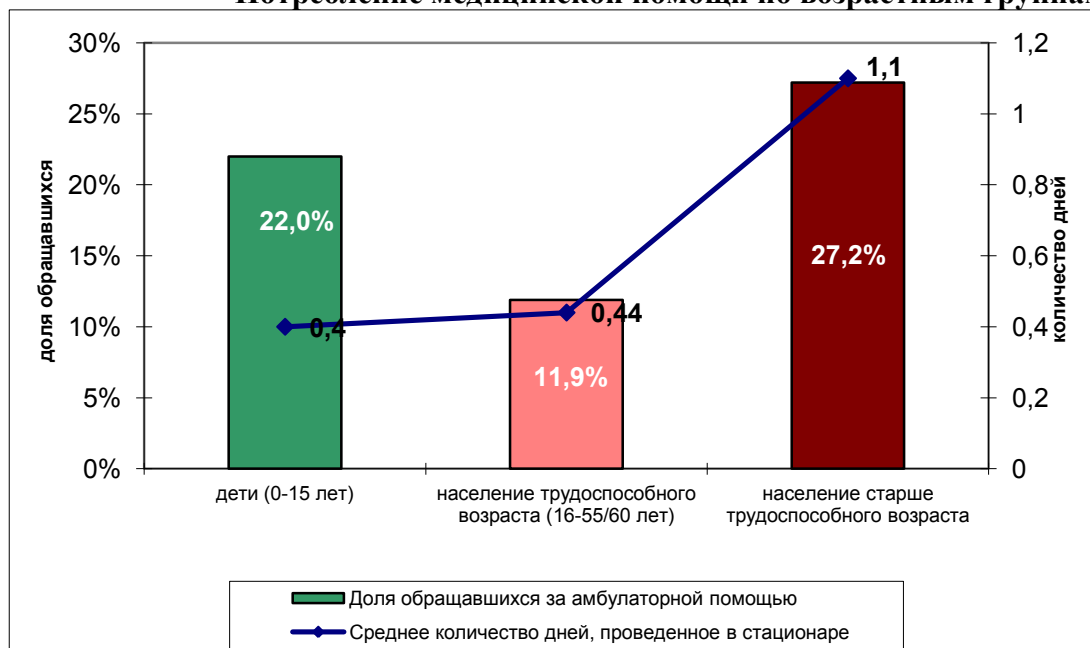
абсолютном выражении в расчете на человека российское государство тратит на здравоохранение в 3,9 раза меньше, чем в среднем страны ЕС (567 долларов и 2203 соответственно по паритету покупательной способности, 2008 г.).

В широко понимаемом комплексе охраны здоровья населения пока абсолютно преобладает лечебная деятельность медицинских учреждений. Между тем среди факторов, определяющих здоровье человека, первое место, по оценкам Всемирной Организации Здравоохранения, принадлежит здоровому образу жизни. В последние годы политика формирования здорового образа жизни в нашей стране заметно активизировалась: приняты важные программные документы, созданы центры здоровья, несколько повышены ставки акцизов на алкоголь и табак и т. д.

Вместе с тем, внимание к мерам, содействующим распространению здорового образа жизни, не адекватно их роли в возможном снижении заболеваемости и смертности в сравнении с собственно медицинской помощью. Проводимые сегодня мероприятия слишком осторожны и недостаточны — и по содержанию, и по объему финансирования. Исследования показывают, что 43 % населения не замечают антирекламу табака, 53 % никогда не видели антирекламы алкоголя; созданные Центры здоровья малочисленны в масштабе страны и мало посещаются (в среднем 8 посетителей в день, 1 центр приходится на 200 тыс. человек, 55 % населения не знают об их существовании).

Усилия по сохранению здоровья населения особенно значимы для России, которая более всего отстает в смертности лиц в трудоспособном возрасте. Однако именно тем компонентам системы охраны здоровья, которые имеют наибольшее отношение к самой острой проблеме, пока уделяется недостаточное внимание. Российская система охраны здоровья, отдавая решительный приоритет лечению, а не широко понимаемой профилактике, фактически отдает приоритет интересам тех, кто не достиг трудоспособного возраста или из него вышел. **Не ослабляя усилий по совершенствованию лечения заболевших, необходимо покончить с недооценкой значимости тех компонентов системы, которые должны непосредственно сохранить и развивать потенциал активной части общества.**

Потребление медицинской помощи по возрастным группам



Источник: расчет по данным РЭМЗ, 2010.

На состояние здоровья населения непосредственно влияет и состояние дел в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. По данным Минприроды России, примерно на 15 % территории РФ, где проживает 60 % населения, качество окружающей среды неудовлетворительное. По экспертным оценкам, **загрязненность атмосферного воздуха может являться непосредственной причиной до 8 % общего количества смертей ежегодно**. Развитие экономики порождает новые экологические вызовы — прежде всего это проблемы нарастания отходов производства и потребления, роста масштабов загрязнения от мобильных источников в городах.

В последние годы государство немало сделало для улучшения работы системы здравоохранения. Размеры государственного финансирования здравоохранения выросли за последние 5 лет (2006—2010 гг.) в 2,4 раза в номинальном выражении (в реальном — в 1,4 раза). Благодаря реализации национального проекта «Здоровье» существенно обновлено медицинское оборудование в лечебно-профилактических учреждениях, значительно увеличены объемы бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи, диспансеризации, профилактической работы и т. д.

С принятием в конце 2010 г. закона «Об обязательном медицинском страховании» начата модернизация этой системы, направленная на повышение ее финансовой устойчивости, выравнивание уровня финансового обеспечения оказания медицинской помощи застрахованным во всех регионах страны, рост эффективности работы медицинских учреждений.

Новый закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», принятый в ноябре 2011 г., создает предпосылки для конкретизации государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, повышения ее доступности, расширения возможностей граждан выбирать медицинскую организацию и врача, улучшения управляемости системой здравоохранения.

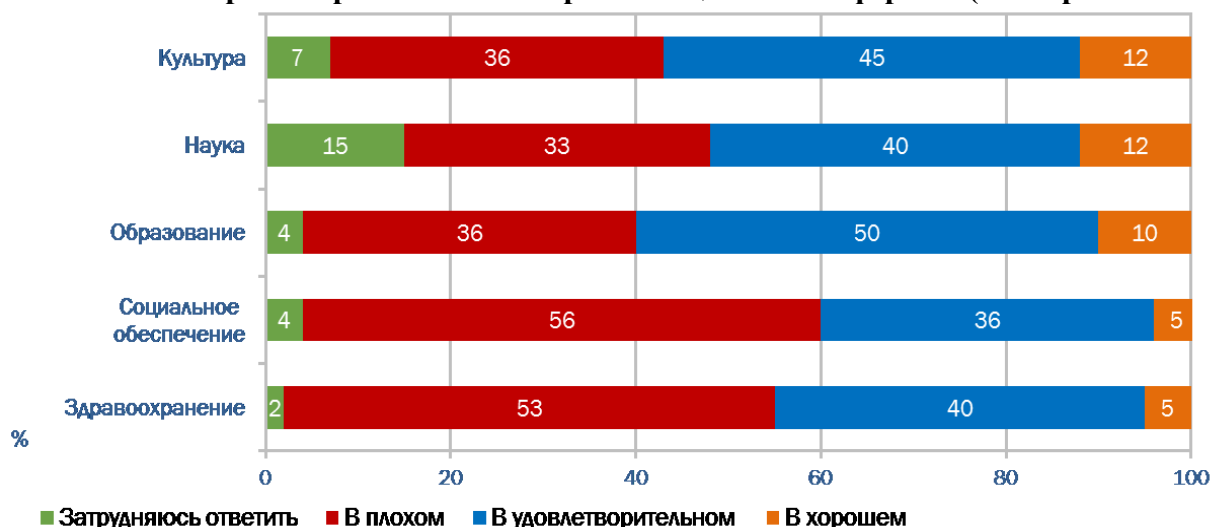
Но, несмотря на очевидные позитивные сдвиги, **предпринимаемых мер недостаточно для разрешения накопившихся проблем:**

- преимущественная ориентация на лечение заболеваний, а не на их предотвращение, слабая координация мер по развитию медицинской отрасли с усилиями по улучшению немедицинских факторов укрепления здоровья (образ жизни, развитие физической культуры, решение экологических проблем и т. д.), недоиспользование потенциала этих факторов,
- недостаточная и резко дифференцированная фактическая доступность качественной медицинской помощи, слабая защищенность прав пациентов, риски непомерных вынужденных затрат на лечение при его формальной бесплатности,
- отсутствие лекарственных препаратов для амбулаторного лечения в составе государственных гарантий оказания медицинской помощи для большинства населения; между тем сегодня лекарственные препараты являются наиболее эффективным средством вторичной профилактики хронических заболеваний,
- отсутствие надлежащих условий и стимулов для максимально эффективного использования ресурсов системы здравоохранения.

Показательно, что **примерно половина населения (53 %) считает, что здравоохранение как отрасль находится в плохом состоянии**. При наличии обширных гарантий бесплатной

медицинской помощи 29 % людей, обращающихся за медицинской помощью, полностью или частично оплачивают свое лечение. Неуклонно растет число пациентов стационаров, платящих за лечение в руки медицинским работникам. При этом возможности для рационального привлечения личных средств населения ограничены, а развитие рынка платных медицинских услуг не сопровождается необходимым развитием его регулирования в интересах потребителей и обеспечения эффективной конкуренции. Проблема состоит в том, что и те, кто лечится бесплатно, и те, кто платит, сильно рискуют столкнуться с низкой квалификацией медицинских работников, невниманием и отсутствием действенных механизмов защиты прав пациентов.

Ответы населения на вопрос «По Вашему мнению, в каком состоянии находятся сегодня в нашей стране перечисленные отрасли социальной сферы?» (% опрошенных)



Источник: Всероссийский репрезентативный опрос населения, НИУ-ВШЭ и ВЦИОМ, 2009 г.

Имеющееся медицинское оборудование используется зачастую с низкой эффективностью. Одна из главных причин этого — недостаток адекватно подготовленных кадров. С этой же проблемой столкнулись и при организации работы новых федеральных центров, построенных на периферии. Между тем в распределении государственных средств, и в частности, *в национальном проекте «Здоровье», повышение квалификации медицинских работников и изменения в системе их подготовки — фактически низко приоритетные направления.* На эти цели за 2006—2010 гг. направлено лишь 0,2 % средств, выделенных на реализацию национального проекта.

Зарплата российского врача лишь на 10 % превышает среднюю по экономике. В то же время, в странах Центральной Европы она в 1,5—2 раза выше средней, а в ведущих индустриально развитых странах даже начинающие врачи принадлежат к верхнему среднему классу. За рубежом общепризнано, что только высокий социальный и экономический статус врача способен гарантировать комплектование врачебного корпуса людьми со способностями и ответственностью, необходимыми для полноценного выполнения профессиональных обязанностей. В нашей стране данное требование в целом не выполняется. В результате врачебный корпус весьма неоднороден с точки зрения квалификации и добросовестности, что в конечном счете оборачивается скрытым неравенством качества медицинской помощи для населения.

Системе оказания медицинской помощи присущи *серьезные структурные диспропорции:*

- чрезмерная нагрузка на стационарную помощь при относительно слабом развитии первичной, реабилитационной и медико-социальной помощи;
- доля расходов на стационарную помощь в общем объеме расходов на здравоохранение почти в 2 раза превышает долю амбулаторной помощи, в то время как в западноевропейских странах они примерно равны;
- недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи.

Более 30 % госпитализаций могут быть перенесены на амбулаторный этап без ущерба для здоровья больного. *При этом практически у всех субъектов общественной системы здравоохранения пока нет серьезной мотивации к повышению эффективности использования ресурсов.*

Новые вызовы системе здравоохранения предъявляет идущее с высокой скоростью развитие медицинских и информационных технологий. Новые технологии открывают возможности радикального повышения результативности в выявлении индивидуальных факторов риска заболеваний, их ранней диагностики, сокращении объемов стационарной помощи благодаря развитию малоинвазивной, амбулаторной хирургии, телемедицины, дистанционного мониторинга состояния больного. Внедрение новых технологий будет стимулировать структурные сдвиги в системе оказания медицинской помощи, рост потребностей населения в новых медицинских услугах и одновременно рост ожиданий в отношении обеспечения государством их доступности.

Однако все это эффективно реализуемо при условиях:

- 1) адекватного «обустройства» процесса освоения инноваций, что включает определение источников финансирования, особенно на первом этапе, когда использование новых технологий обходится очень дорого,
- 2) рациональной организации очередности доступа к новейшим возможностям в период, когда они, по определению, дефицитны.

Существующая модель организации медицинской помощи к этому не приспособлена и должна быть дотроена применительно к особенностям периода постоянных, интенсивных и дорогостоящих инноваций.

2. Возможные сценарии политики государства в сфере охраны здоровья

Сценарий 1: инерционный

Меры по развитию здравоохранения, реализуемые в нашей стране в последние годы, фактически ориентировались в первую очередь на сокращение разрыва с западноевропейскими странами в объемах высокотехнологичной медицинской помощи, уровне технической оснащенности медицинских учреждений, качестве лекарственной помощи пациентам и т. д. **Главным средством при этом выступает наращивание финансирования здравоохранения. На этом пути достигнуты ощутимые успехи.** Однако в условиях значительно более медленного, чем в 2000—2008 годы, экономического роста к 2020 году не удастся обеспечить увеличения государственного финансирования здравоохранения до уровня, сопоставимого с сегодняшним уровнем западноевропейских стран.

Поэтому сохранение в качестве приоритета улучшения технической оснащенности медицинских учреждений и увеличения финансирования их лечебной деятельности позволит лишь несколько уменьшить разрыв с европейскими странами в показателях смертности, но не преодолеть его, и относительно слабо повлияет на показатели заболеваемости населения. Некоторое улучшение показателей заболеваемости может быть обеспечено преимущественно за счет увеличения доли среднего класса, более ответственно относящегося к укреплению своего здоровья.

Гарантии оказания медицинской помощи населению, обеспечиваемые государственным финансированием, будут постепенно становиться более определенными. Однако следует констатировать, что **задачу четкого разграничения медицинской помощи, предоставляемой бесплатно и на платной основе, невозможно решить за несколько ближайших лет в силу экономических и политических ограничений.** В силу сложившейся фактической дифференциации в доступности медицинской помощи предельно четкое прояснение гарантий потребует либо резкого увеличения расходов для быстрого доведения условий оказания помощи на всей территории страны до максимального уровня, либо снижения уровня, фактически достигнутого в ряде наиболее благополучных городов. Проводимая Правительством Российской Федерации политика постепенной конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения медико-экономических стандартов и порядков оказания медицинской помощи при заболеваниях является вполне оправданной на ближайшие годы. Важно **обеспечить экономическую реалистичность утверждаемых стандартов** и поэтапность их внедрения для групп заболеваний при адекватном финансировании.

Запланированные преобразования в системе обязательного медицинского страхования (ОМС) повысят доступность и качество медицинской помощи, но являются недостаточными для преодоления структурных диспропорций в системе охраны здоровья, улучшения координации работы ее звеньев, формирования сильной мотивации страховых медицинских организаций и медицинских учреждений к повышению качества лечебно-профилактической работы и более эффективному использованию ресурсов отрасли.

Рост доходов населения однозначно ведет, при прочих равных условиях, к росту потребления алкоголя и табака, а также высококалорийных продуктов. Эти тенденции отчетливо наблюдаются в последнее десятилетие. Проведение прежней политики установления

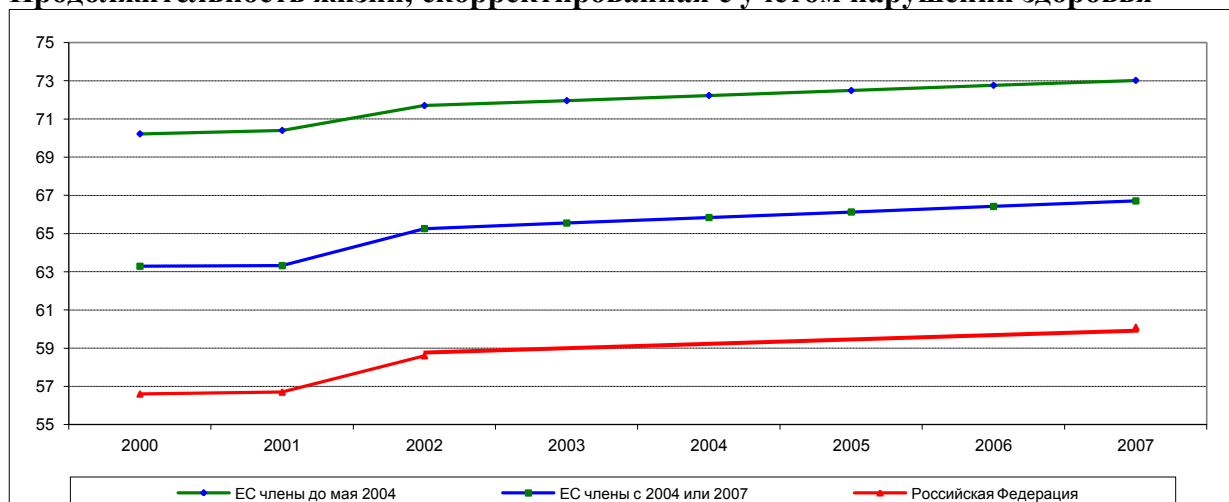
акцизов на спиртные напитки и табачные изделия, уровень которых слишком низок даже с учетом принятого на 2012—2014 гг. их повышения, не сможет приостановить эти тенденции. Они будут продолжаться, если политика поддержки здорового образа жизни не изменится радикально. Потребление алкоголя, табака, низкая физическая активность людей, избыточный вес — это ключевые факторы риска здоровью, и без уменьшения этих рисков не удастся добиться значительного прироста ожидаемой продолжительности жизни даже при опережающем развитии современных медицинских технологий.

Сценарий 2: развитие системы охраны здоровья в условиях минимально необходимого роста финансирования

Для адекватного ответа на вызовы времени необходимо уточнение целей, изменение приоритетов в политике в сфере охраны здоровья и проведение в ней глубоких структурных преобразований.

В качестве целевых показателей развития здравоохранения предлагается использовать не уровень смертности и ожидаемой продолжительности жизни, как это делается сейчас, а показатель «продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья» (DALE — disability adjusted live expectancy), который применяется Всемирной Организацией Здравоохранения и полнее характеризует состояние здоровья населения. По этому показателю Россия отстает от стран Западной Европы на 13 лет (в России — 60,1 года, в странах — «старых» членах ЕС — 73,0 в 2007 г). Переход к данному целевому показателю будет означать усиление целевой ориентации системы здравоохранения на продление активного периода жизни российских граждан.

Продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья



Источник: WHO/Europe, European HFA Database, 2011.

Улучшение состояния здоровья населения будет обеспечиваться формированием интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья:

- **Интегрированное** здравоохранение — это система, в которой обеспечивается комплексный межсекторальный подход к охране здоровья; координация деятельности организаций, оказывающих разные виды медицинской помощи; включение населения в качестве активного партнера организаций здравоохранения в предотвращение, выявление и лечение заболеваний.

- **Прозрачное** здравоохранение — это система, в которой действуют ясные и реалистичные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи; легальные, понятные и справедливые условия получения медицинской помощи за плату; доступные для всего профессионального сообщества и для пациентов информационные медицинские системы, используются различные механизмы представительства пациентов при решении вопросов охраны здоровья.
- **Эффективное** здравоохранение — это система, в которой ресурсы распределяются в соответствии со сравнительным вкладом ее звеньев в улучшение показателей здоровья населения и все ее субъекты заинтересованы в обеспечении наибольшего социального и медицинского эффекта на единицу затрат.

Главными приоритетными направлениями действий, реализация которых будет иметь ключевое значение для формирования такой системы здравоохранения, в предстоящее десятилетие будут выступать:

- 1) формирование здорового образа жизни и развитие профилактики заболеваний,
- 2) развитие человеческого потенциала в здравоохранении,
- 3) информатизация здравоохранения.

Данный сценарий исходит из того, что **значительные улучшения в состоянии здоровья российского населения должны быть достигнуты, в первую очередь, не за счет наиболее дорогостоящих и технически сложных методов лечения уже заболевших людей, а за счет профилактики заболеваний и повышения эффективности** и качества работы основной массы лечебно-профилактических учреждений. Эти сдвиги выходят за рамки ответственности отдельных ведомств и предполагают принципиальные изменения в ресурсной базе охраны здоровья и поведении всех его субъектов.

Соответствующие меры должны адресоваться всему населению страны с учетом особенностей конкретных групп. Необходимые сдвиги должны осуществляться, разумеется, **не в ущерб дальнейшему развитию медицинской помощи**. Она, в свою очередь, нуждается в **существенном техническом перевооружении и привлечении талантливой, амбициозной молодежи, нацеленной на постоянный творческий рост и овладение инновациями**.

Развитие информационных технологий будет оказывать возрастающее влияние на формирование новой системы здравоохранения (см. раздел «Преодоление информационной разобщенности»).

Общие для отдельных служб здравоохранения электронные медицинские карты помогут их взаимодействию и объединению усилий для достижения конечного результата. Появится возможность более активных контактов врачей различных специальностей для объединения отдельных эпизодов лечения (общие планы ведения больных, врачебные назначения не только для эпизода госпитализации, но и для последующего ведения пациента, мониторинг его состояния и проч.), причем вне зависимости от месторасположения врачей и пациентов.

Электронные средства в растущей мере будут использоваться для поддержки назначений врача (например, для напоминаний о назначенных процедурах и приеме лекарств, предупреждений о возможных осложнениях, назначений исследований и получения их результатов, корректировки лекарственной терапии и выписки лекарств). Существенно расширится возможность наблюдения за состоянием больного — вплоть до отслеживания

влияния качества питания и других факторов на течение заболевания. Существенно возрастет значение информационных технологий в административно-хозяйственном процессе — для повышения эффективности функционирования медицинской организации (учет и анализ результатов деятельности, поддержка управленческих решений и проч.).

В качестве механизмов, обеспечивающих движение к интегрированной, прозрачной эффективной системе здравоохранения, нужно рассматривать:

- кардинальное расширение комплекса мер регулирующего, экономического и информационного характера, используемых для поддержки и стимулирования здорового образа жизни;
- развитие медицинского образования;
- переход к эффективному контракту с медицинскими работниками;
- ясное разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями;
- реорганизацию оказания амбулаторно-поликлинической помощи;
- реструктуризацию стационарной помощи;
- развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи;
- развитие институтов медицинского страхования;
- развитие рынка медицинских услуг;
- повышение эффективности процесса внедрения новых медицинских технологий.

Для политики в области *охраны окружающей среды* и обеспечения экологической безопасности в данном сценарии главным приоритетом должно стать создание современной системы нормирования. Необходима *замена непрозрачной и коррупциогенной системы нормирования воздействия на окружающую среду, основанной на практически невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативах предельно допустимых концентраций вредных веществ, на новую систему нормирования*, основанную на показателях наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей.

Реализация данного сценария потребует увеличения государственного финансирования системы охраны здоровья на 1,0 % ВВП.

Сценарий 3: комплексное развитие системы охраны здоровья

Данный сценарий включает в себя основные меры предыдущего сценария и, вместе с тем, предусматривает реализацию значительно более широкого круга взаимоувязанных мер, направленных на снижение рисков заболеваний, повышение качества медицинской помощи, развитие экологически чистых технологий. Реализация данного сценария возможна, лишь если удастся приблизить долю расходов на здравоохранение в ВВП к той, которая характерна для стран-лидеров в области охраны здоровья. При этом сценарий включает меры, обеспечивающие высокоэффективное расходование дополнительных средств.

Третий сценарий, по сравнению со вторым, предусматривает:

- кардинальное усиление мотивации медицинских работников на повышение качества и эффективности их деятельности, что предполагает быстрый переход к полноценному

эффективному контракту с ними, а также оптимизацию соотношения численности врачей и среднего медицинского персонала,

- ускоренное освоение новых медицинских технологий и соответствующее переоснащение сети медицинских учреждений,
- существенное увеличение объемов строительства спортивных объектов и субсидирование их деятельности ради расширения доступности занятий массовым спортом для лиц с невысокими доходами,
- увеличение числа плоскостных спортивных сооружений,
- действенные меры экономической поддержки здорового образа жизни,
- содействие развитию экологических технологий (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития».

Реализация данного сценария потребует **увеличения государственного финансирования системы охраны здоровья на 2,9 % ВВП.**

3. Меры по формированию интегрированной, прозрачной, эффективной системы здравоохранения

Формирование здорового образа жизни

Существенные резервы укрепления здоровья связаны с повышением двигательной активности граждан и снижением потребления продуктов, порождающих высокие риски заболеваний. Для решения этой задачи предлагается кардинально расширить комплекс используемых мер регулирующего, экономического и информационного характера.

Меры регулирующего характера:

- поэтапное введение запрета на курение в общественных местах; в т. ч. в 2012 г. — полного запрета на курение в образовательных, медицинских учреждениях, учреждениях культуры, органах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, на транспорте; в 2013—2014 гг. — запрета на курение на рабочих местах, в барах и ресторанах. Сегодня регулярному воздействию пассивного курения подвергается более трети российских работников, при этом 72 % взрослого населения поддерживают идею запрета курения на рабочих местах, 91 % — в больницах, 78 % — в вузах, 81 % — в спортсооружениях, 62 % — в кафе и ресторанах. При введении запретов на курение в ресторанах и барах 76 % посетителей не собираются посещать их реже, а 10 %, наоборот, предполагают посещать чаще;
- введение полного запрета на рекламу табачной продукции, на продвижение и спонсорство табака в соответствии со статьей 13 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, введение периодически обновляемых графических предупреждений на пачках сигарет (с 2012 г.);
- ограничение территориальной доступности алкогольной продукции за счет сокращения числа мест продажи до соотношения 1 на 5000 человек к 2020 году (сейчас: 1 на 500). Потери бюджета из-за снижения объема продаж — 2 млрд руб. ежегодно (исходя из объема продаж 2010 года и его 10 %-ного сокращения ежегодно) — могут быть компенсированы ростом акцизов. Предлагается поэтапное сокращение числа лицензий на торговлю спиртными напитками, в течение 2012—2014 гг. — на 20 % ежегодно. 72 % взрослого населения высказывается в поддержку такой меры;
- кратное повышение штрафов (со 100—300 до 1000 рублей) за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки (распитие в общественных местах), с 2012 г.;
- гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза (активизация начиная с 2012 г.);
- нормативно-правовое регулирование обеспеченности территорий плоскостными спортивными сооружениями, их содержания и эксплуатации (в 2013—2014 гг.);
- нормативно-правовое регулирование доступа населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры (в 2013—2014 гг.).

Меры экономического характера:

- снижение ценовой доступности табачной продукции и алкогольных напитков за счет поэтапного повышения доли акцизов в цене (в 2012 г. — повышение акциза на табачную продукцию до 15 рублей за пачку, повышение акциза на водку на 15 %; в 2013—2014 гг. — соответственно до 25—50 рублей за пачку и на 25 % в год). Ценовые меры будут эффективными: при удвоении цены табака 33 % российских курильщиков намереваются бросить курить, еще 22 % полагают, что сократят потребление. Особенно действенна эта мера в отношении молодых курильщиков, у которых еще не сформировалась привычка, а также тех, кто еще не начал курить; цена табака должна сделать его недоступным для подростков;
- ориентиром для роста налога на табак, согласно принятой ранее Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010—2015 годы, должен быть средний уровень налога в странах европейского региона ВОЗ. Как показывают опросы взрослого населения, 52 % российских граждан поддерживают повышение цен на водку, и более 70 % — на табак. Повышения цен на алкоголь и табак должны стать постоянным элементом проводимой политики, разовая акция не изменит поведения потребителей.

Негативным последствием может стать рост рынка нелегального алкоголя и табака, поэтому параллельно потребуются серьезные меры контроля оборота незаконной продукции (которые уже относительно успешно реализует Росалкогольрегулирование). Опасения, что население переключится на самогон, необоснованны: сегодня его употребляют всего 4 % россиян — в самых старших возрастных группах с низким уровнем образования в малых городах и селах; при удвоении цен на водку рассматривают вариант перехода на самогон не более 2—3 %.

Потери бюджета от сокращения налоговой базы (объема продаж) будут компенсироваться за счет существенного роста налоговых ставок, так как спрос на алкоголь и табак слабо эластичен по цене. В итоге доходы бюджета, по экспертным оценкам, могут увеличиться, в зависимости от роста акцизных ставок, на 150—450 млрд руб. в год, даже в предположении ежегодного 8—10 %-ного падения рынка.

Меры информационного характера:

- включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах (с 2013 г.), предполагающих знакомство с основами гигиены, здорового питания, профилактику курения, потребления алкоголя и наркотиков. Разработка программ обучения, их апробация, обучение тренеров, переподготовка школьных учителей может обойтись в 1,5 млрд руб. в первые годы реализации программы, с последующим существенным снижением расходов (оценка базируется на существующей численности учителей младших классов и средней по стране стоимости программы повышения квалификации);
- расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет. Сегодня ее эффективность недостаточна: такую рекламу не замечают 47 % взрослого населения. Необходимые расходы на телевизионную рекламу как наиболее результативную (включая производство ТВ-роликов, их тестирование и ежедневный прокат) — от 1 до 5 млрд рублей в год (расчет исходит из средней цены производства

одного ТВ-ролика и его проката в прайм-тайм на общероссийских программах минимум трижды в день);

- обучение учителей и родителей распознаванию основных признаков наркопотребления среди подростков и молодежи на ранних стадиях: анонимные службы помощи — консультации психологов, врачей, молодежные пункты; клубы, телефонные линии, интернет-сайты;
- запрет с 2013 г. рекламы медикаментов на телевидении, а с 2014 г. — в печатных СМИ (мера нацелена на сокращение масштабов самолечения, неадекватного и избыточного потребления медикаментов).

В рамках реализации *третьего сценария* дополнительно предлагаются *следующие меры экономического характера*:

- повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, в т. ч. фаст-фуд, сладкие газированные напитки. Сегодня уже четверть российского населения регулярно питается в предприятиях фаст-фуда, а в молодых группах таких более 30 %. Определение списка продуктов (отдельных товаров или товарных групп), по которым повышение цен оправданно и технически возможно, потребует проведения специальной экспертной работы. Увеличение ставки НДС, по аналогии с европейскими странами, может составить 4—5 процентных пунктов. При сокращении масштабов потребления сладких напитков и кондитерских изделий это принесет бюджету не менее 30 млрд руб. в год (при сокращении потребления от 5 до 10 % в год);
- снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний. Ежедневно потребляют свежие овощи всего 49 % россиян, свежие фрукты — 38 %. При этом душевые объемы потребления в обеспеченных доходных группах вдвое-втрое превышают потребление в самых бедных семьях. Определение списка продуктов (отдельных товаров или товарных групп), по которым снижение НДС оправданно и технически возможно, потребует проведения специальной экспертной работы. Расходы государства будут зависеть от выбранного перечня товаров и размера налоговой льготы. Например, уменьшение НДС на фрукты вплоть до полной отмены сократит доходы бюджета на суммы от 25 до 75 млрд руб. (исходя из объема продаж 2010 года и постепенного роста на 10 % в год);
- налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания по месту работы и дотации на питание: введение льготы в виде снижения ставки страховых взносов. Сегодня крайне низка доля работников, имеющих возможности горячего питания на рабочем месте, — по разным опросам, от 16 до 20 %. При наличии подобной льготы более 50 % работодателей выражают готовность организовывать питание для своих работников;
- налоговое стимулирование населения к ведению здорового образа жизни: установление с 2012 г. налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом до 30 тыс. рублей в год, по аналогии с расходами на образовательные и медицинские услуги. 70 % населения практически не занимаются физкультурой и спортом, при этом каждый десятый указывает на недостаток денежных

средств в качестве препятствия к занятиям. Самое популярное место для упражнений — у себя дома; лишь 6 % тратят на занятия физкультурой и спортом сколь-либо значимые суммы (свыше 1000 рублей в месяц);

- увеличение объемов строительства объектов для занятий массовым спортом, субсидирование их деятельности для увеличения ценовой доступности их услуг для населения; увеличение числа плоскостных спортивных сооружений. В среднем 50 % населения выражают готовность активнее заниматься физкультурой, если вблизи дома появятся бесплатные спортивные объекты. Особенно важно, что среди молодежи эта доля существенно выше — 70—80 %.

Затраты на эти мероприятия в размере 890 млрд руб. позволят достичь уровня выполнения норматива обеспеченности населения:

- бассейнами — 27,5 % (по сравнению с 5,7 % в 2010 г.),
- спортивными залами — 44,5 % (31,4 % в 2010 г.),
- плоскостными спортивными сооружениями — 36,4 % (20 % в 2010 г.).

Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличится с 17,3 % в 2010 г. до 30 % в 2020 г.

В рамках третьего сценария предлагается также разработать и реализовать федеральную целевую программу борьбы с наркоманией, включающую комплекс мер, сфокусированных не только на предложении наркотических средств (недопущение ввоза, производства и торговли наркотиками), но и на стороне спроса (первичная и вторичная профилактика и лечение наркомании). В числе мер по профилактике и лечению должны быть предусмотрены:

- проведение в рамках постоянного мониторинга масштабов наркопотребления регулярных социологических опросов, позволяющих выявить реальные масштабы, динамику и факторы наркопотребления, а также группы риска, для которых употребление наркотиков может стать наиболее вероятным;
- административную координацию на региональном и муниципальном уровнях деятельности по профилактике наркомании образовательных учреждений, полиции, молодежных центров и клубов, спортивных и религиозных организаций, медицинских учреждений;
- создание в каждом субъекте Федерации не менее одной загородной реабилитационной клиники для лечения наркозависимости;
- поддержка инициативных программ некоммерческих организаций по профилактике наркомании.

Таблица 7

Показатели развития здравоохранения по сценариям 2—3

	Факт	Сценарий 2	Сценарий 3
	2010	2020	2020
Доля государственных расходов на здравоохранение в % ВВП	3,2	4,1	5,4
Доля частных расходов на здравоохранение в % ВВП	2,1*	3,1	3,6
Численность врачей (тыс. человек)	714	817	714
Обеспеченность населения врачами (число врачей на 10 тыс. жителей)	50,1	57,6	50,1
Численность среднего медицинского персонала	1 518	1 879	1 920
Число врачебных посещений на одного жителя	9,31	10,5	9,00
Число пациенто-дней в дневных стационарах на одного жителя	0,52	0,59	0,70
Число вызовов скорой медицинской помощи на одного жителя	0,34	0,31	0,25
Объем стационарной помощи (число койко-дней на одного жителя)	2,73	2,50	2,20
Число госпитализаций на 100 жителей	21,6	21,0	20,0
Средняя длительность госпитализации	12,6	12,0	10,5
Число больниц	5 084	5 000	4 800
Численность коечного фонда больниц (тыс. коек)	1 278	1 100	1 000
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс. посещений в смену)	3 243	3 400	3 000
Доля расходов на стационарную помощь в общих расходах на реализацию Программы государственных гарантий, в %	58,1	55,0	50,0

*2009 г.

Таблица 8

*Потребность в дополнительном финансировании в 2012—2020 гг.
при развитии по сценариям 2—3*

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сценарий 2	Млрд руб.	218,75	367,05	432,8	417,6	417,6	417,6	417,6	417,6	417,6
	% ВВП	0,49	0,82	0,97	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
Сценарий 3	Млрдруб.	622,7	1107,7	1294,2	1294,7	1268,7	1268,7	1268,7	1268,7	1268,7
	% ВВП	1,41	2,50	2,92	2,92	2,86	2,86	2,86	2,86	2,86

Развитие человеческого потенциала в здравоохранении

Для обеспечения непрерывного роста квалификации и качества работы медицинского персонала предлагается сделать акцент в государственной политике на развитие человеческого потенциала и движение к эффективному контракту.

Развитие медицинского образования

Необходимы следующие меры по развитию медицинского образования:

- Увеличение доли и существенное повышение качества практической подготовки во время обучения в вузе, коррекция образовательных программ в соответствии с требованиями модернизации практического здравоохранения (в частности, обеспечение более целенаправленной подготовки врачей для работы в амбулаторно-поликлинических учреждениях (сейчас приоритет отдается ориентации на обучение лечению в стационарных условиях)).
- Изменение системы целевой подготовки специалистов по заявкам органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации: определение количества мест целевого приема в вуз в зависимости от конкретной кадровой потребности на местах, осуществление адресной подготовки специалистов. Введение мер социальной поддержки молодых специалистов органами управления здравоохранения субъектов Российской Федерации с целью закрепления молодых специалистов на подготовленных рабочих местах и обеспечение их социального статуса и благополучия.
- Значительное расширение компонента «Повышение квалификации кадров» в составе национального проекта «Здоровье», включающего программы поэтапного расширения квалификации участковых терапевтов и педиатров, врачей центров здоровья в соответствии с расширением их функционала.
- Формирование новой модели постдипломного образования, в которой деньги, права и ответственность будут переданы самим медицинским учреждениям и медицинским работникам:
 - ✓ организация проведения постдипломного образования не один раз в 5 лет в рамках одной образовательной программы, а в форме непрерывного образования с использованием системы зачетных кредитов и права выбора курсов, в том числе с использованием дистанционных методов обучения;
 - ✓ изменение порядка финансирования постдипломного образования: передача соответствующих средств медицинским учреждениям для целевого использования, а также частичное включение в тарифы по ОМС, разрешение медицинским учреждениям самим оплачивать из этих средств заказываемые услуги по постдипломному образованию в выбираемых ими организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
 - ✓ разрешение медицинским учреждениям реализовывать программы последипломного образования.
- Введение клинической практики для специалистов амбулаторно-поликлинического звена: организация их периодических стажировок в соответствующих отделениях больниц; на первом этапе (2012—2013 гг.) в рекомендательном порядке — раз в три года, а в последующем — в обязательном порядке раз в два года.

- Введение механизма аттестации медицинских работников на выполнение установленного набора обязательных функций и дающей право на занятие конкретными видами деятельности непосредственно после окончания учебного заведения, а также при получении специалистом новых знаний, навыков, умений, в том числе после прохождения профессиональной переподготовки. Установить обязательные сроки аттестации специалиста не реже, чем один раз в 5 лет. Аттестацию специалиста проводить при непосредственном участии организаций профессионального сообщества, работодателей. В перспективе эта функция должна быть передана организациям профессионального сообщества.
- Создание системы подготовки немедицинских специалистов здравоохранения: работников органов исполнительной власти, курирующих социальную сферу, менеджеров учреждений, специалистов по информационному обеспечению в здравоохранении, работников СМИ. Обеспечить компетентностный подход к обучению указанных специалистов на условиях взаимодействия с образовательными учреждениями соответствующего профиля. Этот круг специалистов может стать проводником идей формирования здорового образа жизни и профилактики заболеваний.

Реализация данной задачи возможна через «школы общественного здравоохранения», опыт организации которых имеется во многих странах и начинает формироваться в России на базе нескольких медицинских вузов. Для масштабной реализации предлагаемого подхода требуется разрешение медицинским вузам на проведение последиplomной подготовки специалистов, не имеющих медицинского образования, но причастных к вопросам охраны здоровья.

Переход к эффективному контракту

Необходимо разработать долгосрочную программу повышения социального статуса врача и воссоздания этических стандартов врачебной деятельности.

Для перехода к обеспечению эффективного контракта предлагается во втором сценарии увеличить затраты на оплату труда медицинских работников в 1,3 раза с распределением этих средств в соответствии с результирующими показателями работы.

В третьем сценарии предлагается увеличить затраты на оплату труда медицинских работников в 1,75 раза в увязке с введением механизма их аттестации.

Расширение функций средних медицинских работников

Предлагается обеспечить развитие сестринских медицинских услуг в области ухода за больными, реабилитации и профилактики. Средним медицинским работникам целесообразно передать часть функций по выписке лекарств хроническим больным, оформлению медицинских документов, отбору пациентов на прием к врачу, проведение предварительного осмотра пациентов и назначение необходимых исследований. Это позволит в течение ближайшего времени разгрузить врачей и сократить очереди в поликлиниках не менее чем на треть. Необходимо повышение степени дифференциации состава среднего медицинского персонала, выделение в нем нескольких групп в зависимости от состава и сложности выполняемых функций.

Информатизация здравоохранения

Создание единой государственной информационной системы в здравоохранении, включая системы электронной записи на прием к врачу, электронной медицинской карты, единое хранилище медицинских данных и др. уже включены в число задач, решаемых Минздравсоцразвития России и субъектами РФ в рамках территориальных программ модернизации здравоохранения в 2011—2012 гг. На это выделено 24 млрд руб.

Вместе с тем для эффективного использования этих средств ***необходима корректировка принятого подхода к проведению информатизации***. Разработка типовых программных комплексов на федеральном уровне и создание региональных информационных систем без установления методологии их разработки, единых требований к организации информационного взаимодействия, унификации применяемых измерительных методов и т. п. обрекает создаваемую в масштабах страны информационную систему на фрагментарность.

Предлагается в 2012—2013 гг. сконцентрировать усилия на разработке унифицированных медико-технологических и организационных процессов, которые должны стать объектом информатизации. В частности, необходимо:

- определить общие единицы измерения объемов медицинской помощи,
- определить «маршруты» движения пациентов для моделирования организации информационных потоков при осуществлении наиболее значимых видов работ,
- определить права дифференцированного доступа отдельных категорий медицинских работников к информации о пациенте, хранимой в информационных системах,
- разработать статус электронного документа,
- определить порядок обеспечения врачебной ответственности при дистантном принятии клинических решений и т. д.

На этой основе в 2014—2016 гг. предстоит разработать и внедрить комплекс электронных информационных систем, в т. ч., помимо указанных выше, систем поддержки принятия клинических решений, управления лекарственным обеспечением и др.

Разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями

Политика конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения экономически реалистичных медико-экономических стандартов и порядков оказания медицинской помощи при заболеваниях должна постепенно дополняться ***внедрением в тех случаях, когда это экономически и социально оправдано, принципа легального софинансирования оказания медицинской помощи государством, работодателями, благотворителями и платежеспособными гражданами***.

В качестве первого шага по развитию данного подхода предлагается принять нормативные правовые акты, обеспечивающие возможность софинансирования благотворительными организациями высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой за счет бюджетных ассигнований в случаях, когда фактические расходы превышают нормативы затрат на оказание такой помощи (в том числе вследствие использования медицинских технологий, лекарственных средств, имплантантов, не включенных в стандарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи).

В дальнейшем предлагается **ввести экономическую ответственность пациентов за своевременное прохождение диспансеризации и выполнение врачебных предписаний**. Отказ от прохождения диспансеризации и нарушение обязательств посещать врача с установленной периодичностью для контроля течения хронических заболеваний должны влечь за собой предоставление медицинской помощи таким пациентам только на условиях ее софинансирования.

В перспективе предлагается наряду с повышением государственных гарантий ввести **соплатежи пациентов за часть видов медицинской помощи, не являющихся общераспространенными**. Это целесообразно будет применить, прежде всего, к части инновационных методов лечения и профилактики, которые получают развитие в будущем на основе принципиально новых медицинских технологий (индивидуализация производства фармакологических препаратов, дистанционный компьютерный мониторинг лечебного процесса, выращивание искусственных органов и др.). Уже сейчас 54 % взрослого населения согласились бы с тем, что за лечение по новым технологиям всем, кроме бедных, придется доплачивать.

Темпы инновационного процесса в медицине ускоряются, причем освоение инноваций на первом этапе является, как правило, весьма дорогостоящим. Одновременное предоставление доступа к каждой инновации всему населению невозможно не только экономически, но и технически. Создание преимуществ в доступе на основе дискреционных решений в высокой степени коррупциогенно. Задержка же в освоении инновации до момента ее кардинального удешевления означала бы отказ от потенциально возможного расширения доступности современной медицинской помощи.

В подобных обстоятельствах **использование рыночных регуляторов** в сочетании с государственным финансированием и при **специальной поддержке наименее платежеспособных групп населения** — наиболее эффективный и справедливый путь к быстрому массовому освоению инновационных практик. По мере распространения и удешевления новых технологий они будут включаться в стандарты оказания бесплатной помощи.

Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи

Цель государственной политики развития амбулаторно-поликлинической помощи: кардинальное увеличение масштабов профилактической работы, повышение эффективности первичной медико-санитарной помощи, роста качества специализированной амбулаторной помощи.

В число мер, предлагаемых для достижения этой цели, входят:

- расширение функций центров здоровья: дополнение выявления факторов риска полноценной профилактической работой, в том числе с больными, страдающими хроническими неинфекционными заболеваниями. Для обеспечения преемственности в работе по выявлению заболеваний и их лечению целесообразно объединение центров здоровья с отделениями профилактики территориальных поликлиник;
- расширение функции участковой службы путем организации и стимулирования усиления профилактической составляющей в деятельности участковых терапевтов и педиатров и освоения ими дополнительных лечебных функций по смежным специальностям. Для этого начиная с 2012 г. необходимо ввести в номенклатуру специальностей несколько категорий участковых врачей и ввести систему их аттестации

за каждый этап освоения ими новых функций. Более радикальный вариант — непосредственное массовое внедрение модели врача общей практики, которое может быть полностью завершено к 2020 г.;

- реализация программ управления хроническими заболеваниями, предусматривающих комплекс организационных мер по выявлению, постоянному наблюдению, обучению таких больных и т. д. В качестве первого шага целесообразно разработать на федеральном уровне такие программы для астмы, диабета, инсульта.

Для повышения эффективности амбулаторного лечения важное значение имеет расширение экономической доступности лекарственных препаратов для населения. Для решения этой задачи предлагается создание системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении для отдельных целевых групп граждан (сверх действующих федеральных программ лекарственного обеспечения).

Во втором сценарии предлагается создать такую систему для детей и пенсионеров. Государство будет компенсировать 25 % расходов на лекарства, включенные в перечень возмещаемых. В третьем сценарии она распространяется на все население.

Необходимым условием экономической реалистичности введения такой программы является использование в ней комплекса мер по обеспечению рационального назначения врачами лекарственных средств.

Реструктуризация стационарной помощи

В секторе стационарной помощи целесообразно сконцентрировать усилия на рационализации использования совокупного ресурсного потенциала государственных, муниципальных и ведомственных стационарных медицинских учреждений. Для этого потребуются реструктуризация коечного фонда:

- дифференциация коечного фонда по степени интенсивности лечения (для лечения острых заболеваний и для реабилитации и долечивания),
- перераспределение и концентрация специализированного коечного фонда,
- сокращение избыточных коек по ряду профилей,
- формирование широкой сети межрайонных центров специализированной помощи и т. д.

Такая реструктуризация должна проводиться в рамках новых региональных программ модернизации здравоохранения, рассчитанных на 2013—2020 гг. Необходимо обеспечить реальную конкурентность процедуры поддержки данных программ из средств федерального бюджета.

Развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи

Предлагается реализовать комплекс мер, обеспечивающих повышение результативности деятельности различных субъектов контроля качества медицинской помощи. На федеральном уровне необходимо утвердить показатели качества медицинской помощи для оценки деятельности органов управления здравоохранением всех уровней. Для усиления роли вневедомственного контроля качества медицинской помощи необходимо внедрить программы последиplomной подготовки экспертов по качеству медицинской помощи, организовать лицензирование таких экспертов, расширить объем тематических экспертиз (лечения определенных заболеваний) в медицинских организациях и др. Предлагается также сделать

паталогоанатомическую службу субъектом независимой экспертизы качества медицинской помощи. Для этого нужно вывести ее из состава учреждений здравоохранения и включить в систему Росздравнадзора.

В крупных многопрофильных больницах и поликлиниках целесообразно развивать программы обеспечения качества медицинской помощи по отдельным заболеваниям. Эти программы будут предусматривать конкретные медико-организационные мероприятия по совершенствованию действующей клинической практики. В 2012 г. начать работу по введению программ обеспечения качества в крупных больницах, в 2013—2014 гг. — в крупных поликлиниках. Задания учреждениям здравоохранения и объемы предоставления ими медицинской помощи в рамках территориальных программ ОМС должны устанавливаться с учетом показателей качества оказываемой ими медицинской помощи.

Информация о результатах клинической деятельности медицинских учреждений должна быть доступной для граждан. Для этого **регулярно (раз в год или в полгода) в доступных источниках информации необходимо размещать показатели работы медицинских коллективов.**

Развитие институтов медицинского страхования

В качестве направлений дальнейшего развития **системы обязательного медицинского страхования** необходимо в первую очередь внедрение в системе ОМС новых методов оплаты медицинской помощи, повышающих экономическую мотивацию поликлиник и стационаров к росту эффективности:

- переход от оплаты амбулаторной помощи за посещения к оплате по числу приписавшихся к поликлинике пациентов на основе подушевых нормативов затрат, дополненной стимулированием поликлиник за результаты лечебно-профилактической работы. По мере освоения этого метода — постепенный переход к использованию метода фондодержания, предусматривающего оплату поликлиникой части медицинской помощи, оказываемой ее пациентам в других учреждениях;
- переход от оплаты стационарной помощи в системе ОМС за койко-день к оплате за законченный случай стационарной помощи на основе ее нормативной стоимости (2013—2014 гг.) с последующим постепенным переходом к системе оплаты на основе клинко-статистических групп; использование договоров с больницами, предусматривающих оплату не фактических, а согласованных объемов стационарной помощи;
- для обеспечения преемственности в ведении больного после получения круглосуточного лечения в стационаре целесообразно внедрять интегрированную систему оплаты больничной помощи на основе «сквозного» тарифа, включающего собственно стационарную помощь, реабилитационные мероприятия и консультации силами врачей больниц. Став держателями средств на проведение реабилитационных мероприятий, больницы получают стимулы к тому, чтобы передавать эти функции в специализированные организации по долечиванию, где они обходятся дешевле.

Формирование конкурентной (рисковой) модели ОМС, в рамках которой страховые медицинские организации будут отвечать за установленную долю отклонений фактических расходов на медицинскую помощь от плановых. Сочетание рыночного давления с реальными

финансовыми рисками заставит страховые компании действовать в интересах застрахованных и предпринимать меры по повышению эффективности использования ресурсов здравоохранения. Условием внедрения такой модели является наличие системы стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях. Но начать этот процесс можно, не дожидаясь утверждения полного набора федеральных стандартов. Предлагается в 2013—2015 гг. провести апробацию рискованной модели в виде пилотных проектов в нескольких регионах, где уже имеется опыт разработки региональных стандартов оказания медицинской помощи, которые можно будет относительно быстро доработать для целей эксперимента.

В перспективе для развития конкурентной (рискованной) модели ОМС предлагается обеспечить *вариацию предлагаемых страховщиками страховых программ* в системе ОМС по содержанию и цене. В качестве соответствующего финансового механизма может быть использовано разделение страхового взноса на ОМС на фиксированную и переменную части (нерискованную и рискованную составляющие). Фиксированная часть взноса направляется в фонды ОМС, а переменная — в выбранную страховую медицинскую организацию, которая самостоятельно устанавливает размер взноса в пределах определенного государством лимита.

Для развития *добровольного медицинского страхования* в первую очередь необходимо заполнение вакуума в правовом регулировании этого вида страхования, возникшего после принятия закона об обязательном медицинском страховании с упразднением закона о медицинском страховании. Предлагается в 2012 году разработать и принять закон о добровольном медицинском страховании, предусмотрев в нем развитие этого института, в частности, путем определения условий денежного возмещения застрахованному его расходов на самостоятельно организованное получение медицинской помощи и гарантий финансовой защиты страховщиков от необоснованных исков застрахованных. Необходимы также меры по существенному расширению информирования граждан о возможностях добровольного медицинского страхования: сейчас 58 % взрослого населения вообще не знают, что это такое.

Развитие рынка медицинских услуг

Важным механизмом повышения эффективности системы здравоохранения является *развитие конкуренции* в оказании медицинской помощи за счет средств ОМС и бюджетного финансирования. Для этого необходим переход к *единым тарифам оплаты однородных услуг* по оказанию медицинской помощи для сходных групп заболеваний в РФ. Уже запланированный переход к одноканальному финансированию в сочетании с едиными тарифами обеспечит возможность привлечения медицинских организаций всех форм собственности к выполнению программы государственных гарантий оказания медицинской помощи населению.

Помимо экономических *должны быть устранены и сохраняющиеся административные барьеры* для развития конкуренции. В частности, необходимо исключить существующую практику установления запретов (в том числе в законе о федеральном бюджете) на участие негосударственных и ведомственных медицинских учреждений в оказании высокотехнологичной медицинской помощи за счет бюджетных средств.

Развитие рынка платных медицинских услуг должно стать предметом внимания и регулирования со стороны государства. Управляемое развитие рынка платных медицинских услуг способно дополнять бесплатное обслуживание, стимулировать развитие конкуренции и внедрение инноваций. Задача государственной политики — обеспечение прозрачности этого рынка, содействие расширению перечня и обеспечению качества медицинских услуг,

предлагаемых на рыночной основе населению, прежде всего, развивающемуся среднему классу. Механизмы решения этой задачи:

- развитие систем информирования потребителей о качестве работы поставщиков медицинских услуг в рамках единой информационной системы в здравоохранении;
- внедрение механизмов передачи части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям;
- организация лизинговых центров дорогостоящего оборудования, консигнационных складов расходных материалов и препаратов для снижения затрат на оборудование и расходные материалы при увеличении их доступности и расширения предложения на рынке медицинских услуг;
- введение налоговых льгот для частных инвестиций в медицинскую сеть (исключение из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль суммы инвестиций в инфраструктуру медицинской сети).

Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий

Для стимулирования развития рынка медицинской техники необходимо поэтапное ***изменение существующей многоступенчатой системы допуска новых медицинских изделий и их модификаций на рынок***. Это потребует:

- устранения дублирующих процедур экспертизы и испытаний для целей государственной регистрации и таможенного оформления,
- отмены дополнительных непрофильных разрешений (например, метрологии для неизмерительных изделий),
- принятия технического регламента «О безопасности медицинских изделий» (в соответствии с законом № 184-ФЗ),
- введения процедуры подтверждения соответствия качества, аналогичной системе, используемой в ЕС (в соответствии с решением о гармонизации требований Технического регулирования и работой комиссии Россия—ЕС).

Для повышения эффективности государственных инвестиций в переоснащение медицинских учреждений необходимо создание системы оценки клинико-экономической эффективности новых медицинских технологий. Систему могут составить несколько специализированных центров, проводящих такую оценку по заказам федеральных и региональных органов власти и поставщиков медицинского оборудования.

Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности

Решение экологических проблем в России требует в первую очередь утверждения в 2012 г. единого документа, определяющего содержание федеральной политики в области экологического развития страны (***стратегия «зеленого роста»***), предусматривающей интеграцию социально-экономического и экологического развития.

Основные усилия должны быть сосредоточены на получении ***двойной выгоды***, при которой решение социально-экономических проблем сопровождается положительным экологическим эффектом. Следует начать постепенное расширение сферы политики в области экологического развития на другие секторы, прежде всего, на энергетику

(энергоэффективность, энергосбережение, альтернативная энергетика), рациональное использование природных ресурсов, в частности, водных в жилищно-коммунальном секторе, утилизацию отходов.

Начать следует с «экологизации» планирования будущего развития экономики. Для этого необходимо провести стратегическую экологическую оценку/экспертизу федеральных и региональных целевых программ и крупномасштабных проектов на предмет адекватного учета экологического вреда, который может быть причинен в результате их реализации, и разработки механизмов его компенсации. Индикативные целевые показатели состояния окружающей среды, формирующие образ экологически безопасного будущего, должны быть разработаны и использоваться в качестве ориентиров политики последовательного сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Ключевые меры государственной политики экологического развития:

- развитие системы нормирования воздействия на окружающую среду (экологического нормирования), включая сокращение количества нормируемых веществ до минимально необходимого уровня, который обеспечивается инструментальным контролем (2012 г.), переход на технологическое нормирование на основе показателей наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей (с 2015 г.), введение порядка выдачи предприятиям долговременных комплексных разрешений на все виды воздействия на окружающую среду, действие которых может быть приостановлено только по решению судебных органов (с 2015 г.). В ходе становления новой системы нормирования должен был сменен вектор политики экологического развития с запаздывающего реагирования на возникающие проблемы (контроль «на конце трубы») к предупреждению возникновения экологических проблем;
- создание и развитие комплексной системы экологического мониторинга, интегрирующей разные по ведомственной принадлежности и задачам деятельности системы экологических наблюдений, измерений и оценок;
- создание системы экологических оценок и экологической экспертизы, включающей стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду, стоимостную оценку природных объектов, экономическую оценку воздействия, экологическую экспертизу;
- создание нормативной базы комплексного экологического контроля и обеспечения доступа к экологической информации (2012 г.), формирование системы комплексного экологического контроля (2013—2014 гг.), разработка и реализация комплексных программ производственного контроля;
- разработка территориальных схем обращения с отходами на государственном и муниципальном уровнях, установление ответственности экономических агентов, в первую очередь организаций, эксплуатирующих объекты обращения с отходами, за соблюдением требований экологической безопасности;
- введение механизмов экономического стимулирования «зеленого роста»:
 - создание целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий;

- субсидирование программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, а также мер по адаптации к изменению климата;
- переход от платежей за негативное воздействие к экологическому налогообложению (налоги на экологически вредные продукты и виды топлива);
- создание системы торговли квотами на выбросы/сбросы;
- введение ускоренной амортизации, установление льгот по таможенным пошлинам и налогу на имущество, используемое для экологической модернизации;
- содействие развитию экологических технологий (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития». Важным направлением государственной политики экологического развития является постепенное решение проблемы прошлого (накопленного) экологического ущерба. Для этого предлагается следующая последовательность действий:
 - утверждение порядка оценки реального состояния природной среды на загрязненных территориях;
 - определение территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды и риском для здоровья населения («горячих точек» загрязнения окружающей среды);
 - реализация проектов реабилитации таких территорий с использованием механизмов государственно-частного партнерства с дифференциацией роли государства, поскольку в ряде случаев ответственность за ликвидацию последствий прошлой экологической деятельности лежит на государстве и проекты реабилитации не могут быть реализованы без государственной поддержки.

Ключевые меры государственной политики по охране здоровья

1) Существенные позитивные сдвиги в улучшении здоровья населения могут быть достигнуты при умеренном росте затрат за счет реализации комплексной стратегии, ориентированной на оптимальное сочетание медицинских и немедицинских факторов борьбы с заболеваниями. Наиболее значимые и недостаточно используемые резервы связаны с сокращением заболеваемости и смертности активной части населения, лиц в трудоспособном возрасте. Продолжая наращивать усилия по лечению тяжелых заболеваний, которыми чаще всего страдают лица пожилого возраста, необходимо вместе с тем кардинально усилить меры медицинской профилактики, поддержку здорового образа жизни и мероприятия экологического характера.

2) Большие резервы укрепления здоровья связаны с повышением двигательной активности граждан и снижением потребления продуктов, порождающих высокие риски заболеваний. Для решения этой задачи предлагается кардинально расширить комплекс используемых мер регулирующего, экономического и информационного характера.

3) Требуется реализация более жестких по сравнению с существующими административных мер как в части запретов и ограничений на продажу и употребление табака и алкоголя (по времени, месту, числу торговых точек, возрасту покупателей), так и в части санкций за невыполнение законодательных норм.

4) Необходимо проведение политики последовательного повышения цен на алкоголь и табак за счет увеличения акцизов, опережающего по темпам инфляцию. Цены на алкоголь и табак должны стать запретительными для подростков.

5) Предлагается использовать налоговые инструменты для стимулирования занятий спортом и правильного питания — как в семье, так и на рабочем месте: установление налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом, повышение НДС на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, (фаст-фуд, сладкие газированные напитки и др.) и снижение НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний (прежде всего свежих овощей и фруктов).

6) Введение в образовательный стандарт уроков здоровья для школьников средних классов способно дать значительный долгосрочный эффект в развитии здорового образа жизни. Необходимо расширять социальную рекламу, нацеленную на пропаганду здорового образа жизни, создающую «моду на здоровье».

7) Для расширения возможностей участия населения в занятиях физической культурой и спортом предлагается обеспечить доступ населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры, увеличить объемы строительства объектов для занятий массовым спортом (бассейны, спортивные залы, плоскостные спортивные сооружения), ввести субсидирование их деятельности для увеличения ценовой доступности их услуг для населения.

8) В медицинской отрасли в первую очередь необходимо обеспечить развитие конкуренции в оказании медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования (ОМС) и бюджетного финансирования. Для этого должны быть решительно устранены сохраняющиеся административные и экономические барьеры для участия в системе ОМС организаций разных форм собственности. Целесообразно формирование конкурентной модели

ОМС, в рамках которой страховые медицинские организации будут реально заинтересованы в защите прав застрахованных и рациональном использовании ресурсов отрасли.

9) Необходимо осуществить структурные сдвиги, нацеленные на оптимизацию соотношения стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи на основе усиления координации и преемственности между ними и улучшения технической оснащенности медицинских учреждений. Такая оптимизация должна проводиться в рамках новых региональных программ модернизации здравоохранения, рассчитанных на 2013—2020 гг. Важно обеспечить реальную конкурентность процедуры поддержки данных программ из средств федерального бюджета.

10) Для обеспечения непрерывного роста квалификации и качества работы медицинского персонала предлагается сделать акцент в государственной политике на развитие человеческого потенциала и движение к эффективному контракту. Требуют реформирования профессиональное медицинское образование и прежде всего подготовка медицинского персонала для амбулаторного звена. Нужно создать принципиально новую модель постдипломного образования, в которой деньги, права и ответственность будут переданы самим медицинским учреждениям и медицинским работникам. Реформирование медицинского образования должно быть дополнено введением аттестации медицинских работников, проводимой сначала при непосредственном участии, а потом — самим профессиональным медицинским сообществом. Необходимо также разработать долгосрочную программу повышения социального статуса врача и воссоздания этических стандартов врачебной деятельности.

11) Политика конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения экономически реалистичных медико-экономических стандартов и порядков оказания медицинской помощи при заболеваниях должна быть дополнена внедрением в тех случаях, когда это экономически и социально оправдано, принципа легального софинансирования оказания медицинской помощи государством, работодателями, благотворителями и платежеспособными гражданами. Целесообразно ввести соплатежи при лечении пациентов, в отношении которых достоверно установлены факты уклонения от профилактических мероприятий. Предлагается ввести со-платежи пациентов за часть видов медицинской помощи, не являющихся общераспространенными. Это целесообразно будет применить, прежде всего, к части инновационных методов лечения и профилактики, которые получают развитие в будущем на основе принципиально новых медицинских технологий (индивидуализация производства фармакологических препаратов, дистанционный компьютерный мониторинг лечебного процесса, выращивание искусственных органов и др.).

12) Задачей государственной политики является обеспечение прозрачности рынка платных медицинских услуг, содействие расширению перечня и обеспечению качества медицинских услуг, предлагаемых на рыночной основе населению, прежде всего, развивающемуся среднему классу. В числе инструментов решения этой задачи — развитие систем информирования потребителей о качестве работы поставщиков медицинских услуг, внедрение механизмов передачи части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям. Фактически сложившийся и растущий с повышением доходов населения рынок платных медицинских услуг способен при условии его адекватного регулирования не только служить источником финансирования здравоохранения сверх государственных гарантий, но и играть ключевую роль в стимулировании технических и организационных инноваций, распространяемых затем на систему оказания бесплатных услуг.

13) Решение экологических проблем в России требует в первую очередь утверждения в 2012 г. единого документа, определяющего содержание федеральной политики в области экологического развития страны (стратегия «зеленого роста»), предусматривающей интеграцию социально-экономического и экологического развития. Среди задач такой политики наиболее приоритетным является создание современной системы нормирования. Необходима замена непрозрачной и коррупциогенной системы нормирования воздействия на окружающую среду, основанной на практически невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативах предельно допустимых концентраций вредных веществ, на новую систему нормирования, основанную на показателях наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей.

14) Развитие экологических технологий (эко-инноваций) должно быть поддержано мерами по координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития», и в перспективе — механизмами экономического стимулирования: созданием целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий; субсидированием программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, введением налогов на экологически вредные продукты и виды топлива.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по охране здоровья

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
<p>Формирование здорового образа жизни: административные меры</p>	<p>Введение полного запрета на курение в образовательных, медицинских учреждениях, учреждениях культуры, органах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, на транспорте</p> <p>Введение полного запрета на рекламу табачной продукции</p> <p>Введение обязательных периодически обновляемых графических предупреждений на пачках сигарет</p> <p>Сокращение числа мест продажи алкогольной продукции (включая пиво) на 20 % в год</p> <p>Кратное повышение штрафов за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки</p> <p>Гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза</p> <p>Уточнение Методики определения нормативной потребности субъектов</p>	<p>Введение полного запрета на курение на рабочих местах</p> <p>Сокращение числа мест продажи алкогольной продукции (включая пиво) на 20 % в год</p> <p>Ежегодная индексация штрафов за несоблюдение правил потребления спиртных напитков с учетом инфляции</p> <p>Гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза</p> <p>Пересмотр целевых показателей и мероприятий по строительству спортивных объектов, в том числе плоскостных спортивных сооружений, бассейнов,</p>	<p>Введение полного запрета на курение в учреждениях общественного питания, отдыха и развлечений</p> <p>Сокращение числа мест продажи алкогольной продукции (включая пиво) на 20 % в год</p> <p>Ежегодная индексация штрафов за несоблюдение правил потребления спиртных напитков с учетом инфляции</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>Российской Федерации в объектах физической культуры и спорта (Распоряжение Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р»)</p>	<p>спортивных залов(Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 января 2006 г. № 7 «О Федеральной целевой программе Развитие физической культуры и спорта в российской федерации на 2006—2015 годы»»)</p> <p>Постановление Правительства Российской Федерации «Об использовании объектов спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры для занятий физической культурой и массовым спортом»</p>	
<p>Формирование здорового образа жизни: экономические меры</p>	<p>Повышение доли акциза в цене на табачную продукцию до 15 рублей за пачку</p> <p>Повышение акциза на водку на 15 %</p>	<p>Повышение доли акциза в цене на табачную продукцию до 25—50 рублей за пачку</p> <p>Повышение акциза на водку на 25 % в год</p> <p>Повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью</p> <p>Снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний</p> <p>Налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания и льготное питание по месту работы — снижение социальных взносов</p> <p>Налоговое стимулирование населения: установление налоговых вычетов по НДФЛ при</p>	<p>Дальнейшее повышение акцизов на табак и водку темпами, превышающими инфляцию</p> <p>Продолжение политики дифференцированного налогообложения продуктов питания</p> <p>Продолжение политики налогового стимулирования работодателей и работников</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>Разработка методики и порядка субсидирования деятельности спортивных организаций при предоставлении услуг по занятию физической культурой и массовым спортом для населения</p> <p>Формирование карты и реестра спортивных объектов для занятий массовым спортом на территории Российской Федерации</p> <p>Оценка текущей интенсивности и плановой потребности использования спортивных объектов для занятий массовым спортом на территории Российской Федерации. Пересмотр целевых показателей и мероприятий по строительству спортивных объектов, в том числе плоскостных спортивных сооружений, бассейнов, спортивных залов</p> <p>Разработка федеральной целевой программы борьбы с наркоманией, включающей комплекс мер по недопущению ввоза, производства и торговли наркотиками, первичной и вторичной профилактике и лечению наркомании</p>	<p>осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом до 30 тыс. рублей в год</p> <p>Предоставление субсидий спортивным организациям при предоставлении услуг по занятию физической культурой и массовым спортом для населения</p> <p>Строительство спортивных объектов для занятий массовым спортом (бассейны, спортивные залы, плоскостные спортивные сооружения)</p> <p>Ежегодная оценка интенсивности использования спортивных объектов для занятий массовым спортом на территории Российской Федерации</p> <p>Реализация федеральной целевой программы борьбы с наркоманией</p>	<p>Предоставление субсидий спортивным организациям при предоставлении услуг по занятию физической культурой и массовым спортом для населения</p> <p>Строительство спортивных объектов для занятий массовым спортом (бассейны, спортивные залы, плоскостные спортивные сооружения)</p> <p>Ежегодная оценка интенсивности использования спортивных объектов для занятий массовым спортом на территории Российской Федерации</p> <p>Реализация федеральной целевой программы борьбы с наркоманией</p>
Формирование здорового образа жизни:	Включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах.	Ведение уроков здорового образа жизни в младших и средних классах на регулярной основе	Ведение уроков здорового образа жизни в младших и средних классах на регулярной основе.

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
информационно-консультационные меры	<p>Разработка программ, подготовка учебных материалов, обучение учителей</p> <p>Расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет</p>	<p>Расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет</p>	<p>Расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет</p>
Развитие человеческого потенциала в здравоохранении	<p>Приведение образовательных стандартов в соответствие с требованиями модернизации практического здравоохранения.</p> <p>Создание нормативной базы для формирования непрерывного медицинского образования</p> <p>Разработка нормативной базы для проведения периодической ротации специалистов поликлиник в соответствующие отделения стационаров</p> <p>Переход к эффективному контракту (увеличение заработной платы медицинских работников в увязке с внедрением механизма их жесткой аттестации)</p>	<p>Реализация новых образовательных стандартов</p> <p>Практическая реализация непрерывного медицинского образования</p> <p>Организация периодической ротации специалистов поликлиник в соответствующие отделения стационаров</p> <p>Разработка нормативной базы и апробация проведения аттестации медицинских работников на оказание установленного набора обязательных функций</p> <p>Переход к эффективному контракту (увеличение заработной платы медицинских работников в увязке с внедрением механизма их жесткой аттестации)</p>	<p>Реализация новых образовательных стандартов</p> <p>Практическая реализация непрерывного медицинского образования</p> <p>Проведение периодической ротации специалистов поликлиник в соответствующие отделения стационаров</p> <p>Введение аттестации медицинских работников на оказание установленного набора обязательных функций</p>
Реорганизация оказания	<p>Расширение функций Центров здоровья. Формирование на их</p>	<p>Кадровое и материально-техническое дополнительное оснащение Центров, расширение</p>	

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
<p>амбулаторно-поликлинической помощи</p>	<p>основе Центров профилактики и выявления заболеваний в составе поликлиник</p> <p>Принятие нормативного акта Минздравсоцразвития России о расширении функций участковых врачей и реорганизации участковой службы</p> <p>Подготовка необходимой базы для переобучения участковых врачей в рамках ПНП «Здоровье»</p> <p>Утверждение типовых программ управления хроническими заболеваниями на уровне медицинских учреждений по нескольким хроническим заболеваниям</p> <p>Проведение эксперимента по реализации программ по диабету и астме в 2—3 регионах страны</p> <p>Разработка нормативной базы о создании системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении</p>	<p>их функций.</p> <p>Включение Центров профилактики и выявления заболеваний в систему ОМС</p> <p>Проведение переподготовки 50 % участковых врачей</p> <p>Проведение их аттестации в соответствии с реально освоенными функциями</p> <p>Реализация программ управления хроническими заболеваниями в 50 % субъектов РФ. Введение дополнительного лекарственного обеспечения соответствующих групп больных</p> <p>Создание системы льготного лекарственного обеспечения для детей и пенсионеров</p>	<p>Проведение переподготовки всех участковых врачей, реализация новой модели участковой службы во всех субъектах РФ</p> <p>Расширение охвата хронических больных программами управления хроническими заболеваниями до уровня 60—70 % от их общего числа, расширение дополнительного лекарственного обеспечения соответствующих групп больных</p> <p>Создание системы льготного лекарственного обеспечения для основной части населения, снижение размера соучастия населения в оплате лекарственных средств</p>
<p>Реструктуризация</p>	<p>Разработка на федеральном уровне</p>	<p>Реализация региональных программ модернизации</p>	<p>Продолжение реализации</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
стационарной помощи	<p>нормативной базы региональных программ модернизации здравоохранения на 2013—2020 гг.</p> <p>Разработка в каждом субъекте РФ региональных программ модернизации здравоохранения на 2013—2020 гг., их реализация с 2014 г.</p>	<p>здравоохранения на 2013—2020 гг.</p> <p>Осуществление поддержки реализации программ из средств федерального бюджета на конкурсной основе</p>	<p>региональных программ модернизации здравоохранения на 2013—2020 гг.</p> <p>Осуществление поддержки реализации программ из средств федерального бюджета на конкурсной основе</p>
Развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи	<p>Разработка и реализация программ обеспечения качества в крупных больницах</p> <p>Организация последипломной подготовки экспертов по качеству медицинской помощи</p> <p>Передача патологоанатомической службы в ведение Росздравнадзора</p> <p>Расширение объема тематических экспертиз, проводимых страховыми медицинскими организациями</p>	<p>Разработка и реализация программ обеспечения качества в крупных поликлиниках</p>	<p>Расширение сферы действия программ обеспечения качества, включение в них новых мероприятий</p>
Развитие институтов медицинского страхования	<p>Принятие нормативного акта Минздравсоцразвития и ФОМС о переходе на подушевое финансирование амбулаторно-поликлинической помощи</p> <p>Принятие нормативного акта Минздравсоцразвития и ФОМС о</p>	<p>Введение подушевого финансирования амбулаторно-поликлинической помощи во всех субъектах РФ, в том числе в 15 — с элементами фондодержания</p> <p>Дополнение подушевого финансирования системой оплаты по результатам деятельности амбулаторно-поликлинических учреждений</p> <p>Реализация метода оплаты стационарной помощи за законченный случай в сочетании с</p>	<p>Распространение опыта подушевого финансирования с элементами фондодержания на остальные субъекты РФ</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>переходе на оплату стационарной помощи за законченный случай лечения в сочетании с согласованием объемов помощи</p> <p>Разработка клинико-статистических групп законченных случаев (с завершением работы в 2013 г.)</p> <p>Разработка методологии планирования и согласования объемов медицинской помощи</p> <p>Формирование нормативно-методической базы конкурентной (рисковой) модели ОМС</p> <p>Разработка нового законодательства о добровольном медицинском страховании</p>	<p>согласованием объемов помощи во всех субъектах РФ</p> <p>Проведение экспериментов с оплатой законченных случаев стационарной помощи в разрезе клинико-статистических групп не менее, чем в 15 субъектах РФ</p> <p>Разработка методологии интегрированной оплаты больничной помощи (по «сквозному» тарифу за комплексную амбулаторно-стационарную помощь), проведение экспериментов в 5 регионах</p> <p>Проведение экспериментов в 2—3 субъектах РФ с разными вариантами конкурентной модели</p>	<p>Использование во всех регионах единой системы клинико-статистических групп для оплаты стационарной помощи</p> <p>Расширение сферы использования интегрированной оплаты больничной помощи</p> <p>Распространение конкурентной модели ОМС на все регионы страны</p>
Развитие рынка медицинских услуг	<p>Формирование нормативно-методической базы измерения качества работы медицинских организаций, публичной отчетности медицинских организаций, формирования рейтингов медицинских организаций</p> <p>Разработка нормативной базы о порядке передачи мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям</p>	<p>Реализация системы информирования потребителей о качестве работы медицинских организаций во всех субъектах РФ</p> <p>Проведение экспериментов по передаче мощностей медицинских учреждений в концессию частным управляющим компаниям</p>	<p>Передача части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
<p>Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий</p>	<p>Внесение изменений в нормативную базу, регулирующую допуск новых медицинских изделий на рынок</p> <p>Создание специализированного центра по медико-экономической оценке новых медицинских технологий</p>	<p>Создание трех специализированных центров по медико-экономической оценке новых медицинских технологий</p>	
<p>Охрана окружающей среды и обеспечения экологической безопасности</p>	<p>Принятие Указа Президента РФ «Об основах политики экологического развития Российской Федерации»</p> <p>Создание нормативной базы комплексного экологического контроля и обеспечения доступа к экологической информации</p>	<p>Разработка и утверждение Стратегии экологического развития Российской Федерации («Стратегии зеленого роста») постановлением Правительства РФ</p> <p>Подготовка и утверждение отраслевых стратегий «зеленого роста» РФ</p> <p>Создание системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду на основе показателей наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей</p> <p>Введение порядка выдачи предприятиям долговременных комплексных разрешений на все виды воздействия на окружающую среду</p> <p>Формирование системы комплексного экологического контроля</p> <p>Разработка нормативно-правового регулирования в области экологических оценок, включая стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду, стоимостную</p>	<p>Разработка и реализация комплексных программ производственного контроля</p> <p>Создание единой системы оценок и экологической экспертизы</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>Организация работы технологической платформы «Технологии экологического развития»</p>	<p>оценку природных объектов, экономическую оценку воздействия, экологическую экспертизу</p> <p>Координация разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития»</p> <p>Разработка территориальных схем обращения с отходами на государственном и муниципальном уровнях</p> <p>Создание целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий</p> <p>Определение территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды и риском для здоровья населения («горячих точек»)</p>	<p>Финансирование пилотных проектов «зеленого роста», катализирующих дальнейшее развитие инновационных технологий на базе технологических платформ</p> <p>Реализация территориальных схем обращения с отходами на государственном и муниципальном уровнях</p> <p>Субсидирование программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, а также мер по адаптации к изменению климата</p> <p>Переход от платежей за негативное воздействие к экологическому налогообложению (налоги на экологически вредные продукты и виды топлива)</p> <p>Создание системы торговли квотами на выбросы/сбросы</p>

Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	Утверждение порядка оценки реального состояния природной среды на загрязненных территориях	загрязнения окружающей среды) Определение оптимальных вариантов осуществления частно-государственного партнерства для каждой выделенной территории	Реализация проектов реабилитации территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Дополнительное финансирование здравоохранения до 2020 г. в рамках двух сценариев развития

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
1. Формирование здорового образа жизни	Введение полного запрета на курение в образовательных, медицинских учреждениях, учреждениях культуры, органах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, на транспорте	+			Незначимы	Незначимы
	Введение полного запрета на курение на рабочих местах		+		Незначимы	Незначимы
	Введение полного запрета на курение в учреждениях общественного питания, отдыха и развлечений			+	Незначимы	Незначимы
	Введение полного запрета на рекламу табачной продукции	+			Незначимы	Незначимы
	Введение обязательных периодически обновляемых графических предупреждений на пачках сигарет	+			Незначимы	Незначимы
	Сокращения числа мест продажи алкогольной продукции (включая пиво) на 20 % в год	+	+	+	Потери бюджета из-за снижения объема продаж — 2,0 млрд руб. в год — могут быть компенсированы ростом акцизов	Потери бюджета из-за снижения объема продаж — 2,0 млрд руб. в год — могут быть компенсированы ростом акцизов
	Кратное повышение штрафов за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки	+			Незначимы	Незначимы
	Гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза	+	+	+	Дополнительных затрат не требует	Дополнительных затрат не требует

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
	Повышение доли акцизов в цене на табачную продукцию от 15 рублей за пачку (в 2012 г.) до 25—50 рублей за пачку (в 2013—2014 гг.)	+	+	+	Дополнительные доходы от 140 млрд руб. в 2012 г. до 400 млрд руб. в 2014 г.	Дополнительные доходы от 140 млрд руб. в 2012 г. до 400 млрд руб. в 2014 г.
	Повышение акциза на водку на 15 % в 2012 г.; в 2013—2014 гг. — на 25 % в год	+	+	+	Дополнительные доходы от 35 млрд руб. в 2012 г. до 50 млрд руб. в 2014 г.	Дополнительные доходы от 35 млрд руб. в 2012 г. до 50 млрд руб. в 2014 г.
	Повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью		+	+		Дополнительные доходы не менее 30 млрд руб. в год
	Снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний		+	+		25,0 млрд руб. в год при снижении налога только на фрукты
	Налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания по месту работы — снижение ставки взносов на социальное страхование на 1 %	+	+	+		Потери бюджета: 90,0 млрд руб. в год
	Налоговое стимулирование населения: установление налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом до 50 тыс. рублей в год	+	+	+		Потери бюджета 26—30 млрд руб. в год
	Включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах	+	+		1,5 в год (в 2012—2013 гг.)	1,5 в год (в 2012—2013 гг.)
	Расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет	+	+	+	5,0 в год	10,0 в год

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
	Строительство спортивных объектов для занятий массовым спортом (бассейны, спортивные залы)		+	+		37,9 в год, 303,0 за весь период
	Строительство плоскостных спортивных сооружений		+	+		56,8 в год, 454,0 за весь период
	Нормативно-правовое регулирование обеспеченности территорий плоскостными спортивными сооружениями, их содержания и эксплуатации		+	+	Незначимы	Незначимы
	Нормативно-правовое регулирование доступа населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры		+	+	Незначимы	Незначимы
	Субсидирование деятельности спортивных сооружений для увеличения ценовой доступности услуг для населения		+	+		13,0 в год
Итого по разделу 1					7 в год	264,7 в год
2. Развитие человеческого капитала в здравоохранении	Приведение медицинских образовательных стандартов в соответствие с требованиями модернизации практического здравоохранения	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Программы поэтапного расширения квалификации участковых терапевтов и педиатров, врачей центров здоровья; дополнительное техническое оснащение участковой службы и центров здоровья	+	+	+	3,4 в год	3,4 в год
	Создание нормативной базы для	+	+	+	2,3 в год	2,3 в год

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
	формирования непрерывного медицинского образования, практическая реализация системы непрерывного образования					
	Организация периодической ротации специалистов поликлиник в соответствующие отделения стационаров	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Введение аттестации медицинских работников на оказание установленного набора обязательных функций				Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Переход к эффективному контракту (увеличение заработной платы медицинских работников в увязке с внедрением механизма их жесткой аттестации)	+	+		256,0 в год	553,0 в год
	Расширение функций средних медицинских работников				Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
Итого по разделу 2					261,7 в год	558,7 в год
3. Информатизация здравоохранения		+	+	+	25,0 в 2013—2014 гг.	76,0 в 2013—2015 гг.
Итого по разделу 3					25 в 2013—2014 гг.	76 в 2013—2014 гг.

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
4. Разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями	Софинансирование в порядке благотворительности юридическими лицами расходов, связанных с оказанием высокотехнологической помощи детям из бюджетных средств		+		Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Выплаты компенсаций инвалидам при приобретении ими технических средств реабилитации — в пределах стоимости средства и (или) услуги, предоставляемых государством бесплатно		+	+		5,0 в год
Итого по разделу 4					431,8	5 в год
5. Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи	Расширение функций центров здоровья	+			2,0 в год	3,0 в год
	Расширение функций участковой службы		+	+	2,1 в год	3,1 в год
	Реализация программ управления хроническими заболеваниями		+	+	3,0 в год	10,0 в год
	Создание системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении			+	52,2 в год (детям и пенсионерам возмещается 25 % стоимости лекарств)	118,0 в год (всему населению возмещается 25 % стоимости лекарств)
Итого по разделу 5				59,3 в год	134,1 в год	
6. Реструктуризац						

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
ия стационарной помощи						
	Дополнительное обеспечение стационаров лекарственными средствами и расходными материалами	+	+	+	14,0 в год	55,0 в год
	Инвестиционные расходы	+	+	+	30,0 в год	80,0 в год
	Реструктуризация сети больниц: дифференциация коечного фонда по уровню интенсивности, создание сети межрайонных центров специализированной помощи		+	+	5,0 в год	10,0 в год
Итого по разделу 6					49,0 в год	145,0 в год
7. Развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи	Реализация программ последипломной подготовки экспертов по качеству медицинской помощи	+	+	+	0,4 в год	0,9 в год
	Расширение объема тематических экспертиз	+	+	+	Незначимы	Незначимы
	Создание системы показателей результатов клинической деятельности медицинских организаций		+	+	Незначимы	Незначимы
	Передача патологоанатомической службы в ведение Росздравнадзора	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Разработка и реализация программ обеспечения качества в крупных больницах и поликлиниках	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
Итого по разделу 7					0,4 в год	0,9 в год

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
8. Развитие институтов медицинского страхования	Переход к оплате амбулаторно-поликлинической помощи на основе различных вариантов подушевого финансирования		+		Незначимы	Незначимы
	Переход к оплате стационарной помощи за законченный случай	+			Незначимы	Незначимы
	Внедрение интегрированной системы оплаты больничной помощи на основе «сквозного» тарифа		+		Незначимы	Незначимы
	Формирование методологической базы конкурентной (рисковой) модели ОМС		+		Незначимы	Незначимы
	Разработка нового законодательства о добровольном медицинском страховании	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
Итого по разделу 8				-	-	
9. Развитие рынка медицинских услуг	Создание систем информирования потребителей о качестве работы поставщиков медицинских услуг		+		В рамках затрат на информатизацию	В рамках затрат на информатизацию
	Внедрение механизмов передачи части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям		+		Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Введение налоговых льгот для частных инвестиций в медицинскую сеть (исключение из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль суммы инвестиций в инфраструктуру медицинской сети)			+	10,0 в год	20,0 в год
Итого по разделу 9				10,0 в год	20,0 в год	

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
10. Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий	Внесение изменений в нормативную базу, регулируемую допуск новых медицинских изделий на рынок	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Создание специализированных центров по медико-экономической оценке новых медицинских технологий		+	+	0,2 в год	0,3 в год
Итого по разделу 10					0,2 в год	0,3 в год
11. Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности	Разработка и утверждение федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации (Стратегия «зеленого роста»)	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Создание современной системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду	+	+	+	0,5 в 2012—2014 гг.	1,5 в 2012—2014 гг.
	Содействие развитию экологических технологии (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития»	+	+	+	10,0 в год	15,0 в год
	Развитие интегрированного с негосударственными системами инструментального контроля комплексного экологического мониторинга	+	+	+	Незначимы	Незначимы
	Создание единой системы оценок и экологической экспертизы	+	+		Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	Сценарий 2	Сценарий 3
	Повышение эффективности экологического контроля и обеспечение доступа к экологической информации, разработка и реализация комплексных программ производственного контроля	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Ликвидация экологических последствий вреда окружающей среде в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности	+	+	+	20,0	30,0
	Создание для предприятий экономических стимулов к экологизации производства	+	+	+		100,0 в год
Итого по разделу 11					30,0 в год	145,0 в год
Всего дополнительные расходы					417,6	1273,7
Дополнительные расходы в % к ВВП					0,94	2,86

Раздел IV

Инфраструктура. Сбалансированное развитие, комфортная среда для жизни

Глава 14. Государственная жилищная политика.

Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности.

Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики.

Глава 17. Преодоление информационной разобщенности.

Глава 14

Государственная жилищная политика

Основные выводы:

- *Лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами может улучшить жилищные условия посредством инструментов рынка жилья. Жилищная политика на федеральном уровне непоследовательна, ее реализация на местах неэффективна, административная система приватизирует ренту от управления земельными ресурсами, строительства и управления жилищным фондом.*
- *Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.*
- *При продвижении к этой цели государству предстоит выбрать между ориентацией на рост обеспеченности населения квадратными метрами жилья путем наращивания объемов строительства или ориентацией на увеличение количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного развития территорий, создания комфортной среды жизнедеятельности.*
- *При выборе первого сценария очень высоки риски дисбалансов спроса и предложения жилья, потери устойчивой пространственной организации городов и иных поселений и возникновения в них территорий, неблагоприятных для жизни.*
- *Второй сценарий требует серьезной макроэкономической поддержки, создания новых институтов в жилищной сфере и значительного усиления полномочий и финансового обеспечения местного самоуправления. Основные приоритеты данного сценария:*
 - *эффективная градостроительная политика в целях создания комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;*
 - *территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики, учет перспектив социально-экономического развития регионов, городов и иных поселений;*
 - *расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;*
 - *стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, в том числе жилищной кооперации, найма жилья на рыночных условиях, некоммерческого и социального найма;*
 - *повышение качества существующего жилищного фонда, модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой и неблагоустроенной жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.*

- *Для реализации предлагаемого второго сценария прежде всего необходимо:*
 - *повышение качества градостроительного планирования, подготовка и повышение квалификации градостроителей, проектировщиков;*
 - *развитие конкуренции и снижение издержек в строительной отрасли; кардинальное снижение избыточных административных барьеров; упрощение подключения объектов к коммунальной инфраструктуре;*
 - *повышение качества применяемых материалов, внедрение инновационных и энергоэффективных технологий в жилищном строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, стимулирование внедрения новых планировочных и архитектурно-проектных решений жилой застройки;*
 - *повышение эффективности саморегулирования в строительстве, проектировании, инженерных изысканиях;*
 - *создание условий для реализации проектов ГЧП по строительству и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры;*
 - *развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;*
 - *создание законодательной базы для развития сектора арендного жилья, в том числе регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма; государственного (муниципального) и частного жилищного фонда по долгосрочному договору некоммерческого найма, а также сектора кооперативного жилья, как в многоэтажной, так и в малоэтажной застройке;*
 - *оказание бюджетной и иной поддержки, в том числе льготное предоставление земельных участков, при некоммерческом жилищном строительстве для обеспечения жильем граждан, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке (индивидуальное жилищное строительство, строительство некоммерческими организациями, в том числе кооперативами или для целей предоставления в некоммерческий наем);*
 - *стимулирование формирования муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления по договору социального найма малоимущим и иным гражданам, принятым на учет нуждающимся в предоставлении жилых помещений;*
 - *создание механизмов модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции районов ветхой жилой застройки, благоустройства жилой застройки; повышение эффективности управления многоквартирными домами и ответственности собственников за их содержание.*

1. Анализ ситуации, основные проблемы

Общие направления преобразований, определенные в 2005 году при формировании приоритетов национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», правильные и *сохраняют свою актуальность* и сегодня. Однако *не все намеченные преобразования были последовательно реализованы на практике*, а отдельные концептуальные подходы были даже изменены, так и не получив практической апробации. Предложенные ранее механизмы до сих пор не задействованы в полной мере либо используются формально.

В результате, хотя в период до кризиса 2009 года динамика отдельных целевых показателей проекта была положительной (особенно успешно развивалось ипотечное жилищное кредитование), устойчивой положительной динамики по основному показателю — «доля семей, имеющих возможность приобрести (построить) жилье с помощью собственных и кредитных средств» достичь не удалось. Эта доля остается весьма низкой — около 24 %.

Экспертная оценка *результатов государственной жилищной политики* 2004—2010 гг.:

1) *положительные результаты:*

- 1) увеличение (по сравнению с 2004 г.) доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;
- 2) увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования, в том числе при участии Агентства по ипотечному жилищному кредитованию;
- 3) сохранение стабильной ситуации в сфере обеспечения граждан жильем в период финансового кризиса 2008—2009 годов;
- 4) улучшение ситуации в сфере обеспечения земельными участками в целях жилищного строительства в результате деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства;
- 5) улучшение ситуации в сфере капитального ремонта многоквартирных домов в результате деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) проведение благоустройства территорий жилой застройки, в том числе при финансовой поддержке федерального бюджета;
- 7) продвижение в части выполнения федеральных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан; реализация различных региональных программ по поддержке отдельных категорий граждан с учетом региональных приоритетов;
- 8) повышение качества региональных программ стимулирования жилищного строительства и их координации с мероприятиями государственной жилищной политики на федеральном уровне и деятельностью государственных институтов развития;

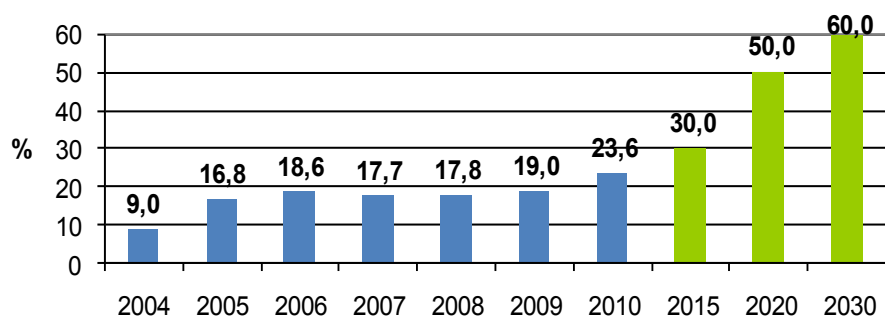
2) *отрицательные результаты:*

- 9) лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами реально может воспользоваться рынком жилья для улучшения жилищных условий;
- 10) практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке;
- 11) система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития

жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;

- 12) рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низким уровнем развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- 13) государство, оставаясь «оптовым заказчиком» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых зданий и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса на федеральном уровне между различными органами федеральной исполнительной власти, а также в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;
- 14) сложившаяся система финансирования жилищного строительства в основном ориентирована на прямые инвестиции граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски; слабо развита система банковского кредитования жилищного строительства;
- 15) коммунальный сектор, несмотря на все усилия по его реформированию, пока не стал сектором экономики, инвестиционно-привлекательным для частного бизнеса; не тиражируются даже успешные примеры государственно-частного партнерства в этом секторе;
- 16) жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности; часть собственников не имеет доходов для содержания своих квартир и общего имущества в многоквартирных домах.

Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, в %



До 2010 г. — расчеты Института экономики города по данным Росстата, АИЖК, Банка России. После 2010 г. — целевые показатели Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в России

Основные причины такого положения дел:

- 1) **непоследовательность жилищной политики** на федеральном уровне, низкая эффективность ее практической реализации на местах;
- 2) **противодействие административной системы**, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, в области управления жилищным фондом;
- 3) **пассивность сообщества застройщиков**, которые уже получили доступ на рынок строительства и сформировали устойчивые каналы связи с административной системой, противодействие реформам в сфере управления жилищным фондом государственных и муниципальных предприятий в коммунальной сфере;
- 4) **противодействие реформам в сфере управления жилищным фондом** со стороны организаций коммунального комплекса и энергетики;
- 5) **«политизированность» отдельных вопросов** (управление жилищным фондом, приватизация жилья, тарифное регулирование в коммунальном комплексе и др.).

2. Стратегическая цель, основные сценарии достижения стратегической цели и риски ее реализации

Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.

Как показывает анализ социальных ожиданий, сегодня большинство россиян, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке, пока не видят никакой возможности улучшить жилищные условия, хотя бы в перспективе.

Такая цель не подразумевает, как это бывало раньше, предоставление всем семьям отдельной квартиры к определенному году. Любые формы государственной поддержки всегда будут носить ограниченный характер. Данная цель предусматривает создание новых форм удовлетворения жилищной потребности, как рыночных форм, так и поддерживаемых государством некоммерческих форм, а также других условий, обеспечивающих ее достижение. Расширение спектра таких возможностей должно сопровождаться постоянным повышением их доступности, что обеспечит формирование социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения.

Продвижение к этой стратегической цели может осуществляться различными путями. Основная «развилка» заключается в выборе между:

- повышением уровня обеспеченности населения жильем (кв. м на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства или
- увеличением количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции, модернизации существующей жилой застройки.

При выборе первого сценария достижения стратегической цели очень высоки риски дисбалансов в спросе и предложении жилья, риск потери устойчивой пространственной организации городов и возникновения в городах и поселениях территорий, неблагоприятных для жизни.

Реализация второго сценария требует серьезной макроэкономической поддержки (рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2—3 %), стоимости жилищных кредитов (до 3—4 %) и положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения), развития наряду с проживанием в собственном жилье новых институтов в жилищной сфере (таких как жилищная кооперация, арендный жилищный фонд и др.), существенной дифференциации государственной жилищной политики (как по территориям, так и по группам населения) и значительного усиления полномочий местного самоуправления, финансового обеспечения их исполнения.

Необходимо отметить, что стратегический выбор направлений жилищной политики на федеральном уровне, уровне отдельных регионов, городов и иных поселений может быть различным в зависимости от насущности жилищной проблемы и общей социально-экономической стратегии развития (необходимость обеспечения «крыши над головой» или элементарного уровня благоустройства жилищ может потребовать срочного продвижения по первому сценарию,

амбициозные общие стратегические социально-экономические цели — по второму сценарию).

Федеральная жилищная политика, основанная на продолжении движения по первому сценарию и ставящая своей целью простое увеличение жилищного строительства, имеет существенные риски, а также не соответствует уровню развития страны и стратегическим социально-экономическим целям. Для достижения предлагаемой стратегической цели необходимо продвигаться по второму сценарию, основанному на повышении качества среды жизнедеятельности в целом, замещении наиболее старого и неблагоустроенного жилищного фонда новым, современным, модернизации существующего жилищного фонда и инфраструктуры. Организация нового современного жилищного строительства должна проводиться в рамках продуманных и эффективных градостроительных решений, учитывающих конкретную ситуацию в каждом населенном пункте.

Сценарий 1

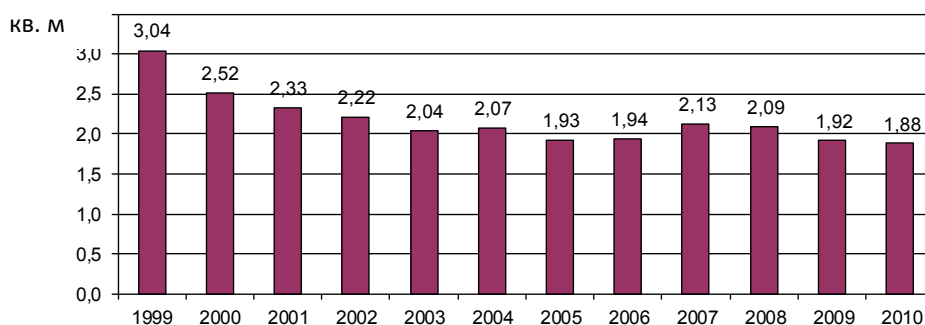
В рамках этого сценария *основным подходом к достижению стратегической цели остается повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения жилищного строительства.*

В предыдущий период (до кризиса 2009 г.) объемы жилищного строительства существенно отставали от спроса населения: ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год снизился с 3,04 кв. м в 1999 году до 1,88 кв. м в 2010 году, то есть в 1,6 раза. В результате номинальные цены на жилье за IV квартал 2002 — III квартал 2008 года выросли в 2,3 раза, тогда как номинальные доходы населения за этот период выросли в 1,9 раз.

Такая динамика стимулировала постановку в качестве цели государственной жилищной политики увеличение объемов жилищного строительства и доведение их в 2015 году до 90 млн кв. м (индикатор ФЦП «Жилище» на 2011—2015 гг.), а к 2020 году — до 145 млн кв. м (контрольные показатели Минрегиона России, не имеющие каких-либо технико-экономических и социологических обоснований). Основным инструментом увеличения объемов жилищного строительства стало крупномасштабное комплексное освоение новых территорий. Таким образом, в настоящее время фактически реализуется первый сценарий.

При реализации такого сценария, ориентированного на наращивание квадратных метров и освоение новых незастроенных территорий без учета других факторов, в т. ч. прогнозных демографических тенденций, платежеспособного спроса населения на жилье, социально-экономических и пространственных перспектив развития городов, существует несколько рисков.

Ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год, кв. м (в ценах 2010 г.)



Расчеты Института экономики города по данным Росстата

Риск ценового дисбаланса

Расчеты Института экономики города показывают, что запланированные объемы жилищного строительства (145 млн кв. м в 2020 г.) с учетом прогнозируемого спроса населения на жилье (на основе прогнозов доходов населения и развития ипотечного кредитования) могут привести к резкому падению цен на рынке жилья. Этот сценарий в чистом виде не может быть реализован: при сильном снижении цен инвестиции в жилищное строительство начали бы сокращаться, повысились бы риски и уменьшились объемы ипотечного кредитования, т. е. рынок сам дал бы сигнал к сокращению объемов жилищного строительства.

В то же время компромиссная, с точки зрения инвесторов, собственников и покупателей, динамика жилищного рынка (рост объемов жилищного строительства на фоне стабилизации реальных цен на жилье) показывает возможность реализации меньшего объема построенного жилья (около 110 млн кв. м в 2020 г.) при сохранении основных макроэкономических параметров. При существенном снижении ставок по ипотечным кредитам (при условии снижения инфляции до 2—3 %) может быть достигнуто увеличение спроса населения на вновь построенное жилье (в объеме 125 млн кв. м в 2020 г.).

В любом случае, планируемые объемы жилищного строительства в России весьма амбициозны, поскольку уже сегодня объемы ввода жилья (по количеству кв. м на человека и по числу жилых единиц на 1000 человек) превосходят показатели многих развитых стран. Конечно, потребность в жилье в России является гораздо более насущной, чем в европейских странах. Однако в условиях рынка при наращивании объемов жилищного строительства (а также ипотечного кредитования) необходимо очень внимательно прогнозировать не столько потребность, сколько спрос на такое жилье (включая спрос на приобретение и на наем жилых помещений) в различных регионах и муниципалитетах, в том числе как спрос населения с учетом возможностей субсидирования такого спроса за счет бюджетов, так и государственный (муниципальный) спрос (далее – спрос).

Риск дисбаланса потребности в жилых единицах

Международная статистика давно перешла от показателей обеспеченности кв. м общей площади жилья к показателям обеспеченности жилыми единицами и комнатами. Это соответствует современным жилищным стандартам.

Количество жилых единиц в России сегодня вполне соответствует количеству домашних хозяйств (в среднем на одно домохозяйство приходится 1,11 жилой единицы), а также средним европейским показателям обеспеченности жилыми единицами. При этом по обеспеченности общей площадью жилья и количеству комнат на человека Россия существенно отстает от развитых стран. Демографический прогноз Росстата показывает лишь незначительное увеличение количества домашних хозяйств к 2020 году (на 1,2—5,3 % в зависимости от варианта прогноза).

Таким образом, задача значительного увеличения количества жилых единиц не стоит. Вопрос заключается в их качестве, в том числе в их размерах и числе комнат, а также месте их расположения.

Риск потери устойчивой пространственной организации городов

Сценарий 1 повторяет ошибки реализации жилищных программ в советский период, когда **решение краткосрочных социальных жилищных проблем преваляло над долгосрочными целями** обеспечения устойчивой пространственной организации городов и комфортной среды проживания. И если в тот период такой подход был оправдан катастрофической жилищной нуждой, то сегодня он выглядит недостаточно продуманным.

В условиях рынка жилья, свободного передвижения граждан и размещения бизнеса необходимо учитывать перспективы социально-экономического развития регионов, городских и сельских поселений, прогнозы спроса на жилье и факторы его территориальной дифференциации. Всеобщая ориентация на комплексное освоение новых земельных участков в городах без учета указанных тенденций и факторов может привести к отрицательным результатам. Например, **освоение новых территорий в городах, численность населения которых стагнирует** (Новосибирск, Нижний Новгород, Уфа, Пермь, Воронеж, Кемерово) или снижается (Волгоград, Саратов, Ульяновск, Тула, Брянск) **может привести к формированию заброшенных районов старой неблагоустроенной жилой застройки**. В таких городах необходима приоритетная реконструкция уже застроенных территорий. С другой стороны, в растущих городах (Казань, Красноярск, Белгород, Курск, Тюмень, Екатеринбург, Улан-Удэ) необходимо разумно сочетать освоение новых земельных участков и реконструкцию застроенных.

Сценарий 2

Данный сценарий основан на достижении стратегической цели на основе **сбалансированного функционально-пространственного развития территорий**, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

Основные приоритеты данного сценария:

- 1) эффективная градостроительная политика: создание комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- 2) территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики: учет перспектив социально-экономического развития регионов, городов и иных поселений;
- 3) расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- 4) стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, в том числе кооперативного жилья и арендного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья;
- 5) повышение качества существующего жилищного фонда: модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.

Этот сценарий исходит из того, что сегодня жилище перестает выполнять только базовую функцию обеспечения человеку «крыши над головой». Основной характеристикой жилища перестает быть количество квадратных метров общей площади и уровень благоустройства. В число **новых жилищных стандартов** включаются:

- отдельное проживание каждого домохозяйства,
- обеспеченность всех членов домохозяйства как минимум отдельной комнатой,
- а при более высоких стандартах — еще и наличие общей комнаты, дополнительных санузлов.

Возрастают и дифференцируются требования к типу и качеству жилища (квартира, односемейный дом; количество комнат в жилой единице; обеспечение не только основными коммунальными услугами, но и средствами современной связи и т. д.) и к среде, которая его окружает.

Качество городской среды характеризуется уже не только обеспечением жилой застройки социально-бытовой и инженерной инфраструктурой, но и:

- многофункциональностью застройки,
- транспортной связанностью территорий,
- пространственной соразмерностью,
- обеспечением доступности мест приложения труда,
- высоким качеством коммунальных услуг и надежностью коммунальных систем;
- полноценной средой для трудового и внетрудового общения жителей,
- безопасной и комфортной средой для детей и подростков,
- доступной средой для лиц с ограниченными возможностями
- и, наконец, городской эстетикой, которая обеспечивает визуальную привлекательность архитектурной среды.

Только в такой «дружественной» для жизни среде жилище приобретает сегодня ценность для человека.

В рамках этого сценария жилищное строительство, архитектурно-проектные решения и строительные технологии подчиняются градостроительному проектированию, которое должно определять пространственную структуру *города, удобного и комфортного для жизни людей*.

Предлагаемый стратегический подход может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в развитии и модернизации инфраструктуры, он позволит по-новому и более сбалансированно определять политику в отношении градорегулирования и застройки, включая:

- 1) объемы и типы жилищного строительства (малоэтажное или многоэтажное, комплексное освоение новых территорий или развитие ранее застроенных, новое жилищное строительство или модернизация жилищного фонда, строительство новой коммунальной инфраструктуры или модернизация старой и т. д.);
- 2) различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей (жилье в собственности, коммерческий, некоммерческий и социальный наем, кооперативное жилье);
- 3) ценовые ориентиры на рынке жилья (стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости активов населения, включая жилую недвижимость) и т. д.

При реализации такого подхода необходимо:

- 1) развивать концепцию повышения качества городской среды на основе преобладающей концентрации ресурсов и усилий на развитие и упорядочение застройки в центральных зонах городов в сочетании с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на поддержание приемлемого состояния которых у городов зачастую уже не хватает средств;
- 2) обеспечить баланс между планируемыми объемами застройки и необходимыми для них инженерно-техническими ресурсами. Этот баланс выражается и в рациональном распределении ресурсов по территории городов;
- 3) обеспечить в необходимом объеме и на высоком качественном уровне социальную инфраструктуру городов: услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, досуга и спорта.

Необходимо также разработать *систему мер по снижению рисков*, присущих сценарию 2:

— *макроэкономический риск*: повышение доступности как приобретения, так и найма жилья будет в значительной мере зависеть от роста реальных доходов населения, от уровня инфляции, который, в свою очередь, в существенной мере будет определять ставки по жилищным кредитам и по банковским вкладам населения;

— *институциональный риск*:

необходимо формирование новых институтов в жилищной сфере, что потребует существенного времени и затрат;

— *риск «простых общих решений»*:

предлагаемый сценарий основан на максимально возможной дифференциации государственной жилищной политики по типам муниципальных образований и типам потребителей жилья. Излишняя унификация не позволит избежать преобладающего сегодня подхода, основанного на «простых общих решениях»;

— *риск публичного управления*:

потребуется существенное расширение полномочий органов местного самоуправления по реализации градостроительной, земельной, инфраструктурной (в том числе тарифной) и жилищной политики на своих территориях;

— *риск конфликта интересов*:

повышение роли органов местного самоуправления в регулировании землепользования и застройки одновременно требует реального снижения административных барьеров в строительстве;

— *риск недостаточного финансирования*:

потребуется существенное повышение объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды, а также значительная бюджетная поддержка некоммерческих форм жилищного строительства и некоммерческих форм найма жилья, развития институтов государственно-частного партнерства для строительства и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры, модернизации и капитального ремонта

многоквартирных домов;

— *профессиональный риск:*

нехватка профессиональных кадров в сфере градостроительства, которая может существенно снизить эффективность предлагаемого подхода;

— *риск снижения объемов жилищного строительства:*

сложность реализации проектов по реконструкции уже застроенных территорий и необходимость соблюдения баланса интересов различных групп участников этого процесса может привести к снижению объемов жилищного строительства на них.

Выводы

Необходимо в кратчайшие сроки уточнить цели, приоритеты и механизмы государственной жилищной политики. Такая политика, в первую очередь, должна быть направлена на стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях должны стать доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних и проводиться с учетом необходимости сбалансированного функционально-пространственного развития территорий городов и иных поселений, повышения качества среды жизнедеятельности человека.

Успех государственной жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной макроэкономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2—3 %) и стоимости жилищных кредитов (до 3—4 %), а также положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения. Внедрение новых институтов в жилищной сфере потребует существенной бюджетной поддержки, а также повышения объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, ответственного за вопросы формирования комфортной среды жизнедеятельности в городах и иных поселениях.

3. Основные предлагаемые меры для реализации предпочтительного сценария

(подробнее см. Приложение)

Сбалансированное функционально-пространственное развитие городов и иных поселений

Данное направление является наиболее комплексным и позволит создать условия для решения многих задач по другим направлениям. В рамках данного направления необходимо реализовать следующий комплекс мер:

1. Повышение эффективности системы управления в сферах разработки и реализации градостроительной и жилищной политики на федеральном уровне, а также реализация комплекса мер по повышению эффективности градостроительной и жилищной политики в целях создания условий для массового строительства жилья эконом-класса и обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека, в том числе меры по стимулированию:

- органов местного самоуправления по созданию условий для строительства жилья эконом-класса, проведению эффективной градостроительной политики и снижению административных барьеров в строительстве;

- коммерческих и некоммерческих застройщиков по строительству жилья эконом-класса;

- организаций коммунального комплекса в обеспечении строительства жилья эконом-класса коммунальной инфраструктурой.

2. Повышение качества градостроительного планирования на местном уровне на базе стратегического социально-экономического планирования (а лучше — их синхронизация). В целях повышения качества градостроительного планирования необходимо:

- гармонизировать законодательство (градостроительное, земельное, экологическое, об охране и использовании культурного наследия, иные виды законодательства, нормы которых определяют процессы градоустройства);

- разработать технический регламент в области градостроительного проектирования;

- стимулировать создание структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования;

- использовать механизмы финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования;

- стимулировать совместное территориальное планирование органами госвласти и местного самоуправления либо предоставить более широкие полномочия муниципалитетам в сфере организации, разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования;

- создать разветвленную систему обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования.

3. Муниципальное планирование развития всех видов коммунальной инфраструктуры на

территории муниципалитета на базе социально-экономического и градостроительного планирования (формирование потребности) в целях создания условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации коммунальной инфраструктуры с учетом сформированной в рамках такого муниципального планирования потребности.

4. Создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров.
5. Использование в жилищном строительстве новых современных технологий, в том числе индустриального домостроения, внедрение новых планировочных решений организации жилой застройки, разработка новых типов жилых зданий различных категорий комфортности и принципов их размещения на территориях различной ценности, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, обеспечивать эффективную эксплуатацию жилых зданий, но и создавать разнообразную, толерантную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями.
6. Использование государственного (муниципального) заказа, а также различных форм государственно-частного партнерства на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения новых технологий, планировочных и архитектурно-проектных решений организации жилой застройки.
7. Дальнейшее развитие саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий с учетом особенностей становления саморегулирования по направлениям деятельности, в том числе:
 - решение проблемы «коммерциализации саморегулирования» путем наделения национальных объединений саморегулируемых организаций функциями по разработке и принятию единых отраслевых, профессиональных и образовательных стандартов, обязательных для СРО;
 - законодательное обеспечение полного и своевременного возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков строительных работ (включая вред, причиненный работникам строительных организаций) при одновременном развитии института страхования в системе обеспечения имущественной ответственности членов СРО;
 - законодательное закрепление создания и ведения единого реестра специалистов по направлениям, входящим в сферу строительства (единого реестра всех специалистов, работающих в отрасли, квалификация которых соответствует требованиям единого национального стандарта, всех СРО и всех членов СРО). Это позволит устранить злоупотребления при выдаче свидетельств о допусках и исключит возможность создания фиктивных СРО. Создание и ведение единого реестра специалистов необходимо осуществлять силами профильных национальных объединений.
8. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний.
9. Создание устойчивых механизмов модернизации и обновления существующего жилищного фонда, в том числе финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного

- фонда, развития застроенных территорий, включая районы ветхой жилой застройки.
10. Существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, в том числе введение местного налога на недвижимость не только как фискального инструмента, но и инструмента регулирования землепользования и застройки в муниципалитетах.
 11. Совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга, оценки реализации программ жилищного строительства; повышение качества мониторинга и оценки эффективности и результативности градостроительной и жилищной политики. При формировании целевых индикаторов жилищного строительства и обеспеченности населения жильем основной приоритет должен отдаваться показателям ввода жилых единиц, обеспеченности домохозяйств жилыми единицами, покомнатного расселения членов домохозяйств в жилых единицах. Объемы ввода общей площади жилья и показатели обеспеченности населения такой площадью должны играть дополнительную, информационную роль.
 12. Создание постоянно пополняемой и обновляемой международной библиотеки лучших практик решения городских проблем и развития городов, а также перечень рекомендованных технологий для различных сегментов городского хозяйства. Предусмотреть поддержку создания и продвижения в Интернете соответствующего портала.¹⁷

Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан

В настоящее время государственная жилищная политика отдает приоритет развитию жилищного фонда в собственности проживающих граждан, а также малоэтажному жилищному строительству.

При этом многочисленные российские и зарубежные исследования показывают, что форма использования жилых единиц (собственность, наем или членство в жилищном кооперативе) и предпочтения в отношении различных типов жилых единиц (квартира, индивидуальный дом, дом блокированной застройки) зависят от доходов семьи, ее предпочтений, стадии жизненного цикла семьи и места проживания (город, сельская местность, пригородные зоны).

Международный опыт демонстрирует эффективное использование различных форм удовлетворения жилищных потребностей (проживание в собственном жилье, частном арендном жилье, кооперативном жилье, некоммерческом и социальном жилье).

Кроме того, международный опыт показывает, что *преобладающим типом жилья в собственности проживающих является индивидуальный дом. Квартиры в многоквартирных домах в основном арендуются* проживающими в них лицами (при этом квартиры в собственности проживающих в них в основном сосредоточены в малоэтажных многоквартирных домах). Бесплатная приватизация квартир в многоквартирных домах в нашей стране привела к достаточно сложной ситуации управления многоквартирными домами в условиях необходимости согласования интересов большого числа собственников в одном доме, а также к появлению значительного числа собственников, не имеющих финансовых возможностей содержания жилой недвижимости, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.

¹⁷ На основе предложений, содержащихся в докладе «Развитие городов: итоги «ЭКСПО-2010» — — взгляд из России», подготовленного при поддержке и участии Министерства промышленности и торговли РФ, Общественной палаты РФ, Рейтингового агентства «Эксперт РА», Торгово-промышленной палаты РФ.

Предлагается существенно расширить и дифференцировать меры по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан и строительства различных типов жилья в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей, с учетом перспектив социально-экономического развития регионов, городов и иных поселений.

Наряду с дальнейшим совершенствованием общих условий для повышения доступности приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечных кредитов, **приоритетом государственной жилищной политики должно стать развитие сектора жилья эконом-класса**, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступно гражданам со средними доходами и доходами ниже средних. Специальное внимание необходимо уделить стимулированию развития новых форм приобретения жилья эконом-класса, жилищной кооперации, арендного жилищного сектора (включая наем на рыночных условиях, некоммерческий наем, социальный наем), а также созданию условий для малоэтажного и индивидуального жилищного строительства.

В целях создания законодательных и институциональных условий для развития различных форм использования жилищного фонда предлагается:

- 1) принять федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития жилья экономического класса», устанавливающий процедуры строительства и продажи гражданам жилых помещений экономического класса по фиксированным ценам, которые определяются на аукционах по предоставлению земельных участков для такого строительства;
- 2) принять федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий», регулирующий различные формы жилищного строительства жилищными некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами и кооперативами малоэтажного жилья; оказывать поддержку кооперативам, которые будут созданы органами публичной власти для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков;
- 3) законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма (на срок более пяти лет), а также предусмотреть налоговые льготы наймодателям при долгосрочном предоставлении жилых помещений в наем по такому договору;
- 4) законодательно обеспечить регулирование нового вида договора — договора долгосрочного некоммерческого найма жилого помещения. Предусмотреть возможность предоставления жилых помещений по такому договору органами госвласти и местного самоуправления, специальными некоммерческими организациями. Законодательно обеспечить регулирование особого вида деятельности НКО, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездотационного) жилищного фонда в целях последующего предоставления в наем по указанному договору. Предусмотреть бесплатное предоставление таким НКО земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы;

- 5) выровнять налогообложение граждан — нанимателей и собственников жилых помещений (с учетом налогового вычета по налогу на доходы физических лиц);
- 6) рекомендовать субъектам РФ и органам местного самоуправления предоставлять субсидии на наем жилья по долгосрочным договорам найма и некоммерческого найма жилых помещений гражданам с низкими доходами, нуждающимся в улучшении жилищных условий (в первоочередном порядке — состоящим на учете на получение социального жилья), предусмотрев зависимость размера субсидии от дохода семьи и от количества детей;
- 7) разработать сбалансированную систему стимулов для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, направленную на увеличение объемов предоставления жилых помещений гражданам (признанным нуждающимися в них) по договорам социального найма — с учетом установленного срока завершения бесплатной приватизации жилья в 2013 году и законодательного регулирования случаев и условий передачи жилых помещений в муниципальную собственность гражданами — собственниками таких помещений с условием заключения договора социального или некоммерческого найма (в том числе при деприватизации жилых помещений). Рассмотреть целесообразность и возможные условия установления срочности договора социального найма жилых помещений, ограничений на предоставление в поднаем жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма¹⁸;
- 8) внедрить механизмы кредитования юридических лиц для целей строительства и (или) приобретения жилых зданий для предоставления жилых помещений в таких зданиях в наем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан и членов таких объединений;
- 9) реализовать меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, ремонта и благоустройства индивидуальных жилых домов в сельской местности, в том числе с использованием систем кредитования и микрокредитования.

Структура жилищного фонда по видам использования (%)

Страна	Аренда		Проживание собственника	Кооператив	Другое
	Социальная (некоммерческая)	Коммерческая			
Австрия	23	17	56	-	4
Великобритания	17	15	68	-	0
Нидерланды	32	10	58	-	0
Германия	5	49	46	-	0
Финляндия	16	15	66	0	3

¹⁸ В соответствии с частью 2 статьи 60 Жилищного кодекса РФ договор социального найма жилого помещения заключается без установления срока его действия, а статья 76 допускает поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма.

Швеция	17	27	38	18	0
США	1,0	31,6	66,4	1,0	0
Россия	16¹⁾	11,2²⁾	72,8³⁾	-	0

1) Государственный и муниципальный жилищный фонд.

2) Включая жилищный фонд в собственности юридических лиц — 3,2 %.

3) Оценка ИЭГ, по данным Росстата, Housing Statistics in the European Union 2010, US Census Bureau, Statistics Canada.

Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры

Общая экспертная оценка сложившейся ситуации в коммунальной сфере может быть сведена к следующему:

- 1) качество коммунальных услуг, в лучшем случае, не повышается, чаще всего оно становится хуже, в том числе по причинам накопления «недоремонта» и повышения физического износа коммунальной инфраструктуры, увеличения аварийности на сетях и отказов оборудования; высок уровень недовольства населения коммунальным обслуживанием¹⁹;
- 2) рост тарифов на коммунальные услуги не связан с повышением качества таких услуг, а, в первую очередь, определяется ростом затрат на топливо; увеличивается потребность в капитальных вложениях для модернизации коммунальной инфраструктуры и повышения энергоэффективности, в том числе в бюджетных вложениях; растет просроченная, в том числе безнадежная, задолженность перед организациями коммунального комплекса;
- 3) государственная политика в коммунальной сфере непоследовательна и неэффективна, тарифная политика и волевые политические решения в этой сфере препятствуют введению эффективных механизмов развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, в том числе экспертами отрицательно оцениваются:
 - регулирование тарифов, в большей мере исходя из политических соображений, а не экономических факторов;
 - централизация тарифной политики при сохранении ответственности муниципалитетов за организацию предоставления населению коммунальных услуг (перевод с муниципального на региональный уровень полномочий по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса и нормативов потребления коммунальных услуг, а также установление на федеральном уровне предельных индексов изменения тарифов на коммунальные услуги), что делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в коммунальный сектор;
 - переход от комплексного законодательного регулирования деятельности в коммунальной сфере к отраслевому регулированию, что приводит, с одной стороны, к невозможности обеспечить комплексное развитие коммунальной инфраструктуры

¹⁹ Например, по данным ОЭСР, в 2010 г. уровень удовлетворенности населения России качеством питьевой воды (41,9%) являлся самым низким в Европе, ОЭСР в целом и даже среди стран БРИК, при этом данный уровень был ниже в полтора раза, чем в «ближайших снизу» по оценке странах — Индии и Турции (62,7% и 64,1% соответственно). SOCIETY AT A GLANCE 2011; OECD SOCIAL INDICATORS.

для нужд городов и иных поселений, с другой — формирует диспропорции при изменении тарифов в секторах коммунального комплекса;

- 4) органы власти всех уровней не формулируют требования к эффективности, надежности и качеству ресурсоснабжения и предоставления коммунальных услуг потребителям, организации коммунального комплекса (вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности) не несут юридической ответственности ни перед потребителем, ни перед органами местного самоуправления за достижение целевого качества коммунальных услуг по минимальной цене.

Сбалансированное развитие территорий поселений, создание комфортной среды жизнедеятельности требуют соответствующих изменений в подходах к развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. Экспертами выделены следующие основные предложения:

- 1) пересмотреть отраслевой принцип формирования законодательства в коммунальном секторе и объединить в едином законодательном акте общие принципы регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения на уровне поселений;
- 2) сформировать систему целевых показателей качества, надежности, эффективности, экологичности и клиентоориентированности деятельности по предоставлению коммунальных услуг в Российской Федерации на основе анализа лучшей международной практики; проводить ежегодный мониторинг и оценку таких показателей в России, в том числе в регионах, муниципалитетах и организациях коммунального комплекса; в рамках мониторинга обеспечить сопоставление уровней тарифов и платежей в потребительской корзине, в располагаемом доходе граждан Российской Федерации с аналогичными значениями стран ОЭСР, Восточной и Западной Европы; привлечь к процедуре мониторинга российские НКО;
- 3) обеспечить комплексность определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории поселений в рамках муниципальных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, основанных на перспективных планах социально-экономического и градостроительного развития территорий;
- 4) создать условия для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в коммунальной сфере как основного способа привлечения инвестиций в коммунальный сектор, в том числе:
 - использовать различные механизмы реализации проектов ГЧП (не только концессионные соглашения и договоры аренды), в том числе закрепить в законодательстве иные формы взаимодействия частных операторов/инвесторов и публичных органов власти, широко применяемые в международной практике;
 - перейти к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене». Рассмотреть возможность наряду с регулированием тарифов перейти к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг по результатам конкурсов на заключение договоров ГЧП при условии выполнения установленных обязательств, в том числе обосновать критерии ценовой доступности услуг для потребителей, которые могут рассматриваться в качестве финансовых ограничений;

- восстановить полномочия по тарифному регулированию на муниципальном уровне в целях объединения таких полномочий с ответственностью за развитие коммунального комплекса, в том числе расширить полномочия органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов в случае участия в реализации проектов ГЧП;
 - при реализации проектов ГЧП обеспечить реальную конкуренцию среди коммунальных предприятий, исключая предоставление преференций исторически сложившимся монополистам; внедрить механизм санкций за неисполнение установленных нормативным правовым регулированием или договором обязанностей и обязательств всех субъектов, осуществляющих взаимодействие в коммунальной сфере; законодательно зафиксировать обязанности коммунальных предприятий, возникающие при передаче системы коммунальной инфраструктуры иному оператору, в целях бесперебойного и качественного обслуживания потребителей;
- 5) расширить набор механизмов привлечения финансовых ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:
- активизировать деятельность Внешэкономбанка как государственного института развития в целях финансирования проектов ГЧП;
 - ввести особый вид инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги и направленных на финансирование проектов в коммунальном секторе;
 - предоставить возможность российским пенсионным фондам инвестировать средства в проекты ГЧП для модернизации коммунальной инфраструктуры;
- 6) реализовать принцип «тотальной энергоэффективности», когда инвестиции организаций коммунального комплекса в ресурсосбережение у потребителя рассматриваются как замещение инвестиций в увеличение мощностей коммунального предприятия;
- 7) рассмотреть целесообразность упрощения порядка государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты коммунальной инфраструктуры или исключения требования о государственной регистрации прав на такие объекты; оказать поддержку органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса и в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП;
- 8) упорядочить вопросы передачи в управление коммунальным предприятиям вновь построенных инженерных сетей и сооружений, созданных частными инвесторами в рамках комплексного освоения территорий или строительства отдельных объектов; упростить порядок передачи в управление коммунальным предприятиям безхозных сетей;
- 9) реализовать меры по поддержке инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию таких проектов, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов, развивать механизмы межмуниципального сотрудничества с целью укрупнения объектов управления коммунальной инфраструктурой.

Совершенствование управления жилищным фондом

Основные проблемы в секторе управления жилищным фондом:

- низкая информированность и правовая безграмотность, пассивность собственников квартир в отношении управления многоквартирными домами. Практически не работает институт общего собрания собственников помещений как орган управления многоквартирным домом;
- отсутствие административной ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за ненадлежащее состояние таких домов, а непринятие необходимых решений такими собственниками заменяется механизмами принятия решений органами власти. Значительное число собственников квартир не в состоянии нести бремя содержания своего недвижимого имущества, в том числе общего имущества в многоквартирных домах;
- недостатки законодательного регулирования вопросов создания и деятельности товариществ собственников жилья, слабость самой правовой конструкции товарищества собственников жилья в российском законодательстве;
- отсутствие обязательных требований, предъявляемых к управляющим организациям по обеспечению, как минимум, регламентного состояния объектов жилой недвижимости; присутствие в законодательстве такой экзотической и неизвестной в мире формы управления как «непосредственное управление» собственниками жилых помещений технологически сложным и потенциально опасным общим имуществом в многоквартирных домах;
- неразвитость конкуренции в секторе управления многоквартирными домами; значительное административное влияние и аффилированность крупных управляющих организаций с чиновниками органов местного самоуправления;
- высокие риски управляющих организаций, связанные с недостатками регулирования правоотношений между ними и ресурсоснабжающими организациями (нет штрафов за низкое качество ресурсов, вводится порядок расчетов за коммунальные услуги, приводящий к отсутствию мотивации управляющих компаний к энергосбережению), а также с отсутствием эффективных законодательных мер, обеспечивающих полноту сбора платежей за жилищные и коммунальные услуги;
- отсутствие реальных механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, в том числе с целью повышения его энергоэффективности;
- неупорядоченный статус районов индивидуальной жилой застройки, в которых проблемы в сфере управления коммунальным хозяйством сходны с проблемами в многоквартирных домах.

Основной задачей в сфере управления жилищным фондом является усиление реальной ответственности собственников помещений за состояние многоквартирных домов одновременно с оказанием им поддержки в решении проблем содержания жилой недвижимости. Необходимо противодействовать возрождению и усилению административных механизмов в управлении многоквартирными домами (за исключением случаев, когда вмешательство публичной власти в управление многоквартирными домами обусловлено отсутствием необходимых решений

собственников помещений в многоквартирном доме, а непринятие таких решений влияет на безопасность жилых зданий).

Для реализации такого подхода предлагается:

- изменение организационно-правового статуса товариществ собственников жилья, введение института объединений собственников помещений в многоквартирных домах, упразднение института добровольного членства в ТСЖ. Предоставление объединениям собственников помещений права выбора формы функционирования такого объединения с образованием или без образования юридического лица. Реализация мер по стимулированию формирования объединений собственников как квалифицированных заказчиков услуг и работ на рынке;
- ограничение числа голосов любого собственника в многоквартирном доме, а также снижение требований к кворуму при принятии отдельных решений общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, общим собранием членов товарищества собственников жилья (органами управления объединения собственников помещений), особенно в случае проведения повторных собраний из-за отсутствия кворума на предыдущих;
- установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома; рассмотрение целесообразности и возможные условия введения обязательного страхования сохранности общего имущества в многоквартирном доме;
- определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации по обеспечению комфортных условий проживания, делегирования собственниками помещений ответственности за техническое состояние многоквартирного дома управляющей организации;
- создание реального рынка услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, развитие добровольного (не обязательного) саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами;
- решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей, оценка необходимого повышения величины пеней за просрочку жилищно-коммунальных платежей;
- осуществление государственного и муниципального контроля за состоянием многоквартирных домов в соответствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности (без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов); законодательное разделение полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по контролю за состоянием многоквартирных домов;
- завершение образования и государственного кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами как элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах; регулирование на местном уровне вопросов использования таких земельных участков, включая возможность прохода/проезда иных лиц, благоустройства придомовых территорий, в том числе финансирования;
- создание устойчивых механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации

многоквартирных домов с целью повышения комфорта проживания и энергоэффективности и эффективных мер государственной поддержки собственников жилья в финансировании таких мероприятий.

Относительно финансовых механизмов капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов эксперты высказали четыре основных предложения:

- 1) **ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт** многоквартирного дома, которые будут перечисляться в специально созданные региональные фонды капитальных ремонтов. Финансирование капитальных ремонтов будет осуществляться из этих фондов. Решение о проведении капитального ремонта принимается собственниками помещений в многоквартирном доме в соответствии с ежегодными графиками капитального ремонта;
- 2) **ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт** многоквартирного дома, которые будут оставаться личными средствами собственников помещений, но при этом будут накапливаться и передаваться в доверительное управление выбранному органами региональной власти доверительному управляющему. Решение о проведении капитальных ремонтов могут принимать как собственники, так и контролирующие госорганы;
- 3) **создать механизмы доступного кредитования объединений собственников жилья** для проведения капремонта и модернизации многоквартирных домов. Государству следует создать для привлечения в этот сектор банков государственный финансовый институт развития (возможно — путем реорганизации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), который будет формировать требования к заемщикам и кредитуемым проектам и предоставлять банкам гарантии по кредитованию проектов, удовлетворяющих разработанным требованиям. Целесообразно также предоставление бюджетных субсидий объединениям собственников жилья на оплату первоначального взноса при получении кредита, на погашение процентных ставок, предоставление собственникам с низкими доходами субсидий на погашение кредита. Механизм бюджетных субсидий должен стимулировать получение кредита на модернизацию многоквартирного дома, которая обеспечивает существенное повышение его энергоэффективности;
- 4) провести оценку величины восстановительной стоимости по каждому многоквартирному дому, разработать и утвердить дифференцированные нормативы амортизационных отчислений, ввести правило целевого использования этих отчислений на приобретение ценных бумаг, эмитируемых специальным фондом (возможно, «наследником» Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) и обеспеченных средствами федерального бюджета. Такие ценные бумаги — имущество объединений собственников помещений, могут использоваться как инструмент для оплаты ремонтов или как залог при получении кредитов.

Большая часть экспертного сообщества поддерживает необходимость реализации третьей модели из предложенных, хотя при этом и потребуются решить проблему «бедных собственников», доходы которых не позволяют оплачивать кредиты, привлеченные для проведения капитального ремонта или модернизации многоквартирного дома.

Эксперты считают необходимым прекратить практику «латания дыр» в нормах Жилищного кодекса РФ и обеспечить комплексное непротиворечивое регулирование правоотношений в

жилищной сфере, обеспечивающее защиту законных интересов прав собственников, а также ограниченное, ответственное, но не патерналистское, участие органов публичной власти в управлении жилой недвижимостью, которая в настоящее время лишь в малой доле является собственностью публичной власти. Вместе с тем, представляется целесообразным регулирование целого ряда вопросов, связанных с управлением жилой недвижимостью, не федеральным, а региональным законодательством.

Ипотечное жилищное кредитование

В июле 2010 г. Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию развития ипотечного жилищного кредитования до 2030 года, которая определила его основные задачи, целевые ориентиры и направления развития. В ней выделены правильные стратегические направления и задачи.

Эксперты выдвинули два диаметрально противоположных стратегических сценария развития ипотечного кредитования:

Сценарий 1. Максимальная доступность ипотечных кредитов.

Цель — существенное повышение платежеспособного спроса на жилье и решение жилищных проблем как можно большего числа семей за счет ипотечного кредитования. Риски: значительный объем господдержки (возможно, для отдельных категорий населения). В случае кризиса в экономике и/или на рынке жилья может возникнуть потребность в существенном росте господдержки заемщиков и банков. Несбалансированный рост спроса на жилье по сравнению с предложением может привести к надуванию «пузыря» на жилищном рынке.

Сценарий 2. Жесткий контроль рисков, введение существенных ограничений на принимаемые риски (законодательных или через регулирование контролируемых Банком России нормативов).

Цель — формирование рынка, максимально устойчивого к будущим кризисам, сокращение господдержки в будущем. Риски: недостаточная поддержка спроса на рынке жилья, ограниченная поддержка решения жилищных проблем населения; при отсутствии стимулирования ипотечного кредитования со стороны государства ипотека в ближайшее время не сможет стать действенным инструментом решения жилищных проблем граждан.

В основном эксперты высказываются за необходимость поиска определенного баланса между двумя указанными крайними сценариями. В этом случае целью должно стать развитие рынка в интересах и заемщиков, и инвесторов, и кредиторов, а также обеспечение устойчивости системы ипотечного кредитования и всей финансовой системы в целом. Необходимо формирование условий, позволяющих обеспечить рыночное финансирование ипотеки и удовлетворение потребностей граждан, которые могут обслуживать ипотечный кредит, при минимизации господдержки и ее концентрации в целях страхования принимаемых системой ипотечного кредитования катастрофических рисков и решения жилищных проблем отдельных категорий населения.

В зависимости от выбранного сценария развития целесообразно будет применять различные механизмы законодательного регулирования рынка ипотеки и экономического стимулирования субъектов рынка. При этом на одном полюсе будут находиться максимально жесткие законодательные требования к принимаемым участниками рынка рискам (сценарий 2), с другой —

либерализация данных требований (сценарий 1). Выбранным сценарием развития будет определяться степень финансового участия государства в развитии рынка и покрытии возникающих рисков.

В любом случае, принимая во внимание уроки ипотечного кризиса в странах с высокоразвитым рынком, государству следует сосредоточиться на **формировании и закреплении стандартов** (в широком смысле этого слова) рынка российской ипотеки, позволяющих:

- обеспечить привлечение долгосрочного капитала, в том числе иностранного, на рынок ипотеки с соответствующим уровнем надежности, прозрачности и доходности инвестиций;
- максимально раскрывать риски заемщикам, предложить им продукты, сочетающие доступность получения ипотечного кредита с доступностью его дальнейшего обслуживания. Предусмотреть минимизацию потерь в случае невозможности обслуживания кредита по графику. Следует предусмотреть меры по практической действенности механизмов реструктуризации кредита, минимизации потерь в случае обращения взыскания, возможность переехать в другое жилье при выселении;
- создать устойчивую систему ипотечного кредитования, принимающую адекватные риски и имеющую механизмы хеджирования данных рисков для заемщиков, инвесторов и кредиторов (хеджирование валютных и процентных рисков, страхование рисков вследствие падения цен на недвижимость, снижения доходов заемщика и/или роста его расходов).

Методы практического внедрения данных стандартов со стороны государства могут быть различными в зависимости от выбранного сценария развития: от установления законодательных ограничений до добровольного присоединения участников рынка к стандартам Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Возможно также использование инструментов экономического стимулирования (например, путем дифференциации Банком России требований к капиталу кредиторов в зависимости от принимаемых рисков по различным группам ипотечных кредитов). Такие стандарты, например, могут устанавливать ограничения на размер принимаемого риска путем установления максимального соотношения размера кредита к обеспечению (коэффициент кредит/залог), максимального соотношения расходов заемщика на обслуживание кредита к его доходам. При любом подходе стандартизация ипотечных кредитов, по крайней мере, сделает рынок ипотечного жилищного кредитования более прозрачным для инвесторов.

Кроме того, экспертами была отмечена необходимость:

- реализации комплекса мер по развитию страхования в сфере ипотечного жилищного кредитования;
- создания условий, в том числе законодательных, для внедрения системы специальных накопительных жилищных вкладов в банках (в том числе увеличение размера государственных страховых гарантий по таким вкладам, установление срока безотзывности таких вкладов).

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной жилищной политики

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
1. Сбалансированное функционально-пространственное развитие территорий городов и иных поселений	1. Гармонизация законодательства (градостроительного, земельного, экологического, об охране и использовании объектов культурного наследия, иных видов законодательства, нормы которых определяют процессы градоустройства).	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	2. Разработка технического регламента в области градостроительного проектирования и других необходимых технических регламентов.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	3. Реализация комплекса мер по кардинальному снижению избыточных административных барьеров в сфере строительства, в том числе уточнение плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2010 года № 982-р) с учетом результатов мониторинга и оценки его реализации; следует обеспечить публичность отчетности по реализации такого плана.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	4. Стимулирование создания структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	5. Подготовка подробных методических рекомендаций по разработке документов территориального планирования и градостроительного зонирования.				Бюджетных расходов не требуется.

²⁰ При оценке последствий для бюджета от реализации предлагаемых мер не учитываются бюджетные расходы на разработку нормативных правовых актов, методических рекомендаций и административные расходы на реализацию мер.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	6. Оказание финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования.	+	+		Требуются расходы федерального и региональных бюджетов.
	7. Стимулирование совместного территориального планирования органами государственной власти и органами местного самоуправления либо предоставление более широких полномочий муниципалитетам в сфере организации, разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	8. Создание разветвленной системы обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования, в том числе формирование государственного задания на подготовку специалистов по направлению подготовки 271000 «Градостроительство» (квалификация «магистр») на 2012—2014 годы.	+	+		Требуются расходы федерального и региональных бюджетов.
	9. Переход к муниципальному планированию (в рамках муниципальных программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры) развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе социально-экономического и градостроительного планирования в целях создания условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации коммунальной инфраструктуры с учетом сформированной в рамках муниципального планирования потребности в коммунальных ресурсах.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	10. Законодательное регулирование механизмов участия ресурсоснабжающих организаций в разработке и реализации документов территориального планирования.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	11. Использование в жилищном строительстве новых современных технологий, в том числе индустриального домостроения, новых	+	+	+	Бюджетных расходов не

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	планировочных решений организации жилой застройки, новых типов жилых зданий различных категорий комфортности и принципов их размещения на территориях различной ценности, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, обеспечивать эффективную эксплуатацию жилых зданий, но и создавать разнообразную, толерантную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями.				требуется.
	12. Использование государственного (муниципального) заказа на рынке жилищного строительства, а также различных форм государственно-частного партнерства для стимулирования внедрения новых технологий, планировочных и архитектурно-проектных решений организации жилой застройки.	+	+	+	Дополнительных бюджетных расходов не требуется.
	13. Реализация комплекса мер по дальнейшему развитию саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий, в том числе: 13.1. Наделение национальных объединений СРО функциями по разработке и принятию единых отраслевых, профессиональных и образовательных стандартов, обязательных для СРО; 13.2. Законодательное обеспечение полного и своевременного возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков строительных работ (включая вред, причиненный работникам строительных организаций) при одновременном развитии института страхования в системе обеспечения имущественной ответственности членов СРО; 13.3. Законодательное регулирование создания и ведения силами профильных национальных объединений единого реестра	+	+		Бюджетных расходов не требуется.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	специалистов по направлениям, входящим в сферу строительства (единого реестра всех специалистов, работающих в отрасли, квалификация которых соответствует требованиям единого национального стандарта, а также всех СРО и всех членов СРО).				
	14. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний.	+	+	+	Бюджетных расходов не требуется.
	15. Развитие законодательного регулирования механизмов по обновлению и реконструкции районов ветхой жилой застройки, а также развитию иных застроенных территорий в целях жилищного строительства.	+	+		Требуются расходы региональных и местных бюджетов на реализацию указанных проектов.
	16. Существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, в том числе введение местного налога на недвижимость.	+	+		Требует перераспределение доходов бюджетной системы. В случае введения местного налога на недвижимость в перспективе планируется повышение доходов местных бюджетов.
	17. Реализация в рамках государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России» мер по стимулированию: — органов местного самоуправления по созданию условий для строительства жилья эконом-класса, проведению эффективной градостроительной политики и снижению административных барьеров в строительстве (через инструменты межбюджетных отношений); — коммерческих и некоммерческих застройщиков по	+	+	+	Требуются расходы федерального бюджета.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	строительству жилья эконом-класса (через приоритетную поддержку обеспечения таких проектов объектами инженерно-технической и социальной инфраструктуры); — организаций коммунального комплекса в обеспечении строительства жилья эконом-класса коммунальной инфраструктурой (через поддержку реализации проектов ГЧП).				
	18. Установление запрета на участие в ФЦП «Жилище на 2011—2015 годы» (а в дальнейшем — в государственной программе «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России») субъектов РФ в случае, если не утверждены: региональная схема территориального планирования, генеральные планы и ПЗЗ городских округов и городских поселений.	+	+	+	Бюджетных расходов не требуется.
	19. Проведение мониторинга и оценки плана разработки документов территориального планирования (ежеквартально).	+			Бюджетных расходов не требуется.
	20. Уточнение плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2010 года № 982-р, с учетом результатов мониторинга и оценки его реализации; обеспечение публичности отчетности по реализации такого плана.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	21. Создание постоянно пополняемой и обновляемой международной библиотеки лучших практик решения городских проблем и развития городов, а также перечня рекомендованных технологий для различных сегментов городского хозяйства.				Требуются расходы федерального бюджета.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	Поддержка создания и поддержания в Интернете соответствующего портала ²¹ .				
	22. Совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга и оценки хода реализации программ развития жилищного строительства (приоритет показателей ввода жилых единиц, обеспеченности домохозяйств жилыми единицами, а также покомнатного расселения членов домохозяйств в жилых единицах в качестве целевых индикаторов).	+			Бюджетных расходов не требуется.
	23. Разработка методики и установление сроков проведения жилищной переписи, а в период между переписями — проведение микропереписей и комплексных обследований жилищного фонда; разработка методики и порядка проведения, проведение мониторинга жилищных условий домашних хозяйств и использования жилищного фонда (жилых единиц) (с использованием данных выборочного обследования домашних хозяйств, учета жилищного фонда, данных об оплате жилищно-коммунальных услуг).	+			Требуются расходы федерального бюджета.
	24. Рекомендовать субъектам РФ и муниципалитетам: — при разработке документов территориального планирования и программ развития жилищного строительства учитывать социально-экономические и пространственные перспективы развития поселений, прогнозные демографические тенденции, спрос на приобретение и на наем жилья (как населения с учетом возможностей бюджетного субсидирования спроса, так и государственный (муниципальный) спрос), потребности населения в различных типах жилища в зависимости от доходов, стадии	+			Бюджетных расходов не требуется.

²¹ На основе предложений, содержащихся в докладе «Развитие городов: итоги «ЭКСПО-2010» — взгляд из России», подготовленного при поддержке и участии Министерства промышленности и торговли РФ, Общественной палаты РФ, Рейтингового агентства «Эксперт РА», Торгово-промышленной палаты РФ.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	<p>жизненного цикла и типа поселения, а также целесообразность освоения новых территорий для жилищного строительства, и (или) развития застроенных территорий, и (или) модернизации существующего жилищного фонда;</p> <p>— установить регламенты согласования стратегий и планов социально-экономического развития, документов территориального планирования, программ по развитию коммунальной и иной инженерно-технической инфраструктуры и программ жилищного строительства;</p> <p>— разработать и принять региональные (по объектам регионального значения) и местные нормативы градостроительного проектирования, отражающие современные требования к организации территорий поселений;</p> <p>— разработать и принять муниципальные правовые акты, регулирующие требования к благоустройству территорий общего использования населенных пунктов и придомовых территорий;</p> <p>— завершить формирование земельных участков под многоквартирными домами;</p> <p>— при формировании структуры органов местного самоуправления городских округов и городских поселений предусматривать функции главного архитектора, устанавливать профессиональные требования к кандидатам на такую должность и проводить открытый конкурс на такую должность.</p>				
2. Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан	1. Принятие федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития жилья экономического класса» (принят в первом чтении Государственной Думой).	+			<p>Бюджетных расходов не требуется.</p> <p>Будут выпадающие доходы местных бюджетов от бесплатного предоставления земельных участков для строительства жилья эконом-</p>

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
					класса.
	2. Принятие федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий» (принят в первом чтении Государственной Думой).				Бюджетных расходов не требуется.
	3. Поддержка кооперативов, которые будут созданы органами государственной власти или органами местного самоуправления для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков таким кооперативам.	+	+	+	Требуются расходы и будут выпадающие доходы региональных и местных бюджетов.
	4. Организация Фондом «РЖС» работы по передаче жилищно-строительным кооперативам, создаваемым из числа отдельных категорий граждан, земельных участков Фонда «РЖС».				Бюджетных расходов не требуется.
	5. Законодательное регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочным договорам найма жилого помещения (на срок более пяти лет).	+			Бюджетных расходов не требуется.
	6. Предоставление налоговых льгот частным наймодателям при долгосрочном предоставлении жилых помещений в наем.	+	+	+	Будут выпадающие доходы бюджетов в зависимости от типа налоговых льгот.
	7. Законодательное регулирование договора долгосрочного некоммерческого найма жилого помещения, регулирование особого вида деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездотационного) жилищного фонда в целях последующего предоставления в наем гражданам, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке.	+			Требуются существенные расходы региональных и местных бюджетов в случае строительства муниципальных (региональных) жилых помещений, предоставляемых по договору некоммерческого

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013— 2014 гг.	2015— 2020 гг.	
					найма; такие расходы будут компенсироваться в течение длительного периода времени (возможно, лишь частично) за счет платы за некоммерческий наем жилых помещений.
	8. Бесплатное предоставление некоммерческим организациям, выполняющим функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездотационного) жилищного фонда, в целях последующего предоставления в наем земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы.	+	+	+	Требуются существенные расходы и будут выпадающие доходы региональных и местных бюджетов (возможны также выпадающие доходы федерального бюджета — в зависимости от типа налоговых льгот).
	9. Выравнивание налогообложения граждан — нанимателей и собственников жилых помещений (с учетом налогового вычета на доходы физических лиц).	+	+		Будут выпадающие доходы региональных и местных бюджетов.
	10. Рекомендация субъектам РФ и органам местного самоуправления предоставлять субсидии на наем жилья по долгосрочным договорам найма и некоммерческого найма жилых помещений гражданам с низкими доходами, нуждающимся в улучшении жилищных условий (в первоочередном порядке — состоящим на учете на получение социального жилья), предусмотрев зависимость размера субсидии от дохода семьи и от количества детей.		+	+	Требуются существенные расходы региональных и местных бюджетов.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	11. Разработка сбалансированной системы стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленной на увеличение объемов предоставления органами местного самоуправления жилых помещений по договорам социального найма с учетом установленного срока завершения бесплатной приватизации жилья в 2013 году.	+			Требуются существенные расходы региональных и местных бюджетов.
	12. Законодательное регулирование случаев и условий передачи жилых помещений в муниципальную собственность гражданами — собственниками таких помещений с условием заключения договора социального или некоммерческого найма (в том числе при деприватизации жилых помещений).	+			Возможны бюджетные расходы местных бюджетов.
	13. Разработка законодательных предложений по установлению срочности договора социального найма жилых помещений, а также по ограничению поднайма жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	14. Внедрение механизмов кредитования юридических лиц для целей строительства и (или) приобретения жилых зданий для предоставления жилых помещений в таких зданиях в наем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан и членов таких объединений.	+	+		Возможны бюджетные расходы региональных и местных бюджетов на субсидирование кредитов (на погашение первоначального взноса или на погашение процентов) льготным категориям заемщиков.
	15. Разработка предложений по поддержке индивидуального жилищного строительства, ремонта и благоустройства индивидуальных жилых домов в сельской местности, в том числе с использованием системы кредитования и микрокредитования.	+	+		Возможны бюджетные расходы региональных и местных бюджетов на поддержку льготных категорий заемщиков.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
3. Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры	1. Объединение в едином законодательном акте общих принципов регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	2. Формирование системы целевых показателей качества, надежности, эффективности, экологичности и клиентоориентированности деятельности по предоставлению коммунальных услуг в Российской Федерации на основе анализа лучшей международной практики; проведение ежегодного мониторинга и оценки таких показателей, в том числе в регионах, муниципалитетах и организациях коммунального комплекса.	+	+	+	Требуются расходы федерального, регионального и местных бюджетов.
	3. Обеспечение комплексности определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории поселений в рамках программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	4. Создание условий для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в коммунальной сфере, в том числе: 4.1. Создание условий для использования различных механизмов реализации проектов ГЧП (не только концессионных соглашений и договоров аренды), в том числе закрепление в законодательстве иных широко применяемых в международной практике форм взаимодействия частных операторов/инвесторов и органов публичной власти; стимулирование распространения лучших российских практик реализации проектов ГЧП; 4.2. Переход к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене» или вместо государственного регулирования тарифов переход к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг по результатам конкурсов на заключение договоров ГЧП при	+	+		Возможны расходы региональных и местных бюджетов в части реализации проектов ГЧП.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	<p>условии выполнения установленных в рамках конкурса обязательств, в том числе с обоснованием критериев ценовой доступности услуг для потребителей, которые могут рассматриваться в качестве финансовых ограничений;</p> <p>4.3. Восстановление полномочий по тарифному регулированию на муниципальном уровне в целях объединения таких полномочий с ответственностью за развитие коммунального комплекса, в том числе расширение полномочий органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов в случае участия в реализации проектов ГЧП;</p> <p>4.4. Законодательное определение обязанностей коммунальных предприятий, возникающих при передаче системы коммунальной инфраструктуры иному оператору, в целях бесперебойного и качественного обслуживания потребителей.</p>				
	<p>5. Расширение набора механизмов привлечения финансовых ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:</p> <p>5.1. Активизация деятельности Внешэкономбанка как государственного института развития в целях финансирования проектов ГЧП;</p> <p>5.2. Введение особого вида инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги;</p> <p>5.3. Предоставление возможности российским пенсионным фондам инвестировать в проекты ГЧП для модернизации коммунальной инфраструктуры.</p>	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	<p>6. Реализация принципа «тотальной энергоэффективности», когда инвестиции организаций коммунального комплекса в ресурсосбережение у потребителя рассматриваются как замещение</p>		+		Бюджетных расходов не требуется.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	инвестиций в увеличение мощностей коммунального предприятия.				
	7. Рассмотрение целесообразности упрощения порядка государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты коммунальной инфраструктуры или исключения требования о государственной регистрации прав на такие объекты.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	8. Оказание поддержки органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса и в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП.	+	+		Требуются расходы федерального и региональных бюджетов.
	9. Упорядочение вопросов передачи в управление коммунальным предприятиям вновь построенных инженерных сетей и сооружений, созданных частными инвесторами в рамках комплексного освоения территорий или строительства отдельных объектов; упрощение порядка передачи в управление коммунальным предприятиям бесхозных сетей.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	10. Поддержка инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов и др.	+	+	+	Требуются расходы федерального и региональных бюджетов.
	11. Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества с целью укрупнения объектов управления коммунальной инфраструктурой	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
4.Совершенствование управления жилищным	1. Изменение правового статуса товариществ собственников жилья в многоквартирных домах, упразднение института добровольного членства в ТСЖ и регламентация прав и обязанностей	+	+		Бюджетных расходов не требуется.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
фондом	объединений собственников помещений в многоквартирных домах.				
	2. Совершенствование мер по стимулированию создания объединений собственников помещений как квалифицированного заказчика услуг и работ на рынке.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	3. Законодательное регулирование ограничения числа голосов любого собственника в многоквартирном доме, а также снижение требований к кворуму при принятии отдельных решений общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, общим собранием членов товарищества собственников жилья (органами управления объединения собственников помещений).	+			Бюджетных расходов не требуется.
	4. Установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома; оценка возможности и условий введения обязательного страхования общего имущества в многоквартирных домах.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	5. Определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации за обеспечение комфортных условий проживания в многоквартирном доме, а также делегирования собственниками помещений ответственности за техническое состояние многоквартирного дома управляющей организации; установление требований к управляющим компаниям.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	6. Создание реального рынка услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, развитие добровольного (а не обязательного) саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
	7. Решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	8. Законодательное разделение полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по контролю за состоянием многоквартирных домов.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	9. Осуществление государственного и муниципального контроля за состоянием многоквартирных домов в соответствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности, без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов.	+	+	+	Бюджетных расходов не требуется.
	10. Завершение образования и государственного кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами как элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах.	+	+		Требуются расходы региональных и местных бюджетов.
	11. Регулирование на местном уровне вопросов использования земельных участков, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, включая возможность прохода/проезда иных лиц, благоустройства придомовых территорий, в том числе финансирования благоустройства.	+			Дополнительных бюджетных расходов не требуется.
	12. Создание устойчивых механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов с государственной поддержкой собственников жилья с целью повышения комфорта проживания и повышения энергоэффективности.	+	+		Требуются существенные расходы федерального, региональных и местных бюджетов.
5. Ипотечное	1. Реализация Стратегии развития ипотечного жилищного	+	+	+	Требуются расходы

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер ²⁰
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
жилищное кредитование	кредитования в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной Правительством Российской Федерации.				федерального, региональных и местных бюджетов на поддержку льготных категорий заемщиков. Требуются расходы федерального бюджета на цели страхования принимаемых системой ипотечного кредитования катастрофических рисков.
	2. Определение механизмов регулирования рынка ипотеки и экономического стимулирования субъектов рынка, а также степени финансового участия государства в развитии рынка и покрытии возникающих рисков; внедрение соответствующих механизмов.	+			Бюджетных расходов не требуется.
	3. Формирование и закрепление стандартов рынка российской ипотеки.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	4. Реализация комплекса мер по привлечению долгосрочного финансирования на рынок ипотечного жилищного кредитования.	+	+		Требуются расходы федерального бюджета и/или предоставление государственных гарантий Российской Федерации.
	5. Реализация комплекса мер по развитию страхования в сфере ипотечного жилищного кредитования.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.
	6. Законодательное регулирование системы специальных накопительных жилищных вкладов в банках, в том числе установление срока безотзывности таких вкладов и увеличение размера государственных страховых гарантий по таким вкладам.	+	+		Бюджетных расходов не требуется.

Глава 15

Преодоление территориальной разобщенности

Основные выводы

- *Транспортная система недоинвестирована. Инвестиции в ее развитие составляют 2—2,2 % ВВП (в странах с развитой инфраструктурой — порядка 3 % ВВП, в Китае — более 6 % ВВП). Консервируется архаичная неэффективная конфигурация транспортной инфраструктуры.*
- *Ключевая развилка транспортной политики: принимается ли стратегическое решение о росте инвестиций до 4—4,5 % ВВП к 2020 г.*
- *Железнодорожный транспорт был и останется на обозримую перспективу системообразующим фактором, определяющим степень территориального единства страны. При отсутствии системных решений и сохранении существующих объемов и пропорций финансирования провозные возможности железнодорожного транспорта могут уже в ближайшей перспективе стать критическим препятствием для стабильного функционирования реального сектора экономики и крупнейших агломераций.*
- *Целесообразен пересмотр конфигурации дорожной сети, обеспечивающий формирование в долгосрочной перспективе стандартной для мировой практики полицентрической сетевой структуры и, соответственно, снятие с московского транспортного узла значительной доли объемов грузовых перевозок и логистических функций, обеспечивающих регионы Европейской части России и Урала. Минимально необходимым шагом к этому должен стать пересмотр функций ЦКАД: планируемая дорога может и должна обеспечивать межселенные сообщения в Московской области, но не должна стать линией концентрации логистических мощностей.*
- *Необходимы пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, меры по снижению стоимости строительства и ремонта автомобильных дорог, сокращения коррупционной составляющей, превращение дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей. Для этого, в частности, необходимы меры экспертного и гражданского контроля, в т. ч. в части технических решений, цены и качества дорожных работ.*
- *В долгосрочной перспективе необходим переход на схему Pay-as-You-Go Tax («Сколько едешь, столько платишь») с постепенной ликвидацией искусственного субсидирования автомобилистов за счет бюджета. Вводится универсальный налог за километр пробега, дифференцированный в зависимости от категории и местонахождения дороги. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека (ГЛОНАСС-трека) автомобиля. Повышение нагрузки на автовладельцев должно быть поэтапным.*
- *Необходимо ускоренное развитие дорожных сетей и сетей массового общественного (преимущественно рельсового) транспорта на периферии городов, увеличение агломерационного радиуса с нынешних 10—15 до 50—60 км.*

1. Анализ ситуации: основные проблемы и вызовы

Транспортная система РФ показала высокую устойчивость и адаптивность к радикальным изменениям транспортного поведения населения и бизнеса в 1990—2000-х гг. В краткосрочной перспективе в сфере транспорта и дорожного хозяйства нет оснований ожидать реальных угроз для национальной безопасности, значимых рисков для функционирования экономики и социальной сферы.

Платежеспособный спрос на транспортные услуги удовлетворяется практически полностью. *Дефицит предложения транспортных услуг приходится на сегменты искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и/или латентного дотирования потребителей.*

Характерные примеры такого рода — железнодорожные перевозки угля и железной руды на экспорт в Китай, а также перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении общественным транспортом.

Латентное дотирование потребителей в форме *искусственно заниженной цены владения автомобилем — одна из главных причин хронических заторов на улично-дорожной сети крупнейших городов и головных участках федеральных дорог.*

На ряде территорий (как правило, рудиментах искусственной (социалистической) системы расселения и размещения производственных мощностей) происходит объективно обусловленный процесс сжатия пространства, обслуживаемого массовыми видами транспорта: железнодорожным, авиационным, речным, автобусным.

Повсеместно в стране идут динамичные процессы развития частного автомобильного транспорта и автомобилизации населения, которые обеспечили транспортную самодостаточность значительной части домохозяйств и малого бизнеса и компенсировали тем самым снижение объема услуг массовых видов транспорта.

В интересах Экспертной группы силами Центра лонгитюдных обследований НИУ ВШЭ было впервые проведено социологическое обследование по принятому в США и Западной Европе формату «Т&Т» («transport & transportation», «транспорт и передвижения»). Обследование носило пилотный характер и было проведено по общероссийской выборке из 11 000 домохозяйств в 157 населенных пунктах. Было, в частности, выявлено следующее межмодальное распределение ежедневных поездок во внутриселенном сообщении:

Виды перемещений	Типы населенных пунктов				
	Москва	Города — центры прочих субъектов РФ	Прочие города	Поселки городского типа	Сельские населенные пункты
Массовые виды общественного транспорта (Tranzit)	71,5 %	45,8 %	35,3 %	22,4 %	14,5 %
Личные автомобили	17,7 %	28,3 %	38,4 %	46,8 %	45,6 %
Маршрутные такси (Paratranzit)	6,8 %	18,8 %	14,4 %	17,0 %	8,2 %
Прочие виды перемещений	4,0 %	7,1 %	11,9 %	13,9 %	31,8 %

Результаты обследования указывают на принципиальные изменения в транспортном поведении населения России; в малых городах и прочих населенных пунктах имеет место четкая тенденция к замещению массового общественного транспорта поездками на личных автомобилях при ежедневных поездках. В то же время, несмотря на ускоренную автомобилизацию крупных и крупнейших городов, здесь общественный транспорт продолжает доминировать в обслуживании ежедневных поездок.

Транспортная система в целом и ряд ее ключевых сегментов (инфраструктура железнодорожного транспорта и автомобильные дороги) **хронически недоинвестирована** и не обладает резервами «долговременной устойчивости». В 1990—2000 гг. продолжалось «проедание» резервов, сформированных в основном в периоды 1890—1900 и 1950—1980 гг.

Инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся в пределах 2—2,2 % от ВВП; в странах с высокоразвитой транспортной инфраструктурой (США, Канада, Западная Европа) — порядка 3 % ВВП, в Китае — более 6 % ВВП.

На российских железных дорогах сохраняется архаичная тарифная система, поощряющая транспортировку низкостоимостных грузов на расстояние более 3000 км; ценовое регулирование в этой сфере фактически стимулирует крупных грузоотправителей к ориентации на перевозку сырья и продукции первых переделов. Имеет место хроническое нарушение условий справедливой тарифной конкуренции железнодорожного и автомобильного транспорта; это обстоятельство приводит к переключению в сегмент автомобильных перевозок значительной части грузовой базы, которая в мировой и традиционной отечественной практике считалась по преимуществу железнодорожной.

Консервируется **архаическая и крайне неэффективная центростремительная конфигурация транспортной инфраструктуры**, а также направлений грузового и пассажирского трафика.

На московский транспортный узел замкнута вся федеральная сеть автомобильных дорог, а также основная часть грузовых логистик всех регионов страны вплоть до Урала. В Москву (из Москвы, через Москву) выполняется более 80 % суммарного объема перевозок воздушным транспортом.

Установка на использование транзитного потенциала российской экономики все больше отрывается от транспортных реалий. Сегодня (и в обозримой перспективе) **российская экономика является не продуцентом, а потребителем транзитных услуг третьих стран**.

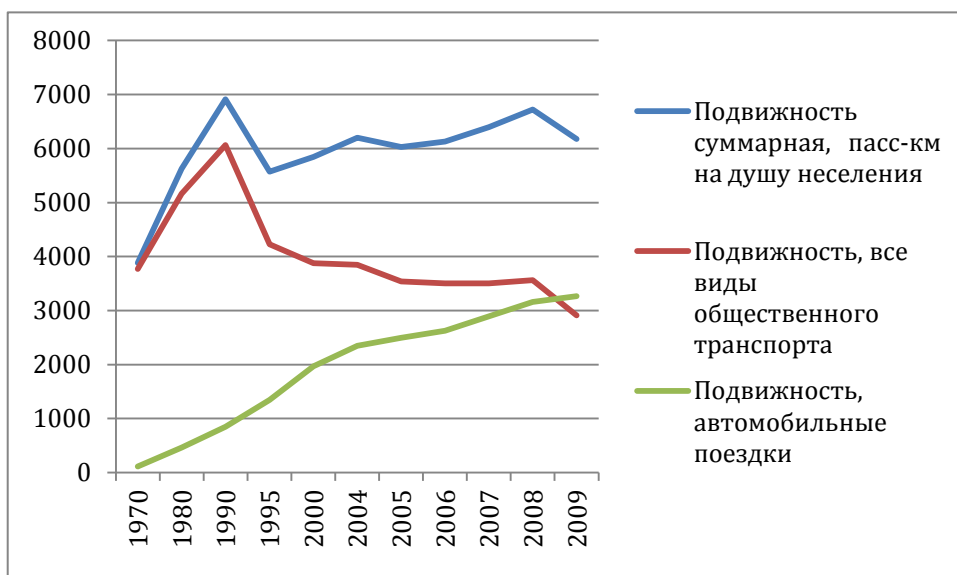
Предпочтительный по издержкам и надежности маршрут доставки 40-футового контейнера из портов Азиатско-Тихоокеанского региона на Урал выстроен сегодня следующим образом: Шанхай — Котка (Финляндия) морем, Котка — Санкт-Петербург — Москва — Екатеринбург автомобилем.

Среднедушевая транспортная подвижность населения России остается крайне низкой — порядка 6,3 тыс. пасс-км в год.

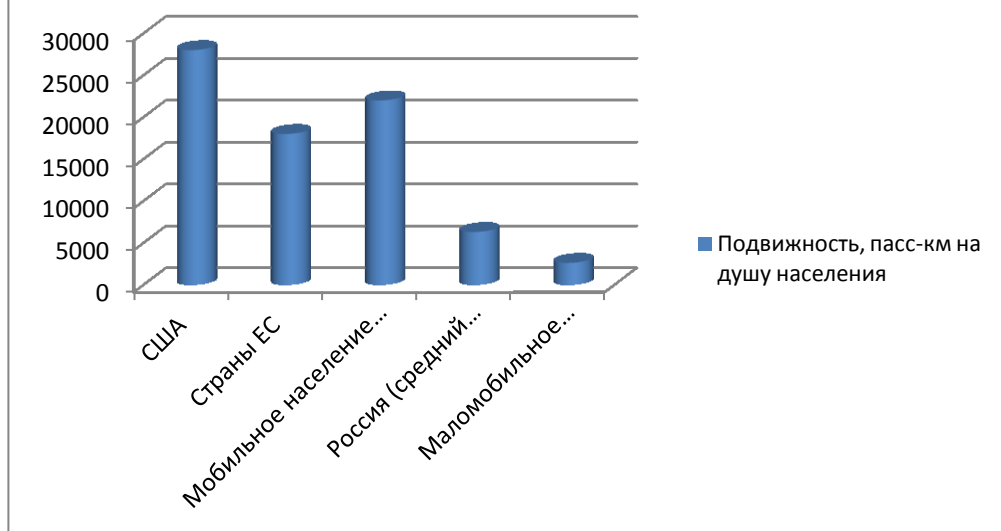
Подвижность населения России в 4 с лишним раза меньше, чем в развитых странах с обширной территорией (США, Канаде, Австралии), и примерно в 3 раза меньше, чем в странах Западной Европы. Население России распадается по фактору мобильности на полярные кластеры: высокоавтомобильный (подвижность 15 % населения приближается к американским стандартам) и

маломобильный. *Подвижность основной части населения находится на уровне эпохи гужевого транспорта.* К числу регулярных пользователей авиалиний относится не более 2—3 % населения.

Подвижность населения России



Подвижность, пасс-км на душу населения



Нарастает *дефицит транспортно-доступной территории* и, соответственно, дефицит земельных участков для строительства доступного жилья, в том числе — малоэтажного жилья в пригородах.

Практика плотной многоэтажной застройки в пригородных зонах тяготения Москвы, Петербурга и других российских городов-миллионников не имеет современных зарубежных аналогов. Она отражает крайне неэффективную модель землепользования и является

«недружественной к потребителю»; единственный рациональный мотив к ее применению — острый дефицит дорожной сети.

Низкая транспортная подвижность и близкая к нулю резидентная мобильность населения становятся одним из основных препятствий к снижению напряженности на региональных рынках труда.

Ключевая развилка и возможные сценарии транспортной политики

Реализация инновационного сценария, предусмотренного в «Стратегии-2020», была основана на гипотезе «опережающего роста инвестиций в развитие транспортного комплекса, которые повысятся с 2 % ВВП в 2006 году до 4—4,5 % ВВП в 2020 году». В рамках такого сценария «Стратегия-2020» предусматривала ряд весьма привлекательных целей и высоких целевых показателей.

Согласно фактическим данным за 2009—2010 гг., а также официальным прогнозам на 2011—2013 гг. инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся (и будут находиться) в пределах 2—2,2 % ВВП, в том числе из федерального бюджета — 0,8—0,9 % ВВП. Примерно тем же пропорциям соответствует недавно заявленный официальный прогноз бюджетных инвестиций в дорожное хозяйство в размере 8,4 трлн рублей на период 2011—2020 гг.

Аналитические материалы Экспертной группы № 2 («Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры развития российской экономики», см. раздел 2) дают основания полагать, что объем бюджетных инвестиций в развитие транспортного комплекса составит к 2020 году не более 1,2—1,5 % ВВП. В этих условиях собственные прогнозы Экспертной группы № 19 показывают, что суммарный объем инвестиций в данный сегмент экономики сохранится на достигнутом уровне, то есть не превысит 2,2—2,5 % ВВП.

С учетом сложившихся к настоящему времени транспортных реалий и обозначенных инвестиционных ограничений значительная часть целевых установок «Стратегии-2020» становится недостижимой.

Таким образом, ключевая развилка транспортной политики сводится к выбору из двух вариантов:

- 1) Подтверждаются цели и целевые показатели, установленные в инновационном сценарии «Стратегии-2020» (с внесением ряда уточняющих корректировок). Принимается стратегическое решение об увеличении инвестиций в транспортный комплекс до **4—4,5 % ВВП** к 2020 году. Подобный сдвиг не может быть обеспечен за счет постатейного перераспределения бюджетных ассигнований; он предполагает **весьма тяжелые для населения и бизнеса «непопулярные меры», связанные, в частности, со значительным ростом цены владения транспортными средствами и транспортных тарифов.**
- 2) Принимается инерционная гипотеза, предполагающая ежегодный объем инвестиций в транспортный комплекс в пределах **2,0—2,5 % ВВП**. В рамках этих ограничений формулируются цели и устанавливаются целевые показатели, отличающиеся от сформулированных в «Стратегии-2020» масштабами инвестиций и принципиальными стратегическими установками. **Реальными стратегическими целями в рамках инерционной гипотезы являются: купирование основных угроз деградации**

транспортной инфраструктуры, а также органичное развитие сегментов транспортной системы, обеспеченных стабильным платежеспособным спросом.

Рассматривается возможность реализации трех сценариев развития отрасли: инерционного (status quo), умеренного и модернизационного. Оптимальной представляется реализация Правительством Российской Федерации именно третьего, «модернизационного» сценария.

- **Сценарий status quo** (№ 1) — сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования.
- **Сценарий мягких ограничений** (№ 2) — основан на гипотетическом увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций.
- **Жесткий модернизационный сценарий** (№ 3) предусматривает значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей.

Для различных подотраслей транспортного хозяйства оптимальной представляется реализация различных сценариев. Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Железнодорожный транспорт может развиваться и при реализации инерционного сценария с включением в него ряда модернизационных инициатив.

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей крупных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин. Во всех вариантах **фискальная компонента в цене владения автомобилем должна вырасти в среднем на 20 тыс. рублей в год: в том числе, в мегаполисах — на 45—50 тыс. рублей, в средних и малых городах — на 11—13 тыс. рублей.**

2. Меры отраслевого/подотраслевого регулирования

Автомобильные дороги (цена вопроса до 3—3,3 % ВВП)

В сфере автомобильных дорог концентрируются сегодня наиболее капиталоемкие и социально-конфликтные вопросы федеральной транспортной политики, решение которых может стоить 3—3,3 % ВВП в год.

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд рублей. Еще порядка 0,5 трлн рублей (из расчета хотя бы 1 %-ного прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, 1,35 трлн рублей (или 3,2—3,3 % от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 года заявлен в сумму 8 400 млрд рублей, то есть порядка 1,2—1,3 % ВВП в год.

В этих условиях на первый план выходят **проблемы платежных обязательств пользователей, эффективности использования инвестиций** и, в первую очередь, **преодоления общераспространенных заблуждений и установок** социально-политического и социально-психологического плана.

Бездорожье, скверное качество дорог, систематические заторы в крупных городах стали общим местом во всех общественных дискуссиях. Спрос на пользование дорожной сетью увеличивается ежегодно на 6—7 %; этот процесс происходит на фоне многолетнего накопленного дефицита и крайне низких темпов прироста предложения данного общественного блага.

При этом *владельцы транспортных средств всех типов и назначений уверены, что за свое пользование дорогами они рассчитались сполна* (купив «дорогой» бензин и уплатив «непосильный» транспортный налог). Соответственно, бездорожье, скверные дороги и систематические заторы воспринимаются как прямое упущение властной элиты. Одновременно растет всеобщая убежденность, что дорожное строительство — самый коррупционный сегмент экономики, цены дорожных работ многократно завышены, а в целом дорожное хозяйство — это черная дыра экономики, нечувствительная к росту инвестиций.

До сведения автовладельцев (и широкой общественности в целом) не доводится тот факт, что акцизами на бензин и транспортным налогом покрывается порядка 50 % бюджетных расходов на дорожное хозяйство. Соответственно, *сообщество автомобилистов является по факту вторым после пенсионеров крупнейшим реципиентом бюджетной поддержки*.

Эта ситуация не имеет аналогов в зарубежной практике: за счет road money (налогов и сборов, включенных в совокупную цену владения автомобилем, в том числе целевых налогов в цене моторных топлив) покрываются все расходы на дорожное строительство и значительная часть инвестиций в городские (агломерационные) системы скоростного общественного транспорта.

Вместо этих объективных констатаций в публичное пространство вводятся *иллюзорные соображения* (основанные на сугубо локальных зарубежных практиках и не соответствующие российским инвестиционным реалиям) по поводу *возможности решения дорожных проблем страны за счет частных/иностраных инвестиций в платные дороги*, использования механизмов государственно-частного партнерства, контрактов жизненного цикла и т. п.

В связи с изложенным предметом рассмотрения для автомобильных дорог должен стать жесткий модернизационный сценарий (№ 3), предусматривающий значительное увеличение инвестиций в дорожное строительство на основе классического для мировой практики последнего полувека принципа «Highway Users Pay their Way» (за дорогу платит пользователь).

Предлагаемые меры для реализации предпочтительного сценария:

- 1) **«Меры доверия»** — система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.
 - а) *Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы* в дорожном строительстве в соответствии с практикой стран — членов ОЭСР (американской, британской, немецкой...). Возможна, к примеру, непосредственная ориентация на корпус документов США: “Highway Design Manual”, “Standard Specifications for Construction”, “National Highway Construction Cost Index” и т. п.

В частности, должна быть сформирована *регулярно пополняемая база данных по ценам на дорожное строительство*, позволяющая определять средние значения и доверительные интервалы расценок на отдельные виды работ, исчисленные по

выборке сопоставимых объектов (по типу “Internet-based Preliminary Highway Construction Cost Estimating Database”). Ценовые результаты каждого очередных торгов на дорожно-мостовые объекты должны публиковаться в поэлементном сопоставлении с ценами на аналогичные виды объектов и работ по данным регионов РФ и зарубежных стран.

- b) Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения.
- c) Внедрение (в соответствии с лучшими зарубежными практиками) *механизмов экспертного и гражданского контроля* в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ.

В частности, должно быть предусмотрено обязательное включение в состав конкурсных комиссий по проведению подрядных торгов в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог представителей общественных организаций пользователей (автовладельцев и профессиональных перевозчиков), а также профильных профессиональных объединений подрядчиков, проектировщиков, специалистов по сметному ценообразованию и стоимостному инжинирингу и т. п.

2) Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети.

Цель этой меры — преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвижение в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.

Рациональным шагом в этом направлении должен стать отказ от концентрации транзитных и перегрузочных функций московского транспортного узла на линии проекта ЦКАД и использование его в качестве важной транспортной артерии московского региона. Рациональной альтернативой должны стать решения, направленные на перенос указанных функций (дистрибутивной, перегрузочной) грузовой работы на территории за пределами Московской области.

3) Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».

Введение универсального налога за километр пробега, призванного заместить со временем виды фискальной нагрузки, связанной с использованием дорог и автомобилей. Данная схема, введенная в Нидерландах с 01.01.2011 г. и заявленная к использованию в ряде развитых стран мира, предполагает, что этот налог будет взиматься по

дифференцированным ставкам, зависящим от категории и местонахождения дороги, а также ряда характеристик автомобиля и его владельца. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека автомобиля; наличие необходимого для этой цели бортового оборудования становится обязательным.

В обозначенных рамках *будет снят вопрос о «платных» и «бесплатных» дорогах: дороги станут различаться только своими километровыми тарифами*. Отпадет необходимость в каких-либо особых решениях для регулирования доступа в городские центры и экологически уязвимые зоны: достаточно будет дифференцировать километровый тариф по территории города/региона. Станет возможным введение сколько угодно дробной дифференциации тарифов, как по характеристикам автомобиля (назначению, мощности, осевой нагрузке, габаритам, экологическому ущербу, применению альтернативных топлив), так и по категориям владельцев транспортных средств.

По мере роста масштабов применения системы ГЛОНАСС и улучшения ее эксплуатационных показателей аналогичный переход был бы, безусловно, целесообразен в России. Вероятно, такой переход произойдет за пределами прогнозного рубежа 2020 года; тем не менее его необходимость должна быть заявлена, а технологическая и нормативно-правовая подготовка должна быть начата уже в ближайшие годы.

4) Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев — пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.

В публичный оборот на высоком политическом уровне вводится следующий круг идей:

- потенциал автомобильных дорог и городских улиц, сооруженных в советскую эпоху, был рассчитан на уровень автомобилизации населения в 60 автомобилей на 1000 жителей; сегодня автомобилизация городов и регионов страны в 4—6 раз больше; накопленный ранее потенциал дорожной сети полностью исчерпан;
- *проблема качественного и доступного жилья однозначно связана с дефицитом транспортно-доступной территории*, то есть, в конечном итоге, с дефицитом дорожной сети (не будет дорог — не будет доступного жилья!);
- предотвращение деградации дорожной сети и ее развитие, адекватное реалиям массовой автомобилизации, требует наличия больших и стабильных (заданных на долгосрочную перспективу) финансовых источников. Потребные ассигнования никогда и ни при каких условиях не будут получены за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов. *Ни одна отрасль не вправе претендовать на первоочередной доступ к доходам бюджета, формируемым за счет налогов общего покрытия*. Идея увеличения финансирования дорожного хозяйства за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов не отвечает ни политическим приоритетам страны, ни мировому опыту;
- за счет частных, в том числе иностранных инвестиций в рамках концессий и государственно-частного партнерства могут быть реализованы лишь немногие отдельные проекты, не меняющие ситуацию в дорожном хозяйстве страны в целом;

- *вклад бюджета в финансирование дорожного хозяйства*, формируемый вне системы целевых дорожных налогов и сборов (то есть за счет налогов общего покрытия), *должен быть ограничен в основном ассигнованиями на строительство политически мотивированных дорожно-мостовых объектов* общегосударственного значения (саммит АТЭС, Олимпиада-2014, Чемпионат мира по футболу-2018 и т. п.);
- российские автовладельцы ездят по дорогам ровно с тем комфортом, за который они заплатили; улучшение дорожных условий однозначным образом связано с необходимостью повышения платежных обязательств владельцев транспортных средств;
- в России не будет достойной дорожной сети, пока за это благо в полной мере не заплатят пользователи. Плата пользователя за дороги осуществляется в форме целевых дорожных налогов и сборов, отражающих факт владения (пользования) автомобилем, а также его фактический пробег по сети дорог.

По сути дела, речь идет о признании классического постулата «Highway Users Pay their Way».

5) **Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев — пользователей автомобильных дорог.**

Совокупные платежные обязательства автовладельцев должны быть поэтапно повышены до уровня покрытия совокупных затрат бюджетной системы РФ на все виды дорожных работ за вычетом ассигнований на политически мотивированные дорожно-мостовые объекты общегосударственного значения. Это означает, в частности:

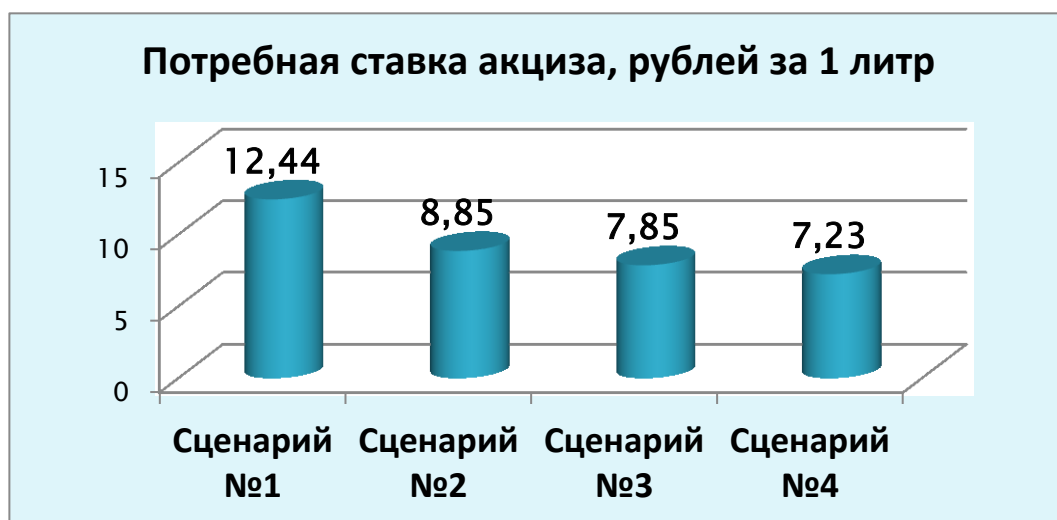
- повышение в 2012—2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7—8 рублей в расчете на 1 литр. Перспективная налоговая конструкция должна предусматривать, что «целевые дорожные деньги» («road money») должны составлять порядка 30 % от розничной цены бензина;
- модификацию схемы начисления транспортного налога (и/или введение местных налогов), отражающих обязанности автовладельца платить за использование территории муниципальных образований для хранения и паркования автомобиля. При этом федеральным законодателем должен быть четко декларирован стандартный для современной практики развитых стран принцип: *свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.*

Финансирование дорог: расходы, их источники и необходимые затраты

	Млрд руб.
1. Ожидаемые данные 2011 года	
Федеральный дорожный фонд	352,6
Расходы субъектов РФ на дорожное хозяйство	333,25

Расходы на дорожное хозяйство страны	685,85
Акцизы на нефтепродукты	284,3
Транспортный налог	89,6
Всего пользовательских источников	373,9
<i>Доля фактических затрат 2011 года, обеспеченных пользовательскими налогами, %</i>	54,5 %
2. Необходимые расходы	
Нормативные расходы на содержание и ремонт федеральных автомобильных дорог	195,0
Нормативные расходы на содержание и ремонт автомобильных дорог субъектов РФ	650,0
Всего на содержание и ремонт	845,0
Минимальные потребные расходы на новое дорожное строительство	500,0
Необходимые затраты на дорожное хозяйство страны	1345,0
<i>Доля необходимых затрат, обеспеченных пользовательскими налогами по действующим ставкам, %</i>	27,8 %
3. Ставки акциза на нефтепродукты	
Ставка акциза фактическая (усредненная), рублей на 1 литр	3,75
Ставка акциза, обеспечивающая выход на потребные затраты (по различным сценариям), рублей на 1 литр	7,2—12,4

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей крупных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин.



Категории населенных пунктов	Парк автомобилей, млн ед.	Сценарий № 1	Сценарий № 2	Сценарий № 3	Сценарий № 4
		Сборы за хранение и парковку автомобиля, тыс. рублей в год // Увеличение цены владения автомобилем, тыс. рублей в год			
Города с населением более 1 млн человек	7,6	0/19,4	36/49,8	36/48,2	36/47,3
Города с населением 0,5—1 млн человек	4,2	0/19,4	0/13,8	18/30,2	18/29,3
Города с населением 200—500 тыс. человек	3,9	0/19,4	0/13,8	0/12,2	12/23,3
Прочие города и населенные пункты	18,3	0/19,4	0/13,8	0/12,2	0/11,3

б) Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.

Имеется в виду реализация программы мер, частично компенсирующих повышение фискальной нагрузки в цене моторных топлив. В составе такой программы должны присутствовать меры, понуждающие нефтяные компании к повышению эффективности нефтепереработки, а также меры антимонопольного регулирования оптового рынка и рынка розничных продаж бензина и дизтоплива.

Позитивные последствия реализации активного модернизационного сценария (№ 3):

- предотвращение деградации дорожной сети посредством нормализации процессов содержания и ремонта автомобильных дорог, включая региональные и местные;
- выход на приемлемые темпы развития дорожной сети, адекватные темпам роста автомобилизации населения и развития сегмента грузовых автомобильных перевозок; в перспективе — на решение задачи преодоления территориальной разобщенности страны, включая создание российского аналога сети Interstate Highway System или National Trunk Highway System of China;
- прирост транспортно-доступной территории и, следовательно, увеличение ареала строительства доступного жилья (в том числе малоэтажного жилья в пригородах);
- повышение мобильности населения (сопровождается многочисленными косвенными эффектами в части уровня занятости, а также улучшения доступа к благам и услугам);

- снижение себестоимости грузовых перевозок, повышение вариативности и надежности грузовых логистик.

Инфляционные риски и дополнительные расходы бюджетной системы

Доля транспортных издержек в себестоимости товаров и услуг оценивается в 20-25 % процентов, из которых до $\frac{1}{4}$ приходится на моторные топлива. Повышение цены бензина в рамках обозначенного подхода составит порядка 25 %. Таким образом, «инфляционный вес» предлагаемой меры может составить до 1,2-1,5 %. Этот негативный эффект будет уравновешен снижением себестоимости перевозок, достигаемым за счет улучшения дорожных условий. Очевидно, однако, что указанный противовес проявится только в среднесрочной перспективе.

За счет средств бюджетов всех уровней содержится до 10 % автопарка страны. Оценки дополнительных бюджетных ассигнований, связанных с повышением цен на моторные топлива, являются, как правило, сильнодействующим аргументом против предлагаемого сценария.

Политические издержки

В кратко- и среднесрочной перспективе «проигрывающими группами» станут автомобилизированные домохозяйства, а также профессиональные автомобильные перевозчики — грузовые и пассажирские.

Повышенную цену за бензин придется платить немедленно. При этом, как показывает практика, реальное повышение цен на моторные топлива всегда будет заметно выше, чем номинальный прирост фискальной нагрузки, включенной в эти цены.

В то же время преимущества, получаемые автовладельцами всех категорий за счет улучшения дорожных условий, станут реальностью только в среднесрочной перспективе.

- **Автомобилизированные домохозяйства.** Их интересы представляют сегодня многочисленные (недружественные друг другу) ассоциации и объединения автовладельцев. Все эти ассоциации и объединения являются достаточно мощными «генераторами политического шума». При этом их существование изначально ориентировано прежде всего на борьбу с повышением цен на бензин, а также налогов, связанных с владением и использованием автомобилями.
- **Профессиональные автомобильные перевозчики.** Их интересы представляет сегодня ряд предпринимательских объединений (например, Союз транспортников России), а также профсоюзы водителей-профессионалов. Первые из них, ориентированные на ТТП и «Деловую Россию», традиционно лояльны к любым решениям, принимаемым на правительственном уровне; однако на этапе обсуждения этих решений их реакция будет резко отрицательной. Что касается водительских профсоюзов, то их реакция (в том числе публичная), наверняка, будет весьма жесткой.

Железнодорожный транспорт (цена вопроса — до 1 % ВВП)

Рациональный уровень инвестиций в инфраструктуру отрасли составляет порядка 1—1,5 % ВВП. Заявленные в планах ОАО РЖД инвестиции до 2020 года составляют 2240 млрд руб. (без

мероприятий по развитию пассажирских сообщений), то есть 0,33 % от ВПП в годовом исчислении, причем прогнозные цифры 2011—2013 гг. не позволяют ожидать выхода даже на этот рубеж.

Ожидаемый уровень инвестиций даст возможность реализовать ряд приоритетных (безвариантных) мероприятий, предусмотренных «Стратегией развития железнодорожного транспорта до 2030 года», включая строительство новых и реконструкцию действующих железнодорожных линий. В то же время негативные показатели состояния сети не только не сократятся, но будут расти.

Следует констатировать наличие двух источников финансирования инвестиций в инфраструктуру железнодорожного транспорта: инвестиционная составляющая в тарифе и бюджетные ассигнования в той или иной форме. При этом традиционная политика сдерживания железнодорожных тарифов и сокращения транспортной составляющей в цене перевозимых грузов неизбежно приводит к урезанию инвестиционной составляющей. Что касается привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта, то в современных условиях оно ограничивается (и будет ограничиваться) рамками инфраструктурного освоения нефте- и газоносных провинций (например, полуострова Ямал).

Проведенный анализ ситуации позволяет констатировать:

- Реализация в отрасли жесткого *модернизационного сценария* (№ 3), основанного на ликвидации практик искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и de facto дотирования потребителей (в том числе отправителей сырьевых грузов и грузов первых переделов), представляется *крайне маловероятной*;
- Сценарий *мягких ограничений* (№ 2) в части гипотезы масштабного привлечения в эту сферу частных инвестиций является сугубо иллюзорным и лежит вне рамок ответственного профессионального подхода;
- Дальнейшая реализация консервативного сценария *status quo* (№ 1) представляется контрпродуктивной.

Основным предметом рассмотрения должен стать переход от сценария «*status quo*» к «смешанной стратегии», предусматривающей:

- поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км;
- определенное увеличение бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог, мотивированное обозначенными выше обстоятельствами;
- определенное увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях;
- включение ряда модернизационных элементов институционального плана.

Перспективным модернизационным шагом следует считать поэтапный переход на *регуляторный (сетевой) контракт*, который призван увязать в едином гражданско-правовом документе: требования к эксплуатационной работе и направленности инвестиционных программ ОАО «РЖД», позиции государственной тарифной политики, бюджетные инвестиции и субсидии, размеры вклада федерального бюджета в уставный капитал ОАО «РЖД».

По этому вопросу была выработана солидарная позиция экспертных групп № 19 и № 18 (реформа естественных монополий).

Издержки реализации альтернативного сценария

Отсутствие системных решений и, соответственно, сохранение существующих объемов и пропорций финансирования развития железнодорожного транспорта повлечет за собой следующие экономические и социально-политические издержки:

— протяженность «узких мест», приходящихся на основные железнодорожные коридоры России, увеличится к 2020 году с 7 до 15 % общей протяженности сети;

— дефицит провозных возможностей железнодорожного транспорта уже в 2012—2013 гг. станет критическим препятствием к увеличению отгрузки экспортных грузов базовых отраслей промышленности. Прежде всего речь идет о железных дорогах в Забайкалье и на Дальнем Востоке, Западной Сибири, на Урале, а также о подходах к крупным портам Усть-Луга, Новороссийск, Тамань, Мурманск, Ванино;

— останутся нерешенными вопросы роста объемов и привлекательности пассажирских железнодорожных перевозок в ключевых транспортных узлах (в первую очередь, московском и петербургском), критически необходимого для предотвращения транспортного коллапса основных российских агломераций;

— возникнут тяжелые проблемы с обеспечением адекватного качества пассажирских железнодорожных перевозок между ключевыми агломерациями Европейской части страны, в том числе мотивированные проведением в России мировых спортивных мероприятий в 2014 и 2018 гг.

Авиационный транспорт

Темпы развития гражданской авиации в России в настоящее время в 2—3 раза превышают международные показатели. В 2010 году пассажирооборот гражданской авиации на 20 % превысил отметку 2008 года; динамично и примерно синхронными темпами развивается рынок международных и внутренних авиаперевозок. Ожидаемые на ближайшие 20 лет среднегодовые темпы роста авиатранспортного рынка оцениваются в 7,5 %.

Причинами роста объемов авиаперевозок на внутренних линиях являются увеличение реальных доходов населения и невысокая конкурентоспособность железнодорожного транспорта на рынке дальних пассажирских перевозок. Сдерживающим фактором роста этого сегмента остается отмеченная выше сугубо нерациональная структура маршрутов авиатранспортного сообщения, на 80 % замкнутая на московский авиаузел.

В данном сегменте транспортной системы *реалистическим сценарием является сценарий status quo (№ 1)* (в первую очередь, в части финансирования инфраструктурных проектов, таких как система организации воздушного движения (ОрВД) и аэропортовых комплексов) *при одновременной реализации существенных системных преобразований*, относящихся к сфере законодательства и правоприменительной практики, основанных на имплементации лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

Существенная *развилка* транспортной политики состоит в *выборе способа скоростного сообщения в сфере межрегиональных пассажирских перевозок на расстояниях до 700—800 км*: либо развитие аэропортовой инфраструктуры и местных авиалиний, либо развитие

высокоскоростного железнодорожного сообщения. Для каждого устойчивого транспортного направления этот вопрос должен решаться индивидуальным экономическим расчетом, но очевидно, что реалии финансовых ограничений не позволят вводить оба варианта заново на одних и тех же маршрутах.

На расстояниях более 800 км или при отсутствии альтернативных видов транспорта целесообразно приоритетным порядком рассмотреть развитие (сохранение, предотвращение деградации) внутренних воздушных линий и местных аэропортов. Во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта, сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры, эксплуатирующей самолеты региональной авиации, может привести к созданию кризисной ситуации, увеличению транспортной и социально-экономической разобщенности территорий.

В районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, где местные и региональные авиаперевозки носят социальный характер и не являются предметом коммерчески эффективного бизнеса, для их сохранения и развития необходимо прямое участие государства. Целесообразно продолжить работу по созданию федеральных казенных предприятий на базе аэропортов местного значения, имеющих социальную значимость, сдерживая тем самым темпы роста ставок аэропортовых сборов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обеспечивая на региональном уровне консолидацию управления и необходимое субсидирование деятельности местных аэропортов. (Соответствующие меры уже реализуются в Республике Саха (Якутия), Чукотском АО, Камчатском крае.)

Наряду с этим потребуются продолжить федеральное субсидирование:

- из бюджетов субъектов РФ полетов населения по социально значимым местным маршрутам, не обеспеченным круглогодичными наземными средствами сообщения (Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Красноярский край, Чукотский АО, Камчатский край и др.);
- субсидирование из федерального бюджета деятельности северных аэропортов, а также полетов отдельных категорий граждан в удаленных регионах страны.

Для развития внутреннего авиатранспортного сообщения на других направлениях целесообразно рассмотреть возможность **ввода нового для отечественных условий институционального механизма «открытых глобальных проектов (программ)»**, практикуемого в США. Этот механизм предусматривает **отбор и подготовку долгосрочных проектов развития инфраструктуры** с участием Федерации, региона и бизнеса с определением пропорции федеральных, региональных и частных инвестиций, закрепляемых на законодательном уровне. Фактически открытый глобальный проект или программа является аналогом сетевого контракта РЖД с локализацией на определенной территории, виде сообщения и на определенном отрезке времени.

Для ввода предлагаемого механизма имеется перспективная рыночная ниша, в рамках которой местные аэропорты и местные авиаперевозки в зонах освоения крупных месторождений, например, в Тюменской области и Красноярском крае, развиваются за счет поддержки заинтересованных сырьевых корпораций.

В пределах компетенции **федеральной транспортной политики** следует указать также на необходимость рассмотрения ряда возможных решений в сфере законодательства и правоприменительной практики:

- Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
- Либерализация правил для авиации общего назначения (АОН).
- Построение порядка сертификации в системе организации воздушного движения (ОрВД) на принципах разумной достаточности, в том числе отказ от системы многоуровневой сертификации. Допуск к конкурсам на модернизацию материально-технической базы ОрВД на равных условиях производителей иностранного навигационного оборудования.
- Упрощение порядка сертификации авиакомпаний и их операционной деятельности по всем вопросам помимо обеспечения безопасности полетов; в том числе отмена ограничений на количество воздушных судов (ВС) в парке, финансового резервирования и пр. Отказ от практики лицензирования авиакомпаний при наличии сертификата эксплуатанта.
- Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства, двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, а также аэропортового и аэродромного оборудования и запасных частей к ним. Отмена действующих таможенных пошлин и введение 0 % ставки НДС при приобретении воздушных судов в России и за рубежом. Отмена тарифных барьеров и упрощение процедур таможенного оформления самолетов и запчастей.
- Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах. Снижение монополично высоких тарифов за аэронавигационное обслуживание и цен на авиатопливо, демополизация рынка топливного обеспечения аэропортов.
- Открытие рынка внутренних воздушных линий для компаний с иностранным участием (создание российских дочек крупных международных перевозчиков).
- Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение правила «900 × 90» (900 часов, 90 полетов), принятого в развитых странах, вместо существующей нормы «800 × 80»; развитие практики «мокрого лизинга» ВС (привлечение на условиях долгосрочной аренды ВС, предоставляемых вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием); допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран.
- Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

Морской транспорт

Морское судоходство

Годовой объем перевозок грузов морским транспортом стабилизировался на рубеже менее 40 млн тонн, в том числе порядка 8 млн тонн в каботажном плавании. Такие объемы практически не наблюдаемы в национальном транспортном балансе.

Около 70 % судов (по тоннажу), контролируемых российскими судоходными компаниями, работают под иностранными флагами; более 90 % объема перевозок, выполняемого этими компаниями, составляют грузы иностранных фрахтователей.

Средний возраст судов под российским флагом составляет 25 лет, что значительно выше среднемировых значений (18,6 лет). В 2010 году российские судоходные компании пополнились 15 новыми судами, пять из них — под российским флагом.

Три из четырех крупнейших российских судоходных компаний («Совкомфлот», «Новошип», Приморское морское пароходство) специализируются на нефтяных перевозках. Однако на их долю приходится суммарно менее 10 % российского нефтяного экспорта, перевозимого морем.

Основной поток экспортных грузов уходит к покупателю на условиях FOB; подавляющая часть импорта доставляется в России на условиях SIF; то есть *мы не добавляем транспортную составляющую к национальному экспорту и не вычитаем ее из импортных поставок*.

Российское морское судоходство утратило сколько-нибудь заметную роль в обеспечении территориальной связности страны. Этот процесс идет на фоне вполне успешной коммерческой деятельности ведущих российских морских перевозчиков, занявших скромную по удельному весу, но достаточно доходную нишу на глобальном перевозочном рынке.

В контексте морского судоходства к проблеме обеспечения территориальной связности страны относится в основном так называемый «северный завоз», то есть сезонная перевозка морскими судами порядка 4 млн тонн грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Сценарий status quo (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим. При этом должны быть выведены из оборота идеологические установки типа «существенного увеличения доли флота под Государственным флагом Российской Федерации в мировом морском флоте», «значительного увеличения экспорта транспортных услуг», «развития Северного морского пути, прежде всего для осуществления коммерческих перевозок» и т. п.

Морские порты

Объем перевалки грузов в морских портах России увеличился на 6 % по сравнению с 2009 годом и составил 526 млн тонн. Российские порты планомерно увеличивают долю грузов российской внешней торговли, стабилизируясь на уровне 85 % и оставляя на долю иностранных портов (страны Балтии и Украина) только 15 %. Еще 10 лет назад эта пропорция была принципиально хуже: 46/54. Несмотря на этот важный сдвиг долю участия сопредельных государств в перевалке российских грузов — угля, минеральных удобрений и руды следует считать все еще чрезмерно высокой.

В целом, можно утверждать, что недостаточное развитие морских портов, в том числе ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов, остается одной из приоритетных проблем. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном *за счет частных инвестиций*.

Реализуемые в настоящее время мероприятия позволят увеличить объем перевалки грузов в морских портах России уже в текущем году до 560 млн тонн, а к 2015 году — до 750 млн тонн.

При этом следует отметить, что роль российских морских портов в глобальной системе торгового мореплавания остается весьма скромной: *суммарный тоннаж груза, проходящего через все отечественные порты, не превышает годовой производительности порта Шанхай*,

а суммарное количество переработанных контейнеров (в пересчете на 20-футовые) в 5—6 раз меньше, чем в том же шанхайском порту.

Роль федеральной транспортной политики в данном сегменте сводится, в первую очередь, к содействию преодолению дефицита пропускной способности железных дорог и снятию, тем самым, основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.

Сценарий status quo (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим.

Внутренний водный транспорт

За последние 20 лет протяженность судоходных путей с гарантированными глубинами снизилась в 1,4 раза, грузооборот внутреннего водного транспорта сократился в 4 раза, пассажирооборот — в 6 раз. Сквозное судоходство от Азово-Черноморского бассейна и Каспийского моря до Балтийского и Белого морей полностью прекратится к 2014 году.

Внутренний водный транспорт продолжает играть важную роль в жизнеобеспечении труднодоступных районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Ряд речных пароходств нашли эффективные рыночные ниши в сфере эксплуатации судов «река-море» плавания, сезонного туристического сервиса, перевозки навалочных грузов и др.

Идея использования внутренних водных путей для реализации транзитного потенциала России в рамках международных транспортных коридоров *малореальна*.

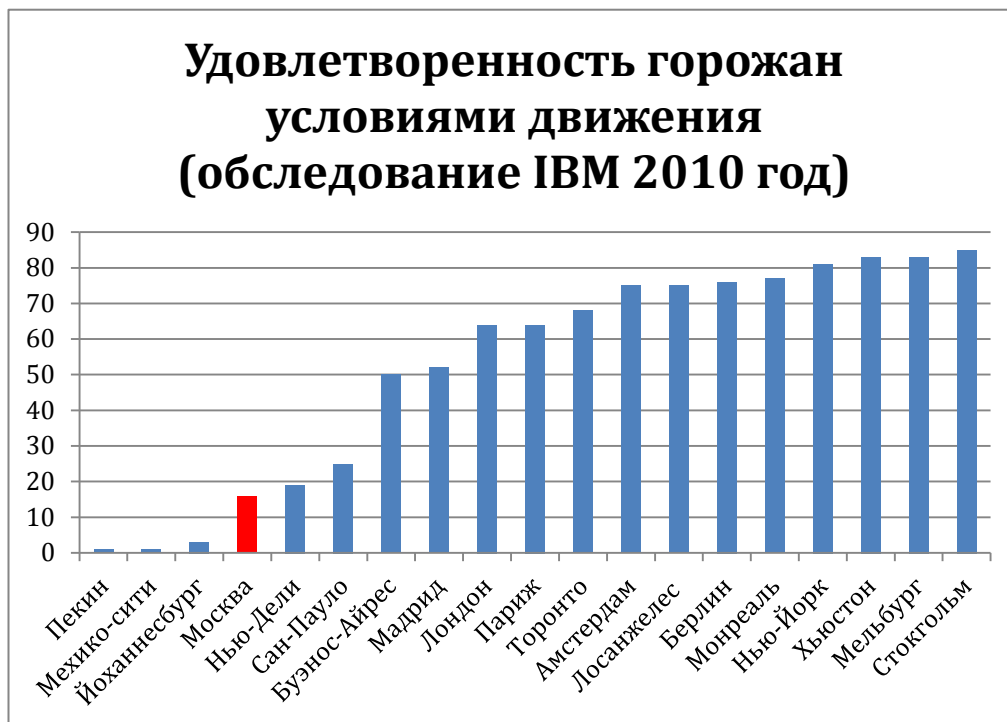
Еще менее продуктивна идея использования речных судов для регулярных пассажирских перевозок в Московском транспортном узле в целях частичной разгрузки улично-дорожной сети.

В целом внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах, но перестает быть предметом федеральной транспортной политики.

Транспортные системы городов и агломераций

Транспортные системы крупнейших городов и агломераций РФ находятся *в тяжелом и затяжном кризисе*.

Автомобилизация городов и агломераций России выросла за последние 20 лет в 4—6 раз; в ряде крупных городов этот показатель уже вышел на уровень в 300—450 автомобилей на 1000 жителей. Практически повсеместно условия движения являются неудовлетворительными и непрерывно ухудшаются все последние годы. *В городах сохраняется режим Free Parking, несовместимый со сколько-нибудь высоким уровнем автомобилизации*. Характерные скорости автомобильного сообщения в российских городах составляют 18—22 км/час против 30—40 км/час, наблюдаемых в городах мира с кратно более высоким уровнем автомобилизации.

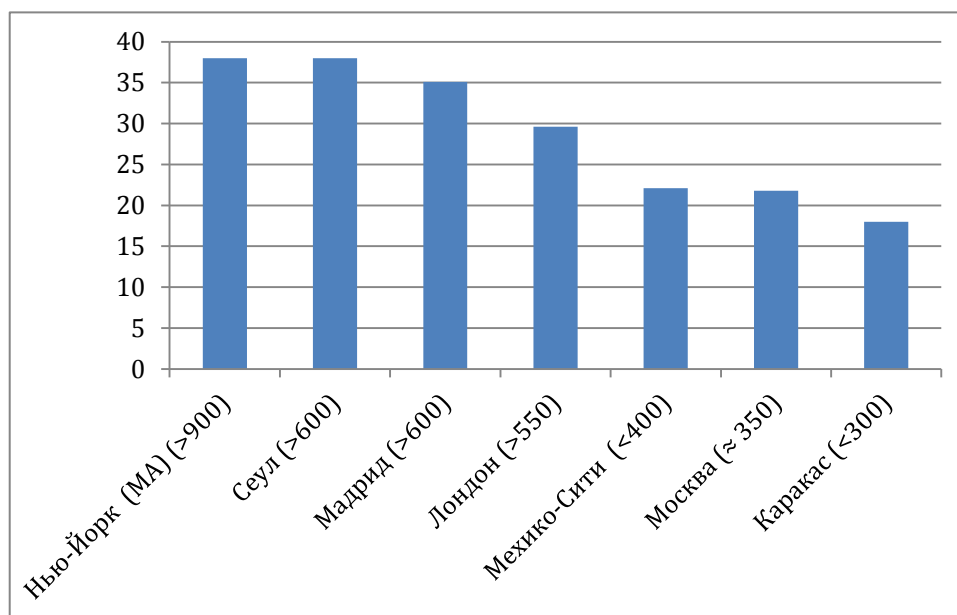


На недопустимо низком уровне остается качество перевозок общественным транспортом. Общественный транспорт не только не становится привлекательной альтернативой личному автомобилю для ежедневных трудовых поездок, но и во многих случаях не выполняет базовую функцию поддержания транспортного единства городской территории.

В силу ряда объективных экономических причин, а также весьма непродуманных законодательных нововведений происходила *стагнация систем общественного транспорта* с систематическим снижением объемов перевозок и сокращением парка транспортных средств муниципальных перевозчиков. Одновременно повсеместное и широкое распространение получило применение субстандартных (афро-азиатских) перевозочных технологий типа JITNEYS, именуемых в отечественной практике «маршрутными такси».

В ходе реформирования городских транспортных систем были не критически использованы идеи «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» и т. п., которые были сформулированы и опробованы на практике в принципиально более комфортной институциональной среде и принципиально иных транспортно-эксплуатационных условиях. Последующая практика многих городов мира показала, что дерегулирование и свободный доступ в условиях дефицита пропускной способности сети и специфики организации массовых пассажирских перевозок в городских агломерациях нерациональны сугубо в техническом плане.

Среднесетевые скорости сообщения в городах мира (в скобках — количество автомобилей на 1000 жителей)



Следует отметить, что в процессе весьма эффективного взаимодействия ЭГ № 19 с профильными комитетами Государственной Думы был решен один из ключевых вопросов правового регулирования в указанной сфере. Согласно новой редакции статьи 21 Федерального Закона «О безопасности дорожного движения» **«парковочные места в границах населенных пунктов предоставляются на возмездной или безвозмездной основе по решению собственника соответствующей дороги».**

По существу дела эта законодательная новация означает, что ликвидация/сохранение режима Free Parking на городских улицах и дорогах становится теперь компетенцией субъектов РФ и муниципальных образований. Судя по информации, полученной в ходе работы ЭГ № 19 на региональных площадках, принципиальные изменения в регулировании парковочного пространства (и, соответственно, реального управления спросом на пользование улично-дорожной сетью крупнейших городов России) могут произойти уже в 2012 году.

К компетенции федеральной транспортной политики относится преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала. Соответственно, одной из приоритетных целей транспортной политики должна стать установка на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций московского транспортного узла. Анализ фактических и прогнозных данных позволяет утверждать, что **вне этой установки транспортные проблемы Москвы и ближнего Подмосковья становятся неразрешимыми более-менее независимо от объема капиталовложений в инфраструктуру столичного региона.**

В случае принятия сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог в пределах прогнозного горизонта станет реальным использование части средств Федерального дорожного фонда для софинансирования строительства скоростных рельсовых систем в крупнейших городах и агломерациях страны. Аналогичные меры в целях борьбы с транспортными заторами принимались в практике зарубежных стран начиная с 1980-х годов.

Одна из важнейших целей развития транспортных систем городов и агломераций на средне- и долгосрочную перспективу — *увеличение агломерационного радиуса (транспортной доступности) с нынешних 10—15 км до общедоступных в зарубежной практике 50—60 км*. Вопрос является принципиальным с позиций увеличения ареала строительства доступного жилья (в том числе малоэтажного жилья в пригородах). Его решение полностью упирается в темпы развития дорожной сети и, соответственно, принятие/или непринятие жесткого модернизационного сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог.

К компетенции федеральной транспортной политики относится также принятие ряда назревших решений законодательного плана.

- Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:
 - ✓ введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне;
 - ✓ жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта;
 - ✓ установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей (freeways) — инженерно и/или планировочно отграниченных от пятна застройки. Должны быть введены нормативные требования, исключающие сооружение традиционных советских гибридов, то есть многополосных «проспектов» и «шоссе», которые неудобны в качестве улиц и нефункциональны в качестве скоростных магистралей (аналогичные нормы были зафиксированы в нормативной базе крупнейших городов США и других зарубежных стран 50 и более лет назад);
 - ✓ узаконение в планировочной практике:
 - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
 - «зон сглаженного трафика» (traffic calming area; такие зоны организуются в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения, направленных на снижение интенсивности и скорости транспортного потока и одновременно на создание комфортных условий для немоторизованных передвижений).
- Необходим также пересмотр положений действующего транспортного законодательства (в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта») в части отказа от непродуктивных идей «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» применительно к массовым перевозкам общественным транспортом. Одновременно в законодательстве должны быть декларированы стандартные для современной практики развитых стран принципы интегрированных транспортных систем с централизованным планированием маршрутов и расписаний, муниципальным заказом транспортных услуг, сквозными

тарифами, «конкуренций за маршрут» в рамках тендеров, проводимых городским организатором перевозок.

- В развитие упомянутой выше нормы о праве собственника соответствующей дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе федеральный законодатель должен четко декларировать стандартный для современной мировой практики принцип:

свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.

Первый шаг в этом направлении уже сделан: новая редакция статьи 21 ФЗ «О безопасности дорожного движения» сформулирована с учетом рекомендаций Экспертной группы № 19: *«парковочные места в границах населенных пунктов предоставляются на возмездной или безвозмездной основе по решению собственника соответствующей дороги».*

Ключевые меры государственной политики по развитию транспортной системы

Направление: развитие транспортной системы

Автомобильные дороги (цена вопроса до 3—3,3 % ВВП)

Жесткий модернизационный сценарий

(предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей)

- 1) **«Меры доверия»** — система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.
 - a. Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве и приведение в соответствие с практикой стран — членов ОЭСР.
 - b. Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения.
 - c. Внедрение *механизмов экспертного и гражданского контроля* в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ.
- 2) **Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети:** преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвижение в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.
- 3) **Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax»,** то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».
- 4) **Подготовка общественного мнения:** меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев — пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.
- 5) **Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев** — пользователей автомобильных дорог.
- 6) **Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.**

Железнодорожный транспорт (цена вопроса до 1 % ВВП)

Сценарий смешанной стратегии

(основанный на увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций)

- 1) **Поэтапный пересмотр тарифной политики**, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км.
- 2) **Определенное увеличение бюджетных инвестиций** в инфраструктуру железных дорог.
- 3) **Определенное увеличение участия субфедеральных бюджетов** в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях.
- 4) **Включение ряда модернизационных элементов** институционального плана — поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт.

Авиационный транспорт

Сценарий status quo

(сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования)

Реализация системных преобразований, относящихся к сфере законодательства и правоприменительной практики, основанных на имплементации лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

- a. Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
- b. Либерализация правил для авиации общего назначения (АОН).
- c. Построение порядка сертификации в системе организации воздушного движения (ОрВД) на принципах разумной достаточности, в том числе отказ от системы многоуровневой сертификации.
- d. Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства, двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, а также аэропортового и аэродромного оборудования и запасных частей к ним. Отмена действующих таможенных пошлин и введение 0 % ставки НДС при приобретении воздушных судов в России и за рубежом. Отмена тарифных барьеров и упрощение процедур таможенного оформления самолетов и запчастей.
- e. Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах.
- f. Открытие рынка внутренних воздушных линий для компаний с иностранным участием (создание российских дочек крупных международных перевозчиков).
- g. Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение регламентов, принятых в развитых странах.
- h. Развитие практики «мокрого лизинга» ВС (привлечение на условиях долгосрочной аренды ВС, предоставляемых вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием); допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран.

- i. Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

Морской транспорт

Сценарий status quo

(сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования)

- 1) **Преодоление дефицита пропускной способности железных дорог на направлениях к морским портам** и снятии тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.
- 2) **Развитие морских портов**, ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном **за счет частных инвестиций**.

Внутренний водный транспорт

Внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах, но перестает быть предметом федеральной транспортной политики.

Транспортные системы городов и агломераций

Жесткий модернизационный сценарий

(предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей)

1) Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:

- a. Введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне.
- b. Жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта.
- c. Установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей.
- d. Узаконение в планировочной практике:
 - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
 - «зон сглаженного трафика» (в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения).

- 2) **Пересмотр положений действующего транспортного законодательства в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта».**
- 3) **Развитие нормы о праве собственника дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе.**

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по преодолению территориальной разобщенности и развитию транспортной системы

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
1.	Приведение транспортной инфраструктуры в нормативное состояние.	<p>Подготовка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, необходимых для обеспечения возможности заключения комплексных контрактов, включающих проектирование, строительство, ремонт и содержание объекта контракта.</p> <p>Разработка обоснования увеличения доли участия пользователей автомобильных дорог в финансировании содержания автодорожной сети страны.</p> <p>Разработка концепции введения дорожного сбора за пробег автомобилей по сети автомобильных дорог России.</p> <p>Внесение изменений и дополнений в законодательные и нормативные правовые акты в сфере дорожного строительства и содержания автодорог, в т. ч. в действующий регламент закупочной деятельности, технические нормы и правила, сметные нормативы и показатели</p>	<p>Совершенствование практики применения концессионных соглашений в целях развития транспортной инфраструктуры, в том числе направленных на расширение возможных форм заключения подобного рода соглашений в соответствии с мировым опытом.</p> <p>Разработка поправок к Налоговому кодексу Российской Федерации (в части увеличения акцизов на моторное топливо).</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся тарифного регулирования на железнодорожном транспорте (введение инвестиционной составляющей в железнодорожные тарифы).</p> <p>Реализация приоритетных инвестиционных проектов и мероприятий ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных</p>	<p>Приведение объектов инфраструктуры железных дорог в соответствие с требованиями нормативного срока службы.</p> <p>Приведение автодорог в соответствие с требованиями по их транспортно-эксплуатационному состоянию.</p> <p>Обеспечение нормативного состояния судоходных гидротехнических сооружений.</p> <p>Сокращение протяженности автодорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки.</p> <p>Снятие ограничений пропускной способности на участках железнодорожной сети, пользующихся наибольшим спросом.</p> <p>Завершение в полном объеме реализации ФЦП «Развитие</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>стоимости дорожного строительства.</p> <p>Совершенствование нормативно-правовой базы управления государственной собственностью на транспорте, расширения сфер платного использования транспортной инфраструктуры.</p> <p>Разработка методики отбора приоритетных проектов при корректировке финансового обеспечения федеральных целевых программ и Транспортной стратегии.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в сфере обеспечения безопасности транспортной системы России (инфраструктура).</p>	<p>программ, направленных на приведение транспортной инфраструктуры в нормативное и безопасное состояние, усиление наиболее загруженных участков транспортной сети.</p> <p>Реализация приоритетных инвестиционных проектов и мероприятий ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных программ, направленных на развитие на территории России транспортной инфраструктуры международного значения, логистических центров, реализации международных транспортных проектов.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в сфере обеспечения безопасности транспортной системы России (инфраструктура).</p>	<p>транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных программ в части повышения безопасности транспортной системы.</p> <p>Ужесточение контроля за выполнением нормативных требований эксплуатации транспортных средств и транспортной инфраструктуры.</p>
2.	Обеспечение приоритета требований по безопасности при эксплуатации и развитии инфраструктуры и подвижных средств транспорта, обновление парков и обеспечение	Разработка перспективных требований к транспортным средствам, оборудованным бортовыми «интеллектуальными» системами безопасности.	Реализация приоритетных инвестиционных проектов и мероприятий ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных	Приведение парков подвижных средств транспорта в соответствие требованиям нормативного срока службы. Проведение категорирования

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>нормативных сроков службы подвижного состава.</p>	<p>Внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации по ставкам транспортного налога (введение понятия нормативного срока эксплуатации и дифференциация ставок налога в зависимости от срока службы автотранспортных средств).</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся регулирования конкуренции на маршрутах общественного пассажирского транспорта, доступа транспортных компаний, осуществляющих пассажирское перевозки, к транспортной инфраструктуре.</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся доступа транспортных компаний, осуществляющих грузовые перевозки, к транспортной инфраструктуре.</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся регулирования трудовых отношений в сфере воздушного транспорта (разрешение допуска на условиях квотирования пилотов из развитых</p>	<p>программ, направленных на приведение парков подвижных средств транспорта для грузовых перевозок в нормативное и безопасное состояние.</p> <p>Реализация приоритетных инвестиционных проектов и мероприятий ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных программ, направленных на приведение парков подвижных средств транспорта для пассажирских перевозок в нормативное и безопасное состояние.</p> <p>Разработка профессиональных стандартов в сфере транспорта с привлечением представителей рынка труда и вузовского сообщества, в том числе для переориентации образовательных программ в сторону квалификационных требований, задаваемых рынком труда. Разработка механизма обязательного использования профессиональных стандартов при разработке и модернизации программ профессионального образования.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий</p>	<p>объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по требованиям безопасности.</p> <p>Введение в действие профессиональных стандартов в сфере транспорта.</p> <p>Ужесточение контроля за выполнением нормативных требований эксплуатации транспортных средств и транспортной инфраструктуры.</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>стран).</p> <p>Разработка комплекса мер по кадровому обеспечению реализации Транспортной стратегии России на период до 2030 года, включая проект программы по кадровому обеспечению.</p> <p>Создание при Минтрансе России отраслевого совета развития квалификаций при участии представителей бизнеса для координации работ по формированию отраслевых систем поддержки кадрового потенциала, включая вопросы разработки профессиональных стандартов, обновления программ обучения, создания сети центров по сертификации квалификаций.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в сфере обеспечения безопасности транспортной системы России (подвижные средства транспорта).</p>	<p>Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в сфере обеспечения безопасности транспортной системы России (подвижные средства транспорта).</p>	
3.	Обеспечение приоритета требований по экологии при эксплуатации и развитии инфраструктуры и подвижных	Проведение исследований и разработка предложений по повышению энергетической и экологической эффективности,	Комплекс мер, стимулирующих разработку и внедрение автотранспортных средств с экологическими энергоустановками, в	Введение в действие системы мониторинга и оценки экологичности различных видов транспорта.

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	средств транспорта.	<p>снижению энергоемкости транспорта и достижению уровня показателей передовых стран.</p> <p>Подготовка предложений по совершенствованию средств и системы мониторинга и оценки экологичности различных видов транспорта.</p> <p>Внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации по ставкам транспортного налога (дифференциация ставок налога в зависимости от экологического класса автотранспортных средств).</p>	<p>том числе электромобилей и автотранспортных средств с комбинированными энергоустановками.</p> <p>Реализация приоритетных инвестиционных проектов и мероприятий ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» и других федеральных и ведомственных программ, направленных на снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду.</p>	Снижение доли физически устаревших и отработавших нормативный срок службы технических средств.
4.	<p>Развитие наиболее грузонапряженных направлений транспортной сети.</p> <p>Пространственное развитие транспортной сети в сложившихся и новых районах хозяйственного освоения, удаленных и малодоступных регионах.</p> <p>Создание экономически обоснованных резервов пропускной и провозной способности направлений транспортной сети, создание скоростных и высокоскоростных систем для перевозок пассажиров.</p>	<p>Разработка научных основ построения единой транспортной системы страны с учетом федеральной, региональной и муниципальной транспортной инфраструктуры, освоения новых территорий (развивающихся регионов).</p> <p>Разработка обоснования увеличения доли участия пользователей автомобильных дорог в финансировании развития автодорожной сети страны.</p> <p>Разработка поправок к Налоговому кодексу Российской Федерации (в части увеличения акцизов на моторное топливо с целевым назначением</p>	<p>Корректировка Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в соответствии с обновленной Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.</p> <p>Разработка поправок к Налоговому кодексу Российской Федерации в части увеличения акцизов на моторное топливо (с целевым назначением на развитие сети автодорог).</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся тарифного регулирования на железнодорожном транспорте</p>	<p>Внедрение системы мониторинга реализации программ и стратегий в сфере транспорта на всех уровнях государственного управления.</p> <p>Опытное внедрение системы стратегического планирования развития транспортного комплекса на основе транспортно-экономического баланса по грузовым и пассажирским перевозкам.</p> <p>Снятие ограничений пропускной способности на грузонапряженных направлениях железнодорожной сети путем</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>Системная увязка развития транспорта на федеральном и региональном уровнях.</p>	<p>развития сети).</p> <p>Разработка концепции введения дорожного сбора за пробег автомобилей по сети автомобильных дорог России.</p> <p>Разработка Методических рекомендаций по разработке региональных транспортных стратегий (типовая модель) в увязке с целями, задачами и индикаторами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.</p> <p>Разработка Методических рекомендаций по формированию и ведению транспортно-экономического баланса по грузовым и пассажирским перевозкам и разработка предложений по формированию необходимой статистической базы.</p> <p>Разработка методики оценки потребностей в материальных ресурсах для выполнения Транспортной стратегии и их согласования с существующими и перспективными возможностями смежных отраслей.</p> <p>Корректировка системы показателей деятельности Минтранса России, подведомственных ему агентств и службы для полного учета в ней хода</p>	<p>(введение инвестиционной составляющей в железнодорожные тарифы с целевым назначением на развитие сети).</p> <p>Совершенствование нормативно-правовой базы управления государственной собственностью на транспорте в условиях расширения сфер платного использования транспортной инфраструктуры.</p> <p>Проведение исследований по адаптации и освоению инновационных технологий строительства и реконструкции транспортной инфраструктуры; разработка и создание эффективных систем контроля состояния и управления содержанием объектов транспортной инфраструктуры.</p> <p>Разработка стратегий по видам транспорта и региональных транспортных стратегий, интегрированных с целями, задачами и индикаторами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.</p> <p>Разработка и утверждение нормативного и методического обеспечения эффективной организационной модели реализации</p>	<p>расширки «узких мест». Строительство железнодорожных и автодорожных обходов крупных городов.</p> <p>Развитие систем, обеспечивающих скоростные и высокоскоростные перевозки пассажиров.</p> <p>Организация строительства и реконструкции региональных автодорог с софинансированием из федерального бюджета и переводе их в категорию федеральных.</p> <p>Развитие дорожной сети в районах Севера, Сибири, Дальнего Востока и приравненных к ним местностях.</p> <p>Реализация транспортного потенциала Северного морского пути.</p> <p>Усиление транспортного развития и перевалочных мощностей морских портов.</p> <p>Строительство и восстановление аэродромов и</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>реализации Транспортной стратегии.</p> <p>Разработка методики подготовки обзоров (докладов) о ходе реализации Транспортной стратегии.</p> <p>Внесение изменений в нормативные акты, касающиеся полномочий и функций, подведомственных Минтрансу России федеральных агентств и службы (наделение агентств и службы в установленной сфере деятельности дополнительными полномочиями по координации деятельности по управлению реализацией Транспортной стратегии, а также по формированию государственной политики в области приоритетов развития энергосбережения и экологической безопасности).</p> <p>Разработка предложений по совершенствованию системы статистического учета в сфере транспортного комплекса.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.</p>	<p>Транспортной стратегии, включающей в себя комплекс административных и экономических методов мотивации достижения ее целей.</p> <p>Разработка и научное сопровождение автоматизированной информационно-аналитической системы управления реализацией Транспортной стратегии, включая создание классов автоматизированных аналитических систем для различных видов транспорта и транспортного комплекса в целом.</p> <p>Разработка методических основ использования аналитических систем на транспорте и методологии интеллектуального автоматизированного управления транспортными потоками.</p> <p>Разработка методик и регламентов государственного мониторинга совокупных удельных транспортных издержек в конечной цене основных видов национальных товаров и их апробация.</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся организации статистического учета в</p>	<p>взлетно-посадочных площадок для малой авиации.</p> <p>Ввод в опытную эксплуатацию автоматизированной информационно-аналитической системы управления реализацией Транспортной стратегии и других аналитических и управляющих систем транспортного комплекса.</p> <p>Ввод в действие системы государственного мониторинга совокупных удельных транспортных издержек в конечной цене основных видов национальных товаров.</p> <p>Введение в действие системы мониторинга технических и технологических параметров транспортных коридоров и их электронных паспортов.</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			<p>сфере эксплуатации и развития грузового автомобильного транспорта всех форм собственности.</p> <p>Разработка научно обоснованных методик и средств мониторинга существующей структуры парка грузового подвижного состава и обеспеченности потребностей по подвижному составу в целях достижения заданных критериев объема и качества транспортных услуг.</p> <p>Разработка концепции развития социально-значимых региональных и местных перевозок, предусматривающей сбалансированное развитие инфраструктуры (в т. ч. аэропортовой инфраструктуры и авиационной промышленности), а также создания системы государственной поддержки такого решения.</p> <p>Реализация инициатив Минтранса России по либерализации рынка транспортных услуг на пространстве СНГ.</p> <p>Разработка методик и средств мониторинга технических и технологических параметров транспортных коридоров и</p>	

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			<p>разработка и научное обоснование развития этих параметров, обеспечивающих конкурентоспособность транспортных коридоров на уровне мировых аналогов.</p> <p>Разработка типового электронного паспорта транспортного коридора на примере международного транспортного коридора «Восток — Запад».</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.</p>	
5.	<p>Обеспечение доступности и качества транспортных услуг в области грузоперевозок. Стандартизация параметров качества транспортных услуг, регулирование доступа перевозчиков на рынки транспортных услуг грузоперевозок.</p>	<p>Разработка нормативно-правового обеспечения регулирования использования арендуемого железнодорожного подвижного состава как единого вагонного парка.</p> <p>Разработка технических и технологических принципов и моделей интеграции товаротранспортной технологической инфраструктуры всех видов транспорта и грузовладельцев в единую систему, обеспечивающую необходимый объем и качество транспортных услуг.</p>	<p>Разработка проектов законодательных актов, ведомственных нормативных документов, обеспечивающих государственное регулирование доступа хозяйствующих субъектов в сфере грузовых перевозок на рынок транспортных услуг России.</p> <p>Разработка законодательных и нормативных правовых актов, определяющих стандарты качества транспортных услуг в области грузовых перевозок, и программы их</p>	<p>Ввод в действие законодательных актов, ведомственных нормативных документов, обеспечивающих государственное регулирование доступа хозяйствующих субъектов в сфере грузовых перевозок на рынок транспортных услуг России.</p> <p>Ввод в действие законодательных и нормативных правовых актов, определяющих стандарты качества транспортных услуг в</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>Разработка системы добровольной сертификации предприятий транспортного комплекса.</p> <p>Подготовка рекомендаций по использованию эффективных транспортно-технологических систем, направленных на обеспечение доставки грузов «от двери до двери» и «точно в срок».</p> <p>Подготовка рекомендаций, стимулирующих использование контейнерных перевозок для международных, межрегиональных и региональных транспортных потоков.</p> <p>Подготовка аналитических обзоров мирового опыта и основных тенденций развития транспортных систем, рекомендаций и оценки ограничений по использованию высокоэффективных транспортных технологий в России с использованием современных методов стратегического анализа и моделирования.</p> <p>Разработка концепции развития экспедиторской деятельности в Российской Федерации.</p>	<p>развития.</p> <p>Разработка законодательных и нормативных документов, определяющих ответственность за выполнение контрактных обязательств по объему и качеству транспортных услуг в сфере грузовых перевозок.</p> <p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся организации статистического учета в сфере эксплуатации и развития грузового автомобильного транспорта всех форм собственности.</p> <p>Разработка модели рынка транспортных услуг для потребностей всех секторов экономики.</p> <p>Реализация на федеральном, региональном и муниципальном уровнях экспериментальных пилотных проектов, направленных на отработку и последующее внедрение инновационных транспортных технологий и систем, а также их нормативно-правовой базы и стандартов, необходимых для обеспечения доступности и качества транспортных услуг в области</p>	<p>области грузовых перевозок, и программы их развития.</p> <p>Ввод в действие законодательных и нормативных документов, определяющих ответственность за выполнение контрактных обязательств по объему и качеству транспортных услуг в сфере грузовых перевозок.</p> <p>Организация статистического учета в сфере эксплуатации и развития грузового автомобильного транспорта всех форм собственности.</p> <p>Ввод в действие системы мониторинга существующей структуры парка грузового подвижного состава и обеспеченности потребностей по подвижному составу в целях достижения заданных критериев объема и качества транспортных услуг.</p> <p>Внедрение средств мониторинга и государственных методов регулирования, обеспечивающих содействие увеличению доли участия</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			<p>грузоперевозок. Выполнение пилотных проектов по отработке высокоэффективных транспортных технологий межрегиональных автотранспортных конвейеров, оптимизации движения товарных масс на муниципальном уровне, использованию внутреннего водного транспорта на рынке транспортных услуг.</p> <p>Внедрение технологий контейнерных перевозок для международных, межрегиональных и региональных транспортных потоков.</p> <p>Разработка научно обоснованных методик и средств мониторинга существующей структуры парка грузового подвижного состава и обеспеченности потребностей по подвижному составу в целях достижения заданных критериев объема и качества транспортных услуг.</p> <p>Выполнение комплекса научных исследований и создание единой информационной среды технологического взаимодействия различных видов транспорта, участников транспортного процесса, таможенных и других государственных контрольных</p>	<p>российских транспортных организаций в перевозках отечественных экспортных и импортных грузов.</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			органов.	
6.	<p>Обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения. Стандартизация параметров качества транспортных услуг в области пассажирских перевозок.</p> <p>Регулирование доступа перевозчиков на рынки транспортных услуг для населения.</p>	<p>Разработка научного обоснования системы минимальных социальных транспортных стандартов для населения.</p> <p>Разработка концепции межведомственной программы реализации минимальных социальных транспортных стандартов.</p> <p>Разработка технологических принципов и моделей интеграции видов пассажирского транспорта для обеспечения мультимодальной транспортной доступности территорий и качества транспортных услуг для населения.</p> <p>Подготовка рекомендаций по использованию эффективных транспортно-технологических систем, обеспечивающих повышение доступности и качества транспортных услуг для различных категорий населения, проживающего на различных территориях.</p> <p>Разработка концепции развития социально-значимых региональных и местных перевозок, предусматривающей сбалансированное развитие инфраструктуры (в т. ч. аэропортовой</p>	<p>Разработка поправок в законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся регулирования конкуренции на маршрутах общественного пассажирского транспорта, доступа транспортных компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, к транспортной инфраструктуре.</p> <p>Разработка проектов законодательных актов, ведомственных нормативных документов, обеспечивающих государственное регулирование доступа хозяйствующих субъектов в сфере пассажирских перевозок на рынок транспортных услуг России.</p> <p>Разработка законодательных и нормативных правовых актов, определяющих стандарты качества транспортных услуг в области пассажирских перевозок.</p> <p>Разработка законодательных и нормативных документов, определяющих ответственность за выполнение контрактных обязательств по объему и качеству транспортных услуг в сфере</p>	<p>Внедрение нормативно-правового механизма, обеспечивающего выполнение контрактных обязательств по объему и качеству транспортных услуг.</p> <p>Реализация модели рынка транспортных услуг для населения, обеспечивающей реализацию транспортных стандартов для населения по прогрессивной шкале (постепенное повышение доступности и качества транспортных услуг, модель коммуникаций всех видов пассажирского транспорта, соответствующий подвижной состав, покупательская способность, ценовая доступность, стандарт по периодичности транспортного обслуживания для каждого населенного пункта).</p> <p>Выполнение программы реализации минимальных социальных транспортных стандартов.</p>

№ пп	Мероприятие	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>инфраструктуры и авиационной промышленности), а также создания системы государственной поддержки такого решения.</p> <p>Разработка основ нормативной правовой базы допуска автотранспортных предприятий к инфраструктуре предоставления транспортных услуг для населения.</p> <p>Комплекс мер по формированию общественного мнения об общесоциальных преимуществах использования общественного транспорта по сравнению с личным автомобилем.</p>	<p>пассажирских перевозок.</p> <p>Ускоренное развитие общественного пассажирского транспорта.</p> <p>Разработка обзора (доклада) о реализации мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года в сфере развития пассажирского транспорта.</p>	
7.	Развитие и внедрение интеллектуальных транспортных систем (ИТС).	<p>Разработка концепции развития интеллектуальных транспортных систем в целях повышения безопасности и экологичности транспортных систем, повышения эффективности использования существующей транспортной инфраструктуры, повышения доступности и качества транспортных услуг для населения и хозяйствующих субъектов Российской Федерации.</p>	<p>Создание нормативной базы (стандартов и технических регламентов) разработки ИТС и взаимодействия ИТС. Разработка программы «Развитие интеллектуальных транспортных систем в Российской Федерации».</p>	<p>Внедрение интеллектуальных транспортных систем во всех городах-миллионниках России.</p>

Глава 16

Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики

Основные выводы и рекомендации:

- *В электроэнергетике вновь наблюдается высокая концентрация генерирующих активов. Многие генерирующие компании и холдинги имеют на оптовом рынке исключительное положение в регионах, уровень концентрации продолжает увеличиваться.*
- *Отсутствует целостное регулирование отрасли, с оценкой последствий решений для смежных рынков. Доходность частных тепловых генерирующих мощностей в реальном выражении снижается, а государственных сетевых, гидро- и атомных активов выросла в разы. Такой подход подрывает доверие инвесторов.*
- *Необходимо обеспечение реальной конкуренции на розничном рынке параллельно с усилением регламентации деятельности гарантирующих поставщиков. В противном случае возможно появление разрывов в платежах.*
- *Потенциал роста цен на электро- и теплоэнергию исчерпан, теперь необходимо повышение эффективности — в первую очередь, инфраструктурных составляющих.*
- *Отрасли необходим новый план развития и новая система регулирования: переход на долгосрочные методы; развитие конкурентных отношений; устранение перекрестного субсидирования; повышение клиентоориентированности компаний, развитие современных и удобных для потребителей методов обслуживания. Необходимо убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа, довести до конца либерализацию оптового рынка, развивать торговлю по прямым договорам. В сетях необходимо включение объектов в инвестпрограмму только при наличии заказчика или в рамках органического роста спроса, оплата доходности и возврат инвестиций должны происходить только за реально востребованные объекты.*
- *Сценарии развития отрасли предусматривают рост расходов федерального бюджета на 60—80 млрд руб. в год до 2020 года, реализация предложенной программы приватизации способна принести бюджету до 300 млрд руб. дохода.*

1. Анализ ситуации, основные вызовы

1.1. Состояние отрасли, ценовые диспропорции

В 2010 году потребление электроэнергии в России возросло по сравнению с 2009 г. на 4,54 % (1021,48 млрд кВт.ч). Высокий рост электропотребления в 2010 г. связан как с выходом экономики страны из кризиса, так и с погодными условиями. Установленная мощность электростанций в 2010 г. достигла 220,3 млн кВт, в том числе 214,9 млн кВт в составе ЕЭС России, что на 20,5 млн кВт превысило показатель 1990 г. При этом максимум нагрузки ЕЭС России 1990 года в постсоветский период превышен не был.

Основными видами топлива для предприятий электроэнергетики в сфере централизованного энергоснабжения остаются газ (около 70 %) и уголь (около 27 %). Резервное топливо для большинства генерирующих компаний — мазут. В 2010 г. поставка газа возросла на 7,8 %, угля — на 10,4 %.

Инвестиции государственных энергетических компаний в 2010 г. составили 602 млрд руб. (+35 %). Несмотря на обширные инвестиционные программы *угрожающее старение основных фондов сохраняется*. По оценочным данным, физический износ основных фондов в целом по России составляет: котельных — 54,2 %, трансформаторных подстанций — 57,4 %, тепловых сетей — 57,8 %, электрических сетей — 51,32 %. Степень износа объектов электро- и теплоэнергетики в настоящее время по отдельным территориям достигает 70—80 %.

Уровень износа оборудования и необходимость повышения энергоэффективности отрасли требуют вывода из эксплуатации в ближайшие 20 лет 67,7 ГВт мощностей, в том числе на ТЭС — 51,2 ГВт и на АЭС — 16,5 ГВт. Демонтаж оборудования в варианте активного обновления электроэнергетики требуется в объеме 118,3 ГВт.

Все это отражается на уровне надежности работы отрасли и качества ресурсоснабжения потребителей. В настоящее время этот уровень в России в десятки раз ниже, чем в европейских странах.

Динамика *тарифа на электроэнергию (э/э) ТЭС* в основном определяется динамикой цен на газ, при этом заметно запаздывание реакции на кризис, вызванное годичным циклом тарифного регулирования.

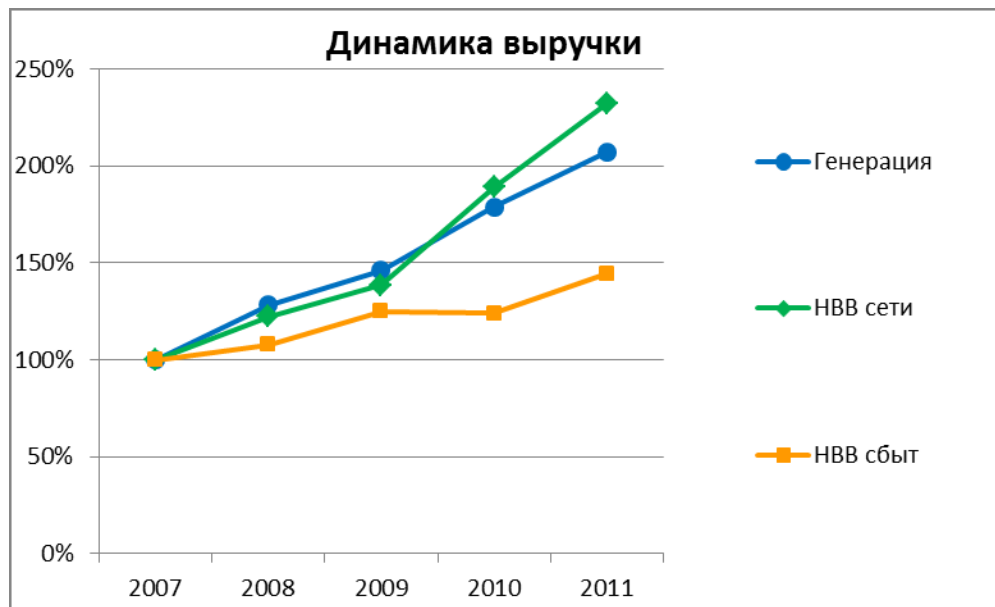
Цена на мощность ТЭС в 2007—2010 гг. остается регулируемой (тариф). В 2011 для большого количества тепловых станций также введены регуляторные ограничения на цену мощности, отменена индексация цены на мощность по сравнению с 2010 г. Рост тарифа на мощность (в расчете на кВтч выработки станций) в 2009 г. обусловлен падением выработки в связи с кризисом.

Динамика нерегулируемой цены э/э (цена РСВ) корректно отражает конъюнктуру спроса и предложения на рынке: наблюдается значительное падение цены в кризис 2009 г. несмотря на прирост цен на газ и рост нерегулируемой цены в последующие годы, отражающий рост потребления и цены на газ.

Рост среднотпускной цены АЭС и ГЭС РусГидро обусловлен ростом либерализации рынка. При этом в последние годы инвестиционная составляющая их тарифа снижается и по существу компенсируется за счет роста либерализации.

Динамика выручки по предприятиям отрасли показывает, что *наибольший рост за последние годы приходится на сетевую составляющую*.

Динамика выручки по электроэнергии (мощности) по первой и второй ценовой зоне (2011 — прогноз)



Как показал анализ данных по *тарифам в сфере теплоснабжения* в субъектах РФ в 2006—2011 гг., средний тариф на тепловую энергию для конечных потребителей в среднем по субъектам РФ возрос с 379 до 782 руб./Гкал.

В конечном тарифе на тепловую энергию стоимость производства тепловой энергии в среднем составляет более 70 % (в том числе на ТЭЦ — 64 %), стоимость передачи тепловой энергии — около 20 %. При этом структура конечного тарифа меняется в сторону увеличения сетевой составляющей.

Анализ данных по тарифам на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ и котельных в субъектах РФ в 2011 г. показал, что в среднем *тарифы на тепловую энергию на коллекторах котельных превышают тарифы ТЭЦ на 74 %* (разброс по регионам от 20 % в Ставропольском крае до 410 % в Архангельской области).

Анализ динамики изменения средних по регионам тарифов на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ и котельных в 2006—2011 гг. показал их неравномерное изменение. Превышение среднего тарифа на тепловую энергию на коллекторах котельных над средним тарифом на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ в это время колебалось в пределах 55—83 %

В среднем по регионам условный тариф на оказание услуг по передаче тепловой энергии за период 2006—2011 гг. вырос со 160 руб./Гкал до 298 руб./Гкал. Разброс условного тарифа на оказание услуг по передаче тепловой энергии по анализируемым субъектам РФ составил от 50,9 до 781,6 руб./Гкал. В среднем по регионам уровень тепловых потерь за период 2006—2011 гг. увеличился с 13,5 до 16,1 %.

Ценовые диспропорции

Цены и тарифы на электроэнергию	Рост цен с 2007 года, в %
Цена для потребителя	93
Тариф ФСК	180
Тариф РСК	111
Тариф РусГидро	191
Тариф АЭС	84
Тариф ТЭС	92
Цена на газ	111
Цена на топливо	104

Следствие такой ситуации — падение инвестиционной привлекательности ТЭС, у которых рост тарифа отставал от роста цены топлива.

Сильный рост сетевого тарифа и инвестиционных возможностей сетей сопровождается отсутствием у них должной мотивации и способности «переварить» инвестиции. Оценочная «эффективность» расходования инвестиций — половина от потраченных средств. Бесконтрольное поведение мелких региональных и муниципальных сетей под крышей «единого котла» приводит зачастую к выводу денег из отрасли.

Конечные цены как на электроэнергию, так и на тепло практически исчерпали потенциал роста. Ситуация подошла к порогу готовности потребителей отсоединяться как от тепловых, так и от электросетей и строить собственные тепловые и генерирующие мощности. Развитие событий по такому сценарию приведет к удорожанию электроэнергии и тепла для остающихся потребителей и к еще большему росту цен.

Поскольку стимул к отсоединению выше для крупных потребителей, *электроэнергетики «выдавливают» рост цен на низкое и среднее напряжение, на котором снабжаются мелкие и средние потребители (малый и средний бизнес).* Именно там происходят нетерпимые явления с ростом конечных цен до 5—6 рублей. На этом слое потребителей сходятся все недоработки системы: там более всего растет сетевой тариф (его вклад в конечную цену превысил 55 %), там увеличивается и фактическая маржа сбытовых компаний — гарантирующих поставщиков.

В электроэнергетике наблюдается высокая концентрация генерирующих активов, в силу которой многие генерирующие компании и холдинги имеют на оптовом рынке исключительное положение в отношении ряда регионов.

Основная неэффективность кроется в инфраструктурных составляющих: тепло- и электросетях. С одной стороны, там нужны масштабные инвестиции, с другой, там сначала необходимо выстроить мотивации и систему эффективного расходования средств.

1.2. Основные вызовы и риски

В целом ситуация в отрасли характеризуется одновременным негативным влиянием нескольких факторов:

- с 2007 года у потребителей цена выросла более чем в два раза, а существенных улучшений (модернизации, повышения надежности и т. д. не происходит);
- в основном цена выросла на низком напряжении, то есть для малого и среднего бизнеса;
- субъекты отрасли не имеют стимулов для модернизации, капитализация компаний падает, частные собственники готовы продавать активы;
- нет целостного управления ситуацией в электро- и теплоэнергетике. Решения принимаются (или не принимаются) без учета последствий для смежных участков и отрасли в целом.

Основная причина происходящего — отсутствие целостного регулирования отрасли, при котором все решения увязывались бы между собой с оценкой последствий для смежных рынков. В результате такого подхода доходность тепловых генерирующих мощностей (в основном частных) за последние несколько лет не только не выросла, но в реальном выражении снижается, в то время как государственные компании (сетевые, гидро- и атомные) увеличили свою доходность в разы. Тенденция к ускоренному росту тарифов государственных компаний при сдерживании доходности частных подрывает доверие инвесторов. Все тарифные составляющие цены в отрасли (кроме платы за мощность тепловой генерации) выросли в 2—3 раза, в то время как либерализованная цена электроэнергии лишь «отслеживала» рост цены на газ и даже снижалась в период кризиса.

В результате частные инвесторы в отрасли готовы к продаже своих активов (даже с потерей стоимости) государственным компаниям (что свидетельствует не только об отсутствии у них стимулов к модернизации и развитию, но и о негативной оценке перспектив бизнеса в принципе). Продолжение повышения концентрации генерирующих активов угрожает эффективному функционированию оптового рынка. Отсутствие стимулов у владельцев генерирующих компаний к модернизации существующих мощностей может привести к ухудшению состояния «старых» мощностей и к необходимости либо увеличить тариф для них, либо к значительному выводу таких мощностей из эксплуатации.

Происходит пересмотр принятых тарифных решений, являющийся естественным следствием роста тарифов, незавершенности преобразований и неэффективности регулирования.

Развитие ситуации в отрасли не соответствует планам Правительства. *Фактически отрасль переживает переломный момент: часть потребителей уже готова отсоединяться как от тепловых, так и от электросетей и строить собственные тепловые и генерирующие мощности.* Развитие событий по такому сценарию приведет к удорожанию электроэнергии и тепла для остающихся потребителей и к еще большему росту цен.

Отсутствие либерализации розничного рынка привело к монополии сбытов-гарантирующих поставщиков и росту фактических платежей потребителей за счет штрафов, объемов оплачиваемой мощности, манипулирования с ценами трансляции, в том числе за счет числа часов использования мощности, и пр. Фактическая цена выше отчетной в среднем примерно на 5—7 %.

Сдерживание тарифов на тепло привело к тому, что когенерация вместо того, чтобы быть самой эффективной, модернизироваться и развиваться, является самой убыточной и непривлекательной.

Отсутствие стабильности правил, корректировка ранее принятых решений подорвали всякое долгосрочное планирование и стремление к повышению эффективности. А фактический рост доходности государственных компаний при падении доходности частных компаний подрывают доверие инвесторов.

С учетом роста концентрации генерирующих активов конечный потребитель остается без всякой защиты как со стороны государства, так и со стороны рынка. А отрасль постепенно теряет стимулы для модернизации существующих мощностей. Такая ситуация угрожает эффективному функционированию оптового рынка, может привести к значительным нарушениям в энергобалансе: ухудшению состояния «старых» мощностей и даже значительному выводу таких мощностей из эксплуатации.

Существенные ограничения на развитие отрасли накладывает незавершенный характер преобразований, осуществляемых в ней Правительством Российской Федерации, в том числе:

- из-за незавершенности построения либерализованного рынка мощности отсутствуют инвестиционная привлекательность генераторов и стимулы к модернизации и развитию;
- из-за перевода на РАБ-регулирование сетей в отсутствие системы оценки инвестиционных программ и качества и надежности их услуг, а также из-за отсутствия целостной системы оценки уровня тарифов мелких сетевых компаний произошел резкий рост сетевого тарифа с завышением инвестиционной программы и без должной эффективности расходования полученных инвестиционных средств;
- из-за отсутствия либерализации розничного рынка возник «монополизм по закону» сбытовых компаний — гарантирующих поставщиков с увеличением их реальной сбытовой надбавки в несколько раз выше ее регулируемого уровня;
- из-за сдерживания тарифа на тепло и доходности генерирующих компаний полностью нарушены стимулы в части когенерации, что должно было быть одним из основных преимуществ российской электроэнергетики с ее высоким уровнем централизованного теплоснабжения.

2. Возможные сценарии государственной политики

Рассматривается возможность реализации двух ключевых сценариев развития отрасли: инерционного и оптимального.

Инерционный сценарий

- На оптовом рынке сохраняется существующая система конкуренции по электроэнергии и оплаты всей генерирующей мощности.
- Строительство и модернизация новых мощностей будут вестись исключительно на основе договоров предоставления мощности.
- На розничном рынке продолжается снабжение потребителей исключительно через гарантирующих поставщиков, число субъектов оптового рынка расти не будет.
- Учитывая давление со стороны крупного бизнеса, произойдет увеличение переноса перекрестного субсидирования с крупного бизнеса на малый и средний, при этом общий объем перекрестного субсидирования не уменьшится.
- Концентрация генерирующих компаний будет продолжать расти, причем преимущественно за счет роста компаний, подконтрольных государству.
- Методики сетевого тарифообразования не изменятся.

Реализация такого сценария приведет к следующим последствиям:

- Без изменения тарифообразования на тепло, производимое на ТЭЦ, когенерирующие станции, несмотря на свою технологическую эффективность, не будут экономически эффективны, что может привести к их ускоренному выводу из эксплуатации.
- Вывод генерирующих мощностей потребует увеличения объемов договоров предоставления мощности, существенно более дорогих, чем стоимость существующей мощности.
- Объекты в новых договорах предоставления мощности будут планироваться на основе административных процедур. В результате не все объекты будут впоследствии реально востребованы. Увеличение строительства новых мощностей на внерыночных основаниях уменьшит конкурентоспособность действующих мощностей и ускорит их вывод из эксплуатации.
- Увеличение объемов строительства по договорам предоставления мощности и, как следствие, увеличение нагрузки на крупный бизнес усилит тенденции к собственному строительству мощностей в попытках снизить свои обязательства по оплате договоров предоставления мощности.
- В силу продолжения политики сдерживания тарифов для населения и роста конечной цены за счет продолжения роста как сетевого тарифа, так и стоимости оптового рынка перекрестное субсидирование будет продолжать расти.

В результате мы получим сохранение ситуации увеличения стоимости энергоснабжения для потребителей, не способных технически обеспечить себе отдельное энергоснабжение при снижении его качества, и увеличение доли субъектов, решающих свои проблемы энергообеспечения как в теплоснабжении, так и в электроснабжении за счет собственных инвестиций, перенося бремя оплаты системы в целом на остальных потребителей.

Оптимальный сценарий

- Создается единый федеральный орган исполнительной власти (Агентство энергетического развития), отвечающий за развитие отрасли целиком, который не будет подчинен только соображениям макроэкономической стабильности, но будет также учитывать необходимость преодоления инфраструктурного отставания.
- Следует открыть широкомасштабную конкуренцию на розничном рынке. Уровень розничных цен таков, что конкуренция неизбежно приведет к давлению на гарантирующих поставщиков и снижению конечных цен и сбытовой маржи. Нужно перевести закупку электроэнергии гарантирующими поставщиками в форму закупок на организованных торгах.
- На розничном рынке конкуренция игроков последовательно защищается и стимулируется государством. При текущем уровне цен конкуренция неизбежно приведет к давлению на гарантирующих поставщиков и снижению сбытовой надбавки.
- На оптовом рынке снимаются различия в условиях инвестирования на АЭС, ГЭС и ТЭС. Затраты на инвестиции любых игроков должны отбиваться только после ввода объектов через нерегулируемые цены. Доходность и возврат капитала получают только реально востребованные объекты.
- Доводится до конца либерализация оптового рынка. Появляется справедливая оценка стоимости генерации и реальные стимулы к модернизации генерирующих мощностей.
- Инвестиционные программы защищаются от неэффективных трат за счет включения в них исключительно объектов «органического» роста. Используется нормирование затрат на основе бенчмаркинга и обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений.
- После формирования полноценной, способствующей экономическому росту модели регулирования отрасли осуществляется масштабная приватизация государственных энергоактивов.

В теплогенерации и теплоснабжении

- Вводятся нерегулируемые тарифы на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной. Текущий уровень тарифов местами уже превышает этот уровень.
- Создается программа инвестирования в теплосети по принципу функционирования Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций.

- В поставке населению тепла и электроэнергии ключевым становится понятие дотируемой социальной нормы потребления. Остальное потребление переводится на покупку по реальным (рыночным) ценам.

В рамках реализации данного сценария будут обеспечены:

- Внедрение реальной и технологически достаточно просто реализуемой конкуренции за потребителя на розничном рынке среди энергосбытовых компаний, в том числе гарантирующих поставщиков.
- Создание инфраструктуры и правил торговли для развития всех видов двусторонних договоров: физических, финансовых, торговли производными инструментами — стандартизованными контрактами.
- Замена централизованного конкурентного отбора мощности двусторонними отношениями по покупке мощности и электроэнергии и постфактумной оплатой мощности в объеме превышения потребления над покупкой по двусторонним договорам.
- Усиление вовлеченности потребителей в процесс формирования цен и условий поставки электроэнергии (мощности) как при помощи развития двусторонних договоров, так и при помощи развития торговли управляемым потреблением (добровольным ограничением нагрузки).
- Изменение принципов функционирования и регулирования гарантирующих поставщиков, основным функционалом которых будет являться простейшее транслирование результатов закупки электроэнергии у поставщиков потребителям, организация эффективного биллинга и сбора платежей при долгосрочном регулировании необходимой валовой выручки и соблюдении требований по надежности и качеству оказываемых услуг.
- Повышение эффективности работы сетевых организаций и сдерживание в связи с этим необоснованного роста конечных цен, не подкрепленного реальным ростом качества и надежности обслуживания населения.

Необходимо подчеркнуть, что предлагаемые изменения на оптовом и розничном рынке жестко связаны и должны осуществляться одновременно. Нецелесообразно осуществлять изменения на оптовом рынке без развития конкуренции на розничном рынке и наоборот.

3. Меры отраслевого регулирования для реализации предпочтительного сценария

(подробнее см. в Приложении)

Конечные цены как на электроэнергию, так и на тепло практически исчерпали потенциал роста. При этом наиболее значительные потери энергосистема продолжает нести от ухудшения качества работы инфраструктурных составляющих: тепло- и электросетей. Здесь необходимо последовательно решить две задачи: сначала выстроить мотивации и систему эффективного расходования средств, а затем привлечь в их модернизацию масштабные инвестиции.

Нужно изменить правила розничного рынка электроэнергии, разрешив потребителям розничного рынка вступать в прямые взаимоотношения с поставщиками оптового рынка.

На оптовом рынке

- Убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа и приравнять их к ТЭС. Затраты на инвестиции должны отбиваться только после ввода объектов.
- Довести до конца либерализацию оптового рынка. Появится справедливая оценка стоимости генерации и реальные стимулы к модернизации.
- Ввести и развивать торговлю по прямым договорам на электроэнергию с мощностью между потребителями и поставщиками оптового рынка, обеспечив тем самым либерализацию торговли не только электроэнергией, но и мощностью.
- Обеспечить давление на цены оптового рынка со стороны потребителей, введя механизм конкурсной (аукционной) закупки гарантирующими поставщиками электроэнергии и мощности по прямым договорам, заключаемым по итогам проведения конкурса (аукциона).
- Отказаться от принципа оплаты всей генерирующей мощности оптового рынка, перейдя к оплате востребованной мощности с одновременным переносом бремени содержания резерва с потребителей оптового рынка на поставщиков.
- Обеспечить возможность торговли поставщиков резервами генерирующих мощностей.
- По мере становления торговли по прямым договорам, которая выступит естественным стабилизатором цен на розничном рынке, усилить ценовые сигналы на рынке на сутки вперед, стимулирующие работу генераторов в пиковые часы, за счет ослабления ограничений, наложенных на рынок на сутки вперед.
- В сетях сформировать режим регулирования тарифов, стимулирующий эффективность инвестиционной деятельности сетевых компаний и повышение качества и надежности обслуживания потребителей. Дополнительные стимулы к повышению эффективности должны сформироваться в процессе реализации программы приватизации сетевых компаний.
- Возврат капитала платить только за объекты, которые оказались реально востребованными. По срокам и объемам оплаты доходности необходимо провести детальное обсуждение целесообразности отказа от начисления доходности с начала осуществления инвестиций с учетом возможного влияния на увеличение стоимости заимствования и рисков падения кредитоспособности компаний.
- В инвестиционную программу, помимо проектов, связанных с обеспечением надежности и качества, достижением энергоэффективности, включать только объекты в размере «органического» роста спроса (в пределах темпов роста потребления электроэнергии населением и малыми и средними предприятиями с учетом их развития). Любые дополнительные объекты, в том числе под крупных потребителей, — только при наличии конкретного заказчика (бизнес или федеральные, региональные, местные власти), который отвечает деньгами, если объект оказался невостребованным.
- Ввести нормирование затрат и обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений. При этом учитывать результаты бенчмаркинга в сопоставимых условиях.

В сетях

- Доходность и возврат инвестиций платить только за объекты, которые оказались реально востребованными.
- В инвестиционную программу помимо проектов, связанных с обеспечением надежности и качества, достижением энергоэффективности, включать только объекты в пределах «органического» роста спроса. Любые дополнительные объекты включать лишь при наличии конкретного заказчика (бизнес или местные власти), который отвечает деньгами, если объект оказался не востребованным.
- Ввести нормирование затрат и технологический аудит. При этом учитывать результаты бенчмаркинга.
- Необходимо приватизировать операционные компании Холдинга МРСК, обеспечив при этом либо схему участия акционеров головной компании Холдинга в распределении доходов от продажи акций операционных компаний, либо схему, позволяющую акционерам головной компании конвертировать свои акции в акции операционных компаний перед их продажей.

В области теплоснабжения

- Ввести нерегулируемые тарифы на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной. Текущие тарифы местами уже превышают этот уровень.
- Создать программу инвестирования в теплосети по принципу Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций. Без этого ресурсов в тарифах на инвестиции в теплосети не хватит без значительного роста тарифов.
- Соинвестирование в тепловые сети со стороны государства проводить только в случае наличия комплексного проекта повышения эффективности работы тепловых узлов, отдавая приоритет теплоснабжению от источников когенерации тепло- и электроэнергии.

В поставке населению тепла и электроэнергии

- Принять программу радикального сокращения перекрестного субсидирования, сопровождая ее программой, в которой необходимо скомбинировать введение социальной нормы потребления, дотации малообеспеченным (сначала через сбытовые компании, а впоследствии адресные) и частичную легализацию перекрестного субсидирования.
- Частичная легализация перекрестного субсидирования может потребоваться в том случае, если тариф в рамках социальной нормы будет слишком высок.

Предлагаемые меры

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
Открытие и развитие конкуренции в розничном рынке	Изменения в правила оптового и розничного рынка электроэнергии	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
Изменение правил деятельности гарантирующих поставщиков	Изменения в правила оптового и розничного рынка электроэнергии	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
	Обязательные конкурсные закупки по двусторонним договорам	Подготовка инфраструк туры закупок	1 января 2013 года — начало проведения торгов		
	Переход на долгосрочное регулирование сбытовой надбавки	Принятие НПА	Внедрение новых правил установления надбавки		
Переход на одноставочное ценообразование на оптовом рынке. Отказ от конкурентных отборов мощности как инструмента ценообразования на мощность. Развитие двусторонних договоров	Изменения в правила оптового и розничного рынка электроэнергии	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
Отказ от финансирования инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа. Приравнивание условий их инвестирования к ТЭС.	Изменения в правила оптового и розничного рынка электроэнергии	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
Изменение РАБ-регулирования электросетевого комплекса: — доходность и возврат капитала — только за объекты, которые востребованы по факту;	Изменения в правила ценообразования, правила формирования инвестиционных программ	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
	Выбор компаний, осуществляющих технический	Создание списка	Заключение договоров с		Нет

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
<p>— в инвестиционную программу включать только объекты в размере «органического» роста;</p> <p>— дополнительные объекты, в том числе под крупных потребителей, строятся только при наличии конкретного заказчика (бизнес или местные и региональные власти), которые отвечают деньгами, если объект оказался невостребованным;</p> <p>— введение нормирования затрат на основе бенчмаркинга;</p> <p>— обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений</p>	аудит	компаний	компаниями		
	Создание базы данных для нормирования, бенчмаркинга	Создание базы данных	Применение информации из базы данных		Нет
Приватизация сетевых объектов	Формирование списка компаний для приватизации. Разработка плана-графика	Подготовка решений по приватизации	Начало приватизации		Доп. доход от продажи активов. ~ 200—300 млрд руб.
Переход на нерегулируемые тарифы на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной	Изменения в правила ценообразования на тепловую энергию	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет
Создание программы инвестирования в теплосети по принципу Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций	Создание Фонда модернизации теплоснабжения	Принятие Федерального закона о создании Фонда развития теплоснабж	Создание строки в Федеральном бюджете		~ 30 млрд руб. в год

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий для бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.	
		ения			
Введение социальной нормы потребления и ее дотирование из бюджета. Перевод остального потребления на покупку по реальным (рыночным) ценам	Выделение средств в бюджете Создание механизма распределения средств дотируемому населению	Принятие Постановления Правительства по механизму распределения средств населению	Создание строки в Федеральном бюджете		30—50 млрд руб. в год
Создание единого федерального органа, отвечающего за развитие отрасли целиком, подчиненного Президенту Российской Федерации или Госдуме Российской Федерации (единый регулятор)	Разработка структуры и функция единого регулятора Принятие необходимых НПА	Принятие НПА	Начало функционирования единого регулятора		Нет

Глава 17

Преодоление информационной разобщенности

Основные выводы

- В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.
- Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровне доступности ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.
- В отрасли связи необходим отказ от регулирования абонентских цен, развитие конкуренции, снижение административных барьеров (в том числе через унификацию лицензий и бюрократических помех при предоставлении радиочастот).
- На повестку дня встает вопрос о прекращении регулирования абонентских тарифов на услуги общедоступной электросвязи нынешних естественных монополистов, с оставлением за ними как за существенными операторами обязанностей, предусмотренных ФЗ «О связи» и возложением на них дополнительных обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к своей инфраструктуре, а также устранение подзаконных запретов на прямой пропуск телефонного трафика, вынуждающих других операторов потреблять их услуги по пропуску трафика как посредников.
- Внедрение универсальной услуги связи целесообразно, прежде всего, в труднодоступных, удаленных и малонаселенных регионах. В ее состав должны быть включены подвижная связь и широкополосный доступ (ШПД) в сеть Интернет.
- Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата. Не улучшилось межведомственное электронное взаимодействие, темпы перехода государственных органов и органов местного самоуправления к предоставлению госуслуг в электронном виде неудовлетворительны. Не решены задачи создания и интеграции информационных систем всех ветвей и уровней власти на технологической платформе электронного правительства.
- Объем необходимых бюджетных средств на информационно-коммуникационные мероприятия до 2020 года — 1211,2 млрд руб. (подробнее см. в Приложении).

1. Анализ ситуации, основные вызовы и тенденции развития рынка информационно-коммуникативных технологий

Темпы роста рынка информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в 2002—2008 гг. были одними из самых высоких в мире и составляли в среднем более 20 % в год. В 2007 году Россия стала *второй в мире страной по темпам роста потребления ИКТ* и услуг в этой сфере. Во многом это было обусловлено накопленным в период СССР отставанием и, как следствие, крайне низким первоначальным уровнем использования ИКТ и высоким спросом на них.

К *благоприятным факторам* развития российского рынка ИКТ относятся: рост доходов населения, высокий базовый уровень образования населения, а также наличие технологической инженерной элиты, сформированной еще в советский период.

В числе *неблагоприятных* факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.

Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровне доступности ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.

Достигнутые на сегодня результаты не позволяют России преодолеть существующее отставание в информационной сфере от ведущих мировых держав, а в отдельных случаях это отставание только увеличивается. Так, по данным международных рейтингов интегральные позиции России в области развития информационного общества неуклонно снижаются.

Позиция страны в Индексе готовности к сетевому миру, формируемом Всемирным экономическим форумом (The Network Readiness Index, World Economic Forum) с 2007 года снизилась с 72-го до 77-го места, а в Индексе экономики знаний, вычисляемом Всемирным банком (Knowledge Economy Index), изменилось с 61 на 60 место.

Вместе с тем, по отдельным направлениям, прежде всего, инфраструктурным, наблюдается определенный прогресс позиций России в соответствующих рейтингах. Так, в Индексе развития ИКТ Международного союза электросвязи (ICT Development Index, International Telecommunication Union) с 2002 по 2008 год позиция России выросла с 52 до 46 места.

Также сохраняется существенная *диспропорция по уровню развития ИКТ между отдельными регионами*.

Так, по интегральному показателю развития ИКТ-инфраструктуры, вычисляемому по Индексу готовности регионов России к информационному обществу (Институт развития информационного общества), разрыв между лучшим и худшим регионом составлял в 2009 году 5,75 раз. За последние пять лет он сократился почти в два раза, но в последние 3 года темпы сокращения разрыва резко снизились. Информационное неравенство между субъектами Российской Федерации по интегральному показателю «Использование ИКТ в домохозяйствах и населением» постепенно сокращается и достигло в 2009 году значения 2,22 раза.

По интегральному показателю использования ИКТ в государственном и муниципальном управлении на первых местах находятся города Москва и Санкт-Петербург. Значение данного коэффициента информационного неравенства составило 3,9 раза, за три года разрыв несколько уменьшился, но в 2009 году отмечается его небольшой рост по сравнению с 2008 годом. В сфере

электронного правительства территориальные контрасты особенно отчетливы на уровне местного самоуправления.

Для развития электронного здравоохранения также характерен большой разброс его региональных показателей. По интегральному показателю использования ИКТ в здравоохранении разрыв между регионами составил в 2009 году 3,9 раза.

Менее выражены, но остаются существенными различия регионов в уровне использования ИКТ в образовании. На начало 2010/2011 учебного года по интегральному показателю использования ИКТ в образовании разрыв между максимальным (Ярославская область) и минимальным значением (республика Ингушетия) составил 2,22 раза.

Наиболее проблемной сферой использования ИКТ как по общему уровню использования ИКТ, так и по уровню информатизации учреждений (библиотеки и музеи) является культура. Разрыв между максимальным (Москва) и минимальным (Республика Ингушетия) значениями интегрального показателя использования ИКТ в культуре в субъектах Российской Федерации составил в 2009 году 21,8 раз.

В стратегических и программных документах (Стратегия развития информационного общества в РФ, госпрограмма «Информационное общество») определены задачи по вхождению России к 2015 году в состав 20 ведущих стран мира по уровню развития информационного общества и 10-ку ведущих стран по уровню развития ИКТ-инфраструктуры. Существующие различия в уровне информационного неравенства между регионами предполагается сократить до 2 раз.

Вместе с тем существующие темпы проникновения ИКТ не позволяют надеяться на достижение этих целей. Практическая реализация обозначенных стратегических устремлений потребует преобразований, затрагивающих все ветви и уровни государственной власти и местного самоуправления, сферы общественных отношений, бизнеса и граждан. В связи с этим назрела острая потребность в консолидации усилий государства, частного бизнеса и гражданского общества по обеспечению конкурентоспособности России в эпоху постиндустриального развития.

Основные тенденции и приоритеты развития ИКТ

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются одним из важнейших факторов социально-экономического развития, стратегическим ресурсом, приобретают первостепенную роль в развитии инноваций, повышении производительности труда и конкурентоспособности, диверсификации экономики и стимулировании деловой активности, способствуя тем самым повышению качества жизни людей.

Одна из приоритетных политических задач России на данном этапе развития — развитие информационного общества и формирование электронного правительства. Необходимо широкомасштабное использование ИКТ во всех сферах жизни: здравоохранении, образовании, науке, культуре, обеспечении безопасности, промышленности, сельском хозяйстве, банковской деятельности, управлении общественными финансами и в других сферах. Создание электронного правительства — одно из ключевых направлений развития демократии, государственного и муниципального управления. Скорость и качество обратной связи между властью и обществом, технологическое расширение гарантий свободы слова важны для развития политической системы и эффективного управления на всех уровнях: национальном, региональном и местном.

В числе основных изменений в сфере ИКТ за последнее время необходимо отметить:

- экспоненциальный рост технических характеристик оборудования ИКТ (быстродействие, производительность, пропускная способность), миниатюризация и снижение стоимости, повышение вычислительных мощностей и интеллектуальных возможностей;
- рост потребностей общества и государства в новых услугах и приложениях, реализуемых на фиксированных и подвижных сетях связи;
- либерализация рынка и усиление конкуренции, рост инвестиций в ИКТ;
- стремительное развитие технологий беспроводной и подвижной радиосвязи;
- прогрессирующее развитие Интернета, технологических платформ и услуг, развивающихся на основе стека интернет-протоколов (TCP/IP);
- конвергенцию технологических платформ для доставки разных видов информации (текст, речь, данные, видео, теле- и радиовещание);
- развитие сетевых инфраструктур и технологий, новых услуг и приложений сетей следующих поколений (сети NGN).

Растущие объемы и разнообразие ИКТ-услуг предъявляют все возрастающие требования к транспортной телекоммуникационной инфраструктуре России. Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

За последние годы ситуация на рынке телекоммуникаций в России изменилась в соответствии с мировыми тенденциями: распространение мобильной сотовой связи значительно опережает распространение фиксированной телефонии. Тем не менее фиксированная телефонная связь остается жизненно важной, предоставляя населению экономичные универсальные услуги связи (УУС) на всей территории страны.

В целом, обеспеченность фиксированной телефонной связью в России соответствует уровню стран Центральной и Восточной Европы. Однако продолжает сохраняться значительный (2,7 раза) разрыв между городом и селом. В ряде регионов, включая Центральный федеральный округ, сохраняются очереди на установку телефонов. Однако, с другой стороны, в городах и даже в сельской местности проблема телефонизации фактически решается операторами сотовой связи.

Следующие факторы определяют основные тенденции развития российского телекоммуникационного рынка к 2020 году:

- миграция голосового трафика в IP с резким снижением цены — при условии снятия регуляторных запретов;
- взрывной рост трафика данных за счет роста потребления «тяжелого» контента;
- ускоренное развитие беспроводных сетей передачи данных — при условии успешной конверсии радиочастотного спектра;
- потребности всех операторов в существенном наращивании транспортной и иной инфраструктуры, совместное использование ими отдельных элементов и целых фрагментов сетей;
- потребности абонентов в унификации абонентских устройств и получении широкого спектра сервисов.

Доминирующая часть абонентов будет пользоваться всеми телекоммуникационными услугами на базе волоконно-оптических проводных и высокоскоростных беспроводных технологий доступа. Операторы, которые сегодня не идут по пути модернизации проводной и беспроводной инфраструктуры, создания единой конвергентной сети и агрессивного захвата абонентской базы, в перспективе потеряют конкурентоспособность.

В перспективе проявившиеся сегодня тренды в развитии российского телекоммуникационного рынка приведут к изменению его структуры:

- голосовые услуги будут определять основной объем доходов операторов еще на протяжении нескольких лет, но не имеют потенциала для роста, снижаясь в объеме и цене;
- сектор услуг проводного и беспроводного ШПД по объему станет больше сектора традиционных фиксированных голосовых услуг. Позиции в этом секторе станут определяющими с точки зрения развития бизнеса в сегменте розничной продажи товаров и услуг частным лицам (B2C);
- объем сектора услуг для корпоративных клиентов значительно вырастет, прежде всего, за счет ИКТ-услуг.

Реализованная на основе закона «О связи» (ФЗ-126 «О связи») нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодня очевидна необходимость дальнейшего совершенствования законодательной базы. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:

- дальнейшей поддержке и развитии справедливой конкуренции на рынке связи;
- снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, законодательном обеспечении ускорения модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- ликвидации информационного («цифрового») неравенства и обеспечении равного доступа граждан к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

2. Меры отраслевого/подотраслевого регулирования в целях реализации предпочтительного сценария развития сектора

(Подробнее предлагаемые меры см. в Приложении)

Развитие справедливой конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг

Для обеспечения дальнейшего эффективного развития данного сегмента рынка, внедрения новых технологий, увеличения территориального охвата и снижения стоимости соответствующих услуг в первоочередном порядке требуется обеспечить совершенствование *механизмов обеспечения конкуренции*.

В настоящее время субъекты естественной монополии владеют значительной частью инфраструктуры, используемой для строительства сетей связи, в том числе линейно-кабельными сооружениями связи, зданиями и помещениями, приспособленными для размещения

оборудования связи; опорами линий электропередач; полосами отвода железных дорог; мостами, коллекторами, туннелями и т. п.

Существующие Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия решают только вопрос собственно присоединения сетей связи (т. е. установления технико-технологического взаимодействия сетей связи и пропуска трафика между ними), не затрагивая вопросы использования инфраструктуры для этой цели. Не урегулированы вопросы установления **недискриминационных условий** для размещения средств связи одного оператора связи в технологических зданиях и помещениях другого, прокладки кабелей связи сторонних операторов в существующей кабельной канализации и т. п.

Субъекты естественной монополии всячески затрудняют доступ к этой огромной инфраструктуре неаффилированным и независимым операторам связи, тем самым препятствуют созданию равных условий конкурентной борьбы на телекоммуникационном рынке страны. В результате многие услуги связи, в том числе инновационные, оказываются недоступными значительной части населения по ценовому параметру, возникают препятствия в развитии конкуренции на рынке юридических лиц.

В целях решения указанных проблем необходимо обеспечить:

- **исключение операторов связи из реестра естественных монополий.** Отказ от госрегулирования ценообразования на конечном рынке при сохранении контроля за ценообразованием на межоператорском рынке;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к инфраструктуре электросвязи (в первую очередь должно касаться линейно-кабельных сооружений и технологических помещений), вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях;
- отмена подзаконных запретов на прямой пропуск трафика между сетями телефонной связи;
- детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности получения пользователем в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи. Это в равной мере касается абонентов фиксированной и мобильной связи;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению другим операторам недискриминационного доступа к «последней миле», вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, запрета на отказ абонентам в доступе к услугам других операторов связи.

Устранение административных барьеров, непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий

Для дальнейшего развития конкуренции на рынке телекоммуникаций необходимо **обеспечить совершенствование существующих механизмов лицензирования деятельности операторов связи** и привести их к современному состоянию и тенденциям развития телекоммуникаций.

Традиционно сети связи строились по специализированному принципу: под каждый тип услуги связи создавалась своя сеть: телефонная, телеграфная, теле- и радиовещательная и т. п. Однако, начиная с 1990-х годов, ускоренное распространение получают технические решения, позволяющие оказывать все более широкий спектр услуг связи на базе единой сетевой инфраструктуры, не имеющей явного разделения по услугам.

Например, современные сети сотовой связи предоставляют возможность не только установления телефонных соединений, но и доступа в Интернет. Аналогичные и даже более широкие возможности обеспечивают и современные сети фиксированной связи: единая сетевая инфраструктура обеспечивает как традиционную телефонию, так и доступ в Интернет, и распространение программ теле- и радиовещания, вплоть до телевидения высокой четкости. Современные сети связи становятся подлинно мультисервисными.

В то же время **действующая в стране система лицензирования услуг связи и регулирования построения сетей связи общего пользования построена по архаичному принципу «одна услуга — одна сеть»**. Оказание услуг местной телефонной связи, например, требует наличия у оператора связи сети телефонной связи, услуг связи по передаче данных — сети передачи данных и т. п. Эти отдельные сети связи отдельно контролируются соответствующими органами, требуют наличия отдельной проектной документации, отдельного применения средств связи и т. п.

Эта ситуация становится тормозом инновационного развития телекоммуникационной отрасли, превращения ее в информационно-коммуникационную на базе интеграции информационных и коммуникационных технологий. Изменения в законодательстве о лицензировании, вносимые в текущем году, не меняют принципиально этой картины, определяемой как отдельными положениями Ф3-126 «О связи», так и, в наибольшей степени, актами Правительства Российской Федерации, прежде всего, в части перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий.

В этих целях необходимо обеспечить:

- **сокращение наименований услуг связи, вносимых в лицензии (видов лицензий), за счет отказа от дифференциации услуг по типу сети и средств связи, используемых для их оказания, а также целей их оказания**. При этом целесообразно сохранение дифференциации лицензий прежде всего по признаку использования радиочастотного спектра. Лицензия должна давать право на базе построенной оператором связи сетевой инфраструктуры оказывать любой вид услуг связи без дополнительных разрешений.

Исключения должны составлять только услуги, принципиально невозможные без использования ресурса радиочастотного спектра — такие, как подвижная связь, услуги связи для целей эфирного телерадиовещания и т. п. Эти услуги должны по-прежнему лицензироваться отдельно. Однако лицензия на право оказания услуг подвижной связи должна давать оператору связи возможность оказывать на базе единой сети связи и другие виды услуг, например, услуги связи, связанные с доступом в Интернет;

- последующую коррекцию нормативных правовых актов, определяющих требования к построению сетей связи общего пользования и их взаимодействия, позволяющую эффективно строить мультисервисные сети, обеспечивающие оказание пакетов услуг на базе использования современных технологий передачи данных.

Одновременно для снятия существующих ограничений и административных барьеров целесообразно обеспечить:

- переход к началу эксплуатации сетей связи в уведомительном, а не разрешительном порядке, с установлением в законе определенного срока ее начала после подачи уведомления;
- либерализацию требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи;
- замену обязательной сертификации средств связи, не создающих угрозу целостности и устойчивости функционирования сети связи общего пользования, декларированием их соответствия установленным требованиям;
- отнесение средств связи к требующим обязательной сертификации должно зависеть от их мощности/производительности;
- определение в нормативных правовых актах появления права на оборот средств связи в момент принятия решения о выдаче сертификата соответствия или принятия решения о регистрации декларации соответствия (в зависимости от надлежащей схемы подтверждения соответствия);
- упрощение требований к построению сетей связи, отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика;
- устранение дискриминации операторов IP-сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи, легализацию взаимодействия телефонной сети общего пользования (ТфОП) и IP-сетей, пропуска телефонного трафика по таким сетям;
- повышение эффективности использования номерного ресурса, выделение кодов DEF для IP-сетей и MVNO;
- определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов;
- применение принципов «технологической нейтральности» ко всей регуляторике отрасли.

Одновременно *совершенствования требует порядок выдачи разрешений на использование радиочастот*. Сегодня из-за рассогласованности в работе регуляторов на получение разрешения на использование радиочастот оператору требуется в среднем один год. В то же время монтаж одной базовой станции сети подвижной радиотелефонной связи в среднем осуществляется за 2 месяца. Аналогичная ситуация имеет место по многим другим типам РЭС гражданского назначения.

Исходя из вышеизложенного, было бы целесообразным закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи проведение экспертизы ЭМС и принятие по результатам

экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот. В таком случае федеральный орган исполнительной власти сможет в полной мере контролировать подведомственное предприятие, уменьшается документооборот, упрощается процедура получения разрешительных документов, сокращаются сроки.

Еще одна проблема связана с процедурными вопросами работы Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ). Регламент работы ГКРЧ предусматривает, что ее заседания проводятся не реже 1 раза в 2 месяца. Практика показывает, что ГКРЧ систематически не соблюдает установленную периодичность проведения заседаний. Например, в 2011 году за семь месяцев было проведено всего одно заседание ГКРЧ.

В целях решения указанных проблем необходимо:

- законодательно ограничить сроки проведения экспертизы электромагнитной совместимости и возможности использования радиоэлектронных средств;
- закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи функцию проведения экспертизы ЭМС, а также принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот;
- установить в законодательстве, что регламент работы ГКРЧ должен утверждаться Правительством Российской Федерации, а решения ГКРЧ утверждаются Министром связи по должности.

Практика внедрения торгов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра выявила целый ряд проблем.

Например, ОАО «Ростелеком» в начале 2010 года получило по результатам конкурсов лицензии на оказание услуг связи в сетях мобильного беспроводного доступа в диапазоне 2300—2400 МГц на территории 39 субъектов РФ. По условиям лицензий ОАО «Ростелеком» должно было ввести в эксплуатацию первые сети связи в декабре 2011 года.

Однако компания не может приступить к строительству сетей — ей до сих пор не удалось получить разрешения на использование радиочастот из-за неконструктивной позиции Минобороны России, которое, с одной стороны, участвуя в работе ГКРЧ, дало согласие на проведение конкурсов, а с другой, не дает положительного заключения на радиочастотные заявки компании.

Таким образом, обладание лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра еще не гарантирует получение оператором связи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов, что позволяет начать работу по созданию сети связи и оказанию предусмотренных лицензией услуг связи.

Как показывает практика проведения конкурсов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра, часто бывает весьма сложно разработать объективные критерии оценки конкурсных предложений. Кроме того, не исключена потенциальная возможность того, что конкурсные условия могут быть сформулированы таким образом, что победитель конкурса фактически известен еще до подведения итогов.

В настоящее время радиочастотный ресурс в диапазонах GSM-900/1800 на территории субъектов Российской Федерации практически весь распределен между операторами подвижной

радиотелефонной связи. Однако есть территории, на которых отдельные каналы остаются нераспределенными. Эти каналы не могут вынести на конкурсы, т. к. их количество меньше минимально допустимого частотного ресурса, необходимого для создания сетей связи стандарта GSM. При этом государство не получает плату за их использование. Однако «минимально необходимый частотный ресурс» был установлен для каждого диапазона 900 МГц или 1800 МГц по отдельности — для случая строительства однодиапазонной сети только в одном из них. Добавление же частотных каналов из одного диапазона в сеть другого диапазона никак не регламентировано, чем сохраняется огромный потенциал для злоупотреблений.

В настоящее время при проведении торгов на получение права оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра в условиях торгов указывается конкретный радиочастотный диапазон, конкретные технические характеристики либо конкретный стандарт, которые должны использоваться победителем торгов.

В то же время мировые тенденции развития отрасли коммуникаций демонстрируют возможность в одном и том же радиочастотном диапазоне развивать несколько совместимых технологий разных поколений, которые впоследствии эволюционно будут сменять одна другую. *Для следования мировым тенденциям развития отрасли, создания гарантий инвесторам и защиты интересов абонентов при смене технологий требуется проводить политику технологической нейтральности в вопросах использования радиочастотного спектра.*

В целях решения данных проблем необходимо обеспечить:

- в ст. 31 ФЗ «О связи» понятие «лицензионные торги» следует заменить на понятие «торги на право использования радиочастотного спектра» (на право использования полос радиочастот или их номиналов);
- установить в ФЗ «О связи» прозрачный и исчерпывающий перечень оснований, по которым торги могут проводиться в виде конкурса, а не аукциона. Во всех остальных случаях проводятся аукционы;
- установить в п. 1 ст. 31 ФЗ «О связи» планомерную функцию ГКРЧ по установлению фактов ограниченности РЧ спектра на территории РФ, с опубликованием запланированных сроков ее проведения и получения результатов, регламентацией оснований и порядка проведения;
- внесение в ФЗ «О связи» положений постановления Правительства РФ от 26.05.2000 № 413 «О сближении распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с международным использованием полос радиочастот» с установлением для ГКРЧ функции по реализации этих положений.

Ликвидация информационного («цифрового») неравенства и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам

Эффективность государства в сфере развития инфокоммуникационных технологий зависит от того, насколько оно способно обеспечить равные возможности для доступа граждан к услугам связи в формирующемся глобальном информационном обществе. Доступность информационных технологий характеризуется обеспеченностью доступа к базовой инфраструктуре связи, а также выравниванием доступа к универсальным услугам связи в различных регионах страны.

Поэтому *принцип универсального обслуживания* является одним из центральных направлений государственной телекоммуникационной политики во многих странах мира. В России принцип универсального обслуживания впервые был закреплен в ФЗ-126 «О связи». Российская модель вобрала в себя элементы лучших реализаций и является сегодня одной из фундаментальных основ регулирования отечественного телекоммуникационного рынка. Универсальные услуги связи имеют прежде всего социальную направленность. Пользователь универсальными услугами связи — это гражданин, которому государство обеспечивает надлежащий уровень жизни, закрепленный в Конституции.

К универсальным услугам связи относятся услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа.

Механизм реализации универсальных услуг связи был запущен в 2005 году. Первый этап внедрения — установка таксофонов в каждом населенном пункте, где есть жители, и организация ПКД в поселениях с численностью свыше 500 человек, реализован успешно.

Пятилетняя практика организации универсальных услуг четко обозначила проблемные вопросы дальнейшей реализации механизма универсального обслуживания.

С решением этой задачи назрела необходимость совершенствования системы УУС.

Высокую социальную значимость универсальных услуг связи демонстрирует то, что обращение к экстренным службам составляет 40 % трафика таксофонов и ПКД (6,5 млн минут). Анализ трафика во время пожаров природного характера (июль — август 2010 года) показал, насколько важна для человека возможность воспользоваться таксофоном для связи со спасателями. В регионах, где были отмечены главные очаги возгорания, вызовы экстренных служб составили более 70 % от общих вызовов. При этом почти 80 % трафика приходится на населенные пункты с численностью до 1 тыс. жителей, которые составляют 13 % от общего количества населенных пунктов России.

Однако, как показывает опыт, *использование развернутых по всей стране таксофонов и ПКД крайне неравномерно, большая доля развернутых устройств зачастую не используется*. В то же время меняется структура потребления услуг связи пользователями, услуги становятся более персонифицированными. Имеют место нарекания на средства коллективного доступа к услугам связи, не во всех условиях они удобны пользователям (например, таксофоны, установленные на улицах в холодных районах).

Кроме того, современные требования к обеспечению доступности государственных услуг в электронном виде, доступности объективной информации о деятельности органов власти также требуют корректировки содержательной части универсальных услуг связи.

Представляется целесообразным переходить к дифференцированному подходу и внедрению универсальной услуги связи: *развивать ее прежде всего в тех районах, где есть острая потребность – удаленных, труднодоступных и малонаселенных*. Нецелесообразно тратить средства из Резерва универсального обслуживания, сформированного из отчислений операторов связи, на проекты в развитых в телекоммуникационном отношении населенных пунктах.

Следует вернуться к вопросу о составе УУС. Для большинства населения страны становится наиболее предпочтительной услугой подвижная связь, хотя в ряде труднодоступных и малонаселенных местностей развитие сетевой инфраструктуры сотовой связи нерентабельно. С

другой стороны, во многих поселениях таксофоны УУС являются просто стационарными GSM-телефонами — то есть там уже имеется покрытие сотовыми сетями.

Следует также учитывать, что Международный союз электросвязи в отчете «Тенденции реформирования электросвязи, 2010—2011 годы» поднимает вопрос о том, что широкополосный доступ в Интернет (ШПД) — это уже не роскошь, а необходимость, и он будет иметь решающее значение для содействия экономическому, социальному и политическому развитию всех стран. По данным МСЭ, в 20 % государств — членов этой организации широкополосная связь является частью политики в области развития УУС.

Основной вопрос — достаточность средств на все планируемые мероприятия в резерве универсального обслуживания. На сегодня выплаты убытков, понесенных операторами, начинают превышать объем средств, собираемых в резерв универсального обслуживания (около 13,2 млрд руб.).

В связи с этим представляется необходимым обеспечить решение следующих задач:

- ограничить территорию деятельности операторов универсального обслуживания и использования средств из Резерва универсального обслуживания местностями, которые относятся к категории удаленных и труднодоступных, а также характеризующихся низкими показателями проникновения телефонной связи. В этой связи необходимо установить критерии отнесения территорий и населенных пунктов к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- скорректировать состав УУС, зафиксированный в статье 57 ФЗ «О связи», включив в него, в частности, услуги подвижной радиотелефонной связи, оказываемые в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- реализовать новые механизмы направления средств, предназначенных для аккумуляирования в Резерве универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры и услуг, оказываемых в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания. В частности, изучить вопрос направления операторами связи, оказывающими услуги, отнесенные к УУС, сумм, перечисляемых сейчас в Резерв универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- обеспечить включение в состав УУС услуг широкополосного доступа в Интернет с определенной скоростью передачи информации, оказываемой в домохозяйствах, расположенных в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания и способ поддержки этой услуги из Резерва универсального обслуживания.

Формирование электронного правительства

Обеспеченность органов власти современными информационно-коммуникационными технологиями — персональными компьютерами, сетевой инфраструктурой и доступом к Интернету — является важной технической предпосылкой использования ИКТ для предоставления государственных услуг.

С точки зрения доступа к ИКТ можно фиксировать существенное информационное неравенство органов государственной власти и местного самоуправления в двух измерениях. «По

вертикали» есть существенные различия в обеспеченности ИКТ между федеральным, региональными и муниципальными уровнями управления. И «по горизонтали» — наблюдаются заметные межрегиональные различия в информатизации органов власти.

Очевидно, что наиболее слабым звеном с точки зрения обеспеченности персональными компьютерами является муниципальный уровень управления.

Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата.

Системная работа по созданию электронного правительства проводится в России начиная с 2008 года. Создание электронного правительства направлено на:

- повышение удобства получения гражданами и бизнесом госуслуг за счет перевода части взаимодействия в электронную форму, сокращения количества очных обращений, а также количества документов, предоставляемых в органы власти;
- повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, в первую очередь информации о результативности проводимой работы, планируемых изменениях, а также эффективности расходования ими бюджетных средств;
- повышение эффективности выполнения государством контрольных функций при условии снижения административной нагрузки на бизнес и население;
- обеспечение рационального управления государственными ресурсами.

Основным механизмом реализации и источником финансирования формирования электронного правительства до 2010 года включительно являлась федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)». **В рамках выполнения данной программы не было обеспечено повышение эффективности межведомственного информационного взаимодействия. Не удалось добиться решения задачи предоставления в электронном виде государственных услуг.**

В то же время, в результате выполнения Программы в 2002—2009 годах были заложены основы использования ИКТ для государственного управления, определены и отработаны на практике подходы к решению задачи повышения открытости деятельности органов государственной власти, в том числе на региональном уровне. С 2011 года мероприятия по формированию электронного правительства и внедрению ИКТ в деятельность органов государственной власти будут осуществляться в рамках госпрограммы «Информационное общество (2011—2020 годы)».

В настоящее время достигнуты следующие результаты:

- принят закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ-210) и ряд нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам внедрения ИКТ в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления;
- введен в эксплуатацию портал государственных и муниципальных услуг, обеспечивающий доступ к информации об условиях и порядке получения большинства государственных услуг, в том числе к формам необходимых заявлений. К настоящему времени через портал

обеспечивается доступ к информации о более чем 4500 услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, а также к информации о более чем 15 тысячах услуг, оказываемых органами исполнительной власти субъектов РФ (ежедневно число посетителей (уникальных пользователей) портала составляет в среднем около 170 тысяч человек);

- созданы 6 центров выдачи ЭЦП населению для работы с порталом государственных услуг;
- ведется формирование системы межведомственного электронного взаимодействия и подключение к ней федеральных органов государственной власти;
- реализуются приоритетные национальные проекты (ПНП) и государственные программы, содержащие мероприятия по информатизации соответствующих отраслей, создаются государственные информационные системы;
- создается информационная система персонифицированного учета платежей граждан, которая обеспечит возможность гражданам получить информацию о существующих требованиях по оплате государственных пошлин, штрафов и других платежей, а также оплатить их без очного посещения банка и органа власти;
- утвержден план-график перевода государственных услуг в электронный вид как для федеральных ведомств, так и для региональных структур;
- ведется разработка стандартов межведомственного обмена и взаимодействия в рамках оказания отдельных государственных услуг;
- ведется подготовка к выпуску универсальной электронной карты гражданина, которая станет универсальным ключом доступа гражданина через банковскую инфраструктуру к сервисам электронного правительства, в том числе платежам.

Приоритетным направлением для дальнейшего развития электронного правительства является **обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде** в соответствии с ФЗ-210. Законом, в частности, устанавливается:

- необходимость предоставления услуг в электронном виде через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- запрет на требование документов от заявителей, если соответствующие сведения находятся в других ведомствах.

Также устанавливается, что обеспечение информационного обмена с соответствующими информационными системами органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги в электронной форме, осуществляется с применением единой системы межведомственного электронного взаимодействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Субъектам РФ рекомендовано руководствоваться этапами перехода на предоставление первоочередных государственных и муниципальных услуг, установленными указанным распоряжением Правительства России.

Вместе с тем, *темпы перехода органов власти на оказание государственных услуг в электронном виде, а также межведомственного электронного взаимодействия остаются неудовлетворительными.*

В связи с этим было принято решение перенести срок вступления нормы ФЗ-210 о запрете требовать с заявителя государственной или муниципальной услуги документы и сведения, выдаваемые другим органом власти или местного самоуправления (или имеющиеся у них в наличии) с 1 июля на 1 октября 2011 года для федеральных органов и на 1 июля 2012 года для региональных и органов местного самоуправления.

Не решена задача интеграции на основе единой инфраструктуры и технологий электронного правительства информационных систем всех ветвей власти на всех уровнях управления. *Эта основополагающая задача должна стать главной целью* формирования единой архитектуры электронного правительства и интегрированного информационно-технологического пространства государственного и муниципального управления на период до 2020 года.

В результате ее достижения существенно увеличится количество граждан и организаций, которые станут пользователями технологий электронного правительства. Это касается:

- оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде,
- формирования сквозной системы планирования и контроля деятельности госорганов и органов местного самоуправления,
- использования единой системы электронного взаимодействия,
- обеспечения доступности для граждан социального пакета услуг независимо от места проживания и уровня благосостояния.

Одна из ключевых проблем — *отсутствие достаточного финансирования соответствующих процессов на уровне регионов.* В рамках государственной программы «Информационное общество» не предусматривается выделение требуемых субсидий регионам на решение указанных задач.

До настоящего времени не разработана и не утверждена единая архитектура электронного правительства, которая должна официально зафиксировать структуру и набор используемых руководящих документов, стандартов и технических решений. В связи с этим часть работ по созданию инфраструктуры электронного правительства продолжает дублироваться. *Различные ведомства создают различные части и сегменты общей инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия в отсутствие единого замысла.*

Нельзя признать достаточно эффективной деятельность ОАО «Ростелеком», назначенного единственным исполнителем всех работ по созданию инфраструктуры электронного правительства. При этом *нормативно состав инфраструктуры электронного правительства так и не определен.*

На период до 2020 года представляется необходимым сконцентрироваться на решении следующих задач:

- создание системы оплаты государственных платежей и пошлин с использованием систем интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов;
- развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта в режиме NFC;

- создание механизмов субсидирования из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие мобильного правительства, систем предоставления ведомствами персонафицированной информации на мобильные устройства.

В плане развития инфраструктуры необходимо:

- завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления);
- обеспечение доступа к Интернету в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест ведомств;
- подключение ведомственных и региональных систем к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы государственного резервирования данных.

Одновременно представляется важным особое внимание наряду с электронным правительством уделить созданию следующих информационных систем:

1) электронный парламент:

создание системы учета, публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях;

2) электронное правосудие:

- внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных и сторон при рассмотрении их дел в судах;
- перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде;
- создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде;
- обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет.

3) создание единой системы государственной автоматизированной *системы правовой статистики* — учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др.

На качественно новом уровне должны решаться вопросы обеспечения информационной безопасности, снижения рисков уязвимости электронного правительства на основе соответствующих моделей угроз.

ИКТ в бюджетных отраслях (на примере здравоохранения)

В рамках реализации ПНП «Здоровье» достигнуты определенные результаты в укреплении материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), в целом решен вопрос оснащенности необходимой вычислительной техникой органов управления здравоохранением.

Вместе с тем *половина рабочего времени врача тратится на поиск необходимой информации о пациенте, ведение документации и сбор сведений о новых лекарственных препаратах и методах лечения.* В условиях возрастающей мобильности населения и расширения рынка медицинских услуг локальная история болезни перестает являться источником полной картины здоровья человека, что повышает вероятность совершения медицинских ошибок. Необоснованно дублируются дорогостоящие медицинские исследования.

Информатизация медицинских учреждений происходит фрагментарно, с использованием несовместимого программного обеспечения. Особенно на неудовлетворительно низком уровне находится информатизация базовых медицинских учреждений. В среднем по России *на 10,6 работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения приходится один компьютер, из них лишь 20 % имели доступ в Интернет.*

Медицинские информационные системы имеют не более 13,58 % медучреждений. Только 15 % компьютерной техники используется в процессе оказания медицинской помощи. При этом лишь 7,7 % ЛПУ имеют системы ведения электронной истории болезни или электронных медицинских карт (ЭМК). Крайне мало государственных лечебных учреждений, где автоматизирована существенная часть диагностического и лечебного процесса. *Около 65 % компьютерной техники медицинских учреждений используется в бухгалтериях, 20 % техники — для автоматизированного учета оказанных услуг в интересах Федерального фонда обязательного медицинского страхования и частных страховых компаний.*

В настоящее время в России практически нет регионов, где была бы осуществлена комплексная автоматизация ЛПУ. Информационные ресурсы и технологии в здравоохранении разрабатываются без обеспечения требуемого уровня централизации и координации работ. Имеющиеся на рынке прикладные решения для медицинских организаций преимущественно ориентированы на работу со слабо структурированными данными. *Электронные документы и записи, за редким исключением, являются вторичными по отношению к бумажным и не имеют юридической значимости.* Во многих медицинских информационных системах не обеспечивается либо слабо развита поддержка сквозных рабочих процессов даже на уровне одной медицинской организации.

Главной задачей в настоящее время является переход к электронному здравоохранению за счет массового внедрения современных комплексных систем автоматизации деятельности медицинских учреждений.

Решению этих проблем послужит создание единой информационной системы РФ в сфере здравоохранения («Система»). Основной целью создания Системы является обеспечение эффективной информационной поддержки органов и организаций системы здравоохранения, а также граждан в рамках процессов управления медицинской помощью и ее непосредственного оказания.

Работы по созданию Системы предлагается осуществлять по следующим основным направлениям:

- внедрение информационных систем поддержки деятельности органов управления здравоохранением, в том числе мониторинга качества услуг, формирования тарифов, организации персонифицированного учета оказанной медицинской помощи;
- внедрение в деятельность ЛПУ и организаций информационных систем автоматизации рабочих процессов оказания медпомощи. В частности, это ведение листов ожиданий и записи на прием, ведение ЭМК пациента, поддержка принятия врачебных решений, формирование первичной медицинской документации в электронном виде с возможностью учета фактов оказания медпомощи, финансово-экономическое планирование;
- внедрение информационных систем в деятельность медицинских организаций по видам специализированной медицинской помощи и типам организаций;
- создание единой системы нормативно-справочной информации, основных реестров и регистров в сфере здравоохранения;
- создание федеральной системы интеграции информационных систем, используемых в деятельности отдельных учреждений, и обеспечение их информационного взаимодействия между собой;
- создание единой системы обмена данными и сведениями из ЭМК, формируемых на уровне отдельных учреждений;
- создание федеральной электронной медицинской библиотеки, содержащей, в том числе, электронные медицинские публикации, электронные справочники лекарственных средств и заболеваний, стандарты оказания медицинской помощи, протоколы лечения, иную нормативно-справочную информацию;
- создание центров персональной телемедицины, обрабатывающих в режиме реального времени данные с персональных датчиков, установленных на людях, нуждающихся в постоянном мониторинге состояния их здоровья;
- формирование единой библиотеки экспертных медицинских систем, обеспечивающих автоматизацию процесса поддержки принятия врачебных решений на базе формализованных баз знаний и прецедентной информации;
- создание систем дистанционного обучения врачей, содержащих электронные образовательные курсы, программы дистанционного обучения и повышения квалификации в области медицины и фармацевтики;
- создание систем группового профессионального общения для медицинского и фармацевтического персонала и студентов медицинских и фармацевтических средних специальных и высших учебных заведений;
- внедрение средств обеспечения доступа к первичным данным, содержащимся в Системе, необходимым для проведения научных исследований в сфере здравоохранения.

В целях реализации системы необходимо обеспечить:

- развитие национальной системы стандартов и технических регламентов в области информатизации здравоохранения;

- разработку перечня используемых классификаторов и справочников, определение состава организаций, ответственных за их ведение на федеральном уровне, и регламентов их актуализации и публикации в сети Интернет;
- совершенствование нормативной правовой и методической базы в области использования ИКТ в здравоохранении;
- стимулирование использования информационных технологий медицинским и фармацевтическим персоналом, популяризацию использования медицинских информационных ресурсов и сервисов среди населения.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по преодолению информационной разобщенности и внедрению информационно-коммуникационных технологий до 2020 года

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
Развитие справедливой конкуренции	Установление правил недискриминационного доступа к инфраструктуре связи, в первую очередь — линейно-кабельных сооружений и технологических помещений		
	Исключение операторов связи из реестра естественных монополий. Отказ от государственного регулирования ценообразования на конечном рынке в пользу ужесточения контроля за ценообразованием на межоператорском рынке		
	Внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях		
	Ужесточение и уточнение норм в части оказания операторами, занимающими доминирующее положение, услуг присоединения и взаимодействия		
	Детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили».		

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
	Обеспечение фактической возможности получения пользователями в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи (фиксированной и мобильной связи)		
Устранение административных барьеров		Применение принципов «технологической нейтральности» в регулировании отрасли	
		Упрощение требований к построению сетей связи. Отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика	
		Устранение дискриминации операторов IP сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи. Легализация взаимодействия ТфОП и IP сетей	
		Определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов	
		Переход от лицензирования услуг связи к лицензированию сетей связи. Регистрация сетей в уведомительном, а не разрешительном порядке	
		Либерализация требований к	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи	
		Гармонизация отраслевой нормативно-правовой базы с европейским законодательством. Отмена обязательной сертификации/декларирования для средств связи	
	Изменение порядка выдачи разрешений на использование радиочастот		
Развитие механизмов универсального обслуживания	Снять требования по действию УУС на всей территории России и ограничиться только труднодоступными и удаленными районами		
	Дополнительно к обязательному сейчас таксофону и ПКД в Интернет (в населенных пунктах с количеством жителей более 500 человек) включить покрытие мобильной связью и широкополосным доступом		
	Направлять отчисления не в Фонд (резерв универсального обслуживания), а на покрытие услугами убыточной территории напрямую		

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
Развитие цифрового телерадиовещания	Реконструкция антенно-мачтовых сооружений		
	Строительство наземных сетей цифрового телевизионного вещания для первого мультиплекса		
	Субсидирование параллельного вещания		
Конверсия радиочастотного спектра	Передача части неиспользуемого спектра в категорию гражданского назначения		
	Изменение параметров функционирования военных и специальных РЭС для освобождения необходимых полос (за счет изменения настроек)		
	Прекращение функционирования военных и специальных РЭС в этих диапазонах с выводом их в другие полосы (после модернизации или замены)		
Развитие спутниковой группировки связи и вещания гражданского назначения		До 2015 года для обеспечения устойчивого функционирования группировки необходимо дополнительно обеспечить строительство и запуск 9 космических аппаратов	
		Создание системы спутниковой связи и вещания в районе Арктики и на севере России на базе трех КА «Экспресс-РВ», размещаемых на	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		высокоэллиптической орбите	
Почтовая связь	Строительство 33 автоматизированных сортировочных центров в узлах наибольшей концентрации почтовых потоков		
	Закупка нового магистрального автотранспорта (300 ед.), обновление транспортного парка на региональном уровне (2,5 тыс. ед.)		
	Приобретение новых почтовых вагонов		
		Развитие ИКТ-инфраструктуры	
		Реконструкция и модернизация объектов почтовой связи	
	Акционирование ФГУП «Почта России»		
	Создание почтового банка с вхождением Почты России		
Повышение доступности ИКТ для населения	Отказ от повышения таможенных тарифов на ввоз новой компьютерной техники и комплектующих		
	Введение в строительные стандарты требования по оснащению новых многоквартирных домов ШПД-подключением		
... и бизнеса		Внесение в законодательство изменений, предусматривающих отказ от необходимости	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		оформлять и хранить первичные отчетные бухгалтерские документы в бумажном виде	
		Стимулирование госкомпаний и госпредприятий внедрять современные информационные системы управления	
		Законодательное стимулирование развития онлайн платежных систем	
		Развитие стандартов корпоративной отчетности, предусматривающих использование современных систем управления	
Развитие ИКТ-инфраструктуры в образовании	Обеспечение доступа к сети Интернет общеобразовательных учреждений (ОУ) и учреждений начального и среднего профессионального образования (НПО/СПО) со скоростью из расчета не менее 512 Кбит/секунду на учащегося без ограничения трафика, подключение к единой системе контент-фильтрации с созданием открытой для учащихся системы беспроводного широкополосного доступа в Интернет		
	Утверждение единых лицензионных требований к ОУ и учреждениям НПО/СПО в части оснащения ИКТ		

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
	Оснащение формируемых на базе образовательных учреждений сети центров дистанционного обучения детей-инвалидов, а также детей, проживающих в удаленной и труднодоступной местности (1 в регионе)		
		Оснащение межшкольных методических центров поддержки использования ИКТ и электронных образовательных ресурсов в образовании (всего 600)	
		Обеспечение учителей компьютерными устройствами и доступом к сети Интернет	
Образование: формирование контента нового типа и инфраструктуры для его использования		Оснащение 100 % учебных классов современными средствами мультимедийных презентаций, необходимым компьютерным и учебным оборудованием (виртуальные лаборатории) для работы в единой информационной образовательной среде класса	
		Оснащение 100 % всех учащихся индивидуальными образовательными планшетами с возможностью подключения к единой информационной образовательной среде класса	
		Создание и развитие территориально распределенной	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		инфраструктуры для размещения единого банка электронных образовательных ресурсов, для самостоятельной работы, учебной и учебно-методической литературы в электронном виде, а также цифровых образовательных ресурсов, используемых в классах в ОУ и НПО/СПО в процессе обучения	
		Размещение централизованного заказа, а также выделение грантов на разработку электронных образовательных ресурсов	
		Стимулирование развития рынка производства электронных образовательных ресурсов за счет выделения ОУ и учреждениям НПО/СПО средств на их приобретение, а также оплату использования электронных учебников	
		Разработка единой информационной системы дистанционного обучения	
	Стимулирование разработки учителями собственных электронных образовательных ресурсов (проведение конкурсов с выплатой денежных призов и др.)	Стимулирование разработки учителями собственных электронных образовательных ресурсов (проведение конкурсов с выплатой денежных призов и др.)	Стимулирование разработки учителями собственных электронных образовательных ресурсов (проведение конкурсов с выплатой денежных призов и др.)

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		Обеспечение переподготовки учителей к использованию ИКТ в электронных образовательных ресурсах (раз в четыре года)	
Общее образование: развитие технологий оценки качества и ведения портфолио учащихся		Внедрение во всех регионах систем «Электронная школа» с ведением журналов успеваемости в электронном виде с доступом через Интернет к оценкам учащихся, предоставлением отчетности в органы управления образованием	
	Оснащение центров тестирования и оценки качества образования — по 1 в каждом регионе		
		Развитие информационной системы проведения ЕГЭ, в том числе переход к проведению экзамена в компьютерной форме, оснащение пунктов проведения ЕГЭ системами видеопотоколирования, подавления мобильной связи, компьютерными классами, ведение единого образовательного портфолио учащихся	
Общее образование: обеспечивающие мероприятия		Создание системы дистанционного обучения и повышения квалификации преподавателей, контроля их уровня знаний, формирование профессиональной	

Блоки мер		2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
			сети учителей для обмена опытом и лучшими практиками	
			Внедрение системы доступа учащихся и преподавателей на территорию ОУ и учреждений НПО /СПО с использованием специальной карты доступа	
			Внедрение систем видеонаблюдения за доступом в ОУ и НПО /СПО и на территории этих учреждений	
Наука и высшая школа: использование ИКТ	Инфраструктура учреждений		Подключение ВУЗов к сети Интернет на скорости не менее 512 Кбит/с на учащегося с созданием на всей их территории открытых систем беспроводного широкополосного доступа	
			Оснащение не менее 50 процентов аудиторий мультимедийным и компьютерным оборудованием для коллективной работы	
		Выделение льготных кредитов для оснащения всех обучающихся в вузах нетбуками	Выделение льготных кредитов для оснащения всех обучающихся в вузах нетбуками	Выделение льготных кредитов для оснащения всех обучающихся в вузах нетбуками
			Развитие ГРИД-сети и сети распределенных высокопроизводительных вычислений с подключением к ней	

Блоки мер		2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
			всех ведущих университетов и научных организаций	
	Контент	Централизованное приобретение доступа к банкам ведущих научных журналов и базам научных данных	Централизованное приобретение доступа к банкам ведущих научных журналов и базам научных данных	Централизованное приобретение доступа к банкам ведущих научных журналов и базам научных данных
		Обеспечение всех учащихся бесплатным доступом через Интернет ко всей необходимой по программе учебной и учебной-методической литературе	Обеспечение всех учащихся бесплатным доступом через Интернет ко всей необходимой по программе учебной и учебной-методической литературе	Обеспечение всех учащихся бесплатным доступом через Интернет ко всей необходимой по программе учебной и учебной-методической литературе
			Создание единой базы знаний вуза, аккумулирующей всю методическую, справочную литературу, результаты проведения исследовательских и научных работ	
	Управление		Внедрение в каждом ВУЗе единой информационной системы оценки качества образования и управления деятельностью учреждения	
Единая база знаний		Создание единой информационной системы, аккумулирующей результаты научных работ, НИОКР, ОКР		
Здравоохранение: приоритеты развития			Оснащение станций и машин «скорой помощи» современными системами обработки вызовов,	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		удаленного доступа к медицинским данным, оборудованием ГЛОНАСС, радиосвязи и передачи данных и др.	
		Внедрение системы электронных регистратур и ведения электронной медицинской карты во всех государственных и муниципальных медучреждениях	
		Оснащение 100 % рабочих мест врачей системами интеллектуальной поддержки принятия решений	
		Оснащение 50 % всех медицинских лабораторий необходимым оборудованием и программным обеспечением обработки и хранения данных клинических испытаний	
		Создание телемедицинской сети и центров персонального телемониторинга здоровья населения (престарелых, людей, имеющих хронические заболевания)	
		Обеспечение доступности ЭМК для населения через Интернет и возможности удаленной записи к врачу	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
Здравоохранение: обеспечивающие задачи		Обеспечение мобильности ЭМК	
		Создание единой федеральной медицинской электронной библиотеки и системы дистанционного обучения, повышения квалификации и переподготовки врачей	
		Создание единой системы нормативно-справочной информации, основных регистров и реестров	
		Создание единой системы персонифицированного учета оказанной медицинской помощи для организации расчетов в системе ОМС	
		Создание системы мониторинга распространения социально-значимых заболеваний	
	Переподготовка врачей для использования ИКТ	Переподготовка врачей для использования ИКТ	Переподготовка врачей для использования ИКТ
Система безопасности жизнедеятельности: инфраструктура		Создание на всей территории страны системы обработки вызовов экстренных оперативных служб с использованием единого номера «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб	
	Развитие центров управления кризисными ситуациями	Развитие центров управления кризисными ситуациями	Развитие центров управления кризисными ситуациями

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		Внедрение системы видеонаблюдения и протоколирования «Безопасный город» во всех городах с населением больше 500 тысяч человек	
	Развитие комплексной системы информирования населения о ЧС	Развитие комплексной системы информирования населения о ЧС	Развитие комплексной системы информирования населения о ЧС
		Внедрение системы мониторинга состояния критически важных объектов инфраструктуры	
		Внедрение системы мониторинга перевозки особо опасных грузов	
		Внедрение системы мониторинга радиационной обстановки в регионах нахождения атомных объектов	
		Внедрение информационных систем обеспечения транспортной безопасности, в том числе создание единого банка данных проданных билетов	
		Внедрение систем мониторинга дорожной обстановки и управления трафиком в городах с населением более 1 млн человек	
Электронные госуслуги		Замена внутреннего паспорта на электронную смарт-карту с ЭЦП (превращение УЭК в полноценный	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		ID с отказом от банковского приложения и выдачей через ФМС России)	
		Создание системы оплаты госплатежей с помощью интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов	
		Развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта на основе стандарта NFC	
	Дотирование из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид	Дотирование из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид	Дотирование из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид
	Развитие систем предоставления персонафицированной информации ведомств на мобильные устройства	Развитие систем предоставления персонафицированной информации ведомств на мобильные устройства	Развитие систем предоставления персонафицированной информации ведомств на мобильные устройства
Инфраструктура электронного правительства	Завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления)		
	Развитие ведомственных информационных систем федеральных органов	Развитие ведомственных информационных систем федеральных органов	Развитие ведомственных информационных систем федеральных органов

Блоки мер		2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		исполнительной власти	исполнительной власти	исполнительной власти
		Обеспечение доступа к сети Интернет в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест	Обеспечение доступа к сети Интернет в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест	Обеспечение доступа к сети Интернет в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест
		Подключение ведомственных и региональных систем к СМЭВ	Подключение ведомственных и региональных систем к СМЭВ	Подключение ведомственных и региональных систем к СМЭВ
		Создание системы ведомственных центров обработки	Создание системы ведомственных центров обработки	Создание системы ведомственных центров обработки
		Создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы глобального резервирования данных	Создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы глобального резервирования данных	Создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы глобального резервирования данных
		Завершение создания системы межведомственной защищенной электронной почты, электронного документооборота и программной межведомственной видеоконференцсвязи (аналога Skype) с возможностью подключения к ней всех рабочих мест всех ведомств		
Электронный парламент и правосудие	Парламент	Создание системы учета прохождения всех нормативно-правовых актов для публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов нормативных правовых		

Блоки мер		2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях		
	Правосудие	Внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных при рассмотрении их дел в судах		
			Перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде	
			Создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде	
			Обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет	
	Правовая статистика		Создание единой системы государственного учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др.	
Культура			Подключение региональных библиотек, музеев и архивов к сети Интернет на скорости не менее 10 мбит/с, муниципальных библиотек, музеев и архивов — на скорости не менее 2 мбит/с	
			Оснащение 100 % муниципальных библиотек, музеев и архивов стандартными центрами	

Блоки мер	2012 г.	2013—2015 гг.	2015—2020 гг.
		компьютерного доступа	
		Внедрение систем электронного каталога в библиотеках, музеях и архивах	
		Оснащение музеев и архивов центрами оцифровки	
		Создание единых каталогов: библиотечного, музейного и архивного	
	Оцифровка культурного наследия	Оцифровка культурного наследия	Оцифровка культурного наследия

Оценка последствий бюджета от реализации мер по внедрению информационно-коммуникационных технологий до 2020 года

Наименование проблемы	Перечень мер	Оценка последствий бюджета от реализации мер, млрд руб.
Развитие справедливой конкуренции	Установление правил недискриминационного доступа к инфраструктуре связи, в первую очередь — линейно-кабельных сооружений и технологических помещений	Финансирование не требуется
	Исключение операторов связи из реестра естественных монополий. Отказ от государственного регулирования ценообразования на конечном рынке в пользу ужесточения контроля за ценообразованием на межоператорском рынке	
	Внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях	
	Ужесточение и уточнение норм в части оказания операторами, занимающими доминирующее положение, услуг присоединения и взаимодействия	
	Детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности получения пользователями в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи (фиксированной и мобильной связи)	
Устранение административных барьеров	Применение принципов «технологической нейтральности» в регулировании отрасли	Финансирование не требуется
	Упрощение требований к построению сетей связи. Отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика	
	Устранение дискриминации операторов IP сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи. Легализация взаимодействия ТфОП и IP сетей	
	Определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов	
	Переход от лицензирования услуг связи к лицензированию сетей связи. Регистрация сетей в уведомительном, а не разрешительном порядке	
	Либерализация требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения	

	договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи	
	Гармонизация отраслевой нормативно-правовой базы с европейским законодательством. Отмена обязательной сертификации/декларирования для средств связи	
	Изменение порядка выдачи разрешений на использование радиочастот	
Развитие механизмов универсального обслуживания	Снять требования по действию УУС на всей территории России и ограничиться только труднодоступными и удаленными районами	Финансирование не требуется
	Дополнительно к обязательному сейчас таксофону и ПКД в Интернет (в населенных пунктах с количеством жителей более 500 человек) включить покрытие мобильной связью и широкополосным доступом	
	Направлять отчисления не в Фонд (резерв универсального обслуживания), а на покрытие услугами убыточной территории напрямую	
Развитие цифрового телерадиовещания	Реконструкция антенно-мачтовых сооружений	В рамках федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009—2015 годы»
	Строительство наземных сетей цифрового телевизионного вещания для первого мультиплекса	
	Субсидирование параллельного вещания	
Конверсия радиочастотного спектра	Передача части неиспользуемого спектра в категорию гражданского назначения	Финансирование не требуется
	Изменение параметров функционирования военных и специальных РЭС для освобождения необходимых полос (за счет изменения настроек)	
	Прекращение функционирования военных и специальных РЭС в этих диапазонах с выводом их в другие полосы (после модернизации или замены)	300 (частично возмещается бюджету за счет введения платы за спектр)
Итого по разделу: 300		
Развитие	До 2015 года для обеспечения устойчивого функционирования группировки необходимо дополнительно	35 — ФГУП

спутниковой группировки связи и вещания гражданского назначения	обеспечить строительство и запуск 9 космических аппаратов	Космическая связь, 65 — федеральный бюджет (без учета стоимости ракет-носителей, финансирование их создания предусмотрено в рамках Федеральной космической программы на 2006—2015 годы)
	Создание системы спутниковой связи и вещания в районе Арктики и на севере России на базе трех КА «Экспресс-РВ», размещаемых на высокоэллиптической орбите	15
Итого по разделу: 80		
Почтовая связь	Строительство 33 автоматизированных сортировочных центров в узлах наибольшей концентрации почтовых потоков	10
	Закупка нового магистрального автотранспорта (300 ед.), обновление транспортного парка на региональном уровне (2,5 тыс. ед.)	7,7
	Приобретение новых почтовых вагонов	6
	Развитие ИКТ-инфраструктуры	15
	Реконструкция и модернизация объектов почтовой связи	30
	Акционирование ФГУП «Почта Россия»	Финансирование не требуется
	Создание почтового банка с вхождением Почты России	
Итого по разделу: 68,7		
Повышение доступности ИКТ	Отказ от повышения таможенных тарифов на ввоз новой компьютерной техники и комплектующих	Финансирование не требуется
	Введение в строительные стандарты требования по оснащению новых многоквартирных домов ШПД-	

для населения	подключением	
... и бизнеса	Внесение в законодательство изменений, предусматривающих отказ от необходимости оформлять и хранить первичные отчетные бухгалтерские документы в бумажном виде	Финансирование не требуется
	Стимулирование госкомпаний и госпредприятий внедрять современные информационные системы управления	
	Законодательное стимулирование развития онлайн платежных систем	
	Развитие стандартов корпоративной отчетности, предусматривающих использование современных систем управления	
Развитие ИКТ-инфраструктуры в образовании	Обеспечение доступа к сети Интернет общеобразовательных учреждений (ОУ) и учреждений начального и среднего профессионального образования (НПО/СПО) со скоростью из расчета не менее 512 Кбит/секунду на учащегося без ограничения трафика, подключение к единой системе контент-фильтрации с созданием открытой для учащихся системы беспроводного широкополосного доступа в Интернет	8 (включая оплату трафика до 2020 года)
	Утверждение единых лицензионных требований к ОУ и учреждениям НПО/СПО в части оснащения ИКТ	Финансирование не требуется
	Оснащение формируемых на базе образовательных учреждений сети центров дистанционного обучения детей-инвалидов, а также детей, проживающих в удаленной и труднодоступной местности (1 в регионе)	2
	Оснащение межшкольных методических центров поддержки использования ИКТ и электронных образовательных ресурсов в образовании (всего 600)	8
	Обеспечение учителей компьютерными устройствами и доступом к сети Интернет	15
Итого по разделу: 33		
Образование: формирование контента нового типа и инфраструктуры для его использования	Оснащение 100 % учебных классов современными средствами мультимедийных презентаций, необходимым компьютерным и учебным оборудованием (виртуальные лаборатории) для работы в единой информационной образовательной среде класса	70
	Оснащение 100 % всех учащихся индивидуальными образовательными планшетами с возможностью подключения к единой информационной образовательной среде класса	9
	Создание и развитие территориально распределенной инфраструктуры для размещения единого банка электронных образовательных ресурсов, для самостоятельной работы, учебной и учебно-методической литературы в электронном виде, а также цифровых образовательных ресурсов, используемых в классах в ОУ	2

	и НПО/СПО в процессе обучения	
	Размещение централизованного заказа, а также выделение грантов на разработку электронных образовательных ресурсов	10
	Стимулирование развития рынка производства электронных образовательных ресурсов за счет выделения ОУ и учреждениям НПО/СПО средств на их приобретение, а также оплата использования электронных учебников	8
	Разработка единой информационной системы дистанционного обучения	2,5
	Стимулирование разработки учителями собственных электронных образовательных ресурсов (проведение конкурсов с выплатой денежных призов и др.)	Рассчитывается соответствующей экспертной группой
	Обеспечение переподготовки учителей к использованию ИКТ в электронных образовательных ресурсах (раз в четыре года)	6
Итого по разделу: 107,5		
Общее образование: развитие технологий оценки качества и ведения портфолио учащихся	Внедрение во всех регионах систем «Электронная школа» с ведением журналов успеваемости в электронном виде с доступом через Интернет к оценкам учащихся, предоставлением отчетности в органы управления образованием	4
	Оснащение центров тестирования и оценки качества образования — по 1 в каждом регионе	2
	Развитие информационной системы проведения ЕГЭ, в том числе переход к проведению экзамена в компьютерной форме, оснащение пунктов проведения ЕГЭ системами видеопотоколирования, подавления мобильной связи, компьютерными классами, ведением единого образовательного портфолио учащихся	6
Итого по разделу: 12		
Общее образование: обеспечивающие мероприятия	Создание системы дистанционного обучения и повышения квалификации преподавателей, контроля их уровня знаний, формирование профессиональной сети учителей для обмена опытом и лучшими практиками	2
	Внедрение системы доступа учащихся и преподавателей на территорию ОУ и учреждений НПО /СПО с использованием специальной карты доступа	15
	Внедрение систем видеонаблюдения за доступом в ОУ и НПО /СПО и на территории этих учреждений	8
Итого по разделу: 25		

Наука и высшая школа: использование ИКТ	Инфраструктура учреждений	Подключение вузов к сети Интернет на скорости не менее 512 Кбит/с на учащегося с созданием на всей их территории открытых систем беспроводного широкополосного доступа	Финансирование не требуется
		Оснащение не менее 50 % аудиторий мультимедийным и компьютерным оборудованием для коллективной работы	
		Выделение льготных кредитов для оснащения всех обучающихся в вузах нетбуками	10
		Развитие ГРИД-сети и сети распределенных высокопроизводительных вычислений с подключением к ней всех ведущих университетов и научных организаций	10
	Контент	Централизованное приобретение доступа к банкам ведущих научных журналов и базам научных данных	12
		Обеспечение всех учащихся бесплатным доступом через Интернет ко всей необходимой по программе учебной и учебной-методической литературе	Финансирование не требуется
		Создание единой базы знаний вуза, аккумулирующей всю методическую справочную литературу, результаты проведения исследовательских и научных работ	
	Управление	Внедрение в каждом вузе единой информационной системы оценки качества образования и управления деятельностью учреждения	
	Единая база знаний	Создание единой информационной системы, аккумулирующей результаты научных работ, НИОКР, ОКР	3
Итого по разделу: 35			
Здравоохранение: приоритеты развития	Оснащение станций и машин «скорой помощи» современными системами обработки вызовов, удаленного доступа к медицинским данным, оборудованием ГЛОНАСС, радиосвязи и передачи данных и др.		10
	Внедрение системы электронных регистратур и ведения электронной медицинской карты во всех государственных и муниципальных медучреждениях		30
	Оснащение 100 % рабочих мест врачей системами интеллектуальной поддержки принятия решений		40
	Оснащение 50 % всех медицинских лабораторий необходимым оборудованием и программным обеспечением обработки и хранения данных клинических испытаний		10
	Создание телемедицинской сети и центров персонального телемониторинга здоровья населения (престарелых,		13

	людей, имеющих хронические заболевания)	
	Обеспечение доступности ЭМК для населения через Интернет и возможности удаленной записи к врачу	3
	Обеспечение мобильности ЭМК	4
Итого по разделу: 110		
Здравоохранение: обеспечивающие задачи	Создание единой федеральной медицинской электронной библиотеки и системы дистанционного обучения, повышения квалификации и переподготовки врачей	4
	Создание единой системы нормативно-справочной информации, основных регистров и реестров	2
	Создание единой системы персонифицированного учета оказанной медицинской помощи для организации расчетов в системе ОМС	2
	Создание системы мониторинга распространения социально-значимых заболеваний	2
	Переподготовка врачей для использования ИКТ	3
Итого по разделу: 13		
Система безопасности жизнедеятельност и: инфраструктура	Создание на всей территории страны системы обработки вызовов экстренных оперативных служб с использованием единого номера «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб	30
	Развитие центров управления кризисными ситуациями	5
	Внедрение системы видеонаблюдения и протоколирования «Безопасный город» во всех городах с населением больше 500 тысяч человек	25
	Развитие комплексной системы информирования населения о ЧС	5
	Внедрение системы мониторинга состояния критически важных объектов инфраструктуры	15
	Внедрение системы мониторинга перевозки особо опасных грузов	5
	Внедрение системы мониторинга радиационной обстановки в регионах нахождения атомных объектов	5
	Внедрение информационных систем обеспечения транспортной безопасности, в том числе создание единого банка данных проданных билетов	10
Внедрение систем мониторинга дорожной обстановки и управления трафиком в городах с населением более 1 млн человек	15	

Итого по разделу: 115			
Электронные госуслуги	Замена внутреннего паспорта на электронную смарт-карту с ЭЦП (превращение УЭК в полноценный ID с отказом от банковского приложения и выдачей через ФМС России)		20
	Создание системы оплаты госплатежей с помощью интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов		2
	Развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта на основе стандарта NFC		ГЧП с мобильными операторами
	Дотирование из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид		30
	Развитие систем предоставления персонализированной информации ведомств на мобильные устройства		2,5
Итого по разделу: 54,5			
Инфраструктура электронного правительства	Завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления)		30
	Развитие ведомственных информационных систем федеральных органов исполнительной власти		108
	Обеспечение доступа к сети Интернет в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест		4
	Подключение ведомственных и региональных систем к СМЭВ		2
	Создание системы ведомственных центров обработки		10
	Создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы глобального резервирования данных		5
	Завершение создания системы межведомственной защищенной электронной почты, электронного документооборота и программной межведомственной видеоконференцсвязи (аналога Skype) с возможностью подключения к ней всех рабочих мест всех ведомств		2
Итого по разделу: 161			
Электронный парламент и	Парламент	Создание системы учета прохождения всех нормативно-правовых актов для публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях	1,5

правосудие		граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях	
	Правосудие	Внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных при рассмотрении их дел в судах	8
		Перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде	
		Создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде	
		Обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет	
Правовая статистика	Создание единой системы государственного учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др.	6	
Итого по разделу: 15,5			
Культура	Подключение региональных библиотек, музеев и архивов к сети Интернет на скорости не менее 10 мбит/с, муниципальных библиотек, музеев и архивов — на скорости не менее 2 мбит/с		8
	Оснащение 100 % муниципальных библиотек, музеев и архивов стандартными центрами компьютерного доступа		15
	Внедрение систем электронного каталога в библиотеках, музеях и архивах		15
	Оснащение музеев и архивов центрами оцифровки		8
	Создание единых каталогов: библиотечного, музейного и архивного		5
	Оцифровка культурного наследия		5
Итого по разделу: 81			
Суммарные бюджетные расходы на реализацию мероприятий			1211,2

Раздел V

Эффективное государство

Глава 18. Оптимизация присутствия государства.

Глава 19. Развитие общественных институтов.

Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация.

Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и госзакупок.

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике.

Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика.

Глава 18

Оптимизация присутствия государства

Основные выводы и рекомендации:

- *Необходимо последовательное применение доказательного порядка необходимости и эффективности государственного регулирования, использование оценки регулирующего воздействия вновь принимаемых и действующих нормативных правовых актов с участием и учетом результатов для всех заинтересованных сторон.*
- *Обязательные требования должны быть прозрачными и увязанными с целями регулирования. Необходимо упрощение, исключение дублирования форм и процедур оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, гармонизация их с международными документами.*
- *Следует повысить ответственность органов власти и должностных лиц за действие (бездействие), а также предпринимателей — за несоблюдение установленных обязательных требований.*
- *Целесообразно увеличить размеры компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам, расширить возможности для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций, развивать систему досудебного решения споров и третейского судебного разбирательства.*
- *Необходимо обеспечить современные стандарты обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг в соответствии с предпочтениями граждан и бизнеса, исключить граждан из процессов межведомственного взаимодействия, создать мультиканальный, в т. ч. электронный доступ к государственным и муниципальным услугам.*
- *Следует стремиться к открытости и доступности информации о планах и результатах деятельности органов власти, развивать механизмы участия различных групп интересов в процессе принятия решений.*
- *Необходимо обеспечение соответствия полномочий (функций) и кадрового потенциала органов исполнительной власти, совершенствование реестра должностей государственной службы (на основе профессионально-функционального подхода), повышение действенности механизмов отбора на государственную службу и карьерного роста по заслугам.*
- *Необходимо перейти к формированию эффективного контракта с государственным служащим с учетом состояния рынка труда, оценке результатов индивидуальной деятельности и стимулированию по результатам.*

1. Текущее положение дел

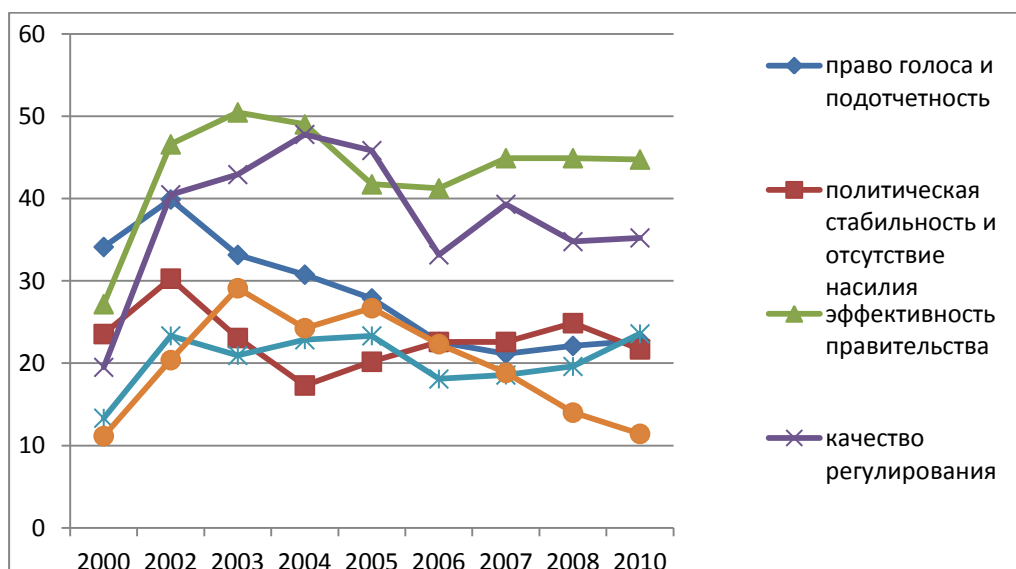
Итоги 2000-х: динамика качественных показателей в сфере государственного управления

За последние 10 лет были созданы элементы нормативной правовой и методической базы, призванной придать большую результативность деятельности исполнительной власти, улучшить ее взаимодействие с гражданским обществом, упорядочить внутренние связи, укрепить кадровый потенциал государственной службы. В отдельных сферах удалось добиться снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг, в том числе за счет лучшего межведомственного взаимодействия, использования информационно-коммуникационных технологий.

Однако в целом **результаты реформ государственного управления остались незаметными для граждан и бизнеса**, не обеспечили улучшения предпринимательского климата, доступности государственных услуг, снижения уровня коррупции, роста доверия к государственным институтам. Почти ни одно нововведение не было реализовано в полном объеме либо не дало ожидавшегося конечного эффекта. В результате **недостатки государственного управления стали одним из главных факторов, негативно повлиявших на инвестиционный и предпринимательский климат, отношение граждан к государственным институтам.**

По многим обобщающим показателям качества государственного управления не наблюдалось положительной динамики.

Динамика показателей России в рейтинге
Качества государственного регулирования Всемирного банка



Качество государственного управления непосредственно влияет на качество деловой среды, и таким образом — на конкурентоспособность экономики и инвестиционную привлекательность страны. Как раз в этой сфере относительные позиции России в сравнении со многими странами пост-советского пространства (см. таблицу 11) в целом не улучшились. В то же время,

определенного прогресса в качестве государственного управления удавалось добиться странам с различными политическими режимами.

Таблица 11

Сравнительные характеристика качества государственного управления

GRICS ранг из 100 (2009), меньшее значение — более высокий уровень	Россия	Казахс тан	Белорус сия	Украина	Грузия
Эффективность правительства	45	48	13	24	62
Качество регулирования	35	39	9	31	70
Власть закона	24	35	19	26	50
Контроль коррупции	12	19	23	20	52
Doing Business — ранг из 183 (2011) Меньшее значение — более высокий уровень					
В целом	123	59	68	145	12
Начало бизнеса	108	47	7	118	8
Защита инвестиций	93	44	109	109	20
Соблюдение контрактов	18	36	12	43	41

Причины недостаточной эффективности реформ в сфере государственного управления

Можно выделить следующие причины недостаточной результативности реформ на протяжении предшествующего периода:

- *Сложившийся механизм формирования повестки дня, определения содержания, последовательности и этапов проведения реформ бюрократизирован, предполагает минимальное участие и контроль со стороны гражданского общества.* Планы проведения реформ формируются уполномоченными ведомствами, без упорядоченного диалога с целевыми группами гражданского общества. Зачастую реформы просто имитируются. Интересы гражданского общества, да и высшего публичного руководства, учитываются в последнюю очередь.
- *Неэффективна система управления и координации реформ.* Мероприятия по внедрению механизмов управления по результатам оптимизации и регламентации функций, меры по повышению качества государственных услуг, новые механизмы государственной службы разрабатывались и внедрялись в отрыве друг от друга. В результате некоторые новые трудоемкие инструменты управления (например, должностные регламенты, доклады о результатах) оказались практически не востребованы и стали лишь объектом дополнительного формального контроля.
- *Чрезмерные темпы подготовки и проведения реформ превысили адаптационные возможности исполнительского аппарата в его нынешнем состоянии.* Инфляция реформаторских инициатив приводит к тому, что они рассматриваются не как проект, а лишь как бюрократическое поручение. Отсутствует эффективная система ответственности

органов исполнительной власти за недостижение заявленных стратегических результатов реформ.

- **Отсутствуют гарантии необратимости реформ, механизмы актуализации их направлений.** Борьба за сохранение ведомственных полномочий привела к тому, что сокращение избыточных функций и регулирования в одной области компенсируется их возникновением в другой, что в целом не только не сокращает, но иногда увеличивает административную нагрузку на граждан и бизнес.

Недостаточная эффективность реформ государственного регулирования и управления определяется также отсутствием условий более общего порядка. К этим условиям относятся наличие эффективной и подотчетной обществу судебной системы, институтов и механизмов участия граждан и бизнеса в разработке, принятии и контроле исполнения нормативных актов, государственных регуляций.

2. Сценарии и стратегии реформ в области государственного управления

(Список предлагаемых мер см. в Приложении)

Риски и вызовы реализации инерционного сценария

Инерционный сценарий развития ситуации в сфере государственного управления формирует круг непреодолимых в его рамках проблем и вызовов.

- 1) **Ухудшение институциональной среды ведения бизнеса:** высокие риски и отсутствие понятных перспектив ведения бизнеса, недостаточная защищенность прав собственности, административные барьеры, неэффективное использование ресурсов.
- 2) **Снижение доверия к государству, недостаточный уровень взаимодействия государства и гражданского общества:** отсутствие связи между реализуемой индивидом функцией налогоплательщика и возможностью влиять на проводимую государством политику и отдельные действия чиновников. Слабость механизмов учета общественного мнения при оценке результатов государственной политики и действий чиновника, нежелание граждан сотрудничать с государственными институтами и разделять с ними ответственность.
- 3) **Низкое качество обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг:** преобладание обременительного для заявителя порядка предоставления государственных услуг, отсутствие возможности выбора и механизма ответственности за качество обслуживания.
- 4) **Недостаточный уровень кадрового потенциала государственной службы:** отсутствие эффективного контракта гражданского общества с чиновником, наличие условий для «негативного отбора» на государственной и муниципальной службе, проблемы формирования эффективных моделей карьерного роста по заслугам.

Стратегии реформ в области государственного управления

Решение обозначенных выше проблем может осуществляться в рамках трех основных стратегий, которые различаются в соответствии с интересами и возможностями агентов, нацеленных на их реализацию. Каждая из стратегий предполагает наличие определенных базовых

условий, при которых она становится возможной. Ни одна из стратегий не является априори наилучшей, т. к. выбор (или конструирование смешанного сценария) зависит от баланса общественных интересов и сил, которые при определенных политических решениях могут быть изменены в пользу той или иной стратегии.

Стратегия 1: «Последовательная оптимизация»

Стратегия предполагает **наращивание и повышение уровня согласованности усилий исполнительной власти** по модернизации государственного управления и оптимизации регулирования, повышение ответственности за ее конечные результаты:

- Последовательное внедрение доказательного порядка необходимости и эффективности государственного регулирования, увязку обязательных требований с целями регулирования, упрощение, исключение дублирования форм и процедур оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, гармонизацию их с международными документами.
- Повышение ответственности органов власти и должностных лиц за действие (бездействие), а также предпринимателей за несоблюдение установленных обязательных требований, увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским искам.
- Обеспечение комфортности и организация обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг по «жизненным ситуациям», исключение клиентов государства из процессов межведомственного взаимодействия.
- Повышение результативности институтов и механизмов участия представителей гражданского общества в выработке и оценке управленческих решений.

В качестве необходимого условия реализации стратегия предполагает повышение уровня межведомственной координации, а также **развитие кадрового потенциала государственной службы**.

Реализация стратегии **не требует радикального изменения институциональных условий вне системы исполнительной власти**, хотя ее результаты в значительной степени будут зависеть от улучшения работы судебной системы, расширения участия в функциях исполнительной власти институтов гражданского общества. Стратегия исходит из реализации мероприятий, намеченных в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг в 2011—2013 годы, а также государственной программе Информационное общество (2011—2020 годы).

Основные риски данной стратегии связаны с недостаточным контролем ее результативности со стороны гражданского общества. В этих условиях возможно сохранение и даже расширение неэффективного присутствия государства в экономике и обществе. Реализация стратегии требует постоянного внимания руководства.

Стратегия 2: «Дебюрократизация»

Главная идея данной стратегии состоит в **минимизации государственного регуляторного вмешательства в экономику**. Государство должно сосредоточиться на создании условий наибольшего благоприятствования для развития предпринимательства и гражданской инициативы, подразумевающего:

- четкую спецификацию и защиту прав собственности,
- усиление роли судебной системы по сравнению с административными органами,
- создание максимально благоприятных условий для конкуренции.

Стратегия основывается на **«презумпции добросовестности»**: развитие бизнеса и создание условий для добросовестных предпринимателей важнее возможных рисков, связанных с недобросовестным поведением.

Стратегия предполагает **переход от преимущественно государственного к преимущественно частному инфорсменту законодательства**. В среднесрочной перспективе **акцент на гражданские взаимоотношения вместо административных** повысит ответственность граждан и бизнеса за собственное поведение, снизит патерналистские ожидания в обществе.

Необходимые условия реализации данной стратегии:

- политические решения, направленные на радикальное пакетное сокращение государственного регулирования и контроля,
- отказ от административной и уголовной ответственности за нарушения обязательных требований, не приводящих к ущербу жизни и здоровью граждан,
- переход от контроля со стороны органов исполнительной власти к решениям о компенсации вреда в рамках гражданского законодательства.

Необходимо совершенствование судебной системы, без чего невозможен полноценный частный инфорсмент.

Существенным риском стратегии является **возможность ухода от ответственности недобросовестных участников рынка**. Однако, скорее всего, рост числа нарушений интересов контрагентов, причинения вреда будет носить временный характер. Предполагаемый в данном варианте радикальный слом «входных барьеров» может вызвать сопротивление «укоренившегося» бизнеса, а также государственных органов и служащих, теряющих значительный объем полномочий и связанную с ними бюрократическую «ренту». Без улучшения судебной системы возрастают риски недобросовестного поведения. Совпадение активного сопротивления и фактов злоупотреблений повышают вероятность отказа от этой стратегии на полпути. В результате такого развития событий возможна обратная реакция — усиление государственного регулирования.

Стратегия 3: «Позитивная реинтеграция»

Эта стратегия направлена на развитие такой **институциональной среды, которая предоставляла бы равные возможности основным сторонам общественного договора** для выработки и реализации программ сбалансированного социально-экономического развития. Цель достигается за счет трехстороннего регулирования: развития кооперации сторон общественного договора (бизнеса, власти и общества) с одновременной конкуренцией их ключевых элементов (властных, экономических, общественных институтов и акторов).

Необходимыми условиями реализации данной стратегии являются:

- Принятие комплекса мер по введению **селективности расходования части налоговых платежей для активизации субъектности граждан** и изменения характера взаимоотношений

между государством и обществом с учетом реальной налоговой нагрузки на физических лиц и опыта самообложения.

- Принятие серии мер, стимулирующих **создание и функционирование различных типов объединений предпринимателей и граждан** (некоммерческих организаций, саморегулируемых организаций бизнеса, хозяйственно-общественных объединений на местном уровне, институтов по защите прав потребителей и т. д.) путем принятия различных схем **компенсации издержек коллективных действий** (участия в общественных мониторингах, в процедурах ОРВ и т. д.).
- Комплексное введение различных **механизмов согласования интересов при принятии нормативных правовых актов** (процедуры обязательного согласования (визирования) представителями всех заинтересованных сторон. Введение **компенсационных инструментов для групп, проигрывающих** при принятии нормативных правовых актов, прежде всего, для государственных служащих.

Данная стратегия достаточно трудоемка с точки зрения согласования интересов различных групп, может давать сбои или имитироваться при недостаточной общественной активности. Если не удастся обеспечить публичность и прозрачность взаимодействия, то возможно возникновение множества альтернативных негосударственных организаций (НГО) и бизнес-ассоциаций, конкурирующих за участие во взаимодействии с ведомствами коррупционными методами, а также создание чиновниками «карманных» НГО и бизнес-ассоциаций.

Указанные стратегии различаются необходимыми условиями их реализации, основными субъектами преобразований, последовательностью действий и приоритетами. Учитывая, что низкая результативность реализованных реформ была связана, в том числе, с недоиспользованием потенциала самоорганизации гражданского общества, создание условий для реализации стратегий, ориентированных на его активизацию, является потенциально наиболее эффективным.

Рассматриваемые стратегии имеют значительную область консенсуса. Прежде всего, это касается мер, направленных на решение проблем снижения доверия к государству за счет обеспечения открытости и доступности информации, а также проблемы качества обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем, указанные стратегии имеют существенные точки расхождения по инструментам и механизмам решения некоторых ключевых проблем. Отличаются меры, направленные на совершенствование оценки регулирующего воздействия, на оптимизацию количества объектов государственного регулирования и требований к объектам, на изменения в сфере саморегулирования и ответственности должностных лиц и предпринимателей за нарушение установленных правил.

Наибольшую вероятность реализации имеет первый вариант стратегии («последовательная оптимизация»), поскольку он не требует радикального изменения институциональных условий вне системы исполнительной власти. Однако реализация этого варианта стратегии не приведет впоследствии к автоматической реализации двух других стратегий. **Переход к другим векторам политики предполагает подготовку определенных базовых условий, принятие ключевых политических решений**, необходимых для их осуществления. Таким образом, обозначаются два возможных маршрутных сценария: первый связан с движением по оси «Оптимизация», а второй начинается с движения в направлении «Оптимизации» при параллельном создании пороговых условий для реализации других стратегий.

Сравнительный перечень мер, необходимых для реализации различных стратегий реформ в сфере государственного управления

В данном разделе представлены ключевые меры и особенности их реализации в рамках каждой из стратегий. Меры сгруппированы по проблемам, на решение которых они преимущественно направлены.

Институциональная среда ведения бизнеса

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
1.1. Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирования, совершенствование оценки регулирующего воздействия		
Внесение изменений в Регламент Правительства Российской Федерации в части: — введения доказательного порядка необходимости мер государственного регулирования; — распространения оценки регулирующего воздействия на все нормативные правовые акты, устанавливающие государственное регулирование; — необходимости публичных обсуждений и учета их результатов при установлении мер государственного регулирования (2012)		Разработка и последовательная реализация плана введения в действие законодательства об ОРВ по уровням организации государственной власти и местного самоуправления и по субъектам РФ (2012—2014)
Дополнение регламентов Государственной Думы и Правительства требованиями по расчету финансово-экономических обоснований проектов НПА в части издержек и выгод субъектов предпринимательской деятельности, третьих лиц (2012)	Изменения регламента ГД и Правительства, предусматривающие недопустимость принятия регулирования без ОРВ. Интеграция процедур межведомственного согласования в процедуры публичного обсуждения (межведомственное согласование не должно перечеркивать результаты публичного обсуждения) (2012)	
Установление Правительством Российской Федерации значений недопустимых рисков, при которых может вводиться государственное регулирование (2013—2020)		
Формирование порядка и процедур постоянного отслеживания (мониторинга) фактического		Разработка и принятие законодательства, определяющего правила проведения оценки

<p>регулирующего воздействия принятых нормативных правовых актов на состояние сферы регулирования, создание информационной и аналитической базы проведения оценок и соответствующей публичной отчетности, в том числе централизованной системы учета и анализа (отслеживания) случаев причинения вреда вследствие нарушения требований регулирования (2013—2015)</p>		<p>регулирующих воздействий, обеспечивающие реальное согласование интересов затрагиваемых групп, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> — обеспечение заблаговременной публикации (в том числе в сети Интернет) планов нормотворческой деятельности различных органов власти; — достаточные сроки для ознакомления заинтересованных групп с содержанием публикуемого проекта и анализа последствий его реализации; — обязательность целевого информирования негосударственных организаций, представляющих заинтересованные стороны, о разработке и намечаемом обсуждении проекта регуляции; — обязательность проведения публичных слушаний с участием негосударственных некоммерческих организаций, способных представлять интересы различных социальных и профессиональных групп; — обязательность согласования (визирования) представителями всех заинтересованных сторон совместно выработанного проекта регуляции (вариант — введение права отлагательного вето); — возможность судебного оспаривания принятой регуляции в случае нарушения утвержденной процедуры (2012)
<p>Разработка и реализация Концепции государственной политики по установлению и развитию мер регулирования в рамках Таможенного союза, ЕврАзЭС и других интеграционных объединений. Внесение соответствующих изменений в международные соглашения (2012—2015)</p>		
<p>Создание единого государственного информационного ресурса, содержащего уведомления о разработке проектов нормативных правовых актов и</p>		<p>Организация и осуществление общественно-государственного мониторинга реализации законодательства об оценке регулирующего</p>

иные материалы, результаты публичных обсуждений, результаты оценок регулирующего воздействия (2013—2015)		воздействия (2013—2020)
Создание Рабочего органа (совета или комиссии) по защите инвесторов и контролю над нормами, регулирующими предпринимательский и инвестиционный климат (2012)		Введение обязательства финансирования за счет бюджетных средств деятельности всех участников процедур оценки регулирующего воздействия (2013—2014)
Апробация экспериментальных механизмов правотворчества: НПА с конечным сроком действия, со статьями (пунктами) о проведении регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т. п. (2015—2020)		
Разработка и внедрение порядка корректировки документов стратегического уровня (стратегий, концепций, программ и планов) в целях увязки с результатами фактических последствий действия нормативных правовых актов (2013—2020)		
Замена ведомственных и региональных норм государственного регулирования нормами, установленными законодательством РФ, и актами Правительства Российской Федерации (2013—2014)		
Введение судебного обжалования мер государственного регулирования на основании факта нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.) (2013—2014)		
1.2. Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам		
Разработка и утверждение рекомендаций Правительства Российской Федерации, устанавливающих порядок и критерии определения избыточности мер государственного регулирования, в т. ч. объектов, обязательных требований и контроля (2012)	Ревизия всего массива НПА, выявление и пакетная отмена норм, создающих барьеры для бизнеса и граждан (включая как содержательные требования, так и требования по предоставлению отчетности, информации, получению разрешений, обязательному членству в СРО и т. п.). Список НПА всех уровней, подлежащих отмене, должен формироваться на основании предложений бизнеса и граждан, прежде всего — их объединений. Отмена проводится без	Разработка и внедрение квазисудебных процедур пересмотра действующих НПА с участием организаций бизнеса и граждан (2012—2014)

	предварительного определения критериев избыточности (2012)	
Анализ действующих нормативных правовых актов РФ и внесение в них изменений с целью выявления и исключения из сферы регулирования избыточных объектов регулирования, обязательных требований, которые не соответствуют установленным критериям. Гармонизации мер регулирования с международными документами (2013—2014)		
1.3. Оптимизация системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий		
Разработка и внедрение типовых унифицированных форм и процедур оценки соответствия, гармонизированных с международными формами и процедурами (2012—2014)	Отмена ряда видов государственного контроля (надзора) с параллельным расширением возможностей частного инфорсmenta законодательства (2012)	Стимулирование расширения сети независимых испытательных и измерительных лабораторий, имущественно ответственных за достоверность проводимых измерений (2013—2014)
Переход от предупредительных форм оценки соответствия (контроля), ограничивающих входение на рынок, к текущему контролю (надзору). Исключение избыточности и дублирования оценки соответствия (контроля, надзора) (2013—2014)	Включение в функции государственных контролирующих органов обязанности предоставления консультативной помощи гражданам и бизнесу по обеспечению соблюдения обязательных требований по безопасности (2013—2014)	Установление законодательных основ, позволяющих скоординировать действия правительства, федеральных ведомств, администраций субъекта РФ, местных органов власти в сфере контроля и надзора, устранить разрывы и пересечения в полномочиях сверху донизу (2012)
Минимизация посреднических услуг в виде экспертиз, аттестаций, согласований, проводимых подведомственными организациями или аффилированными лицами, которые являются необходимыми и обязательными для разрешительных и контрольно-надзорных полномочий (2013—2015)	Существенное ограничение полномочий правоохранительных органов по контролю за деятельностью хозяйствующих субъектов (2012)	Учреждение на региональном уровне единого Бюро жалоб по безопасности и идентичности товаров и услуг, создаваемого и действующего на базе существующих негосударственных организаций и оперативно взаимодействующего с единой информационной системой сведений о нарушениях обязательных требований (2013—2014)
Введение преимущественно бессрочности действия разрешительных документов и документов, подтверждающих соответствие требованиям. Минимизация количества представляемых документов, сокращение сроков их рассмотрения (2015—2020)		Разработка и внедрение административного межведомственного регламента оперативного отзыва опасного товара с рынка (2012)

Сокращение количества выездных проверок, в т. ч. за счет создания и развития системы дистанционного контроля (с использованием системы телеметрии и спутниковой системы «ГЛОНАСС»), внедрения «карт проверок», установления периодичности проверок в зависимости от уровня риска (2015—2020)		
Перераспределение полномочий по оценке соответствия (контролю, надзору) между органами исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, аккредитованными лицами, саморегулируемыми организациями в зависимости от уровня риска объектов регулирования (2013—2020)		
1.4. Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования		
Создание открытой для всех заинтересованных лиц системы учета и анализа нарушений установленных обязательных требований и фактов причинения вреда вследствие их нарушения (2012)		
Создание системы мониторинга результативности исполнения надзорных и разрешительных функций и определение порядка учета его результатов при совершенствовании государственного регулирования (2013—2020)		Предусмотрение способов компенсации издержек некоммерческих субъектов на проведение анализа нарушений установленных обязательных требований (2013—2014)
1.5. Изменения в сфере саморегулирования		
Внесение изменений в нормативные правовые акты РФ в части отмены обязанности вхождения в саморегулируемые организации предпринимателей, осуществляющих те виды деятельности, где отсутствует недопустимый риск или безопасность которых уже обеспечивается иными государственными методами регулирования (2012). Совершенствование механизмов формирования, размещения и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций	Отмена закона «О саморегулируемых организациях», поскольку этот закон фактически сдерживает развитие добровольного саморегулирования (2012)	Коррекция законодательства «О саморегулируемых организациях», в частности с целью налогового стимулирования образования саморегулируемых организаций (2012)
	Допустимость обязательного саморегулирования только в отраслях с однородным составом участников	Развитие альтернативных форм обеспечения ответственности перед третьими лицами (например,

	(преимущественно для физических лиц) (2012)	путем создания обществ взаимного страхования, внесудебного разрешения споров с третьими лицами в рамках СРО) (2013—2014)
	Отмена требований наличия компенсационного фонда для СРО с обязательным участием (2012)	
1.6. Расширение возможностей частного информента законодательства		
Внесение изменений в законодательные акты РФ в части увеличения размера компенсации морального вреда в области защиты прав потребителей (2012)	Введение в гражданское и уголовное право универсального принципа возможности защиты общественного интереса (защиты интереса неопределенного круга лиц) (2013—2014)	В дополнение к мерам стратегии 2: расширение системы досудебного решения споров и третейского судебного разбирательства и стимулирование ее использования (2013-2020)
Упрощение судебных процедур по рассмотрению заявлений о защите прав потребителей, в том числе о возмещении морального вреда (2012)	Расширение возможностей для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций (2012—2014)	
Увеличение размера штрафных санкций за нарушение прав потребителей и суммы штрафа, перечисляемых общественным объединениям потребителей или органам местного самоуправления (2012)	Увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам (2012—2020)	
Дополнения в ГПК РФ, расширяющие возможность некоммерческих организаций обращаться в судебном порядке в защиту интересов граждан и организаций, в том числе в порядке проверки законности нормативных актов (2013—2014)		
1.7. Ответственность органов власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие		
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аккредитованных лиц и их должностных лиц за принимаемые решения (бездействие) (2012)	Усиление материальной ответственности государственных контролирующих органов и органов по подтверждению соответствия по гражданским искам о причинении имущественного вреда в случае, если соответствие было подтверждено (2012)	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие (2012)
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие (2013—2014)		
1.8. Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований		

Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований (2013—2014)	Сокращение административной и уголовной ответственности за нарушения в хозяйственной сфере (2012)	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности предпринимателей за несоблюдение установленных требований (2012)
	Перевод взаимоотношений, связанных с причинением имущественного вреда, в сферу гражданского законодательства (2012)	
	Безусловный запрет на возбуждение уголовных дел по экономическим преступлениям при отсутствии пострадавших (2012)	

Доверие к государству, взаимодействие государства и гражданского общества

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
2.1. Обеспечение открытости и доступности информации		
Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления (2012—2015)		
Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для обсуждения проектов (форумов) (2013—2015)		
Регулярное проведение мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления (с 2012)		
2.2. Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции		
Введение особого статуса жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также типового регламента рассмотрения и принятия по ним решений в целях соблюдения стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг (2012)	Разработка и внедрение эффективного механизма компенсаций и возмещения вреда гражданам и предпринимателям (в том числе морального) за нарушение их законных прав государственными органами, за нарушение установленных стандартов государственных услуг, незаконное преследование и т. п. (2012—2014)	Включение в систему формирования органов административной юстиции и в процесс отслеживания процедур досудебного обжалования представителей бизнеса и граждан (2012—2014)
Создание административных трибуналов — квазисудебных коллегиальных органов, рассматривающих административные споры (2013—2014)		
Создание административной юстиции (2015—2020)		

Качество государственных и муниципальных услуг

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
3.1. Создание условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса		
Переход к формированию регламентов на базе стандартов государственных услуг, а стандартов — на базе исследований предпочтений граждан и бизнеса по нормативно принятой методике (Хартии граждан) (2012—2014)		
Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям (2012—2014)		
Разработка механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания и на основе этого определять индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов) (2013—2014)		
Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг (2013—2014)		
Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и установление требований к ним (2012)		
Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг (2013—2014)		
Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг (2012—2013)		
3.2. Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг		
Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости: <ul style="list-style-type: none"> — законодательного закрепления обязанности ОИВ периодически проводить внешнюю оценку (мониторинг) стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекции по результатам мониторингов (2012); — публикации общественного доклада по результатам мониторинга, включающего рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам (2012); — финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств (2013—2014) 		

Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной службы функциям органов власти, усиления мотивации и подотчетности государственных служащих

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
4.1. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной и муниципальной службы функциям органов власти		
Реформа реестра должностей на основе профессионально-функциональной организации государственной службы, обеспечивающей «привязку» потребности в кадрах к функциям, объему и сложности деятельности (2013—2014). Разработка набора квалификационных требований и компетентностей к		

каждой профессионально-функциональной группе (2015—2020)	Для стратегий 2—3 данная мера не существенна
Определение штатной численности, фонда оплаты труда и его динамики в соответствии с изменением объема функций и полномочий органов власти, состоянием рынка труда (2015—2020)	
Создание органа по управлению государственной службой (2012)	
Внедрение на государственной службе современных технологий управления персоналом (2013—2014).	
Вывод за пределы государственной службы части обеспечивающего персонала (2013—2014)	
Создание и внедрение программ повышения квалификации служащих, ориентированных на развитие актуальных профессиональных и поведенческих компетенций, практических навыков использования новых технологий государственного управления (2012—2020)	
4.2. Совершенствование систем оплаты, стимулирования, награждения и социального страхования государственных служащих	
Расширение сферы применения оценки деятельности государственных служащих на основе системы ключевых показателей, создание центров оценки государственных служащих (2013—2015)	Для стратегий 2—3 данная мера не существенна
Упорядочение (упрощение) структуры оплаты труда государственных служащих. Расширение использования особого порядка оплаты труда (результативных контрактов) (2013—2014)	
Приведение структуры и размера компенсационного пакета государственного служащего в соответствие с рынком труда, обеспечение возможности его индивидуализации (по набору основных и дополнительных социальных гарантий) (2015—2020)	
Совершенствование системы нематериального стимулирования (ведомственных наград и прочих поощрений) (2013)	
Разработка законодательства о пенсионном обеспечении и страховании государственных служащих (2015—2020)	
4.3. Обеспечение открытости государственной и муниципальной службы, создание антикоррупционных механизмов	
Повышение конкурсности поступления на государственную	Расширение количества выборных должностей и

службу, дифференциация «входных барьеров» для разных профессионально-функциональных групп служащих (2013—2014)		введение комиссионного управления надзорными органами (2013—2020)
Внедрение и расширение практики подбора государственных служащих специализированными и независимыми кадровыми агентствами (2013—2014)		
Обеспечение эффективного и значимого участия представителей общественности в процедурах отбора на государственную службу, в работе конкурсных и аттестационных комиссий, комиссий по урегулированию конфликта интересов (2013—2014)		
Внедрение механизмов аттестации государственных служащих, связанных с оценкой эффективности и результативности (2013—2014)		Для госслужащих, непосредственно оказывающих услуги гражданам и бизнесу — обязательный учет мнений последних для оценки госслужащего (2013—2020)
Внедрение «карт коррупции» государственных органов, отражающих коррупционные риски (2012)		
Создание внутриведомственных систем консультирования по вопросам административной этики (2012)		
Дополнение декларирования доходов и имущества декларированием интересов (2012)		Введение декларирования расходов (2012)
Внедрение механизмов горизонтальной и вертикальной ротации государственных служащих (прежде всего для госслужащих таможенных, налоговых и т. п. органов) (2013—2014)		Разработка для различных категорий госслужащих вариантных легальных компенсационных схем («меню контрактов») параллельно с введением в УК санкции в виде конфискации имущества за коррупционные действия (2012—2020)

«Дорожная карта» по оптимизации присутствия государства (базовый сценарий)

№.№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Общие мероприятия по всем направлениям				
		1. Внесение изменений в Концепцию снижения административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р		
			2. Разработка проекта Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2014—2020 годы	
I. Институциональная среда ведения бизнеса				
1.1. Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирования, совершенствование оценки регулирующего воздействия				
1. Обеспечение целевой ориентации государственного регулирования				
1.1.1. 1.	Внедрение доказательного порядка необходимости и эффективности действующего или вновь вводимого регулирования и создание механизмов, исключающих восстановление избыточных (ранее ликвидированных) форм регулирования в других сферах и формах. Изменение содержания финансово-экономических обоснований введения	1. Разработка федерального закона о порядке подготовки нормативных правовых актов Российской Федерации, оказывающих регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты, оценки эффективности установленных мер государственного		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>регуляций в части учета издержек и выгод государства, граждан и хозяйствующих субъектов, третьих лиц.</p> <p>Введение судебного обжалования мер государственного регулирования на основании нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.)</p>	<p>регулирования и их совершенствования</p> <p>2. Внесение изменений в Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 в части:</p> <p>1) введения доказательного порядка необходимости введения мер государственного регулирования для граждан и хозяйствующих субъектов с указанием целей государственного регулирования;</p> <p>2) распространения оценки регулирующего воздействия на все нормативные правовые акты, устанавливающие регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты;</p> <p>3) введения публичных обсуждений НПА, устанавливающих регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты, и учета их результатов;</p> <p>4) установление порядка обжалования мер государственного регулирования (в т. ч. судебного) в случаях</p>		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.)		
		3. Внесение изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД, в части: — распространения оценки регулирующего воздействия на все вносимые в Государственную Думу законодательные акты, устанавливающие регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты		
		4. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении методики определения значений недопустимых рисков в определенных сферах экономической деятельности, при которых может вводиться		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		государственное регулирование для граждан и хозяйствующих субъектов		
			5. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении значений недопустимых рисков в определенных сферах экономической деятельности, при которых может вводиться государственное регулирование для граждан и хозяйствующих субъектов	
1.1.1. 2.	Обеспечение участия адресатов регулирования и общества в процессах формирования регулирующих норм и решений		1. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении порядка создания и ведения единого государственного информационного ресурса, содержащего уведомления о разработке проектов нормативных правовых актов и иные материалы, результаты публичных обсуждений, результаты оценок регулирующего воздействия, а также предоставления из него информации всем заинтересованным лицам	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			2. Создание и ведение единого государственного информационного ресурса, содержащего уведомления о разработке проектов нормативных правовых актов и иные материалы, результаты публичных обсуждений, результаты оценок регулирующего воздействия, а также предоставление из него информации всем заинтересованным лицам	
1.1.1. 3.	Переход на установление мер государственного регулирования, включая установление объектов государственного регулирования, обязательных требований, форм и процедур оценки соответствия (контроля, надзора) преимущественно законодательными актами и установленными в соответствии с ними актами Правительства Российской Федерации, без передачи этих полномочий федеральным и региональным органам исполнительной власти		1. Замена ведомственных и региональных норм государственного регулирования нормами, установленными законодательством РФ и актами Правительства Российской Федерации: — на федеральном уровне; — на региональном уровне	
1.1.1. 4.	Разработка и реализация Концепции государственной политики по установлению и развитию мер регулирования в рамках Таможенного союза, ЕврАзЭС и других интеграционных объединений	1. Разработка Концепции государственной политики по установлению и развитию мер регулирования в рамках Таможенного союза, ЕврАзЭС и других интеграционных объединений, направленной на		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		гармонизацию мер регулирования с международными документами и устранение административных барьеров		
			2. Внесение соответствующих изменений в международные соглашения, направленных на гармонизацию мер регулирования с международными документами и устранение административных барьеров	
1.1.2. Внедрение лучших международных стандартов и практик государственного регулирования (переход к «умному регулированию»)				
1.1.2. 1.	Создание и организация работы Рабочего органа (совета или комиссии) по защите инвесторов и контролю за нормами, регулируемыми предпринимательский и инвестиционный климат	1. Разработка проекта Федерального закона «О конституировании Национального совета по инвестициям и контролю норм при Правительстве Российской Федерации»		
			2. Организация работы Национального совета по инвестициям и контролю за нормами, регулируемыми предпринимательский и инвестиционный климат	
1.1.2. 2.	Создание правил инициирования пересмотра регуляций со стороны граждан, субъектов предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, бизнес-ассоциаций, общественных организаций,	1. Разработка проекта постановления Правительства об утверждении порядка рассмотрения предложений (инициатив) граждан, субъектов		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	органов власти различных уровней	хозяйственной деятельности, бизнес-ассоциаций, общественных организаций, органов власти различных уровней по устранению административных барьеров		
1.1.2. 3.	Апробация экспериментальных механизмов правотворчества: НПА с конечным сроком действия, со статьями (пунктами) о проведении регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА		1. Разработка Постановления Правительства Российской Федерации об утверждении порядка введения нормативных правовых актов, устанавливающих экспериментальные меры государственного регулирования и контроля их применения	
				2. Разработка НПА с конечным сроком действия
1.1.2. 4.	Создание единой информационной и аналитической базы оценки регулирующего воздействия и государственного информационного ресурса оценки регулирующего воздействия		1. Разработка Постановления Правительства Российской Федерации об утверждении порядка мониторинга и анализа фактического регулирующего воздействия принятых НПА, предоставления информации в этой области всем заинтересованным лицам.	
			2. Создание единой информационной и аналитической базы оценки регулирующего воздействия и государственного	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
				информационного ресурса оценки регулирующего воздействия
			3. Создание дружественного интерфейса на порталах органов публичной власти, понятное и полноценное отражение на них планов и программ, в соответствии с которыми готовятся решения исполнительной власти, самих проектов актов, информационных и аналитических материалов к ним, результатов ретроспективной оценки действующих НПА («электронное досье»). Развитие на порталах электронных форумов для обсуждения проектов решений и реального воздействия действующих актов	
1.1.2. 5.	Внедрение порядка корректировки документов стратегического уровня (стратегий, концепций, программ и планов) в целях увязки с результатами фактических последствий действия нормативных правовых актов, оказывающих регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты		1. Внесение изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			<p>Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, и Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное Постановлением Правительства от 19 апреля 2005 г. № 239, предусматривающее внесение изменений в части установления порядка корректировки документов стратегического уровня в целях их увязки с результатами фактических последствий действия нормативных правовых актов, оказывающих регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты</p>	
			<p>2. Анализ документов стратегического уровня (стратегий, концепций, программ и планов) и внесение в них изменений в целях увязки с результатами фактических последствий действия нормативных правовых актов, оказывающих регулирующее воздействие на граждан и хозяйствующие субъекты</p>	
<p>1.2. Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам, гармонизация их с международными документами</p>				
1.2.1.	Установление порядка и критериев определения избыточности мер государственного регулирования, в т. ч.	Разработка проекта распоряжения Правительства об утверждении методических		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	объектов, обязательных требований и форм и процедур оценки соответствия (контроля, надзора)	рекомендаций по определению избыточности государственного регулирования		
1.2.2.	Исключение из сферы государственного регулирования избыточных объектов государственного регулирования и обязательных требований. Гармонизация объектов государственного регулирования и государственных требований с международными документами		1. Анализ действующих нормативных правовых актов РФ с целью выявления и исключения из сферы регулирования избыточных объектов регулирования, обязательных требований, а также гармонизации объектов и требований с международными документами	
			2. Внесение изменений в действующие нормативные правовые акты РФ на основе проведенного анализа, исключая из сферы государственного регулирования объекты государственного регулирования, которые по результатам анализа признаны избыточными, и гармонизации объектов и требований с международными документами	
1.3. Оптимизация системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий				
1.3.1.	Разработка и внедрение типовых унифицированных форм и процедур оценки соответствия, гармонизированных с	1. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации об		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	международными формами и процедурами	утверждении форм и схем и обязательной оценки (подтверждения) соответствия, применяемых в сфере технического регулирования		
		2. Разработка проекта распоряжения Правительства об утверждении методических рекомендаций по определению и применению форм оценки соответствия (контроля, надзора) при установлении государственного регулирования в других, кроме технического регулирования, сферах экономической деятельности		
			3. Приведение форм и процедур оценки соответствия объектов государственного регулирования в соответствие с установленными типовыми формами, гармонизированными с международными документами	
				4. Разработка и внедрение унифицированных (единых) правил проведения определенных форм оценки соответствия (контроля, надзора)
1.3.2.	Переход от предупредительных форм	1. Внесение изменений в		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	оценки соответствия (контроля), ограничивающих вхождение на рынок, к последующему контролю (надзору). Исключение избыточности и дублирования оценки соответствия (контроля, надзора)	Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и другие законодательные акты, устанавливающие лицензирование отдельных видов в части сокращения лицензируемых видов деятельности до 15		
		2. Внесение изменений в Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в части отмены обязательной сертификации продукции		
		3. Внесение изменений в Концепцию формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 1760-р в части: — отмены обязательной аккредитации в добровольной сфере оценки соответствия; — сокращения сроков аккредитации; — распространения механизма аккредитации преимущественно на сферу оценки соответствия;		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		— отмены аккредитации субъектов хозяйственной деятельности, не предусмотренной законодательными актами Российской Федерации		
			4. Анализ действующих нормативных правовых актов РФ с целью выявления и исключения избыточных и дублирующих форм и процедур оценки соответствия (контроля, надзора), замены предупредительных форм оценки соответствия на последующий контроль (надзор)	
			5. Внесение изменений в действующие нормативные правовые акты РФ на основе проведенного анализа, исключая избыточные и дублирующие формы и процедуры оценки соответствия (контроля, надзора), заменяющие предупредительные формы оценки соответствия на последующий контроль (надзор)	
1.3.3.	Минимизация посреднических услуг в виде экспертиз, аттестаций, согласований,	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 27 июля		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	проводимых подведомственными организациями или аффилированными лицами, которые являются необходимыми и обязательными для разрешительных и контрольно-надзорных полномочий	№ 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части: — взимания платы за оказание услуг подведомственных организаций, которые являются обязательными и необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг в виде государственной пошлины; — введения государственных регулируемых цен за оказание услуг других организаций (аккредитованных лиц), которые являются обязательными и необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг		
			2. Проведение анализа оказываемых посреднических услуг, в том числе услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг. Внесение изменений в нормативные правовые акты в части сокращения необоснованных посреднических услуг	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
1.3.4.	Введение преимущественно бессрочности действия разрешительных документов и документов о подтверждении соответствия продукции. Минимизация количества документов и отчетности, представляемых хозяйствующими субъектами при оценке соответствия (контроле, надзоре), сокращение сроков их рассмотрения			1. Анализ действующих нормативных правовых актов РФ, устанавливающих сроки действия разрешительных документов и документов о подтверждении соответствия продукции, перечни видов представляемых документов и отчетности, сроки их рассмотрения
				2. Внесение изменений в нормативные правовые акты в части: — установления преимущественно бессрочности действия разрешительных документов и документов, подтверждающих соответствие объектов государственного регулирования установленным требованиям; — минимизации количества представляемых документов и отчетности, сокращение сроков их рассмотрения при осуществлении разрешительных и контрольно-надзорных полномочий
1.3.5.	Сокращение количества выездных проверок, в т. ч. за счет создания и развития системы дистанционного	1. Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	контроля (с использованием системы телеметрии и спутниковой системы «ГЛОНАСС»), внедрения «карт проверок», установление периодичности проверок в зависимости от уровня риска	Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»		
			2. Разработка проекта распоряжения Правительства об утверждении методических рекомендаций по разработке и внедрению «карт проверок» при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля	
			3. Внедрение «карт проверок»	
			4. Разработка подпрограммы «Создание системы дистанционного контроля с использованием системы телеметрии и спутниковой системы «ГЛОНАСС» при осуществлении государственного контроля (надзора)» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение организации и ведения гражданской обороны,	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			экстренного реагирования при чрезвычайных ситуациях, пожарах и происшествиях на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации»	
				5. Внедрение системы дистанционного контроля с использованием системы телеметрии и спутниковой системы «ГЛОНАСС» при осуществлении государственного контроля (надзора)
1.3.6.	Перераспределение полномочий по оценке соответствия (контролю, надзору) между органами исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, аккредитованными лицами, саморегулируемыми организациями в зависимости от уровня риска объектов регулирования и издержек хозяйствующих субъектов		1. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего предельный перечень всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с указанием наименования законодательных актов, которыми они предусмотрены, органов государственного контроля (и	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			надзора) и муниципального контроля, объектов и субъектов контроля (надзора) (т. е. направленного на разграничение предметов государственного (муниципального) надзора в целях исключения дублирования)	
			2. Разработка проекта распоряжения Правительства об утверждении критериев распределения полномочий по оценке соответствия (контролю, надзору) между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, аккредитованными лицами и саморегулируемыми организациями	
				3. Внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации о перераспределении полномочий по оценке соответствия (контролю, надзору) между органами исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней,

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия			
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.	
					аккредитованными лицами, саморегулируемыми организациями в соответствии с установленными критериями
		4. Поэтапная реструктуризация и сокращение количества федеральных органов государственного контроля (надзора) до 8—10			
1.4. Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования					
1.4.1.	Создание централизованной системы мониторинга и анализа нарушений установленных требований и причинения вреда вследствие их нарушения, информирования заинтересованных лиц в этой области	1. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении порядка учета и анализа нарушений установленных требований и причинения вреда вследствие их нарушения, а также информирования заинтересованных лиц в этой области, предусматривающего в том числе: — определение порядка включения в централизованную систему сведений общественных объединений потребителей о нарушениях обязательных сведений и причинения вреда вследствие их нарушения			
			2. Внесение изменений в отдельные законодательные и другие нормативные		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			правовые акты Российской Федерации, предусматривающие ведение учета и анализа нарушений установленных требований и причинения вреда вследствие их нарушения, а также информирования заинтересованных лиц в этой области	
			3. Создание системы мониторинга и анализа нарушений установленных требований и причинения вреда вследствие их нарушения, информирования заинтересованных лиц в этой области на уровне федеральных органов исполнительной власти и на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления	
				4. Создание централизованной системы мониторинга и анализа нарушений установленных требований и причинения вреда вследствие их нарушения, информирования заинтересованных лиц в этой области

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
1.4.2.	Создание системы мониторинга и анализа эффективности государственного регулирования и обратной связи результатов мониторинга и анализа с его совершенствования		1. Разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации о порядке мониторинга и анализа эффективности государственного регулирования и обратной связи результатов мониторинга с его совершенствованием	
			2. Создание системы мониторинга и анализа государственного регулирования и обратной связи результатов мониторинга с его совершенствованием	
1.5. Изменения в сфере саморегулирования				
1.5.1.	Отмена обязанности вхождения в саморегулируемые организации предпринимателей, осуществляющих те виды деятельности, где отсутствует недопустимый риск, или безопасность которых уже обеспечивается иными государственными методами регулирования	1. Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам отмены обязанности вхождения в саморегулируемые организации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, где отсутствует недопустимый риск, или безопасность которых уже обеспечивается иными государственными методами регулирования		
1.5.2.	Совершенствование механизмов	1. Разработка проекта закона о		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	формирования, размещения и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций	внесении изменений в Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в части совершенствования механизмов формирования, размещения и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций		
1.6. Расширение возможностей частного информента законодательства				
1.6.1.	Увеличение размера компенсации морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам	1.Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федерального закона Российской Федерации от 13 марта 2006 г. «О рекламе» в части: — увеличения размера компенсации морального вреда; — увеличения размера штрафных санкций за нарушение прав потребителей и суммы штрафа, перечисляемых общественным объединениям потребителей или органам местного самоуправления, которые защищают права		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		потребителей		
1.6.2.	Упрощение судебных процедур по рассмотрению заявлений о защите прав потребителей, в том числе о возмещении морального вреда		1. Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» в части установления возможности защиты прав потребителей мировым судьей вне зависимости от цены иска	
1.6.3.	Расширение возможности некоммерческих организаций обращаться в судебном порядке в защиту интересов граждан и организаций, в том числе в порядке проверки законности нормативных актов	1. Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части расширения возможности некоммерческих организаций обращаться в судебном порядке в защиту интересов граждан и организаций, в том числе в порядке проверки законности нормативных актов		
1.7. Ответственность органов исполнительной власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие				
1.7.1.	Усиление ответственности (в т. ч. имущественной) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аккредитованных лиц и	1. Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части:		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	их должностных лиц за принимаемые решения, действия (бездействие)	<p>— усиления ответственности (в т. ч. имущественной) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аккредитованных лиц за принимаемые решения, действия (бездействие);</p> <p>— усиления ответственности (в т. ч. имущественной) руководителей и ответственных должностных лиц государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аккредитованных лиц за принимаемые решения, действия (бездействие)</p>		
1.8. Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований				
1.8.1.	Усиление имущественной и административной ответственности юридических лиц и их руководителей, индивидуальных предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований	<p>1. Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части:</p> <p>— усиления имущественной и административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований;</p> <p>— усиление имущественной и административной</p>		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		ответственности руководителей юридических лиц за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований		
II. Доверие к государству, взаимодействие государства и гражданского общества				
2.1. Обеспечение открытости и доступности информации				
2.1.1.	Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления	1. Разработка методической и нормативно-правовой базы внедрения единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти		
			2. Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования к составу информации, к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления	
2.1.2.	Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для обсуждения проектов (форумов)		1. Разработка необходимой методической и нормативно-правовой базы.	
			2. Создание инструментария для обсуждения проектов (форумов).	
			3. Внедрение отражения на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений,	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			информационных и аналитических материалов к ним	
2.1.3.	Регулярное проведение мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления	1. Разработка необходимой методической и нормативно-правовой базы создания системы мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления		
			2. Внедрение системы мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления	
2.2. Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции				
2.2.1.	Введение особого статуса жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также типового регламента рассмотрения и принятия по ним решений в целях соблюдения стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг	1. Разработка нормативной правовой базы введения особого статуса жалоб хозяйствующих субъектов на решения и действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц		
		2. Разработка типового регламента рассмотрения и принятия решений по жалобам граждан и хозяйствующих субъектов на действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления		

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		самоуправления, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг		
		3. Внесение изменений в действующие нормативные правовые акты (административные регламенты), направленные на внедрение типового регламента рассмотрения и принятия решений по жалобам граждан и хозяйствующих субъектов на действия (бездействие) органов государственной власти и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг		
2.2.2.	Создание административных трибуналов — квазисудебных коллегиальных органов, рассматривающих административные споры		1. Разработка необходимой методической и нормативно-правовой базы создания системы административных трибуналов — квазисудебных коллегиальных органов, рассматривающих административные споры	
			2. Создание административных трибуналов — квазисудебных коллегиальных органов,	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
				рассматривающих административные споры
2.2.3.	Создание административной юстиции		1. Разработка необходимой методической и нормативно-правовой базы создания административной юстиции	
				2. Внедрение системы административной юстиции.
III. Качество государственных и муниципальных услуг				
3.1. Создание условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса				
3.1.1.	Переход к формированию регламентов на базе стандартов государственных услуг, а стандартов — на базе исследований предпочтений граждан и бизнеса по нормативно принятой методике (Хартии граждан)	1. Проведение исследований и разработка необходимой методической базы по формированию регламентов на базе стандартов государственных услуг		
			2. Разработка регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг на базе стандартов.	
3.1.2.	Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям	1. Внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на систематизацию и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям		
3.1.3.	Разработка механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания и на основе этого определять индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов)		1. Разработка методической базы по созданию механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания.	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			2. Внесение изменений в нормативные правовые акты, устанавливающих индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов)	
3.1.4.	Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг		1. Анализ действующих нормативных правовых актов на предмет отсутствия экстерриториальности и наличия ограничения конкуренции при предоставлении государственных услуг. 2. Внесение изменений в действующие нормативные правовые акты, направленные на внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг	
3.1.5.	Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и установление требований к ним		1. Анализ действующих нормативных правовых актов, устанавливающих необходимые и обязательные услуги для оказания государственных и муниципальных услуг. 2. Формирование исчерпывающего перечня	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			необходимых и обязательных услуг для оказания государственных и муниципальных услуг и установление требований к ним	
3.1.6.	Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг		Разработка и реализация мероприятий по развитию конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг в рамках Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг	
3.1.7.	Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг		1. Анализ системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг. 2. Разработка и реализация мероприятий по совершенствованию системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг в	

№№ п/п	Целевые задачи	Основные мероприятия		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
			рамках Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг.	
3.2. Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг				
3.2.1.	<p>Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости:</p> <ul style="list-style-type: none"> — законодательного закрепления обязанности ОИВ периодически проводить внешнюю оценку (мониторинг) стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекции по результатам мониторингов; — публикации общественного доклада по результатам мониторинга, включающего рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам; — финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств 	1. Внесение изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в части установления обязанности органов исполнительной власти периодически проводить мониторинг и внешнюю оценку стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекцию по результатам мониторинга и внешней оценки		
		2. Организация публикаций ежегодных общественных докладов по результатам мониторинга, включающих рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам		
			3. Организация финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств	
IV. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной службы функциям органов власти, усиления мотивации и подотчетности государственных служащих				
4.1. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной и муниципальной службы функциям органов власти				
4.1.1.	Внедрение на государственной службе матричной профессионально-	Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»		

	функциональной модели организации должностей	Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Разработка проекта Указа Президента РФ «О профессионально-функциональных группах и структуре должностей государственной службы» (Вместо действующего Указа Президента РФ от 31.12.2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»)	
4.1.2.	Внедрение на государственной гражданской службе трехуровневой системы квалификационных требований		Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Разработка проекта Указа Президента РФ «О квалификационных требованиях к государственным гражданским служащим». Внесение изменений в Указ Президента РФ от 27.09.2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих». Разработка базовых требований, требований к профессионально-функциональным группам, требований к конкретным должностям государственной службы, исходя из моделей компетентности и специализации каждой профессионально-функциональной группы должностей государственной службы
4.1.3.	Выведение из системы государственной службы ряда профессионально-функциональных групп должностей, должностные обязанности по которым могут исполняться не государственными служащими	Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Разработка проекта Указа Президента РФ «О профессионально-функциональных группах сотрудников государственных учреждений»	
4.1.4.	Совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих		Внедрение программ переподготовки и повышения квалификации служащих, ориентированных на развитие актуальных профессиональных и поведенческих компетенций, использование современных обучающих технологий
4.1.5.	Обеспечение взаимосвязи административных и должностных		Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»

	регламентов		Разработка проекта Указа Президента РФ «О должностных регламентах государственных гражданских служащих». Включение в должностные регламенты показателей их исполнения, пересмотр структуры и содержания должностных регламентов
4.1.6.	Внедрение коллективных форм контрактации для ряда профессионально-функциональных групп государственных служащих		<p>Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».</p> <p>Разработка проекта Указа Президента РФ «О примерной форме коллективного служебного контракта».</p> <p>Разработка методов контрактации проектной работы на государственной службе.</p> <p>Внесение изменений в Указ Президента РФ от 16.02.2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»</p>
4.1.7.	Создание федерального органа по управлению государственной службой	Внесение изменений в Указ Президента РФ от 12.05.1998 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»	

4.2. Совершенствование систем оплаты, стимулирования, награждения и социального страхования государственных служащих			
4.2.1.	Упрощение структуры и увеличение базовой части денежного содержания государственных служащих, дифференциация денежного содержания с учетом профессионально-функциональных групп должностей	Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Внесение изменений в Указ Президента РФ от 25.07.2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих». Включение в фиксированную часть всех выплат компенсационного характера, увязка премиальных выплат с результатами деятельности государственных служащих	
4.2.2.	Внедрение механизмов особого порядка оплаты труда (оплаты по результатам)		Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (в настоящий момент приняты Государственной Думой в 1 чтении — проект федерального закона № 576273-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил установления показателей результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих,

			<p>оплата труда которых производится в особом порядке, и Методики оценки результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке».</p> <p>Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих».</p> <p>Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «Об использовании средств фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих на</p>	
--	--	--	--	--

			<p>осуществление оплаты труда в особом порядке в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих»</p>	
4.2.3.	<p>Модернизация системы нефинансового поощрения государственных служащих</p>		<p>Разработка проекта Указа Президента РФ «О награждении государственных служащих». Внесение изменений в Указ Президента РФ от 02.03.1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации». Разработка четких и объективных критериев награждения государственных служащих, расширение количества ведомственных наград, введение ряда новых государственных наград именно в сфере государственной службы</p>	
4.2.4.	<p>Совершенствование практики предоставления жилплощади государственным служащим</p>		<p>Внесение изменений в Федеральный Закон от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 27.01.2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения». Разработка схем ипотечного субсидирования государственных служащих и расширение практики выделения служебного</p>	

			жилищного фонда.
4.2.5.	Совершенствование пенсионного обеспечения государственных служащих, порядка выхода на пенсию по выслуге лет		Внесение изменений в Федеральный Закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Усовершенствование порядка выхода на пенсию государственных служащих по выслуге лет и индексации назначенных пенсий, введение для госслужащих пенсий по инвалидности и потере кормилица
4.2.6.	Создание системы медицинского обеспечения и дополнительного государственного медицинского страхования для всех категорий государственных служащих		Разработка проекта Федерального Закона «О медицинском обеспечении и дополнительном государственном медицинском страховании государственных служащих»
4.2.7.	Совершенствование системы социальных гарантий государственным служащим		Разработка нормативной правовой базы, направленной на совершенствование практики применения основных и дополнительных социальных гарантий, исключение из законодательства неактуальных и замена их более востребованными социальными гарантиями, использование гибких социальных пакетов для каждой категории государственных служащих
4.3. Обеспечение открытости государственной и муниципальной службы, создание антикоррупционных механизмов			
4.3.1.	Обеспечение открытости и повышение конкурентности отбора на государственную службу		Внесение изменений в Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», разработка содержательных методик проведения конкурсов, расширение практики подбора государственных служащих специализированными и независимыми кадровыми агентствами.
4.3.2.	Развитие механизмов аттестации государственных служащих, связанных с оценкой эффективности и результативности деятельности		Внесение изменений в Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»,

			разработка содержательных методик и тестовых блоков вопросов проведения аттестации	
4.3.3.	Создание центров оценки государственных служащих			Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Разработка проекта Указа Президента РФ «О центрах оценки государственных служащих». Разработка проекта Указа Президента РФ «О системе профессиональной сертификации государственных гражданских служащих». Разработка порядка проведения оценки профессиональных качеств и многоуровневой системы сертификатов для государственных служащих
4.3.4.	Увеличение доли представителей общественности в составе конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов	Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и ряд подзаконных актов. Создание базы данных независимых экспертов		
4.3.5.	Внедрение «карт коррупции» в государственных органах	Внесение изменений в Федеральный Закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Внесение изменений в Федеральный Закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Внесение изменений в Указ Президента РФ от 19.05.2008 г. №		

		815 «О мерах по противодействию коррупции». Совершенствование процедур уведомления представителя нанимателя о личной заинтересованности государственного служащего, улучшение механизма декларирования доходов и разработка механизма декларирования интересов	
--	--	---	--

«Дорожная карта» актуальных мер государственной политики в сфере оптимизации присутствия государства (стратегия «Дебюрократизация»)

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирования, совершенствование оценки регулирующего воздействия	Изменения регламента ГД и Правительства, предусматривающие недопустимость принятия регулирования без ОРВ. Интеграция процедур межведомственного согласования в процедуры публичного обсуждения (межведомственное согласование не должно перечеркивать результаты публичного обсуждения)		
		Введение судебного обжалования мер государственного регулирования на основании факта нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.)	
Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам	Ревизия всего массива НПА, выявление и пакетная отмена норм, создающих барьеры для бизнеса и граждан (включая как содержательные требования, так и требования по предоставлению отчетности, информации, получению разрешений, обязательному членству в СРО и т. п.). Список НПА всех уровней, подлежащих отмене, должен формироваться на основании предложений бизнеса и граждан, прежде всего, их объединений. Отмена проводится без предварительного определения критериев избыточности		
Оптимизация системы оценки соответствия,	Отмена ряда видов государственного		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
разрешительных и контрольно-надзорных полномочий	контроля (надзора) с параллельным расширением возможностей частного инфорсmenta законодательства		
		Включение в функции государственных контролирующих органов обязанности предоставления консультативной помощи гражданам и бизнесу по обеспечению соблюдения обязательных требований по безопасности	
	Существенное ограничение полномочий правоохранительных органов по контролю за деятельностью хозяйствующих субъектов		
Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования	Создание открытой для всех заинтересованных лиц системы учета и анализа нарушений установленных обязательных требований и фактов причинения вреда вследствие их нарушения		
Изменения в сфере саморегулирования	Отмена закона «О саморегулируемых организациях», поскольку этот закон фактически сдерживает развитие добровольного саморегулирования.		
	Допустимость обязательного саморегулирования только в отраслях с однородным составом участников (преимущественно для физических лиц)		
	Отмена требований наличия компенсационного фонда для СРО с обязательным участием		
Расширение возможностей частного инфорсmenta		Введение в гражданское и уголовное право универсального	

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
законодательства		принципа возможности защиты общественного интереса (защиты интереса неопределенного круга лиц)	
	Расширение возможностей для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций		
	Увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам		
Ответственность органов власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие	Усиление материальной ответственности государственных контролирующих органов и органов по подтверждению соответствия по гражданским искам о причинении имущественного вреда в случае, если соответствие было подтверждено		
Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований	Сокращение административной и уголовной ответственности за нарушения в хозяйственной сфере		
	Перевод взаимоотношений, связанных с причинением имущественного вреда, в сферу гражданского законодательства		
	Безусловный запрет на возбуждение уголовных дел по экономическим преступлениям при отсутствии пострадавших		
Обеспечение открытости и доступности информации	Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления		
		Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для	

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		обсуждения проектов (форумов)	
	Регулярное проведение мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления		
Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции	Разработка и внедрение эффективного механизма компенсаций и возмещения вреда гражданам и предпринимателям (в том числе морального) за нарушение их законных прав государственными органами, за нарушение установленных стандартов государственных услуг, незаконное преследование и т. п.		
Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг	Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости: — законодательного закрепления обязанности ОИВ периодически проводить внешнюю оценку (мониторинг) стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекции по результатам мониторингов; — публикации общественного доклада по результатам мониторинга, включающего рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам; — финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств		
Создание условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса	Переход к формированию регламентов на базе стандартов государственных услуг, а стандартов — на базе исследований предпочтений граждан и бизнеса по нормативно принятой методике (Хартии граждан)		
	Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям		
		Разработка механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания и на основе этого определять индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов)	
		Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг	
	Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
установление требований к ним			
		Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг.	
	Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг.		

«Дорожная карта» актуальных мер государственной политики в сфере оптимизации присутствия государства (стратегия «Позитивная реинтеграция»)

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирующего, совершенствование оценки регулирующего воздействия	Разработка и последовательная реализация плана введения в действие законодательства об ОРВ по уровням организации государственной власти и местного самоуправления и по субъектам РФ		
	Разработка и принятие законодательства, определяющего правила проведения оценки регулирующих воздействий, обеспечивающие реальное согласование интересов затрагиваемых групп, включая: <ul style="list-style-type: none"> — обеспечение заблаговременной публикации (в том числе в сети Интернет) планов нормотворческой деятельности различных органов власти; — достаточные сроки для ознакомления заинтересованных групп с содержанием публикуемого проекта и анализа последствий его реализации; — обязательность целевого информирования негосударственных организаций, представляющих заинтересованные стороны, о разработке и намечаемом обсуждении проекта регуляции; — обязательность проведения публичных слушаний с участием негосударственных некоммерческих организаций, способных представлять интересы 		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	различных социальных и профессиональных групп; — обязательность согласования (визирования) представителями всех заинтересованных сторон совместно выработанного проекта регуляции (вариант — введение права отлагательного вето); — возможность судебного оспаривания принятой регуляции в случае нарушения утвержденной процедуры		
		Организация и осуществление общественно-государственного мониторинга реализации законодательства об оценке регулирующего воздействия	
		Введение обязательства финансирования за счет бюджетных средств деятельности всех участников процедур оценки регулирующего воздействия	
		Введение судебного обжалования мер государственного регулирования на основании факта нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.)	
Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам	Разработка и внедрение квазисудебных процедур пересмотра действующих НПА с участием организаций бизнеса и граждан		
Оптимизация системы оценки соответствия,		Стимулирование расширения сети	

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
разрешительных и контрольно-надзорных полномочий		независимых испытательных и измерительных лабораторий, имущественно ответственных за достоверность проводимых измерений	
		Установление законодательных основ, позволяющих скоординировать действия правительства, федеральных ведомств, администраций субъекта РФ, местных органов власти в сфере контроля и надзора, устранить разрывы и пересечения в полномочиях сверху донизу	
		Учреждение на региональном уровне единого Бюро жалоб по безопасности и идентичности товаров и услуг, создаваемого и действующего на базе существующих негосударственных организаций и оперативно взаимодействующего с единой информационной системой сведений о нарушениях обязательных требований. Учреждение должности омбудсмана по защите прав потребителей с функцией досудебного улаживания споров	
	Разработка и внедрение административного межведомственного регламента оперативного отзыва опасного товара с рынка		
Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования	Создание открытой для всех заинтересованных лиц системы учета и анализа нарушений установленных обязательных требований и фактов причинения		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	вреда вследствие их нарушения		
		Предусмотрение способов компенсации издержек некоммерческих субъектов на проведение анализа нарушений установленных обязательных требований	
Изменения в сфере саморегулирования	Коррекция законодательства «О саморегулируемых организациях», в частности с целью налогового стимулирования образования саморегулируемых организаций		
		Развитие альтернативных форм обеспечения ответственности перед третьими лицами (например, путем создания обществ взаимного страхования, внесудебного разрешения споров с третьими лицами в рамках СРО)	
Расширение возможностей частного информента законодательства	Отмена требований наличия компенсационного фонда для СРО с обязательным участием		
	Расширение возможностей для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций		
	Увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам		
		Расширение системы досудебного решения споров и третейского судебного разбирательства и стимулирование ее использования	
Ответственность органов власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности должностных лиц за принимаемые решения и		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	бездействие		
Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности предпринимателей за несоблюдение установленных требований		
Обеспечение открытости и доступности информации	Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления		
		Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для обсуждения проектов (форумов)	
	Регулярное проведение мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления		
Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции	Включение в систему формирования органов административной юстиции и в процесс отслеживания процедур досудебного обжалования представителей бизнеса и граждан		
Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг	<p>Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости:</p> <ul style="list-style-type: none"> — законодательного закрепления обязанности ОИВ периодически проводить внешнюю оценку (мониторинг) стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекции по результатам мониторингов; — публикации общественного доклада по результатам мониторинга, включающего рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам; — финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств 		
Создание условий и	Переход к формированию регламентов на базе		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса	стандартов государственных услуг, а стандартов — на базе исследований предпочтений граждан и бизнеса по нормативно принятой методике (Хартии граждан)		
	Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям		
		Разработка механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания и на основе этого определять индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов)	
		Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг	
	Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и установление требований к ним		
		Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг	
	Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг		

Глава 19

Развитие общественных институтов

Основные выводы и рекомендации:

- *Гражданский сектор общества мал, недостаточно влиятелен, пользуется слабой поддержкой и доверием граждан. Существует значительный разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО.*
- *Оптимальной представляется модель партнерских отношений общественного сектора и государства с наращиванием ресурсов сектора благодаря социальным инвестициям государства.*
- *Первым шагом должно стать принятие законов о гражданском (общественном) контроле и общественной экспертизе, об общественном телевидении и радио и волонтерстве.*
- *Необходимо выровнять условия доступа НКО к рынку оказания социальных услуг. Это потребует развития нормативной базы, регулирующей заказ таких услуг (работ) государственными и муниципальными организациями у НКО. Также предлагается развитие механизма целевых потребительских субсидий на приобретение социальных услуг с диверсификацией их провайдеров.*
- *Необходимо содействовать развитию и продвижению конструктивной гражданской активности, ведущей к самореализации, само- и взаимопомощи граждан и наращиванию социального капитала в сообществах.*

Роль общественных институтов в развитии постиндустриального общества и текущее положение дел

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления, равно как и при любой стратегии его реформирования, **роль общественных институтов** и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни России в среднесрочном периоде **будет быстро возрастать**.

Широкое развитие общественных институтов и некоммерческого (так называемого — третьего) сектора становится неотъемлемым признаком перехода к постиндустриальному обществу, сопутствует росту благосостояния граждан и стимулируется ускоренным развитием информационно-коммуникативной среды. Современное и эффективное государство также невозможно без развитого общественного сектора, осуществляющего взаимодействие и механизмы обратной связи в треугольнике «государство — бизнес — граждане».

Таким образом, общественный сектор следует рассматривать как:

- 1) необходимый элемент стратегий по повышению качества и эффективности государственного управления и качества государственных услуг;
- 2) элемент новой социальной политики, соответствующей нынешней стадии социально-экономического развития и задачам модернизации российской экономики и перехода к инновационной стадии развития.

Исследования показывают, что *в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян* (по собственному признанию респондентов, примерно две трети из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до половины участвуют в денежных пожертвованиях, около трети приходилось участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства).

Однако формальные каналы мобилизации общественной активности в стране развиты относительно слабо. Лишь 3 % россиян декларируют свое участие в НКО в качестве добровольцев, лишь 1—2 % россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации, большинство предпочитают делать денежные пожертвования нуждающимся лично в руки или в форме милостыни. Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, насчитывающие примерно 342 тыс.²², однако, по данным исследовательских центров, численность реально действующих НКО составляет не более 38 % формально зарегистрированных.

В последнее время наблюдаются позитивные сдвиги в отношении государства к третьему сектору. Просматривается тенденция к заимствованию государством подходов и практик некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В некоторых сферах признается их большая эффективность по сравнению с государственными социальными системами (в частности, работа некоммерческих организаций с людьми с ограниченными возможностями). Как результат — ведется работа по передаче данных функций в целом в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа.

Были созданы в 2000-е гг. формальные институты взаимодействия гражданского сектора с государством (Гражданские форумы, Совет при президенте по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата); созданы общественные советы практически при всех министерствах и ведомствах. **Приняты федеральные законы и программы, поддерживающие развитие НКО** через создание возможности формирования целевых капиталов (2006 г.), содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.), поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.). Работают различные программы финансирования НКО, готовится к реализации программа поддержки социально ориентированных НКО (в 2011 г. выделено 900 млн рублей на ее финансирование), в ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

Наконец, принято законодательство о местном самоуправлении с четким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений; наработана практика организации ТОСов и ТСЖ.

Тем не менее состояние третьего сектора можно охарактеризовать следующими чертами:

- во-первых, *он мал*: его трудовые ресурсы составляют 1,1 % экономически активного населения, что меньше на 5—10 процентных пунктов аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиле, Канаде, США, Японии, Великобритании, однако сопоставимо со странами Восточной Европы;

²² По данным Росстата на 01.01.2011.

- во-вторых, он **недостаточно влиятелен**, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и контроль за их исполнением) и незначительные материальные (финансовые, имущественные) ресурсы;

- в-третьих, он **нереспектабелен**, т. е. имеет **незначительные** социальный и символический капиталы — **общественную поддержку и доверие граждан**, оставаясь во многом без серьезной кадровой подпитки и сильных и компетентных лидеров;

- в-четвертых, очень велика **внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов**, что затрудняет его консолидацию и выработку общей социально-политической позиции.

Тем не менее потенциал сектора выглядит значительным: как уже говорилось, **существует значительный разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО**. Это особенно наглядно проявляется при всплесках массовой активности в связи с различными чрезвычайными ситуациями. В силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические или политические права (вынужденная субъектность).

В результате падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнес-субъектам часть репутационного капитала (общественные ожидания и надежды) переходит к общественным структурам. А с ним начинает возрастать и социальный капитал, выражающийся в росте общественной поддержки граждан и появлении в секторе сильных кадровых ресурсов.

Вместе с тем существует и набор своеобразных стоп-факторов, препятствующих развитию сектора на данном этапе:

1) **противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношениях государства с третьим сектором в целом**. Так, значительное число из перечисленных выше механизмов взаимодействия НКО и государственных институтов имеют формальный, имитационный характер, механизмы госфинансирования носят часто непрозрачный, волонтаристский характер; основные причины этого отношения заключаются в:

- **завышенной оценке риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;**
- **недооценке квалификации** работников сектора и переоценке риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий;
- **коррупционных интересах** государственных служащих, входящих в противоречие с общественными интересами, ведомственных интересах;

2) **дефицит ресурсов в секторе**: недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности НКО, недостаток правового, социального и символического капиталов;

3) **разрозненность сектора, плохо развитая инфраструктура** поддержки его деятельности (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы и

т.д.), недостаточный уровень прозрачности, подотчетности, демократического управления, саморегулирования.

Недостаток поддержки и настороженность со стороны государственных структур, недостаток финансирования и самоорганизации определяют высокую зависимость НКО от государства и бизнеса. В результате на сегодняшний момент, по мнению большинства экспертов (а также согласно данным, полученным в ходе опросов общественного мнения и обследований НКО), **доминирующим субъектом развития общественных институтов в России является государство.**

Именно оно определяет их настоящее и ближайшее будущее, пока общественные институты испытывают дефицит связей с гражданами и признания со стороны общества. Поэтому особое значение для перспектив развития общественных институтов в стране имеют **модели и сценарии взаимодействия общественных институтов и органов власти.**

Возможные сценарии развития общественного сектора

Существует несколько преобладающих моделей взаимодействия общественных институтов с органами власти:

- 1) **партнерская модель**, при которой государственные органы не пытаются управлять общественными институтами, а участвуют в различных формах диалога с НКО; в свою очередь, общественные институты формируют повестку дня, осуществляют обратную связь, предлагают решения определенных проблем, участвуют в создании новых органов государственной власти;
- 2) **патерналистская модель**: в жестком варианте общественные организации полностью контролируются и рассматриваются властью исключительно как передаточные механизмы от руководства к населению, в мягком варианте государство разрешает определенную автономию организаций в обмен на политическую лояльность, обеспечивает определенную поддержку деятельности лояльных организаций (финансирование, льготы и преференции);
- 3) **конфронтационная модель**: представители государства видят в лице независимых организаций, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти и стараются осложнить их деятельность; в свою очередь, общественные организации склоняются к тактике гражданского неповиновения.

Исходя из этого и из перспектив развития некоммерческого сектора, можно построить четыре прогнозных сценария его взаимоотношений с государством:

- 1) **партнерский**: высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 2) **государственный**: низкий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, уровень поддержки государством организаций гражданского общества — неустойчивый;
- 3) **конфронтационный**: высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 4) **гражданский (демократический)**: высокий уровень гражданской активности, слабый

уровень воздействия государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества.

Следует признать, что в настоящее время в большинстве случаев взаимодействия в России реализуются *модели, основанные на доминировании власти*. И в ближайшей перспективе *государственный сценарий* выглядит не только самым вероятным, но практически неизбежным. Однако столь же неизбежное развитие некоммерческого сектора и возрастающий потенциал гражданской активности (особенно в среде городского населения) ставит устойчивость и долгосрочность таких взаимоотношений под сомнение.

Вектор социального развития предопределяет наступление в относительно недалекой перспективе (2014—2018 гг.) **точки бифуркации** (развилки). Вероятный кризис **инерционного (государственного)** сценария поставит вопрос о выборе **конфронтационной** или **партнерской модели**, причем выбор того или иного в значительной степени будет зависеть от решения государства:

- 1) осуществить массированные социальные инвестиции в общественный сектор или нет,
- 2) предоставить общественным институтам большую самостоятельность и полномочия или нет.

При этом следует отметить, что **конфронтационный сценарий**, при котором государственные институты не будут учитывать ресурсы общественных институтов и конструктивной активности граждан, а будут стремиться подавить их, плохо сочетается с задачами перехода к постиндустриальному обществу и стадии инновационного развития. По этой причине в качестве оптимального следует признать **партнерский сценарий**.

Основные меры по реализации оптимального сценария развития сектора общественных организаций

Для обоснования выбора именно этого варианта развития группа выделила четыре зоны интересов власти, которые могут быть реализованы с использованием ресурсов гражданских (общественных) институтов:

1. *Конкурентоспособность российского общества и государства в глобальном соревновании.*
2. *Оптимизация государственных расходов (инвестиций) в социальной сфере, «экономичность» и эффективность государства.*
3. *Наличие многофункционального партнера, разделение ответственности государства и общественного сектора.*
4. *Повышение общественного доверия и легитимности государственной политики.*

Данные интересы власти (государства) могут быть достигнуты путем наращивания ресурсов общественного сектора (не только и не столько материальных, но институционально-правовых и информационных, символического капитала и т. п.) и повышения эффективности их использования. Резкое наращивание ресурсов сектора может быть осуществлено благодаря

массированным и стратегически обоснованным социальным инвестициям государства, планомерной передаче гражданскому партнеру государства соответствующих средств и полномочий.

Можно выделить три блока мер, соответствующих разному функционалу общественных институтов и способствующих наращиванию соответствующего ресурса (капитала) общественного сектора.

I. Гражданский контроль и общественная экспертиза

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества²³. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти общество должно располагать эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В настоящее время в Российской Федерации в осуществлении общественного контроля уже участвует довольно много организаций различного уровня и типа. В их числе:

- Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты в субъектах РФ;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативные или научно-методические советы при других федеральных органах и учреждениях;
- общественные советы районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований.

Часть указанных организаций действуют на основании законов²⁴, однако большинство из них руководствуются подзаконными актами²⁵. Единой системы общественного контроля, действующей на одинаковых принципах в соответствии с единым законом, в Российской Федерации нет. С одной стороны, такая ситуация является следствием непоследовательной политики государства в отношении общественных организаций. С другой стороны, организации общественного контроля препятствует сильная атомизация самого общества, присущий гражданам приоритет решения индивидуальных проблем, сравнительно небольшой опыт коллективного отстаивания интересов и плохо налаженная система его передачи, неумение НКО вовлекать граждан в свою деятельность и слабое взаимодействие между НКО и самостоятельными инициативами.

Эффективный общественный (гражданский) контроль:

²³ Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

²⁴ Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» и «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

²⁵ Ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях, а также Указ Президента Российской Федерации «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях».

- позволит на практике осуществить принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека;
- будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг;
- будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

Первоочередным шагом, по мнению группы, должна стать разработка и принятие блока законов «Об общественном (гражданском) контроле», в который должны войти:

- закон «Об общественном (гражданском) контроле», включающий в себя положения об общественной экспертизе;
- закон «Об общественном телевидении»;
- закон «О волонтерской деятельности».

Работа над проектами законов должна осуществляться на принципах равноправия всех участвующих сторон и открытости, что предполагает публикацию в сети Интернет отчета и проектов документов на всех этапах работы над ними (например, на сайте Общественной палаты РФ). К настоящему времени эксперты группы подготовили концепции трех этих законопроектов.

Концепция закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» подготовлена юристами группы и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. **Цель** законопроекта — создание правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов. Предложение об объединении контроля и экспертизы в рамках одного законопроекта носит принципиальный характер, поскольку осуществлять одну функцию без другой в неимитационном варианте невозможно. Закон «Об общественном (гражданском) контроле» должен быть максимально конкретным и однозначным, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационными. В частности, закон должен категорически запрещать участие в структурах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать независимость этого института. В законе должен быть также отражен принцип соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также предусмотрено проведение контроля и экспертизы на основе признанных (в том числе международных) методик и валидных источников информации. Еще одной важной частью закона должна быть гарантия обязательной обратной связи по результатам мониторинга и экспертизы.

Основные задачи законопроекта:

- сформировать единый понятийный аппарат законодательства об общественном контроле, включая такие понятия, как «общественный контроль», «общественные интересы» и т. д.;
- установить единую систему принципов общественного контроля;
- определить состав законодательства об общественном контроле в Российской Федерации;

- распространить процедуры общественного контроля как на процессы принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и на процессы исполнения таких решений с тем, чтобы повысить качество деятельности государственных и муниципальных органов и снизить риск принятия ошибочных и неэффективных решений;
- создать юридические механизмы для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих решений и т. д.;
- определить полномочия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля;
- определить обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля;
- установить ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Группа считает необходимой разработку модельных регламентов и типовых решений для систем общественных приемных, гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО, проведение общественных слушаний по докладом о результатах и основных направлениях деятельности, введение стандартов доступности информации о деятельности общественных советов.

Необходимые затраты

Учитывая то, что разработка законопроектов и проектов подзаконных актов может производиться в рамках соответствующей деятельности органов государственной власти, на которую заложены средства в бюджетах указанных органов, дополнительные затраты бюджета РФ не планируются.

Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Основными стейкхолдерами рассматриваемых мероприятий являются:

- государственные и муниципальные служащие;
- сотрудники государственных (муниципальных) учреждений;
- негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации;
- граждане.

Внедрение общественного контроля и общественной экспертизы вынуждает государственных и муниципальных служащих активизировать выполнение своих функциональных обязанностей, придает этому процессу более публичный характер, снижает возможность получения коррупционной ренты. Таким образом, значительная часть бюрократического аппарата, за исключением некоррупцированных и заинтересованных представителей органов публичной власти и наиболее эффективных учреждений, может быть отнесена к числу потенциальных противников предлагаемых мероприятий. Непосредственными бенефициарами мероприятий будут негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. В случае успешной реализации общественного контроля и

экспертизы за счет повышения качества и разнообразия государственных услуг выигрывают также все граждане РФ.

Риски реализации и механизмы их снижения

В случае интенсивного внедрения механизмов общественного контроля со стороны федеральных органов государственной власти не исключен риск профанации аналогичных мероприятий на местах. Органы публичной власти на региональном и местном уровне без особых сложностей могут имитировать соответствующие механизмы, не меняя систему по существу.

Чтобы избежать этого, необходимо:

- определить в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных правовых актах детализированные требования к процедурам общественного контроля, включая процедуры формирования общественных советов;
- предусмотреть нормы, обязывающие органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации, учреждения и их должностных лиц оказывать содействие работе органов общественного (гражданского) контроля, учитывать их рекомендации в своей работе, давать ответы на поступившие от них замечания и предложения.

II. Повышение конструктивной социальной активности

Как известно, одним из главных конкурентных ресурсов любого общества является человеческий потенциал. Современное динамичное плюралистическое развивающееся государство немыслимо без самостоятельных, инициативных, креативных, образованных, информированных граждан. Формирование таких качеств невозможно без повышения социальной активности граждан, включения их в политические процессы, повышения уровня участия в делах государства. Повышение конструктивной социальной активности является абсолютно необходимым условием развития страны, усиления ее конкурентоспособности в глобальном соревновании, которого невозможно достичь без развития общественных (гражданских) институтов.

Приоритетные цели:

- формирование нового ценностного консенсуса;
- повышение престижа конструктивной социальной активности.

Задачи:

- «гражданский всеобуч»: система гражданского образования для населения, начиная с начальной школы;
- поддержка деятельности в области гражданского образования и просвещения граждан;
- поддержка и стимулирование развития добровольчества, волонтерства и благотворительности;
- материальная и организационная поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций;

- повышение кадрового и организационного потенциала общественного сектора;
- формирование собственной медиаиндустрии общественного сектора;
- активизация «творчества масс»;
- развитие инновационного поведения и инновационной культуры общества.

Для реализации намеченных целей предлагается предпринять ряд мер, описанных ниже.

Предлагаемые мероприятия

- 1) Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в том числе возможные изменения в Гражданском кодексе.

В этой связи группа предлагает концепцию закона «О волонтерстве». Основные идеи законопроекта «О волонтерстве»:

- установление системного и полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере деятельности волонтеров;
- обеспечение стабильности развития гражданского общества в России;
- совершенствование законодательных основ, обеспечивающих эффективное функционирование и развитие деятельности волонтеров в современных условиях;
- развитие благотворительности и гуманизация общества в России.

Цель законопроекта — создание правовой основы функционирования в России целостной системы волонтерской деятельности, структуры, механизмов функционирования институтов и организаций, осуществляющих волонтерскую деятельность, правовых норм взаимодействия гражданского общества и власти по регулированию организации деятельности волонтеров.

- 2) Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио».

Группа предлагает концепцию закона «Об общественном телевидении и радио».

Основная идея законопроекта — создание правовой базы для организации и деятельности общенациональной системы общественного телерадиовещания, то есть вещания, «предназначенного для общества, финансируемого обществом, контролируемого обществом»²⁶. Во-первых, доступ к услугам общественного вещания должен быть обеспечен каждой семье, во-вторых, эти услуги должны быть ориентированы на интересы всех групп и слоев общества, в-третьих, характер этих услуг не должен зависеть от каких-либо органов власти, политических партий или держателей акций. **Цель законопроекта** — закрепление принципов общественного телевидения и радио, правил формирования, управления, финансирования и функционирования

²⁶ Типовой закон об общественном вещании, разработанный Международным Союзом электросвязи и ЮНЕСКО, 1998 г.

организаций, осуществляющих функции общественного вещателя и являющихся в силу этого субъектами публичного права.

- 3) Расширение социальной рекламы, пропагандирующей образцы конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры.
- 4) Публичное оформление и продвижение норм современной светской морали, трудовой (профессиональной) этики, культуры общественного поведения, основанной на ценностях доверия, солидарности, добродетельности, продуктивной культуры, конструктивной социальной активности.
- 5) Создание специального инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement) (© предложение Клуба «2015»).
- 6) Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно полезной деятельности и конструктивной социальной активности.
- 7) Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО и социальном предпринимательстве, а также общественного доверия к НКО.
- 8) Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).
- 9) Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры.
- 10) Содействие развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
- 11) Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров.
- 12) Поддержка реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества, принятой в 2009 году.
- 13) Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов.
- 14) Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»).
- 15) Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне.
- 16) Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО и социального предпринимательства.
- 17) Поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы), экологических объединений.

- 18) Предоставление общественным объединениям информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО.
- 19) Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий).
- 20) Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
- 21) Формирование регулярно действующих переговорных площадок для диалога НПО и власти, НПО и бизнеса; приглашение власти к участию в жизни НПО, стимулирование привлечения со стороны НПО представителей власти к реализации общественно значимых проектов.
- 22) Повышение культуры представительства НПО, партнерства и кооперации, поддержка проектов, предполагающих кооперацию и партнерство разных НПО, неформальных объединений, инициативных групп.
- 23) Содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора.
- 24) Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.
- 25) Развертывание сети центров социальных инноваций (в том числе на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).
- 26) Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).
- 27) Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации.
- 28) Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность.

Необходимые затраты

Предлагаемые меры не требуют больших материальных затрат и серьезных бюджетных инвестиций. В большей степени необходимы правовые и информационные ресурсы, а также привлечение в государственное управление кадров принципиально нового типа, способных работать и сотрудничать с гражданскими объединениями.

Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Социологический анализ показывает, что от предлагаемых мер повышения социальной активности выигрывают прежде всего самостоятельные, активные граждане и их организованные группы, действующие в публичных интересах, а следовательно, и другие субъекты, акторы и структуры, ориентированные на развитие и модернизацию страны.

В проигрыше в известном смысле оказываются отдельные представители политической элиты, чиновники, ориентированные на административно-командный стиль управления и режим

доминирования исключительно за счет административных ресурсов, а также несамостоятельные и пассивные представители третьего сектора (акторы, действующие в рамках частных эгоистических или узкогрупповых интересов).

Риски реализации и механизмы их снижения

Существуют риски как определенного противодействия предлагаемым мерам со стороны вышеуказанных «незаинтересованных» субъектов, так и риски имитации социальной активности, которая реально приводит к обратным результатам — к подрыву доверия граждан к власти и социальным институтам, к социальной апатии.

Механизмами снижения рисков в данном случае могут стать реально работающие институты гражданского участия (система гражданского контроля, гражданской экспертизы, институт демократических выборов и т. п.) и вовлечение всех заинтересованных лиц, гражданских объединений и иных субъектов политики (без разделения на «своих» и «чужих») в их функционирование. Кроме того, важным условием минимизации рисков в этом процессе будет повышение экономической устойчивости и самостоятельности НКО. В этих механизмах (экономика НКО, гражданский контроль и экспертиза) данное направление хорошо сопрягается с двумя другими направлениями развития общественных институтов.

II. Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг

Расширение доступа НКО к рынку социальных услуг предполагает:

- развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ);
- совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций;
- развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг.

1. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ)

В настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных (муниципальных) услуг (работ) в социальной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. Монополизм в системе оказания государственных услуг и выполнения работ приводит к тому, что учреждения слабо заинтересованы в повышении качества и эффективности предоставления услуг (работ) населению. Малопрозрачной остается и система принятия решений органами публичной власти в отношении объемов и качества государственных (муниципальных) услуг (работ).

На практике федеральная правовая база, регламентирующая привлечение негосударственных (немуниципальных) организаций, не развита, бюджетные средства «закреплены» за государственными и муниципальными учреждениями, а их финансирование по-прежнему

осуществляется преимущественно на основе затратного способа. В существующих условиях региональные и местные власти имеют мало стимулов менять сложившуюся ситуацию.

Предлагаемые цели (приоритеты) развития направления

Частичная передача обязательств и ресурсов от бюджетного сектора негосударственным (немуниципальным) организациям позволит повысить качество и эффективность предоставления услуг (работ), будет стимулировать конкуренцию между поставщиками и повышение общественного участия при реализации социальной политики.

Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ) предлагается осуществлять за счет:

- развития практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций;
- развития механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ) и товаров на основе целевых потребительских субсидий (оплаты организациям-поставщикам за приобретенные поставщиками услуги, работы и товары);
- кроме того, в качестве вспомогательной меры предлагается обеспечить недискриминационные налоговые условия деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ).

Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций

Предлагаемые мероприятия

Предлагается осуществить следующие мероприятия:

- Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.
- Развитие бюджетного законодательства.
- Развитие отраслевого законодательства²⁷.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
- Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Основными альтернативными вариантами реализации первого мероприятия являются принятие специальной главы федерального закона, регулирующего размещение заказа для государственных и муниципальных нужд, и развитие законодательства, регулирующего применение государственных и муниципальных заданий.

²⁷ Под отраслевым законодательством в настоящей аналитической записке понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

Возможными этапами реализации мероприятий являются: этап подготовки (2012—2013 гг.) и этап реализации (начиная с 2013 г. и далее).

Необходимые затраты

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 300—500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 150—300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150—200 млн руб. на финансирование обучающих программ.

Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Основные группы стейкхолдеров не отличаются от ранее рассмотренных. Непосредственными бенефициарами мероприятий являются негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. Потребители выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ) в результате возросшей конкуренции между бюджетным сектором и негосударственными (немуниципальными) поставщиками.

Значительная часть государственных и муниципальных служащих проигрывает в результате реализации предлагаемых мероприятий, поскольку им придется активизировать использование новых технологий предоставления услуг (работ), увеличится сложность работы, при этом сам процесс приобретет более публичный характер, а административные возможности сократятся. Сотрудники государственных (муниципальных) учреждений — поставщиков услуг и работ столкнутся с усилением конкуренции и снижением бюджетного финансирования, причем часть функционирующих в настоящее время учреждений может быть закрыта или передана в частную собственность.

Таким образом, большая часть представителей государственных (муниципальных) учреждений, за исключением наиболее эффективных, а также большая часть соответствующих служащих являются потенциальными противниками предлагаемых мероприятий и потенциально могут препятствовать их реализации на региональном и местном уровне. В случае реального снижения бюджетного финансирования действующей сети учреждений (от 2—3 лет с момента начала реализации реформ) в отдельных регионах и муниципалитетах могут возникнуть конфликты в бюджетном секторе.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ).

Для минимизации риска должно быть предусмотрено:

- создание системы контроля качества поставляемых услуг (работ), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ) и контроля соответствия качества фактически оказываемых услуг требованиям стандартов;
- привлечение некоммерческих организаций и других потребителей услуг (работ) к отбору поставщиков, оценке качества поставляемых услуг (работ).

На федеральном уровне механизмом снижения риска является детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных контрактов (договоров) органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ) недолжного качества. Как отмечалось, предлагаемое целевое значение показателя развития практики определено достаточно консервативно, а применение административного давления для ее распространения недопустимо. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения заказа услуг (работ) у

негосударственных (немуниципальных) поставщиков с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.

- Риск повышения средней стоимости государственных (муниципальных) услуг (работ).

Простых и однозначных механизмов снижения данного риска не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) на тех территориях, где для этого существуют объективные предпосылки, и в тех случаях, когда органы публичной власти создают адекватную систему стимулов для негосударственного (немуниципального) сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необходимо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. На федеральном уровне важно отказаться от подмены понятий, указывая в качестве целей реформирования создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

- Риск перерыва в предоставлении критически важных для населения государственных (муниципальных) услуг (работ).

Механизмом снижения риска является диверсификация поставщиков. При стимулировании применения практики федеральными органами государственной власти снижение может достигаться путем конкретизации предпосылок использования механизма (в частности, осторожный подход к принятию решений может быть рекомендован для территорий, где число поставщиков ограничено небольшой численностью потенциальных потребителей).

- Риск противодействия со стороны населения, рассматривающего отказ от традиционной системы предоставления услуг как попытку коммерциализации социальной сферы.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг (работ);
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний.

- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является поэтапный дифференцированный подход к вынесению услуг (работ) на аутсорсинг, а также целенаправленная политика поддержки НКО и прочих производителей социально значимых услуг.

Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий

Предлагаемые мероприятия

- Снятие ограничений бюджетного законодательства.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.
- Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Необходимые затраты

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 350—500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 200—300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150—200 млн руб. на финансирование обучающих программ. В случае стимулирования применения целевых потребительских субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт) предлагаемый объем затрат на предоставление субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям может быть увеличен до 400—600 млн руб.

Последствия реализации мер для различных групп стейкхолдеров

Негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации являются непосредственными бенефициарами мероприятий. Потребители услуг (работ, товаров) выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ, товаров) в случае успешной реализации мероприятий.

Государственные и муниципальные служащие будут вынуждены активизировать использование новых технологий предоставления услуг (работ, товаров), при этом данный процесс приобретет более публичный характер. Внедрение целевых потребительских субсидий переносит часть принимаемых решений с представителей органов публичной власти на потребителей, снижает долю услуг (работ, товаров), предоставляемых государственными (муниципальными) поставщиками. В совокупности это увеличивает сложность работы, снижает административные возможности и возможности получения коррупционной ренты. Таким образом, значительная часть государственных и муниципальных служащих проигрывает в результате реализации предлагаемых мероприятий.

Сотрудники государственных (муниципальных) учреждений — поставщиков услуг, работ, товаров в результате реализации мероприятий столкнутся с усилением конкуренции, необходимостью освоения новых технологий, в ряде случаев — с прямым снижением бюджетного финансирования.

Исходя из этого, большая часть государственных (муниципальных) служащих и представителей государственных (муниципальных) учреждений являются потенциальными противниками мероприятий. Исключение составляют некоррупцированные и заинтересованные представители органов публичной власти и наиболее эффективные учреждения. Потери указанных стейкхолдеров распределяются по всей стране, в результате они не имеют возможности заблокировать проведение мероприятий на федеральном уровне, но в состоянии препятствовать их полноценной реализации на региональном и местном уровне. В целом влияние мероприятий на стейкхолдеров сравнимо с влиянием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

- Риск профанации мероприятий.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

— консервативный подход к определению целевых значений индикаторов результата выполнения мероприятий, недопустимость применения административного давления для распространения данной практики;

- разработка и закрепление в федеральных правовых актах детализированных требований к процедурам предоставления услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий, удовлетворение которых позволяет учесть стоимость услуг (работ, товаров) при определении значения указанного выше целевого показателя;
- снижение роли субъектов РФ и муниципальных образований в сборе информации об уровне распространения механизма целевых потребительских субсидий;
- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости максимально широкого привлечения негосударственного (немуниципального) сектора к предоставлению услуг (работ, товаров);
 - определение в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах максимально детальных процедур привлечения общественности к принятию решений, связанных с использованием целевых потребительских субсидий.

Особым случаем риска профанации мероприятий является типичная в российской практике ситуация постановки задачи администрацией субъекта РФ достижения целевых значений для входящих в состав субъекта РФ муниципальных образований — без учета возможности практического использования технологии и специфики муниципалитетов (в частности, небольших и географически удаленных от крупных городов муниципалитетов). По мере возможности данные ситуации должны пресекаться федеральными органами власти.

- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ, товаров).

Формирование системы контроля качества предоставляемых услуг (работ, товаров). Данная система может включить в себя следующие аспекты:

- предъявление требований на этапе отбора поставщиков услуг (работ, товаров);
- контроль качества поставляемых услуг (работ, товаров), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ, товаров);
- привлечение потребителей услуг (работ, товаров) и некоммерческих организаций к оценке поставщиков.

На федеральном уровне механизмом снижения риска является максимально детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных договоров органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ, товаров) недолжного качества. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения целевых потребительских субсидий с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.

- Риск взаимодействия с населением.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг;
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний в рамках стимулирования практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.

- Риск повышения средней стоимости услуг (работ, товаров).

Данный риск полностью идентичен риску повышения стоимости услуг (работ) при развитии механизмов государственного (муниципального) заказа на их предоставление.

Простых и однозначных механизмов снижения риска повышения средней стоимости не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) — но лишь на тех территориях, где для этого существуют объективные предпосылки²⁸, и в тех случаях, когда органы публичной власти создают адекватную систему стимулов для частного сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необходимо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. На федеральном уровне важно отказаться от подмены понятий, указывая в качестве целей реформирования создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

- Риск неготовности технологической инфраструктуры и ее сбоев (в случае форсированного внедрения целевых субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт)).

Данное внедрение должно осуществляться поэтапно, желательно, чтобы все вновь внедряемые технологии проходили апробацию на пилотных территориях до этапа массового внедрения. Кроме того, внедрение новых электронных технологий должно осуществляться с учетом неспособности ряда территорий самостоятельно профинансировать приобретение и обеспечение эксплуатации (включая переквалификацию и найм нового персонала) нового оборудования за счет бюджетных средств.

Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ)

Предлагаемые мероприятия

- Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально значимые услуги (работы).

- Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций.

Указанные мероприятия представляют собой конкретные меры совершенствования действующего налогового законодательства. По отношению к стратегическим направлениям развития гражданской активности они носят поддерживающий (вспомогательный) характер.

Необходимые затраты

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию первого мероприятия (внесение изменений в Налоговый кодекс РФ) отсутствуют. Примерная оценка ежегодных потерь налоговых поступлений («выпадающих доходов»), полученная с учетом разной вероятности предоставления льгот по разным налогам, по России в целом в ценах 2011 г. составляет 3,33 млрд руб.

Точные данные, необходимые для оценки финансового эффекта («выпадающих доходов») от реализации второго мероприятия, отсутствуют. Порядок ежегодных потерь доходов региональных

²⁸ Важнейшим критерием наличия такой возможности является достаточная численность населения населенного пункта, где применяется механизм заказа государственных (муниципальных) услуг.

бюджетов и федерального бюджета в ценах 2011 г. в первом приближении можно оценить в 1,22 млрд руб.

Последствия для различных групп стейкхолдеров

Непосредственными бенефициарами мероприятий являются негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. Потребители услуг (работ, товаров) выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ, товаров) в случае успешной реализации мероприятий. Внедрение целевых потребительских субсидий переносит часть принимаемых решений с представителей органов публичной власти на потребителей, снижает долю услуг (работ, товаров), предоставляемых государственными (муниципальными) поставщиками. В совокупности это увеличивает сложность работы, снижает административные возможности и возможности получения коррупционной ренты. Таким образом, значительная часть государственных и муниципальных служащих проигрывает в результате реализации предлагаемых мероприятий.

Сотрудники государственных (муниципальных) учреждений — поставщиков услуг, работ, товаров в результате реализации мероприятий столкнутся с усилением конкуренции, необходимостью освоения новых технологий, в ряде случаев — с прямым снижением бюджетного финансирования.

Исходя из этого, большая часть государственных (муниципальных) служащих и представителей государственных (муниципальных) учреждений, за исключением некоррупцированных и заинтересованных представителей органов публичной власти и наиболее эффективных учреждений, являются потенциальными противниками мероприятий и могут препятствовать реализации мероприятий на региональном и местном уровне.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

- Риск профанации мероприятий.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- консервативный подход к определению целевых значений индикаторов результата выполнения мероприятий, недопустимость применения административного давления для распространения данной практики;
- разработка и закрепление в федеральных правовых актах детализированных требований к процедурам предоставления услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий, удовлетворение которым позволяет учесть стоимость услуг (работ, товаров) при определении значения указанного выше целевого показателя;
- снижение роли субъектов РФ и муниципальных образований в сборе информации об уровне распространения механизма целевых потребительских субсидий;
- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости максимально широкого привлечения негосударственного (немуниципального) сектора к предоставлению услуг (работ, товаров);
- определение в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах максимально детальных процедур привлечения общественности к принятию решений, связанных с использованием целевых потребительских субсидий.

Особым случаем риска профанации мероприятий является типичная в российской практике ситуация постановки администрацией субъекта РФ задачи достижения целевых значений для входящих в состав субъекта РФ муниципальных образований — без учета возможности

практического использования технологии и специфики муниципалитетов (в частности, небольших и географически удаленных от крупных городов муниципалитетов). По мере возможности данные ситуации должны пресекаться федеральными органами власти.

- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ, товаров).

Формирование системы контроля качества предоставляемых услуг (работ, товаров), которая может включить в себя следующие компоненты:

- предъявление требований на этапе отбора поставщиков услуг (работ, товаров);
- контроль качества поставляемых услуг (работ, товаров), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ, товаров);
- привлечение потребителей услуг (работ, товаров) и некоммерческих организаций к оценке поставщиков.

- Риск взаимодействия с населением.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг;
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний в рамках стимулирования практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.

- Риск повышения средней стоимости услуг (работ, товаров).

Простых и однозначных механизмов снижения риска повышения средней стоимости не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) — но лишь на тех территориях, где для этого существуют объективные предпосылки²⁹, и в тех случаях, когда органы публичной власти создают адекватную систему стимулов для частного сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необходимо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. На федеральном уровне важно отказаться от подмены понятий, указывая в качестве целей реформирования создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

- Риск неготовности технологической инфраструктуры и ее сбоев.

Данное внедрение должно осуществляться поэтапно, желательно, чтобы все вновь внедряемые технологии проходили апробацию на пилотных территориях до этапа массового внедрения. Кроме того, внедрение новых электронных технологий должно осуществляться с учетом неспособности ряда территорий самостоятельно профинансировать приобретение и обеспечение эксплуатации (включая переквалификацию и найм нового персонала) нового оборудования за счет бюджетных средств.

2. Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций

Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций относится к числу важнейших направлений развития институтов гражданского общества. Развитие правовой среды и реализация мер поддержки со стороны государства сами по

²⁹ Важнейшим критерием наличия такой возможности является достаточная численность населения населенного пункта, где применяется механизм заказа государственных (муниципальных) услуг.

себе не могут обеспечить качественный рост роли НКО в обществе, однако они являются важным фактором повышения гражданской активности, стимулирования благотворительной и иной социально полезной деятельности.

В целях совершенствования институциональных условий деятельности НКО предлагаются следующие направления:

— совершенствование правового обеспечения предоставления и расходования грантов и иных форм целевого финансирования некоммерческих организаций;

— развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов.

Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов предлагается осуществлять с помощью двух групп мероприятий: мероприятия, реализуемые и планируемые к реализации в рамках системы поддержки социально ориентированных НКО (предложения не формулируются), и дополнительно предлагаемые мероприятия, в том числе:

— развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг;

— развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально значимых услуг.

Совершенствование правового обеспечения предоставления и расходования грантов и иных форм целевого финансирования некоммерческих организаций

Предлагаемые мероприятия

Принятие федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Актуальность мероприятия связана с тем, что указанные федеральные законы и принятые в их развитие подзаконные акты не содержат четкой взаимосвязанной системы терминов и понятий в отношении средств доноров и средств бюджетной системы РФ, привлекаемых для финансирования деятельности НКО и реализации ими конкретных проектов и программ. В России сегодня отсутствует простое и однозначное законодательство в данной области, что негативно отражается на деятельности НКО, а также увеличивает частоту конфликтов с налоговыми органами.

Предлагается следующая правовая конструкция.

• Грант представляет собой частный случай обязательств сторон (выделяется в Гражданском кодексе РФ).

• Формой финансирования грантов, предоставляемых негосударственными (немуниципальными) организациями, является целевое финансирование (Налоговый кодекс РФ).

• Формой финансирования грантов, предоставляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, являются субсидии юридическим лицам (Бюджетный кодекс РФ).

Указанный вариант является не единственным и подлежит согласованию.

Необходимые затраты

Прямые затраты бюджетной системы РФ на изменение законодательства отсутствуют, предлагаемое мероприятие может быть реализовано в течение 2012 г.

Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Некоммерческие организации являются непосредственными бенефициарами мероприятий. С целью повышения качества законодательства о грантах целесообразно привлечь НКО к обсуждению законопроекта.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в случае внесения предлагаемых поправок в законодательство получают дополнительные возможности и в перспективе сталкиваются с определенным увеличением обязанностей. Предполагается, что их позиция на этапе внесения изменений в законодательство будет нейтральной (выжидательной).

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная антимонопольная служба как органы государственной власти РФ, курирующие соответствующие сферы, сталкиваются с изменением своих полномочий. Конкретные выигрыши и проигрыши ведомств зависят от выбранных формулировок, однако их негативная реакция на предлагаемые изменения возможна. В связи с этим предлагаемое мероприятие требует политической поддержки, поскольку ни одно из указанных ведомств прямой заинтересованности в реализации мероприятия не имеет.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

- Риск ухудшения законодательства, регулирующего деятельность НКО.

Для предотвращения данного риска предлагается использовать механизм общественного обсуждения разработанного законопроекта о внесении изменений в федеральные законы РФ.

Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов

Предлагаемые мероприятия

- Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг.
- Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально значимых услуг.

Данные мероприятия выделены и охарактеризованы в дополнение к мероприятиям формирующейся сегодня системы поддержки социально ориентированных НКО. В последнюю входят мероприятия по прямой финансовой поддержке социально ориентированных НКО за счет бюджетных средств, по оказанию имущественной поддержки, по предоставлению социально ориентированным НКО и юридическим лицам, оказывающим им материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов³⁰.

В части изменения федерального законодательства и подготовки модельных актов, инструкций органам публичной власти предлагаемые мероприятия могут быть реализованы в

³⁰ Данная группа мероприятий выделяется в настоящих предложениях, но не характеризуется подробно.

течение 2012 г. В части стимулирования применения практик на региональном и местном уровне период реализации мероприятий охватывает весь период реализации Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г.

Необходимые затраты

Прямые затраты бюджетной системы РФ на реализацию стимулирующих мероприятий отсутствуют. Расширение практик субсидирования процентной ставки и предоставления государственных (муниципальных) гарантий по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг, потребует дополнительных расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ. Объем данных расходов может прогнозироваться только после принятия решений о формах реализации мероприятий.

Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Некоммерческие организации и прочие производители социально значимых услуг являются непосредственными бенефициарами предлагаемых мероприятий. Кредитные организации также являются бенефициарами мероприятий, поскольку их реализация вызовет рост спроса на предлагаемые кредитные ресурсы. Однако для большинства кредитных организаций данное направление является периферийным, в связи с чем заинтересованность в мероприятиях можно оценить как умеренную.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в случае внесения предлагаемых поправок в законодательство получают дополнительные возможности и сталкиваются с увеличением полномочий. Предполагается, что их позиция на этапе внесения изменений в законодательство будет нейтральной (выжидательной).

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба как органы государственной власти РФ, курирующие соответствующие сферы, сталкиваются с изменением своих полномочий. Конкретные выигрыши и проигрыши ведомств зависят от выбранных формулировок. Негативная реакция со стороны данных ведомств достаточно вероятна, поскольку они являются последовательными противниками любых мер, ослабляющих дисциплину расходования бюджетных средств. В связи с этим предлагаемые мероприятия требуют политической поддержки, так как ни одно из указанных ведомств прямой заинтересованности в реализации мероприятий не имеет.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

- Риск увеличения масштабов нецелевого использования бюджетных средств.

Для предотвращения данного риска предлагается:

- на этапе разработки правовых актов использовать механизм общественного обсуждения;
- на этапе реализации обеспечить максимально широкое привлечение представителей общественности к отбору организаций — получателей поддержки.

Привлечение представителей общественности к отбору организаций — получателей поддержки исключительно важно, поскольку возможности злоупотребления на региональном и местном уровнях при некоторых законодательных решениях могут оказаться весьма высокими.

- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является целенаправленная политика по поддержке социально ориентированных НКО, а также по развитию механизмов участия некоммерческих организаций на

рынке государственных (муниципальных) услуг (работ). Такая политика будет способствовать уравниванию спроса и предложения в отношении деятельности НКО и прочих производителей социально значимых услуг.

Кроме того, важным фактором снижения риска является отсутствие установок по достижению определенных целевых значений показателей, характеризующих ход реализации мероприятий (показателей ресурсов). Такая постановка задачи не будет стимулировать «освоение» бюджетных средств без реального стремления достичь результатов расходования.

3. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг

Цель — расширение возможностей влияния граждан (через своих представителей) на процедуры принятия решений по предоставлению общественных (публичных) услуг. В отличие от направлений 1 и 2 под общественными (публичными) услугами в данном направлении понимается вся совокупность услуг, предоставляемых органами публичной власти населению: социальные услуги, услуги жизнеобеспечения (коммунальные и социальные), услуги в области поддержания безопасности проживания (экологической, противопожарной, общественной) на территории и т. д.

Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия будут наиболее эффективны в случае их комплексной реализации.

Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами

Предлагаемые мероприятия

- Проведение общественной экспертизы норм действующего российского законодательства, а также правоприменительной практики, касающихся участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами с целью определения уровня их соответствия конституционным нормам, и разработка предложений по устранению имеющихся противоречий.

Анализ законодательства должен осуществляться независимой группой признанных экспертов в области государственно-общественных отношений, выдвинутых представителями общественных и некоммерческих организаций.

Необходимые затраты

Ориентировочные затраты на оплату экспертов, которые будут осуществлять анализ действующего российского законодательства, составляют 3,5—4 млн руб.

Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти

Предлагаемые мероприятия

- Включение в образовательные программы по подготовке государственных и муниципальных служащих, а также в образовательные программы по специальностям «политология», «менеджмент (управление)», «журналистика» тем по вовлечению населения в механизм принятия решений, поскольку именно эти специалисты формируют завышенное восприятие проблем общественного участия и гражданской активности.

- Проведение обучающих семинаров для представителей некоммерческого сектора, муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления по практике взаимного согласования интересов в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.

- Совершенствование методов информирования граждан и некоммерческих организаций о планах и решениях органов публичной власти.

- Разработка предложений по развитию институтов общественного контроля, а также институтов досудебного разрешения споров в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.

Необходимые затраты

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию указанных мероприятий на период 2012—2013 гг. на оплату научно-преподавательского состава учебных заведений можно приблизительно оценить в 70 млн руб., на оплату экспертов и преподавателей научно-консультационных организаций — 5 млн руб., на привлечение консультирующих организаций для оценки эффективности имеющихся каналов коммуникации, а также для разработки новых подходов к повышению информированности граждан — 80 млн руб., на стимулирование развития института медиации (посредничества) — 50 млн руб.

Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг

Предлагаемые мероприятия

- Разработка федеральными органами государственной власти модельных предложений о включении в устав (конституцию) субъектов РФ норм, гарантирующих право граждан (их представителей) на участие в принятии решений по вопросам предоставления публичных услуг, а также соответствующих модельных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих требования по привлечению НКО к принятию управленческих решений в сфере оказания публичных услуг.

- Стимулирование органов власти субъектов РФ и органов МСУ к добровольной сертификации по международному стандарту ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности».

- Включение в оценку органов государственной исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления дополнительного индикатора «доля негосударственных, немunicipальных организаций, участвующих в системе предоставления публичных услуг».

- Сбор, анализ и обобщение положительной практики общественного участия в сфере предоставления публичных услуг с точки зрения использованных форм, процедур и технологий, с целью формирования предложений по их последующему нормативному закреплению.

Публикация и тиражирование позитивных примеров.

Необходимые затраты

Расходы федерального бюджета на реализацию вышеуказанных мероприятий в ценах 2011 г. можно приблизительно оценить в 2,5—3 млн руб., 100—150 млн руб., 1—1,5 млн руб., 50—60 млн руб. соответственно.

Последствия реализации мер для различных групп стейкхолдеров

В результате реализации предлагаемых мероприятий создаются новые каналы коммуникации, повышается прозрачность деятельности органов власти, при этом усложняются процедуры принятия решений, особенно по конфликтным вопросам, значимым для НКО и населения. Государственные и муниципальные служащие в результате реализации предлагаемых направлений и мероприятий будут вынуждены предусматривать дополнительные административные и временные ресурсы для решения тех или иных вопросов. Иногда привлечение представителей НКО к принятию решений приведет к необходимости корректировать или даже отказаться от планируемого решения. В этой части государственные и муниципальные служащие проигрывают. Вместе с тем, если рассматривать долгосрочные результаты реализации предлагаемых мероприятий, то социально-экономический эффект может быть более значительным за счет снижения рисков принятия неэффективных решений по бюджетным расходам.

Граждане и негосударственные (немуниципальные) некоммерческие организации являются непосредственными бенефициарами мероприятий, так как все предложения направлены на снятие существующих правовых, административных и ресурсных барьеров участия граждан (их представителей) в управлении публичными услугами.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

Существенным риском в реализации предлагаемых направлений и мероприятий являются высокие бюджетные и административные затраты «на входе» (анализ всего действующего законодательства, методическое обеспечение, обучающие мероприятия, мероприятия по повышению прозрачности и т. п.).

«На выходе» органы власти могут не получить ожидаемого эффекта: повышения лояльности населения к органам власти, готовности к конструктивному диалогу. Вместо этого органы власти могут столкнуться с эгоистическим поведением представителей НКО при обсуждении тех или иных вопросов участия и распределения ресурсов.

Механизмами снижения рисков в данном случае могут быть:

- активная демонстрация органами власти (даже в одностороннем порядке) доброжелательного отношения к предложениям общественности и выведение ее на конструктивный диалог;
- обучение представителей НКО и специалистов ОМСУ технологиям конструктивного ведения споров;
- совместное создание прозрачных «правил игры» по вопросам взаимодействия, поддержанных представителями большинства НКО.

Ключевые меры государственной политики в части общественных институтов

Общественный контроль и экспертиза

1. Разработка и принятие закона «Об общественном (гражданском) контроле».
2. Разработка модельных регламентов и типовых решений для:
 - систем общественных приемных;
 - гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО;
 - общественных слушаний по Докладам о результатах и основных направлениях деятельности;
 - стандартов доступности информации;
 - деятельности общественных советов.
3. Осуществление мониторинга реализации решений, принятых по итогам общественного контроля (с использованием системы показателей).
4. Создание механизма реагирования прокуратуры на негативные результаты мониторинга или на отсутствие реакции госоргана на результаты общественного контроля.
5. Проведение мониторинга деятельности общественных советов.
6. Обязательные совместные обсуждения официальных и альтернативных отчетов о деятельности органов власти.
7. Целенаправленное внедрение (вневедомственный заказ) общественного контроля в «зонах пристального внимания», например, при реализации отдельных федеральных целевых программ и т. п.
8. Обеспечение публичности общественной оценки деятельности органов власти, основанной на признанных методиках и валидных источниках информации.
9. Признание и широкая публикация мировых индексов развития, внедрение национальной системы индикаторов развития.

Повышение конструктивной социальной активности

1. Совершенствование регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО.
 - a. Унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы).
 - b. Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях (в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»).
 - c. Устранение противоречий в законодательстве, возникших в связи с созданием реестра международных и иностранных неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации. Разработка прозрачных критериев и механизмов включения в перечни российских, а также иностранных и международных неправительственных организаций.
 - d. Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в т. ч. возможные изменения в Гражданском кодексе.

- e. Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио».

2. Поддержка реализации Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 году:

- a. Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов.
- b. Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО.
- c. Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО, развитие государственной программы поддержки социально ориентированных НКО.
- d. Введение налоговых льгот в отношении пожертвований юридических лиц.
- e. Расширение категорий пожертвований, освобождаемых у получателя от обложения налогом на доходы физических лиц.
- f. Устранение законодательных ограничений, сдерживающих привлечение массовых пожертвований через платежные терминалы.
- g. Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий).
- h. Предоставление общественным объединениям информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО.
- i. Стимулирование и поощрение (в том числе налоговое) социально ответственных коммерческих компаний, которые реализуют программы поддержки некоммерческих организаций, осуществляют благотворительную деятельность, реализуют программы корпоративного волонтерства, и др.
- j. Содействие диалогу и взаимодействию между общественными институтами, бизнес-сектором и органами власти.
- k. Стимулирование прозрачности и подотчетности НКО, в том числе налоговое, стимулирование создания механизмов добровольной сертификации и иного добровольного регулирования внутри сектора некоммерческих организаций.

3. Формирование нового ценностного консенсуса. Пропаганда образцов конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры.

- a. Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно полезной деятельности и конструктивной социальной активности.
- b. Создание специального инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement) (© предложение Клуба «2015»).
- c. Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.

- d. Содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора.
4. Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры.
- a. Поддержка программ гражданского образования в школе и вузах.
 - b. Поддержка образовательных проектов для активистов НКО и для граждан по гражданскому образованию, содействие развитию навыков социального модератора.
 - c. Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов, дистанционного обучения.
 - d. Содействие развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
 - e. Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров.
 - f. Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»).
 - g. Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне.
 - h. Поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы), экологических объединений.
 - i. Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
 - j. Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).

5. Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации.

- a. Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).
- b. Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность.
- c. Расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).
- d. Развертывание сети центров социальных инноваций (в т. ч. на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).

Привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)

1. Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.

Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.

- a. Развитие бюджетного законодательства.
- b. Развитие отраслевого законодательства³¹.
- c. Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
- d. Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
- e. Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

2. Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий.

- a. Снятие ограничений бюджетного законодательства.
- b. Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.
- c. Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- d. Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.
- e. Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ).
- f. Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги (работы).
- g. Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций.

3. Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов:

- a. Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально-значимых услуг.
- b. Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально-значимых услуг.
- c. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг.
- d. Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами.

³¹ Под отраслевым законодательством понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): — Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

- e. Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти.
- f. Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по отношению к общественным институтам

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Общественный контроль и экспертиза	Разработка и принятие блока законов «Об общественном (гражданском) контроле» (Закон об общественном контроле), «Об общественном ТВ», «О волонтерстве»)		
	Разработка модельных регламентов и типовых решений		
		Осуществление мониторинга реализации решений, принятых по итогам общественного контроля (только 2013 г.)	
		Проведение мониторинга деятельности общественных советов (только 2013 г.)	
Привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)		Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа	
	Развитие бюджетного законодательства в части заказа государственных (муниципальных) услуг у негосударственных (немуниципальных) поставщиков		
	Развитие отраслевого законодательства в части заказа государственных (муниципальных) услуг у негосударственных (немуниципальных) поставщиков		
		Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и	

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций	
		Стимулирование практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций федеральными органами власти	
		Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков–	
Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий	Снятие ограничений бюджетного законодательства в части предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий		
	Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий		
	Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти		
	Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков		
Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ)	Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги (работы)		
	Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций		
Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций,	Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально-значимых услуг		
	Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально-значимых		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов предлагается осуществлять с помощью следующих мероприятий	услуг		
Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг		Разработка федеральными органами государственной власти модельных предложений о включении в устав (конституцию) субъектов РФ норм, гарантирующих право граждан (их представителей) на участие в принятии решений по вопросам предоставления публичных услуг, а также соответствующих модельных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих требования по привлечению НКО к принятию управленческих решений в сфере оказания публичных услуг	
	Стимулирование органов власти субъектов РФ и органов МСУ к добровольной сертификации по международному стандарту ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности»		
		Включение в оценку органов государственной исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления дополнительного индикатора «доля негосударственных, немунципальных организаций, участвующих в системе предоставления публичных услуг»	
Сбор, анализ и обобщение положительной практики общественного участия в сфере предоставления публичных услуг с точки зрения использованных форм,			

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	процедур и технологий, с целью формирования предложений по их последующему нормативному закреплению. Публикация и тиражирование позитивных примеров		
Развитие конструктивной гражданской активности			
Совершенствование регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО	Унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы)		
	Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях (в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»)		
	Устранение противоречий в законодательстве, возникших в связи с созданием реестра международных и иностранных неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации. Разработка прозрачных критериев и механизмов включения в перечни российских, а также иностранных и международных неправительственных организаций		
	Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	к участию в благотворительной деятельности), в т. ч. возможные изменения в Гражданском кодексе		
	Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио»		
Поддержка реализации Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 году	Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов		
	Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО.		
	Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО, развитие государственной программы поддержки социально ориентированных НКО		
	Введение налоговых льгот в отношении пожертвований юридических лиц.		
	Расширение категорий пожертвований, освобождаемых у получателя от обложения налогом на доходы физических лиц		
	Устранение законодательных ограничений, сдерживающих привлечение массовых пожертвований через платежные терминалы		
	Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий)		
	Предоставление общественным объединениям информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО		
	Стимулирование и поощрение (в том числе налоговое) социально ответственных коммерческих компаний, которые реализуют программы поддержки некоммерческих организаций, осуществляют благотворительную деятельность, реализуют программы корпоративного волонтерства и др.		
	Содействие диалогу и взаимодействию между общественными институтами, бизнес-сектором и органами власти		
Стимулирование, в том числе налоговое, прозрачности и подотчетности НКО, создания механизмов добровольной сертификации и иного добровольного регулирования внутри сектора НКО			
Формирование нового ценностного консенсуса. Пропаганда образцов конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры	Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно-полезной деятельности и конструктивной социальной активности — с использованием разных инструментов, в том числе социальной рекламы, создания позитивных образов в рамках киносериалов и литературных произведений		
	Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО		
	Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции		
Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры (2012—2014)	Поддержка программ гражданского образования в школе и вузах		
	Поддержка образовательных проектов для активистов НКО и для граждан по гражданскому образованию, содействие развитию навыков социального менеджера		
	Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии)		
	Внедрение в систему высшего образования соответствующей образовательной программы (например, уровня магистратуры)		
	Разработка образовательных стандартов по специальности «социальный менеджер», запуск и поддержка соответствующих образовательных программ в вузах России		
	Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства. Создание специальных образовательных программ для государственных служащих		
	Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров. Создание специальных образовательных программ для бизнес-менеджеров		
	Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»)		
	Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне		
	Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров)		
Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в т. ч. нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических	Проведение социологических исследований представлений о модернизации и инновационном развитии у различных групп стейкхолдеров		
	Развертывание сети центров социальных инноваций (в т. ч. на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.)		
	Инвентаризация учебных программ на предмет соответствия обучению принципам инновационного поведения, конструктивной социальной активности, воспитания продуктивной культуры и т. п.		
	Разработка новых образовательных программ с элементами социальной инноватики и социального проектирования		

Предлагаемые меры	Сроки реализации		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
стимулов модернизации. Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность (2012—2014)			

Глава 20

Управление государственной собственностью и приватизация

Основные выводы и рекомендации:

- *Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики. Это не означает, тем не менее, что частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни.*
- *В России численность предприятий госсектора уменьшается, но уровень прямого участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании и банки с госучастием, госкорпорации) остается весьма значительным.*
- *В секторах с высоким прямым участием государства недостаточно развиты условия для справедливой конкуренции, ограничены мотивации к развитию частной инициативы и привлечению внебюджетных ресурсов.*
- *Повышение качества управления в госсекторе ограничивается субъектной размерностью госсектора, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления. У государства ограничены стимулы к развитию регулирования (модернизации) в секторах, где сильны компании с прямым госучастием.*
- *Необходимо ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, углубление приватизации крупнейших компаний с госучастием, выделение из них непрофильных бизнесов, ограничение создания новых и множественное (с точки зрения выбора возможных ОПФ) преобразование существующих унитарных предприятий.*
- *Качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления госсобственностью (прежде всего унитарные предприятия и АО) достигло объективного предела. Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, и это может стать значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.*
- *В 2012—2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации и качественное изменение управленческой модели.*

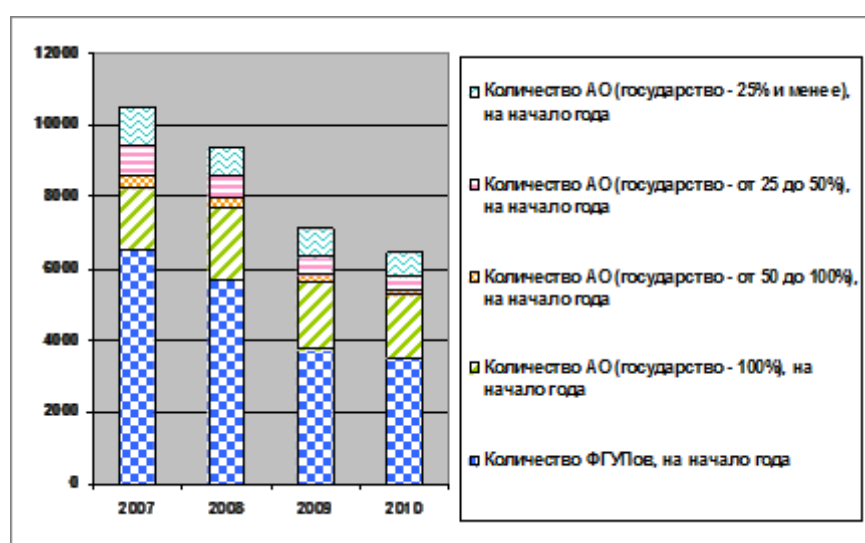
Анализ ситуации, основные проблемы и вызовы

Приватизация в 2000-е гг.

2000-е гг. в России в сфере динамики процессов разгосударствления характеризовались параллельным сосуществованием двух разнонаправленных тенденций.

С одной стороны, продолжался (с разной степенью интенсивности) процесс *приватизации*. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУП и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Тем не менее после 2005 г. темпы приватизации явно пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006—2008 гг.

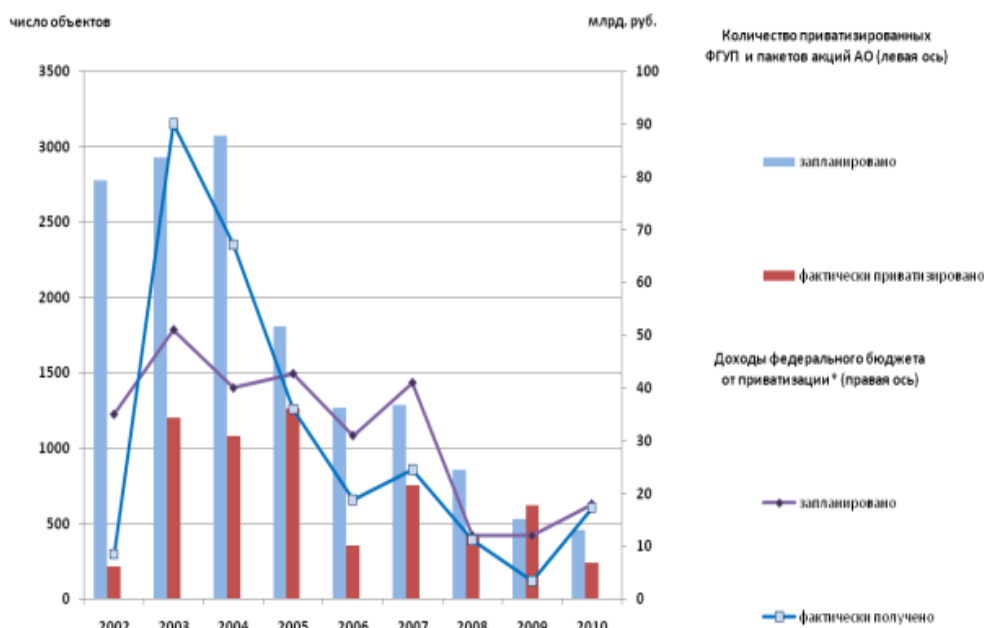
Изменение численности ФГУПов и АО с госучастием



Хотя за последние годы количество акционерных обществ с госучастием и ФГУПов сократилось почти на 40 %, это тренд, характерный преимущественно для федерального уровня. С учетом регионального и местного уровней изменение числа унитарных предприятий было разнонаправленным. Даже сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне связано во многом с формированием «интегрированных структур» и госкорпораций. При этом приватизация и акционирование унитарных предприятий из года в год отстают от плана.

Возобновление позитивной динамики началось только в 2010 году на фоне преодоления кризисных явлений в экономике. Об этом свидетельствуют не только количественные показатели по объектам, но и бюджетные доходы. По данным Минэкономразвития России, сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества в 2010 г. составила 22,67 млрд руб., что не только многократно превысило величину поступлений в федеральный бюджет от приватизации государственной собственности в 2008 г. (7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.), но и обеспечило перевыполнение планового задания, чего не наблюдалось несколько лет подряд.

Динамика приватизации в 2002-2010 гг.



С другой стороны, произошло серьезное смещение акцентов в роли, которую государство играет в сфере отношений собственности по сравнению с периодом 1990-х гг., — в сторону усиления его влияния. В 2000—2003 гг. усилия государства были направлены преимущественно на оптимизацию своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992—1994 гг.) и денежной (1995—1999 гг.) приватизации.

В последующие 5 лет (2004—2008 гг.) масштабы присутствия государства явно расширились — посредством активизации компаний с долей государства в капитале. **Госкомпании встали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, участвуя в слияниях и поглощениях.** В 2006—2007 гг. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры (в предыдущие два года она была в тени многочисленных поглощений, осуществленных компаниями с участием государства). Новым аспектом имущественной политики государства стало появление государственных корпораций. Среди создаваемых интегрированных структур появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

За 2004—2007 гг. доля государства в капитализации фондового рынка выросла с 24 до 40 %, а в 2009, возможно, достигла 50 % (оценки «Тройки Диалог», «Эксперт-400»). Доля госсектора в ВВП, по оценке ЕБРР, за 1997—2009 гг. выросла с 30 до 35 %, хотя и представляется заниженной с учетом несовершенства имеющейся статистической базы.

Расширение участия государства в экономике нашло свое отражение и в программных документах. Принятую в 2008 году Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. отличает четкая констатация органичности государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признание роли государственного предпринимательства. Однако в части вопросов управления госсобственностью (если иметь в виду отдельные категории объектов) эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные программы 2000-х гг. Важным отличием можно считать то,

что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

Прагматичный подход к приватизации, проблемы и риски

Более чем 20-летний *опыт осуществления политики разгосударствления в России* и целом ряде других стран переходной экономики свидетельствует, сколь сложным и длительным может оказаться этот процесс. Более многомерным стало и его осмысление экономистами.

С одной стороны, многолетние и многочисленные исследования, проведенные в различных странах, включая Россию, показывают, что промышленные фирмы с государственной и смешанной формой собственности существенно менее эффективны по сравнению с частными компаниями, а приватизация оказывает положительное влияние на уровень и темп экономического роста.

С другой стороны, современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а *для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка*. Более того, в некоторых случаях приватизация предприятий общественного сектора и естественных монополистов может нанести вред потребителям. Подчас приватизация приводит к сворачиванию инновационных программ. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т. ч. правительственную финансовую поддержку, для ускорения ломки консервативных структур и обеспечения более благоприятных условий для развития высокотехнологических отраслей.

Таким образом, на современном этапе отношение к приватизации стало менее однозначным. Его основные черты:

- понимание, что приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от всей совокупности (скорости реализации) направлений социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»);
- акцент не на противопоставление вмешательства государства его отсутствию, а на то, каким интересам государство окажет поддержку, и, как минимум, обеспечение консенсуса социальных интересов при осуществлении общественно значимых приватизационных программ;
- переосмысление роли национального государства как регулятора с учетом процесса глобализации и возрастающей неопределенности перспектив современной мировой экономики;
- необходимость оптимизации соотношения функций и имеющегося потенциала государственного вмешательства в зависимости от реальных возможностей государства;
- осознание, что приватизация — не самоцель и не панацея, а *только инструмент в рамках общей политики управления государственной собственностью*. Она не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем от формы собственности;

- целесообразность комплексного подхода к приватизации — как к продаже имущества казны и к сокращению (недопущению роста) участия крупнейших предприятий и банков с доминирующим участием государства в капитале других хозяйствующих субъектов.

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI века наглядно продемонстрировал, что государства, имеющие мощные рычаги воздействия на экономику, оказались, по сути, единственным действенным барьером на пути развертывания финансово-экономического коллапса. Среди этих стран была и Россия. Однако *эффект масштабной государственной интервенции в экономику, позитивный в кризисной фазе, становится преимущественно негативным, когда экономика вступает в фазу стабильного долгосрочного экономического роста*. Что хорошо для ситуации кризиса, плохо для инновационной составляющей модели роста.

Кризис 2008—2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту госсектора (если иметь в виду появление в казне новых хозяйствующих субъектов), поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения госучастия в капитале проблемных частных компаний и банков. Однако доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. Масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

В пользу дальнейшего разгосударствления (включая приватизацию) свидетельствует целый *ряд уже имеющихся предпосылок*.

Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер и непосредственно не связанные с недавним кризисом:

- конфликт интересов, двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);

- слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства; у государства нет значимых мотиваций к развитию регулирования в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния; компании госсектора преимущественно ориентированы на господдержку и преференции;

- активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе расширению непрофильных активов, вступает в противоречие с усилиями по сокращению участия в непрофильных бизнесах и инвестиционными потребностями основной деятельности;

- организационно-управленческие возможности госорганов находятся в хроническом противоречии с количественными ограничениями: сохраняющимися масштабами и множественностью субъектов госсектора;

- объективные ограничения в повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора;

- множественность субъектов госсектора, недостаточные возможности государства по эффективному управлению и контролю над их деятельностью.

Вторая группа в большей степени получила особую значимость в связи осознанием проблем недавнего кризиса:

— расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период и чрезмерный уровень его прямого участия;

— риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов; риск усиления модели государственного капитализма;

— невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;

— потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;

— ужесточение конкуренции за ресурсы на международных финансовых рынках;

— усилившиеся сомнения в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности, как следствие — необходимость ужесточения бюджетных ограничений (поиска дополнительных бюджетных доходов).

Наиболее существенным в ближнесрочной перспективе риском кажется **возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора** на фоне приватизационных процессов. Вместо расширения частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий конкуренции может произойти лишь перераспределение активов в сфере смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных компаний и банков с госучастием.

Второй риск связан с неразвитостью регулирования в отдельных секторах, которая раньше компенсировалась прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями. **При выходе государства из собственности ему потребуются иные инструменты для решения общественно-значимых задач. Но публичные интересы государства в отношении таких компаний непрозрачны, что делает возможным их подмену узкоспециальными интересами — ведомственными и частными.** Возможно усиление неформального воздействия государства на приватизированные компании после приватизации, когда представления государства и новых собственников о взаимных обстоятельствах будут расходиться.

Третий риск — это **нечеткость условий, критериев приватизации** крупных компаний с привлечением для их развития инвестиций. Индивидуальность таких решений в будущем может создать предпосылки к расхождению государства и собственников таких компаний в представлениях о взаимных обязательствах, к давлению сторон друг на друга в различных формах.

Наконец, к настоящему времени, по всей видимости, сложилась ситуация, когда **качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (прежде всего имеются в виду унитарные предприятия и акционерные участия) достигло объективного предела для дальнейшей оптимизации.** Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, однако это станет значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.

Не менее важен **финансовый аспект**. Если абстрагироваться от любых вариантов действий в приватизации крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, вновь становится исключительно высокой. При этом, как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-задолжниками (нетто-задолженность корпораций находится на уровне 15 % к валовым активам банковской системы, или примерно 10 % к ВВП).

Отсюда следует вывод о зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий.

Существенно также, что для формирования и реализации государственной приватизационной политики **характерна особая роль политических решений, той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере**. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. В то же время, политические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплементарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) с позитивной повесткой в определении конкретных мер по реализации политических решений, соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

Эти риски не представляются фатальными — существует широкая совокупность возможных мер для их минимизации.

Однако кризис вновь высветил проблемы определения границ госсектора в российской экономике и его управляемости, а также стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации». Именно с опытом кризиса 2008—2009 гг. связана сегодня **базовая развилка в выборе стратегии**:

- абсолютизация уроков кризиса и инерционное продолжение политики усиления государства (или развитие не декларированной официально модели государственного капитализма, формировавшейся в 2000-е гг.), или
- политика разгосударствления, предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов госвлияния (прямое вмешательство, жесткий контроль) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики.

Соответствующий принципиальный выбор руководством России уже сделан: **политика разгосударствления должна стать одним из значимых компонентов обновленной**

«Стратегии 2020». Об этом свидетельствует намеченная программа приватизации на 2011—2015 гг., другие стратегические решения в отношении государственного сектора.

В 2010 году внесен комплекс изменений в закон о приватизации (среднесрочное планирование, возможность принятия индивидуальных решений на уровне Правительства Российской Федерации по отдельным предприятиям, передача функций продавца юридическим лицам, продажи в электронной форме, развитие схемы «голландский аукцион», снижение залога для участия в качестве покупателя, расширение требований к прозрачности процедур приватизации). Был сокращен более чем вдвое перечень стратегических предприятий, определены ориентировочные сроки и индивидуальные схемы приватизации 10 крупнейших компаний и банков, существенно активизировался процесс подготовки и осуществления приватизации. Внесены изменения в законодательство о государственных корпорациях, ужесточающие режим их функционирования.

И в 2011 г. сохраняется довольно высокая динамика действий в сфере государственной приватизационной политики. Можно отметить как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУП, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий, расширение перечня подлежащих приватизации крупнейших компаний и банков.

Таким образом, формирование и реализация «новой» приватизационной политики в 2009—2011 гг., безусловно, были среди приоритетов государства.

Действующее законодательство, включая масштабные поправки 2010 года и новации 2011 года, в целом не требует радикальных новаций. Принятые в 2000-е гг. нормативно-правовые акты в сфере управления государственной собственностью, расширение возможностей Правительства Российской Федерации одновременно с ужесточением требований к прозрачности приватизационных процедур создадут необходимые формальные условия для запуска новой приватизационной программы. Первые позитивные (после кризиса) тенденции в ускорении приватизационного процесса уже отмечены в 2010 году.

Это не означает, тем не менее, что уже определены механизмы реализации, адекватные имеющимся объективным условиям и не оставляющие выбора в пользу тех или иных операционных возможностей.

Новое измерение приватизации

Основные подходы, принципы и цели

В 2012—2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации. В основе такого перехода лежат:

- 1) **Градуализм**: сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют осуществить новый аналог ускоренной «массовой» приватизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери. Процесс разгосударствления необходимо осуществлять на основе принципа «управляемой

равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и его этапизации.

- 2) **Мультисекторный подход:** множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления.
- 3) **Модель стратегического ядра:** не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но есть аргументы в пользу снижения порогов контроля, равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления.
- 4) **Структурный подход:** экономический эффект приватизации (приход эффективного собственника) невозможен без модернизации сектора. В свою очередь, модернизация сектора невозможна при доминировании государства — без расширения сегмента частной собственности. Расширение частного сектора бесполезно без изменения качества институциональной среды.
- 5) **Прагматический подход:** необходимо определение стратегического ядра экономики (системообразующие предприятия). Приватизация крупных компаний с госучастием важнее, чем формальное радикальное сокращение субъектного состава госсектора в целом. Необходимо избавление от анахроничных и паллиативных ОПФ и неликвидов, а также модернизация сложившейся системы управления государственной собственностью с учетом понимания, что ее ресурсы повышения качества управления, по всей видимости, исчерпаны.

В социально-политическом плане не следует ожидать ни явного противодействия (протестных настроений), ни очевидной поддержки проводимой масштабной приватизационной политики. Для 2012—2020 гг. **общими принципами формирования государственной политики по управлению государственной собственностью и приватизации** должны стать:

- 1) общая «презумпция полезности» приватизации — принцип, что за исключением заявленного узкого круга компаний в период до 2020 года все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, госкорпорации и госкомпании могут стать объектом приватизации;
- 2) «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;
- 3) приватизация не означает отказа от существующих социальных обязательств и (или) прямого сокращения функций общественного сектора;
- 4) развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по собственно приватизации и по расширению институционально-экономических предпосылок для приватизации;
- 5) любые шаги, прямо или косвенно увеличивающие вес государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, относятся к «красной зоне», соответствующие решения должны быть исключительными и с максимальным обременением» в части обоснований и согласований;

- 6) компании, находящиеся под контролем государства, не должны ни входить в сферы деятельности, сектора, где есть частная предпринимательская инициатива, где есть условия для конкуренции, ни формировать барьеры для входа новых компаний на свои рынки;
- 7) приоритет обеспечения структурных эффектов для экономического развития от приватизации;
- 8) принцип «разумной настойчивости», последовательности и «градуализма», ограничение рисков;
- 9) прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;
- 10) формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

Общие приоритетные цели государственной политики на период 2012—2020 гг. должны быть следующими:

- 1) ограничение разрастания госсектора в экономике, прежде всего формирование адекватной системы запретов и ограничений;
- 2) обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике, прежде всего последовательная реализация принципа «презумпции полезности» приватизации, гарантии долгосрочности заявленных планов, априорная подготовка поля приватизации;
- 3) сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, что предполагает в первую очередь «глубину» приватизации крупных компаний, модернизацию сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием;
- 4) сокращение круга субъектов госсобственности, которые являются лишь обременением казны, то есть по сути политика чистки госсектора (множественная трансформация ГУП, неликвиды в корпоративном секторе, санация, ускоренная ликвидация предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность);
- 5) повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием, что не должно сводиться к модификация корпоративного управления, но означает и систематизацию интересов государства в «стратегическом ядре».

Основные этапы и сценарии

В рамках политики по реализации общих приоритетных целей государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012—2020 гг. необходимо выделить **два принципиально различающихся этапа**. Их различие обусловлено следующими критериями:

- последовательность и постепенность действий (радикальность планов, но в сочетании с долгосрочной перспективой);
- умеренность рисков на каждом из этапов;

- возможности для рационального администрирования мер;
- согласованность мер по приватизации с действиями, обеспечивающими расширение позитивных эффектов от разгосударствления;
- регулярная оценка эффектов для уточнения последовательности дальнейших действий;
- вариативность мер в зависимости от принадлежности к «ядру» госсектора.

Этап 1. 2012—2015 гг.: реализация текущих планов, минимальные риски и минимум радикальных решений, «чистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа

- Реализация намеченных в 2010—2011 гг. планов по сокращению уровня государственного участия в крупнейших и крупных компаниях.
- Введение ограничений для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний; по консолидации активов в рамках госкомпаний; активизация продажи непрофильных активов крупнейшими компаниями на конкурсных условиях в соответствии с едиными процедурами.
- Расширение круга крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75 % + 1 акция).
- Существенное улучшение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров; мотивации для менеджеров и их подотчетность советам директоров; роль независимых директоров в оценке деятельности менеджеров).
- Сокращение численности субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности ФГУПов, прекративших свою деятельность.
- Приватизация «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью).
- Преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов — в зависимости от характера и масштабов основной деятельности: в ОАО (типовая схема); в некоммерческие организации; в государственные учреждения, иные ОПФ, при этом должны быть определены критерии выбора того или иного варианта.
- Реализация комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе.
- Определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровне.
- Политика «малых дел»: публичность отчетов о приватизации и изменение социально-экономической роли госсектора; учет и регистрация все активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием; развитие автоматизированной информационной системы учета государственной собственности и показателей деятельности компаний госсектора и т. п.

- Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

Этап 2. 2016—2020 гг.: радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, повышенные многоплановые риски

- «Углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций).
- Сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии.
- Реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур.
- Преобразование государственных корпораций (часть госкорпораций — прекращение деятельности; часть — после преобразования в ОАО приватизация части пакета акций).
- Приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости — до уровня блокирующего пакета акций).

Фактически рассматриваемые выше этапы можно отождествить с двумя различными (по степени радикализма) **сценариями государственной политики** в сфере приватизации и управления государственной собственностью:

Сценарий 1. **Умеренный** (инерционный), экстраполяция на весь период 2012—2020 гг. задач этапа 1.

Сценарий 2. **Радикальный**, полноценная реализация задач этапов 1 и 2 в течение 2012—2020 гг.

Предлагаемые меры

(Подробнее предлагаемые меры в рамках каждого направления см. в Приложении)

Реализация поставленных приоритетных задач требует также принятия (развития существующих механизмов) и реализации широкого комплекса мер, которые формируют шесть наиболее значимых **функциональных направлений государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012—2020 гг.**

- 1) **Ограничение рисков разрастания государственного сектора** в экономике и повышения его веса в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности.

Направления реализации:

- ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием;

- ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур;
- ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества.

2) Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике.

Направления реализации:

- формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы;
- расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности;
- формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент);
- повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации.

3) Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики.

Направления реализации:

- улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов;
- расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции;
- развитие конкурентной среды.

4) Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов.

Направления реализации:

- «чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора;
- преобразование и приватизация унитарных предприятий.

5) Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия.

Направления реализации:

- определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года);

- уточнение границ «ядра» госсектора;
- определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях.

б) Совершенствование корпоративного управления в компаниях с госучастием.

Направления реализации:

- определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием;
- совершенствование механизмов представления интересов государства;
- развитие института независимых директоров.

Основные меры Правительства Российской Федерации

	Мероприятие	Срок реализации
Задача № 1. Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности		
	<i>А. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием</i>	
	Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм	2012 год
	Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур)	2012 год
	Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)	2013 год
	<i>Б. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур</i>	
	Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных ФОИВ по выполнению сроков завершения соответствующих процедур	2012 год
	Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности)	2013 год
	Жесткое ограничение практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий)	2014 год
	<i>В. Ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества</i>	
	Введение ограничения на участие в приватизации (приобретении приватизируемых активов) для любых компаний (банков) — реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008—2009 годов при наличии еще не исполненных обязательств по возврату полученных средств	2012 год
	Введение ограничений по совершению сделок об отступном и сохранению находившихся в залоге активов в собственности компаний (банков) с государственным участием, внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности	2012 год
	Введение запрета для компаний с государственным участием более 50 % на приобретение непрофильных активов	2012 год
	Введение требования к компаниям с государственным участием более 50 % о выставлении на торги и продаже непрофильных активов	2012 год
	Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе (многоступенчатой) передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем	2012 год
	Развитие и усиление инструментальных (помимо директив) механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием Анализ возможностей введения права вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов	2012 год
	Разработка предложений по ограничению практики (возможностей) «отстойников» активов: временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием	2013 год
	Введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25 %	2014 год
	Введение запрета для компаний с государственным участием более 50 %, государственных	2015 год

	корпораций (а также их дочерних и зависимых компаний) на покупку акций (долей) частных компаний	
Задача № 2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике		
<i>А. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы</i>		
	Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций	2012 год
	<p>Определение исчерпывающего, узкого перечня компаний, закрытых для приватизации. Все компании, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации.</p> <p>Подобный перечень целесообразно представить в виде трех последовательно сужающихся групп — на ближнесрочный, среднесрочный и долгосрочный период. В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.</p> <p>По всем компаниям, включаемым в такой перечень, должны быть подготовлены развернутые обоснования необходимости сохранения государственного участия, которые должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т. п.)</p>	2012 год
	Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации — на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора	2012 год
	Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно-значимых задач при сокращении прямого государственного участия	2012 год
	Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня госучастия в капитале 75 % акций и ниже	2013 год
	Введение заявительного (со стороны бизнеса) принципа приватизации любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний как приоритета для формирования ежегодного плана продаж	2012 год
	Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для ФОИВ, в чьем ведении находятся ФГУП и доли в АО	2012 год
	Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги	2016 год
<i>Б. Расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности</i>		
	Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов; разработка планов по проведению полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом	2013 год
	Определение планов по «углублению» приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций)	2013 год
	Определение круга новых крупнейших компаний для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее, чем на величину блокирующего пакета акций)	2014 год
	Определение плана-графика приватизации по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более, чем блокирующего пакета акций) на среднесрочную перспективу — 5—7 лет), законодательное закрепление обязательности их продажи за определенный срок	2014 год
	Нормативное определение исчерпывающего («узкого») перечня компаний, приватизация которых до 2025 года не планируется	2014 год
<i>В. Формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент)</i>		
	Определение схем выделения части средств приватизируемым предприятиям	2013 год
	Формирование экономических стимулов для регионов по реализации приватизационной политики, в частности, отчисление регионам части доходов от приватизации	2014 год

	Определение возможностей формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития	2015 год
<i>Г. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации</i>		
	Введение раздельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли («веса») сегментов госсектора в экономике	2012 год
	Введение норм и механизмов обеспечения публичности данных (отчетов) об исполнении программы приватизации на всех уровнях — от федерального до муниципального	2012 год
	Уточнение норм, определяющих рамки возможных индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений	2012 год
	Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности, по приобретению активов в рамках антикризисных действий), определение условий и процедур обратного выхода из капитала компаний	2012 год
	Введение учета активов дочерних и зависимых обществ компаний с госучастием	2013 год
	Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	2012 год
Задача № 3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики		
<i>А. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов</i>		
	Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации; повышение прозрачности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок	2012 год
	Определение возможности существенного сокращения понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации крупных компаний иностранных инвесторов	2014 год
	Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях	2015 год
<i>Б. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции</i>		
	Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, инвестиционно ориентированных схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие — приватизация, другая часть — за счет дополнительной эмиссии при сокращении государственного участия)	2013 год
	Проработка в качестве возможного способа приватизации схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса	2013 год
	Определение механизмов прямой продажи проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (и обязательной публичной экспертной оценкой)	2014 год
<i>В. Развитие конкурентной среды</i>		
	Оценки наличия в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов каких-либо правоприменительных условий, связанных с уровнем государственного участия (принадлежностью компаний к государственному сектору экономики), определение последовательности действий по отмене таких ограничений	2014 год
	Оценка системы предпочтений для крупных компаний (банков) с государственным участием, определение направлений и последовательности действий по выравниванию условий для экономической деятельности на конкурентных рынках	2015 год
Задача № 4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов		
<i>А. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора</i>		
	Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)	2012 год
	Анализ возможностей продажи низколиквидных активов «за 1 рубль» с одновременным регламентированием условий и критериев допустимости таких продаж	2012 год
	Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной	

	<p>собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций):</p> <ul style="list-style-type: none"> — развитие практики «голландского аукциона» (продажа без начальной цены при пакете менее 25 % и ограничении по балансовой стоимости); — для мелких пакетов (менее 1 % и не более некоторого порога по стоимости) акций, отдельных акций: группировка нескольких активов разной величины и ликвидности в единые лоты для последующей реализации; — передача по номинальной цене акций акционерным обществам; — прямая продажа акций частному мажоритарии «за 1 рубль»; — публичное предложение о продаже акций, принадлежащих государству, акционерам (по аналогии с механизмом, предусмотренным ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), возможно, с рассрочкой оплаты под адекватный процент в случае низкого платежеспособного спроса. Типовые условия такой рассрочки должны быть предусмотрены постановлением правительства РФ; — приобретение обществом акций, принадлежащих государству, по решению общего собрания акционеров об уменьшении уставного капитала (п. 1 ст. 72 ФЗ «Об акционерных обществах»). Возможно, также с механизмом рассрочки платежа; — заключение акционерных соглашений (ч. 1 ст. 32.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), в процессе которых происходит отчуждение государственных акций в частную собственность. Условия отчуждения должны быть гибкими, возможна также рассрочка платежа; — создание портфельного Фонда для управления миноритарными пакетами акций с последующей приватизацией этого фонда (целесообразно рассматривать данный инструмент как стимул для существующих частных акционеров к выкупу акций) 	
	<p>Определение механизмов санации и реструктуризации приватизируемых неэффективных предприятий; проработка схем по продаже с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), по осуществлению антикризисного управления с правом выкупа</p>	2013 год
	<i>Б. Преобразование и приватизация унитарных предприятий</i>	
	<p>Законодательное определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) находящихся в государственной собственности акций</p>	2012 год
	<p>Проработка возможности отмены нормативно-правовых ограничений на приватизацию, установленных Указом 2284, в сочетании с переносом части из них в Закон о приватизации и обязательным определением механизмов возможных обременений для частных собственников (общественные услуги, запрет репрофилирования, сервитуты и др.)</p>	2012 год
	<p>Активизация возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100 %-ными пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации</p>	2012 год
	<p>Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения</p>	2015 год
Задача № 5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия		
<i>А. Определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года)</i>		
	<p>Определение четкого набора задач для каждого их субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его капитале, внешних эффектов для экономики, которые должны благодаря этому обеспечиваться</p>	2012 год
	<p>Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)</p>	2013 год
	<p>Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета</p>	2014 год
<i>Б. Уточнение границ «ядра» госсектора</i>		
	<p>Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы</p>	2014 год
	<p>Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности</p>	2015 год

	Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций	2015 год
	<i>В. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях</i>	
	Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50 % + 1 акция	2013 год
	Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ с 2015 года от использования специального права	2014 год
	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от доминирующего участия государства: — публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством; — право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе; — определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, определяющих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью; — предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения	2014 год
Задача № 6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием		
	<i>А. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием</i>	
	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)	2012 год
	Разработка норм, устанавливающих обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров; введение ограничений по проведению заочных заседаний	2012 год
	Разработка требований и регламентов регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов	2012 год
	Внесение уточнений в законодательство о страховании ответственности директоров (страховые выплаты не должны облагаться подоходным налогом)	2012 год
	Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и его применение по принципу «выполняй или объясняй»	2013 год
	Разработка механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора на основе публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров	2014 год
	Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)	2012 год
	Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием	2012 год
	<i>Б. Совершенствование механизмов представления интересов государства</i>	
	Анализ целесообразности требования об использовании института независимых директоров для всех компаний с участием государства без исключения и разработка критериев обязательного использования института независимых директоров	2012 год
	Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием	2013 год
	Проработка возможности замены института директив на институт рекомендаций для большинства компаний с участием государства (представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям, члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности)	2014 год
	<i>В. Развитие института независимых директоров</i>	
	Введение запрета для «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием (представители исполнительных органов одних компаний (банков) с государственным участием избираются в качестве независимых директоров других компаний (банков) с государственным участием)	2012 год
	Развитие процедур и критериев подбора независимых директоров, в том числе с участием саморегулируемых организаций	2013 год

	<p>Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> — определение права вето (права требовать отсрочки принятия решения) независимого директора по перечню вопросов; — введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2—4 лет для крупных компаний); — ограничение числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании; — определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании; — определение возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров; — обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) со стороны независимых директоров; — мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности) 	2013 год
--	--	----------

Новые акценты в государственной политике по управлению государственной собственностью и приватизации

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ. Внесение предложений гражданами допускается законом, однако не востребовано на практике	«Заявительный принцип» — приоритетное формирование приватизационных планов по предложениям бизнеса (бизнес-ассоциаций), потенциальных инвесторов в сочетании с принципом «приватизируй или публично объясняй» для ФОИВ, имеющих в ведомственном подчинении предприятия
Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений	Пересмотр ограничений в сторону снижения. Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников
Определение конкретных социально-экономических целей для «стратегического ядра» госсобственности	Общая констатация «органичности» госсектора в российской экономике	Строго по-субъектный подход к активам, сохраняющимся в собственности государства: обоснование необходимости сохранения актива в собственности государства, решаемые с его помощью общенациональные задачи, вменяемые цели и функции, разработка и публикация долгосрочной стратегии развития
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций). Активизация множественной трансформации унитарных предприятий в иные ОПФ
Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн МРОТ)
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением
Приватизация низколиквидных активов	Невозможность продажи за «1 рубль» в силу рисков ответственности, санкционирующих такое решение ФОИВ	Разработка прозрачных критериев и регламента допустимости таких продаж. Определение комплекса механизмов ускоренной

		реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные стратегические интересы государства — краткосрочные коммерческие интересы миноритариев) с наделением председателя и членов совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние — независимость — информированность»
Эффективное обеспечение долгосрочных стратегических интересов государства после отказа от прямого участия	Практически отсутствует	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля: право вето правительства, индивидуальные ФЗ, предприватизационные долгосрочные частно-государственные соглашения, новые виды акций (условий голосования)
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Сохранение института директив для 50—60 крупнейших компаний и банков как переходная мера. Для прочих (до приватизации) — институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Механизм обязательной публичной оценки эффективности деятельности совета директоров	Отсутствует	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
Масштабы применения института независимых директоров	Требование о наличии независимых директоров во всех АО с участием государства без исключения	Разумный круг компаний, где наличие независимых директоров является обязательным. Разработка критериев обязательного использования института независимых директоров
Назначение топ-менеджеров в компании с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Прозрачность компаний с	Отсутствие единых	Унификация требований

госучастием	<p>требований к публичной отчетности и массивам размещаемой публично информации.</p> <p>Формальные (псевдо) конкурсы позволяют в течение многих лет привлекать одного аудитора</p>	<p>(исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием.</p> <p>Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)</p>
Оценка параметров госсектора и приватизации	<p>Управленческий подход: оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям)</p>	<p>Экономический подход: оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т. п.)</p>

Общая «дорожная карта» по реализации политики по управлению государственной собственностью и приватизации

	Ключевые изменения и меры	2012 г.	2013— 2015 гг.	2016— 2020 гг.
	<i>Общие изменения</i>			
1.1.	Сокращение госсектора и расширение круга компаний со смешанной собственностью	+	+	
1.2.	Определение модели управления в компаниях со смешанной собственностью, стратегий развития компаний с государственным участием	+	+	
1.3.	Определение «ядра» (перечня компаний, в отношении которых целесообразно сохранение прямого участия государства в перспективе)		+	
1.4.	Определение целей и задач государственного участия для каждой из компаний, входящих в «ядро»		+	+
1.5.	Развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов		+	+
1.6.	Приватизация большей части компаний вне «ядра»			+
	<i>Крупные компании с государственным участием</i>			
2.1.	Приватизация крупнейших компаний при сохранении в государственной собственности контрольных пакетов акций	+	+	
2.2.	Вывод непрофильных активов крупных госкомпаний	+	+	
2.3.	Ограничения (усиление контроля) для крупных компаний с государственным участием по приобретению новых активов, в том числе в рамках приватизации	+	+	
2.4.	Формирование и реализация программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием	+	+	
2.5.	«Переформатирование» стратегий развития отдельных секторов и отраслей с инструментов прямого участия государства в крупных компаниях на инструменты ЧГП		+	
2.6.	Совершенствование организации секторов, в которых приватизируются крупные компании; развитие отраслевого регулирования		+	
2.7.	Снижение уровня государственного участия в ряде крупнейших компаний до блокирующего пакета или полный выход из их капитала		+	+
2.8.	Реструктуризация активов крупных госкомпаний, преобразование госкорпораций, привлечение частных инвестиций государственными институтами развития		+	+
2.9.	Сокращение опосредованного государственного участия в крупных компаниях (участие через институты, подконтрольные государству)			+
	<i>Некрупные компании с государственным участием и некрупные ГУПы</i>			
3.1.	«Чистка» госсектора (ликвидация не работающих ФГУП, приватизация неликвидных пакетов акций) и санация отдельных объектов	+	+	
3.2.	Определение механизмов субсидирования деятельности в интересах общественного сектора		+	+
3.3.	Множественное институциональное преобразование ФГУП: в ОАО, ООО, НКАО, иные ОПФ		+	+
	<i>Региональный уровень</i>			
4.1.	Определение принципов и особенностей приватизации на региональном уровне, развитие системы мотиваций	+	+	
4.2.	Проведение приватизации на региональном уровне		+	+
	<i>Мониторинг</i>			
5.1.	Мониторинг хода процессов разгосударствления и их влияния на экономическое развитие	+	+	
5.2.	Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	+	+	+
5.3.	Мониторинг эффективности и результативности «ядра»			+

Глава 21

Повышение эффективности государственных инвестиций и госзакупок

Основные выводы и рекомендации

Госинвестиции:

- *В России всегда присутствовала бюджетная ограниченность маневра в наращивании госинвестиций, кризис 2008—2009 гг. лишь усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, подчеркнув недопустимость проведения политики наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.*
- *Имеющиеся у государства механизмы и сложившаяся практика их применения в принципе позволяют решать стоящие перед ними задачи, но с различной степенью эффективности.*
- *Цель предлагаемых мер — смягчение существующих внутренних ограничений, что предполагает совершенствование отдельных процедур и инструментария инвестиционной политики, в частности, по пути повышения обоснованности распределения инвестиций, устранения диспропорций и ограничений в использовании инвестиционных инструментов.*
- *Логика предлагаемых мер исходит из необходимости одновременно обеспечения как упорядоченности процедур, прозрачности и обоснованности принимаемых инвестиционных решений, так и повышения доверия подрядчиков, частных инвесторов, банков к государству как контрагенту в инвестиционных проектах.*
- *В течение ближайших 3—5 лет необходимо поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственных инвестиций на уровне в 3,0—3,5 % ВВП с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований, с потолком госдолга в 25—30 % ВВП.*
- *При планировании инвестиционных расходов представляется оправданным исходить из принципа их разделения по назначению. Речь идет о выделении «инвестиций в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиций развития».*
- *Направления и объемы государственных инвестиций должны быть уточнены исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п.*
- *Программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода, позволяющего осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с*

ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы), и создавать конкуренцию между проектами на основе сопоставления «выгод-издержек».

- *Подлежат пересмотру сферы и масштабы применения инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями.*
- *В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств следует перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).*
- *В целях повышения эффективности и прозрачности последствий заключения инвестиционных госконтрактов следует установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам, а также отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации, перенеся в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.*
- *В рамках развития механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации или ГРБС государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика. А также предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.*
- *Предусмотреть частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.*
- *Реализовать систему мер по обеспечению конкурентного доступа к ресурсам институтов развития и повышению открытости и эффективности их операционной деятельности.*
- *Следует разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний и крупных российских банков в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.*

Госзакупки:

- *Законодательство не обеспечивает единой регламентации разных элементов госзаказа (формирование заявки, выбор поставщика, мониторинг заказа и его прием).*

- *Повышение эффективности государственного заказа возможно только при создании механизмов управления всеми его стадиями.*
- *Проблемы повышения эффективности государственного заказа могут решаться при помощи трех различных стратегий: создание федеральной контрактной системы, реализация программы повышения эффективности бюджетных расходов, совершенствование существующего законодательства о госзакупках.*
- *Предпочтительная стратегия — создание ФКС. При ее разработке целесообразно учитывать опыт развитых стран, где такие системы уже действуют.*
- *ФКС должна обеспечивать управление всеми стадиями госзаказа — от планирования до оценки результатов проведенной закупки.*

1. Анализ ситуации: основные тенденции, проблемы и вызовы

В последние несколько лет докризисного развития наблюдался поворот государства в сторону развертывания политики масштабных бюджетных инвестиций. В России за последние 5 лет произошло *увеличение доли ВВП, направляемой на инвестиции, с 16,5 до 20,6 %* (почти на четверть), одна треть этого прироста была обеспечена за счет государственных инвестиций. При сохранении общей доли государственных инвестиций в совокупных инвестициях в основной капитал (на уровне 20—21 %, или порядка 2,8 % ВВП в 2010 г.) произошло увеличение доли федеральной компоненты в государственных инвестициях с $\frac{1}{3}$ до более чем $\frac{1}{2}$.

Государственные инвестиции в России и мире

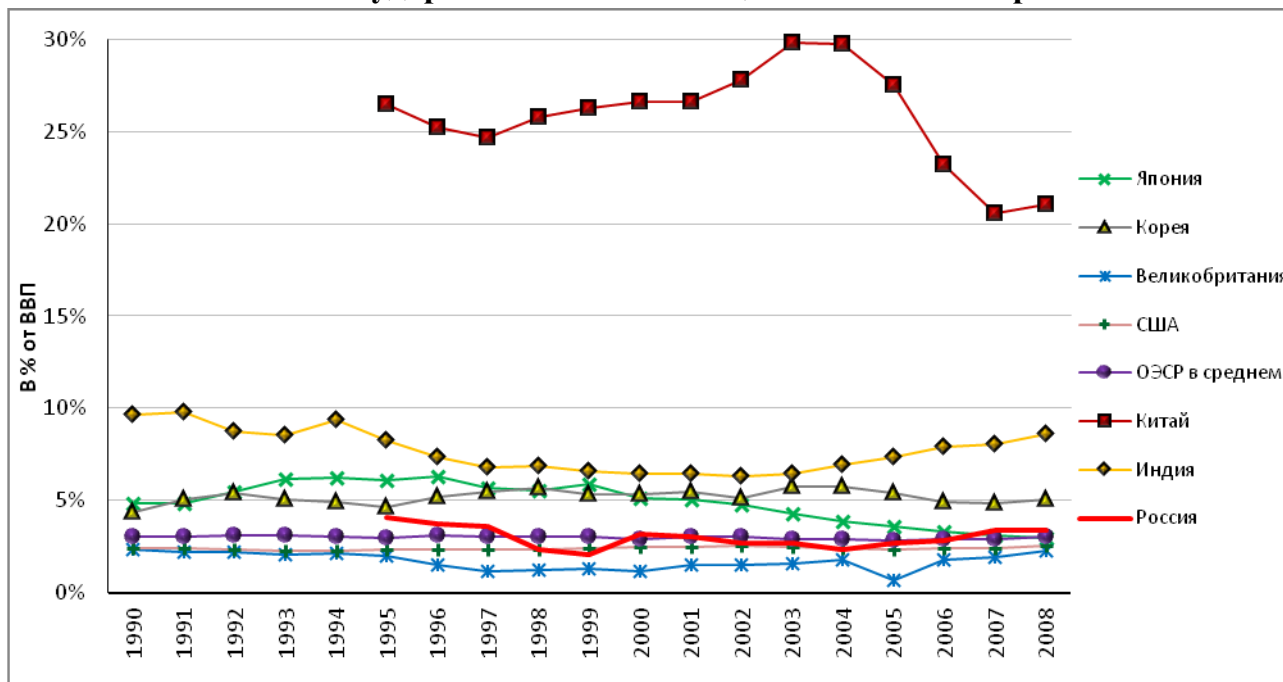


Рисунок 1

Источник: МВФ, ОЭСР, Росстат.

Помимо наращивания объемов госинвестиций:

- **произошли изменения в институциональной среде реализации инвестиций:** был создан Инвестиционный фонд, принят закон об особых экономических зонах, сформировано несколько десятков институтов развития;
- предпринимались и продолжают предприниматься попытки по повышению эффективности использования программно-целевых подходов к управлению бюджетными инвестиционными расходами.

Многие из этих инициатив доказали свою состоятельность в развитых странах, однако в России, будучи реализуемыми в благоприятных экономических условиях, *они не оправдали в полной мере связанных с ними ожиданий*.

Во многом это объясняется существующими в стране объективными ограничениями, которые Россия взяла как от развитых, так и от развивающихся стран. Россия сопоставима с блоком развитых стран по темпам экономического роста, характеру демографических процессов (старение населения), уровню образованности граждан, объему социальных обязательств и т. п. В

то же время Россию как развивающуюся страну характеризуют относительно низкая производительность труда, высокая энергоёмкость ВВП, невысокий уровень развития общественного сознания (правосознания), неудовлетворительная институциональная среда и т. д. Другими словами, *мы пытаемся вести себя как развитая страна, хотя по уровню экономического развития скорее относимся к развивающимся государствам!*

Следовательно, *инвестиционный профиль России сформирован на настоящий момент под воздействием сочетания ограничений и факторов, сдерживающих инвестиционную активность, характерных для развитых и развивающихся государств одновременно.* В итоге, хотя темпы роста ВВП в России для существующей нормы инвестирования выше среднего для развитых стран уровня, мы довольно сильно отстаем от быстро развивающихся государств.

Низкая отдача от инвестиций – «плата» за уровень жизни

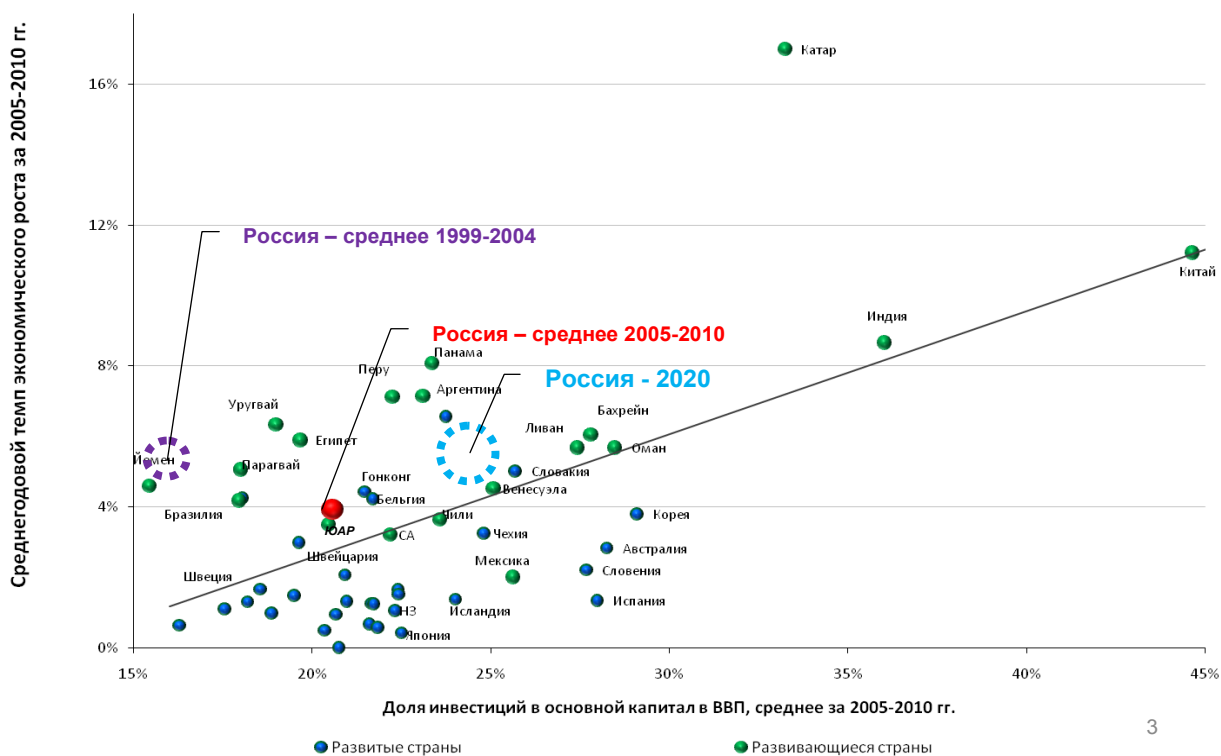


Рисунок 2

Источник: МВФ, ОЭСР, Росстат.

Заметим, что за последние годы наращивание объемов инвестиций в России не привело к увеличению темпов роста экономики, напротив, их среднее значение снизилось. Фактически можно говорить о том, что *низкая отдача от инвестиций является платой за выбранный нами уровень жизни.*

Кроме того, в России всегда присутствовала *бюджетная ограниченность маневра в наращивании госинвестиций*, так как мы должны были распределять сильно ограниченные средства между текущими обязательствами и инвестициями, которые, в свою очередь, разделять между социальной и производственной инфраструктурой, к которой впоследствии добавилась и инновационная инфраструктура. Кризис 2008—2009 гг. лишь усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, подчеркнув *недопустимость проведения*

политики наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.

По итогам 2010 г. доля государства в совокупных инвестициях в основной капитал стабилизировалась на уровне 18 %, или порядка 2,8 % ВВП. При этом налицо почти что *удвоение* с 2004 г. *доли федерального бюджета в государственных инвестициях* (см. рис. 3) , что говорит о централизации инвестиционного процесса.

Динамика государственных инвестиций в Российской Федерации

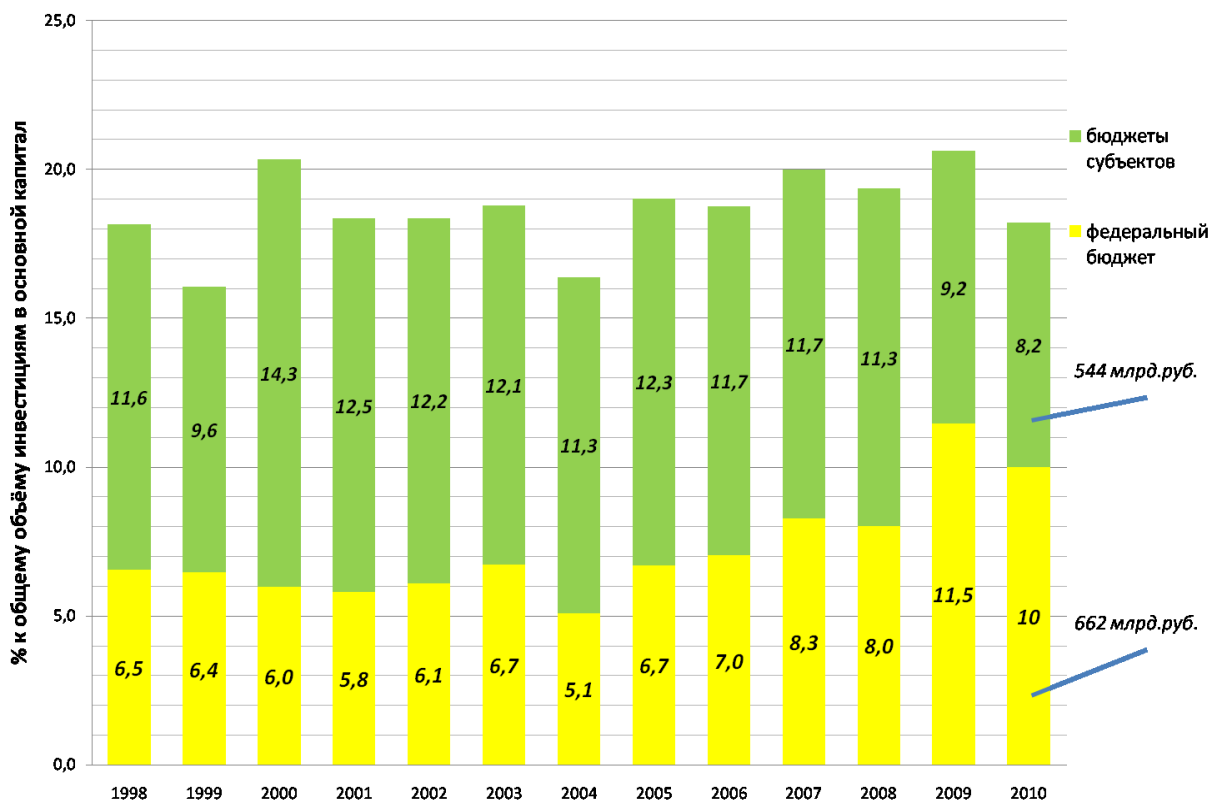


Рисунок 3
Источник: Росстат.

Помимо наращивания объемов госинвестиций за последние годы заметно *расширился арсенал средств государственного участия в инвестиционных процессах*, что связывается с появлением институтов развития, созданием Инвестиционного фонда и особых экономических зон, совершенствованием закупочного и концессионного законодательства. Также предпринимаются попытки повысить эффективность программно-целевого управления бюджетными инвестициями. В частности, за последнее время был принят ряд изменений нормативной правовой базы, направленных на повышение самостоятельности федеральных органов исполнительной власти, ускорение процедур внесения изменений в федеральные целевые программы и федеральную адресную инвестиционную программу:

- внесены изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (изменения, внесенные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. № 927);

- утверждены Правила формирования и реализации федеральной инвестиционной программы (постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716);
- внесены изменения в Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на капитальные вложения (постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2010 г. № 209).

Т. е. *имеющиеся у государства механизмы и сложившаяся практика их применения в принципе позволяют решать стоящие перед ними задачи, но с различной степенью эффективности.*

Что же ухудшает качество государственного инвестирования в России? Схематично наиболее крупные ограничения показаны на рисунке 4, будучи сгруппированными исходя из критерия «подчиненности инвестиционной политике».



Рисунок 4

Источник: составлено авторами.

Безусловно, наличие внешних ограничений оказывает негативное влияние на эффективность госинвестиций и сдерживает рост их объемов. В то же время *решение вопроса минимизации их воздействия выходит за рамки компетенций инвестиционной политики.*

Повышение качества исполнительской дисциплины также не является проблемой исключительно инвестиционной политики. Дефицит квалифицированных кадров, несогласованность бюджетных и управленческих процедур во времени, приводящая к удлинению

сроков реализации инвестиционных решений, низкая оперативность кассового исполнения бюджета — это проблемы функционирования всей бюджетной системы, и они должны решаться комплексно через систему четких требований к квалификации работников при найме, к программам профобучения, к срокам исполнения бюджетных процедур, а также через поиск цивилизованных путей обхода этих ограничений — например, через привлечение институтов развития, опережающего заемного финансирования, приобретения объектов «под ключ» и т. п.

Основной акцент мы делаем на смягчение *существующих внутренних ограничений, что предполагает совершенствование отдельных процедур и инструментария инвестиционной политики*, в частности, повышение обоснованности распределения инвестиций, устранение диспропорций и ограничений в использовании инвестиционных инструментов.

Эволюция уровня понимания существующих проблем в управлении госинвестициями представлена на рис. 5.



Рисунок 5

Источник: составлено авторами.

Те же самые попытки облечь все расходы в программную оболочку, привязав их к результатам, с 2004 г. предпринимались неоднократно. На практике это лишь частично удалось сделать с инвестиционными расходами — через ФЦП. Использование остальных плановых документов (ВЦП, Дрондов, карт проектов ОНДП) вообще не нашло свое место в бюджетном процессе.

По-прежнему остро стоит проблема отрыва *принятия инвестиционных решений от вопросов последующего содержания и эксплуатации создаваемых объектов*. В частности, решение о капвложениях принимается либо на уровне правительства при утверждении ФЦП или

проекта со стоимостью более 1,5 млрд руб., либо в иных случаях — решениями ГРБС. При этом объемы текущего содержания созданных объектов ежегодно согласовывает Минфин в индивидуальном порядке. *Эта модель противоречит самой логике управления бизнес-процессом*, так как несет в себе риски недостижения ожидаемой результативности инвестиций и переложения некомпетентности принятых инвестиционных решений на стадию эксплуатации объекта.

Есть и другие проявления неэффективности *существующей модели программного управления бюджетными инвестициями*:

- увеличивающийся период от принятия решения о целесообразности строительства до его начала;
- не обеспечение в полном объеме софинансирования ФЦП за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;
- традиционно низкий уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФЦП в первой половине финансового года. Эта проблема не в последнюю очередь связана с практикой включения в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период расходов по мероприятиям, по которым отсутствует документация, и недостаточной оперативностью государственных заказчиков по снятию ограничений с финансирования таких мероприятий;
- ежегодное согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей, в результате чего возникает несоответствие фактического и предусмотренного программами финансирования;
- невозможность оценить непосредственный вклад программы в решение соответствующей задачи и /или достижение цели, поскольку описание конечных, измеримых результатов в отношении большинства программных инвестиций представлено в самом общем виде, зачастую без анализа альтернативных вариантов их достижения;
- формальность текущего и последующего контроля за ходом осуществления бюджетных инвестиций, поскольку результаты реализации инвестиционных проектов не учитываются в оценке деятельности государственных заказчиков и при принятии решений о реализации новых проектов в данной сфере, и др.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что программные мероприятия требуют постоянных согласований и по-прежнему недостаточно ориентированы на достижение конечных результатов в соответствующей сфере деятельности.

Ст. 79 и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации *не дают четкого определения инвестиций*, что препятствует выделению инвестиционных расходов из общей массы расходов бюджета. Законодательно не разграничены бюджетные вложения в объекты собственности соответствующего уровня государственной власти и бюджетная поддержка других инвесторов. При этом очевидно, что выбор используемых инвестиционных инструментов должен быть обусловлен целями и задачами, поставленными в процессе бюджетного инвестирования, а также должен учитывать риски, возникающие при использовании тех или иных инструментов для бюджетного трансферта конечным получателям.

В настоящее время Бюджетным кодексом допускаются три формы бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями

или унитарными предприятиями (далее — «частные инвестиционные проекты»): субсидии, государственные гарантии и бюджетные инвестиции с возникновением права государственной собственности на эквивалентную часть уставного капитала субъекта инвестиций. Однако *все перечисленные формы бюджетной поддержки частных инвестиционных проектов имеют существенные недостатки, затрудняющие их практическое использование.*

Безвозмездный и безвозвратный характер бюджетных субсидий делает *нежелательным их широкое использование для поддержки инвестиционных проектов коммерческих организаций.* Бюджетные инвестиции в форме вложения в уставный капитал организации-инвестора *не гарантируют целевого расходования бюджетных ассигнований на инвестиционные цели,* поскольку государство не может напрямую определять направления их использования. Кроме того, вложение бюджетных средств в уставный капитал инвестора *создает коллизию между обязанностью государства выступить в качестве арбитра в хозяйственных отношениях и его интересами как акционера предприятия.*

Предусмотренные Бюджетным кодексом *модели предоставления государственных гарантий оказываются крайне невыгодны для одной из сторон договора* — либо для должника, либо для государства. Так, статьей 115 БК РФ предусмотрена возможность установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам должника без права предъявления последнему регрессного требования, если обязательство погашено за счет бюджетных средств. Это значит, что кредитор может вообще не обращаться к основному должнику и сразу предъявить требования к бюджету, который впоследствии не сможет взыскать с должника выплаченные кредитору средства. Такая правовая конструкция противоречит определению гарантии как способа обеспечения обязательства и превращает ее в разновидность бюджетной субсидии. Если же гарантия предусматривает право регресса, для ее получения должник должен пройти финансовую проверку в Минфине и предоставить 100 %-ное обеспечение на сумму гарантии. Это делает получение гарантии почти бессмысленным, так как при наличии у должника 100 %-ного ликвидного обеспечения кредита государственная гарантия не нужна.

Неправильные стимулы к управлению государственным имуществом создаются у бюджетных и автономных учреждений. В частности, в настоящее время:

- экономическая конкуренция между учреждениями за бюджетные инвестиции отсутствует, основную роль играет административное согласование потребности в инвестициях;
- затраты на содержание имущества при переходе на финансирование бюджетных и автономных учреждений на основе субсидий практически полностью включены в нормативы на оказание услуг физическим лицам (или нормативы проведения работ — для научных учреждений), что при сокращении государственных заданий (числа лиц, которым оказывается услуга, или тематического плана для науки) автоматически приведет к недофинансированию материально-технической базы учреждений;
- не определен механизм финансирования инвестиционной потребности государственных учреждений (БУ, АУ);
- не урегулирован вопрос о порядке планирования и утверждения программ развития автономных учреждений, а также вопрос о планировании бюджетных инвестиций в рамках планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений (пока

программы развития предусмотрены только для автономных учреждений, но не для бюджетных);

- возможность взятия инвестиционных кредитов автономными учреждениями представляет собой больше декларацию, чем реальную возможность, так как остается неурегулированным вопрос с правом распоряжения создаваемым имуществом.

Хотя в нашей стране уже на протяжении нескольких лет *существует весьма обширный перечень институтов развития, эффективность их деятельности едва ли можно в целом признать удовлетворительной*. Основные проблемы на пути стимулирования инноваций посредством институтов развития можно представить схематично на рис. 6.

Проблемы функционирования институтов развития в России

«Размывание» ответственности вследствие закрепления за ИП слишком широкой специализации и полномочий	<ul style="list-style-type: none">• Отсутствие сфер деятельности, за развитие которых ответственен отдельно взятый институт развития• Разная степень охвата заявленных направлений поддержки• В условиях дефицита качественных проектов возникновение конкуренции между институтами развития
Нескоординированность действий ИП между собой по обеспечению поддержки проектов на протяжении всей инновационной цепочки	<ul style="list-style-type: none">• Недостаточная поддержка проектов на ранних стадиях ввиду требований со стороны институтов по наличию сформированного плана коммерциализации продукции• Концентрация на стадии с низким риском инвестиций из-за ограничений по объектам инвестирования
Недостаточный и формальный контроль со стороны властей и общественности (внешний аудит) за эффективностью расходования бюджетных средств	<ul style="list-style-type: none">• Неконтролируемый рост административных расходов• Низкое освоение бюджетных ресурсов на установленные цели• Непрозрачность принципов функционирования и результатов деятельности институтов развития
Ограниченность использования форм и инструментов стимулирования исследований и формирования старт-апов	<ul style="list-style-type: none">• Преимущественно финансовая поддержка и ограниченное использование нефинансовых инструментов стимулирования инноваций (административная, правовая, информационная, кадровая, научно-исследовательская поддержка)
Ограниченность использования (низкий уровень взаимодействия) потенциала образовательно-научной и инновационной инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none">• Отсутствие единой стратегии и правовой базы для развития технопарков в масштабах страны• Отсутствие юридической самостоятельности у созданных технопарков, в результате чего они ограничены в управлении имущественным комплексом и распределении финансовых потоков

Рисунок 6

Источник: составлено авторами.

На практике *управление федеральными целевыми программами* в большинстве случаев осуществляется либо государственным заказчиком, либо получателями бюджетных средств. Для указанных субъектов управление такими проектами и программами не является профильной деятельностью, к тому же существуют высокие коррупционные риски распоряжения бюджетными инвестициями.

Отечественный опыт переложения управления на другие организации сводится либо к созданию дирекций ФЦП или объектов, либо к вовлечению в проекты госкорпораций (Росатом). В

то же время лучшая международная практика показывает, что для крупных инвестиционных проектов с государственным участием, особенно в сфере транспортной и инженерной инфраструктуры, характерно *применение модели с привлечением независимой управляющей компании*. Текущие проблемы и возможные выгоды от применения данной модели в России изображены на рис. 7.

Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов

Текущие проблемы	Ожидаемые выгоды
<ul style="list-style-type: none"> • Дефицит кадров, достаточно владеющих современными технологиями управления проектами • Отсутствие мотивации в достижении конечных результатов инвестиционного проекта • Потенциальная коррупциогенность при реализации ФЦП • Сложность гибкого реагирования на изменения в проекте 	<ul style="list-style-type: none"> • Более объективное определение стоимости работ • Повышение оперативности за счет внедрения современных управленческих механизмов • Установление системы финансовой ответственности за ненадлежащее выполнение или недостижение контрольных показателей инвестиционных проектов • Снижение нагрузки на государственные органы управления и в перспективе расходов на их содержание • Реализация контрактов жизненного цикла

Рисунок 7

Источник: составлено авторами.

Проведенный анализ проблем позволяет утверждать, что основной упор в управлении государственными инвестициями следует делать на повышении эффективности распределения средств инвестиционного бюджета между секторами, проектами и регионами, а также на увеличении отдачи от таких расходов. Потенциал повышения эффективности госинвестиций может быть реализован от одновременного улучшения по трем следующим ключевым направлениям:

1. *Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств.*
2. *Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.*
3. *Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.*

2. Основные сценарии повышения эффективности государственных инвестиций

Реализация внутреннего потенциала повышения эффективности государственных инвестиций во многом зависит от выбранного сценария проводимой инвестиционной политики. Нами рассмотрены два сценария: *инерционный*, предусматривающий сохранение существующей модели управления государственными инвестициями, и *оптимизационный*, базирующийся на системе мер по изменению принципов и подходов обоснования направлений и объемов государственных инвестиций, процедур и инструментов их реализации.

Отличительные черты каждого из сценариев представлены в таблице.

Инерционный сценарий	Оптимизационный сценарий
<p>Финансирование государственных инвестиций осуществляется в объемах, вписывающихся в предопределенный уровень дефицитности бюджета (2—3 % ВВП). Нарастание объемов государственных инвестиций становится возможным в случае улучшения ситуации со сбалансированностью бюджета (выход в зону профицита).</p>	<p>Поддержание, в том числе за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0—3,5 % ВВП в течение ближайших 3—5 лет с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований (с потолком госдолга не более 25 % ВВП).</p>
<p>Сохранение существующей структуры и пропорций госинвестиций (поддержание материально-технической базы сложившейся модели государственного участия в экономике).</p>	<p>Уточнение направлений и объемов государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностям географического положения и т. п.</p>
<p>Индивидуальное согласование инвестиционных решений на уровне правительства по существующим приоритетам социально-экономического развития. Сохранение формальной конкуренции между ФЦП (экономическая конкуренция между ФЦП) невозможна в силу технических условий (многозадачность, несопоставимость эффектов и т. п.), обуславливающих необходимость политического выбора подлежащих финансированию ФЦП. Ежегодно производится согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей.</p>	<p>Введение правил распределения бюджетных средств между госпрограммами исходя из бюджетных ориентиров обеспечения реализации долгосрочных приоритетов. Дальнейшее принятие инвестиционных решений происходит в рамках жестких бюджетных ограничений («потолок» на новые обязательства в бюджете). Полное финансирование отобранных и подлежащих финансированию проектов.</p>
<p>Сохранение разрыва в принятии решений об инвестировании в строящийся (приобретаемый) объект и о его последующем содержании и эксплуатации (отделение инвестиционных и текущих расходов).</p>	<p>При сохранении программной оболочки конкуренция за бюджетные средства реализуется на уровне инвестиционных проектов внутри каждой из программ на основе количественного анализа «выгод — затрат». Более того, инвестиционный проект охватывает</p>

	полный жизненный цикл создаваемого (приобретаемого) объекта, совместно учитывая инвестиционные и текущие расходы по объекту. Минимизация количества плановых документов до оправданной с управленческой точки зрения величины.
Приспособление существующих в Бюджетном кодексе инструментов для реализации инвестиционных решений.	Формирование комплексной модели бюджетных инструментов и внятных оснований их применения.
Продолжение практики пообъектного контроля за формированием регионального имущества на субсидии федерального бюджета.	Повышение самостоятельности наиболее прогрессивных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к параллельному использованию блочных субсидий и пообъектных натуральных трансфертов.
Доведение бюджетных средств до конечных получателей через существующую организационную структуру инвестирования (институты развития, бюджетные и автономные учреждения, дирекции капстроительства) с последующим контролем за их целевым использованием.	Частичный возврат к прямому финансированию из бюджета инвестиционных проектов по созданию государственной собственности, оставляющий за отдельными институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.
Разобшенность используемых форм развития региональной инновационной инфраструктуры.	Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой, что позволит повысить согласованность в применении двух инструментов — проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.

4. Предлагаемые меры

В рамках оптимизационного сценария предлагаются следующие основные меры.

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств

Говоря об объемах госинвестиций, следует принимать во внимание существующие объективные ограничения:

- a. потребность в сбалансированном бюджете;
- b. относительно высокая стоимость труда и уровень социальных обязательств;
- c. сохранение существующего уровня развития общественного сознания (правосознания), т. е. по-прежнему высокие коррупционные риски, слабая институциональная среда, низкие стимулы к эффективному использованию бюджетных ресурсов;
- d. конкуренция со стороны государственного капитала с низкой нормой отдачи за внутренние финансовые ресурсы;
- e. тенденции сокращения государственного сектора за счет постоянно идущих процессов приватизации и снижения налогового бремени.

С учетом вышесказанного, на наш взгляд, в среднесрочной перспективе в первую очередь следует говорить о **перераспределении госинвестиций** в пользу направлений с большей эффективностью, а уже потом о **наращивании их объемов**. В то же время представляется необходимым **поддерживать, в том числе и за счет долгосрочных заимствований**, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0—3,5 % ВВП в течение ближайших 3—5 лет с последующим увеличением еще на 1,0—1,5 % ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25—30 % ВВП).

Это, в свою очередь, означает отход от сложившейся практики финансирования госинвестиций **в объемах, вписывающихся в predeterminedный уровень дефицитности бюджета** (2—3 % ВВП). И в этом случае инвестиционные расходы **по факту** будут оставаться наиболее часто секвестрируемыми статьями бюджета в условиях неблагоприятного его наполнения (пример урезания на 15—20 % расходов по большинству ФЦП в период кризиса хорошо известен).

Структура государственного инвестирования связана с отраслевыми приоритетами, и здесь особую ценность представляют рекомендации профильных экспертных групп. В конечном счете, итоговый политический выбор, куда расходовать бюджетные средства, должен учитывать **не только существующие особенности организации отдельных сфер предоставления общественных услуг, но и разный уровень значимости расходов в развитии этих направлений**. В частности, для России типична ситуация, когда при относительно высоких совокупных расходах на то или иной вид деятельности (например, здравоохранение, правопорядок, оборона), при пересчете на одного врача, полицейского или военнослужащего мы становимся явно недофинансированными по сравнению с ситуацией в развитых странах. Скорее всего, это связано с российскими особенностями в организации процедур и масштабах осуществления госуслуг и функций, когда мы проверяем всех налогоплательщиков, досматриваем на таможне все грузы и т. д. Т. е. в таких сферах **нужно в первую очередь оптимизировать процедуры** (например, через переход к выборочным проверкам, информатизацию и автоматизацию этих процедур, развитие

системы профилактики заболеваний), что позволит перераспределить ресурсы в сторону повышения материальных стимулов исполнителей, их квалификации.

2. Аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы исходя из их предназначения

При планировании инвестиционных расходов *представляется оправданным исходить из принципа их разделения по назначению*. Речь идет о выделении «инвестиций в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиций развития» (см. рис. 8). Это позволит:

- повысить достоверность и сопоставимость оценок эффективности;
- перейти к конкуренции инвестиционных проектов в рамках каждого направления, а не к конкуренции между двумя инвестпроектами из разных групп;
- финансировать из различных источников. Инвестиции развития можно финансировать за счет займов, так как это способно создать дополнительную доходную базу в будущем.

Назначение государственных инвестиций

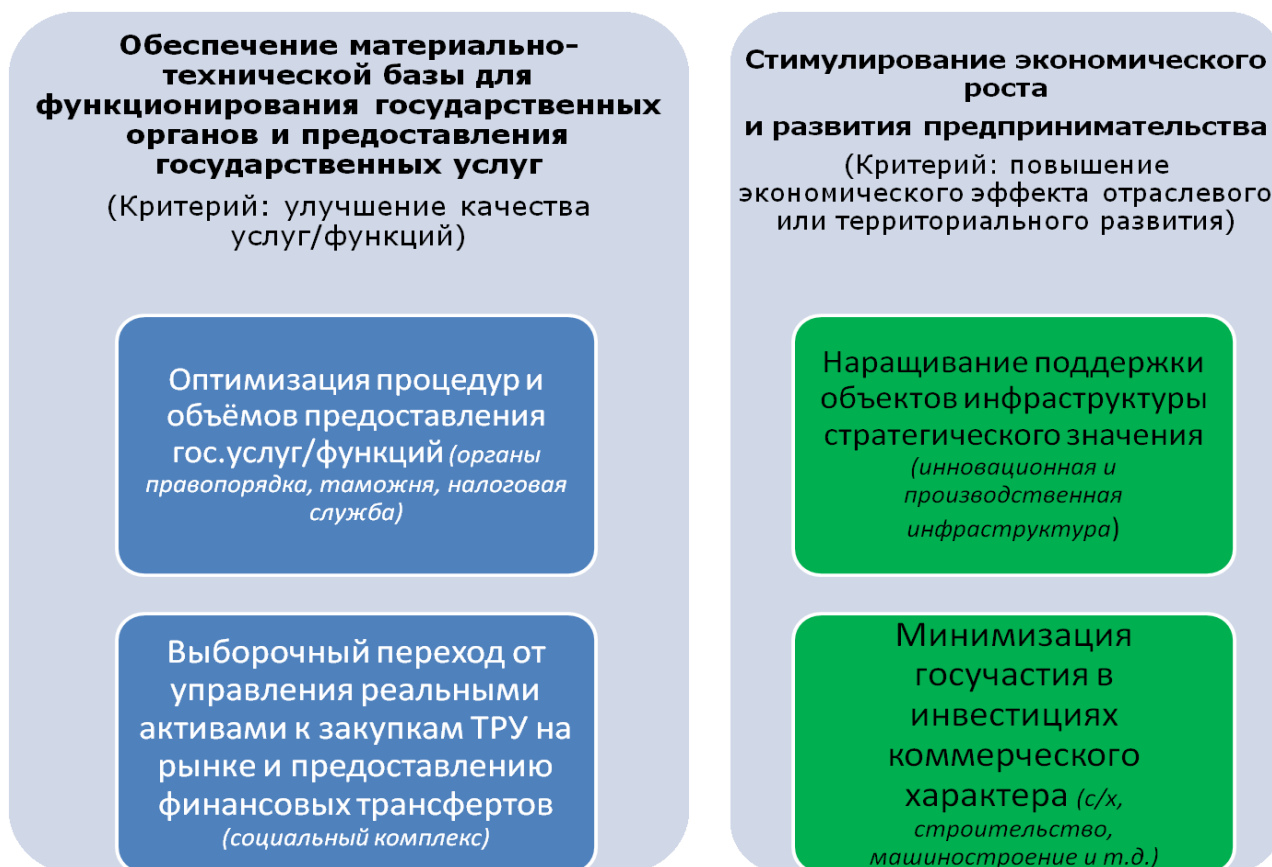


Рисунок 8

Источник: составлено авторами.

Возможной моделью бюджетного поведения в отношении инвестиций в материально-техническую базу функционирования государства является сокращение инвестиционных расходов вследствие оптимизации процедур и объемов предоставления госуслуг, а также частичного ухода

от управления реальными активами в пользу закупок готовых благ на рынке и предоставления финансовых трансфертов для их приобретения (например, жилищных сертификатов).

В случае с инвестициями развития упор следует делать на государственную поддержку объектов инфраструктуры стратегического значения. При этом государство должно минимизировать свое участие в инвестициях коммерческого характера.

3. Использование проектного подхода к процессу управления государственными инвестициями

На наш взгляд, **программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода**, который при сохранении программной оболочки способен обеспечить конкуренцию ведомств за бюджетные средства.

В настоящий момент ключевой является задача ***объединения инвестиций и связанных с ними текущих расходов по объекту в рамках одного проекта***, для чего потребуются изменения действующих процедур и системы документов бюджетного планирования. Так, ***при разработке долгосрочных (федеральных, региональных) целевых программ предлагается учитывать расходы по содержанию создаваемых имущественных объектов федеральной собственности***. Для этого горизонт планирования в рамках долгосрочных целевых программ должен быть расширен до продолжительности жизненного цикла создаваемого объекта государственного имущества. При этом расходы на содержание создаваемых объектов (на 3—5 лет начиная с года ввода в объекта эксплуатацию, в течение данного периода объект в состоянии выйти на свои проектные мощности, а значит, будут ясны фактическая структура расходов и источники их покрытия) должны утверждаться в рамках целевых программ, однако эксплуатационные расходы должны рассчитываться на этапе составления программы и приниматься во внимание при выборе того или иного варианта ее осуществления.

Кроме того, целесообразен мониторинг соответствия прогнозных и плановых эксплуатационных расходов после ввода соответствующего объекта и, возможно, после завершения целевой программы. На этапе ее разработки необходимо установить правила дисконтирования будущих расходов для возможности сопоставления величины затрат, относящихся к разным моментам времени, и выбора варианта инвестирования, предполагающего оптимальное соотношение инвестиционных расходов и текущих затрат на содержание объекта. Это обеспечивается через сравнение различных вариантов замещения инвестиций текущими расходами и, наоборот, путем анализа дисконтированных денежных потоков, порождаемых проектом.

В идеале все инвестиционные инициативы, в том числе политические, должны быть заведены в общие рамки процедурного принятия инвестиционных решений. При этом зона политических решений должна быть ограничена вопросами определения долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны и распределения лимитов бюджетных обязательств по этим направлениям. Другое дело, что при высокой степени централизации управления в России это маловероятно.

Реализация приоритетов осуществляется через ***программы***. При этом ***далеко не вся деятельность правительства*** может и должна быть облачена в программную форму. Например, обслуживание госдолга и покрытие дефицита Пенсионного фонда, хотя и являющиеся значимыми

статьями расходов, на деле представляют собой финансовый трансферт, не предполагают инвестирования и не нуждаются в программном сопровождении.

В рамках программной оболочки разрабатываются *инвестиционные проекты* в целях выбора оптимальной технологии решения закрепленной в программе задачи. Т. е. инвестиционное решение должно приниматься на уровне проектов путем первоочередного финансирования тех из них, которые обеспечивают наибольшую отдачу.

Очевидно, что *программный и проектный подходы — это лишь способ структурирования инвестиционных идей, аргументов, финансов, позволяющий лучше сравнивать проекты, сокращать асимметрию информации вокруг заявок на бюджетные средства*. Надо продолжать учиться им пользоваться.

Уже сейчас идеология проектного подхода закладывается при разработке таких юридических форм, как контракты жизненного цикла на строительство и эксплуатацию объекта (в сфере управления автодорогами, объектами культуры) или долгосрочные контракты на поставку инновационной продукции с отбором по критерию стоимости владения.

Для действенности проектного подхода важно обеспечить выполнение следующих ключевых правил его применения³²:

- отбор проектов на основе *сопоставления издержек—выгод* его реализации;
- разработка и анализ инвестиционных предложений должны быть *завершены до начала подготовки бюджета*;
- *превышение по затратам* во время выполнения проекта должно частично покрываться *за счет перераспределения финансирования в рамках существующего бюджета ГРБС*. В случае реальной экономии ГРБС должна быть оставлена ее часть;
- инвестиционные предложения следует рассматривать только *после подтверждения ГРБСом источников содержания уже существующих в его распоряжении капитальных активов*;
- каждое министерство ведет перечень одобренных для реализации в среднесрочной перспективе проектов, проранжированных исходя из целевых приоритетов. *Не действует допущение*, что одобренные, но не профинансированные проекты автоматически подлежат включению в бюджет следующего года (ежегодное обновление перечня проектов по приоритету).

Перенос центра ответственности за принимаемые инвестиционные решения на проектный уровень поднимет вопрос о *необходимости инкорпорирования ФЦП в новую модель управления государственными инвестициями*.

4. Совершенствование инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями

а) Применительно к *государственным гарантиям* необходимо:

³² Справедливости ради следует отметить, что ряд правил уже применяется в программном управлении в настоящее время, что лишний раз подчеркивает эволюционный характер изменений моделей управления инвестиционными ресурсами государства.

- отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность;

- закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств;

- максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

б) Применительно к *субсидиям*:

В обычных экономических условиях и для обычных хозяйственных проектов **частные инвестиции субсидироваться не должны**. Однако в некоторых условиях, в частности, в ходе экономического кризиса, полный отказ от этой практики едва ли возможен. В связи с этим порядок и условия отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение субсидий, следует урегулировать более детально, чтобы, по крайней мере, исключить искажающее воздействие мер бюджетной поддержки на рыночную среду. Среди приемлемых форм бюджетных субсидий можно указать **субсидирование процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, субсидирование создания новых рабочих мест, поддержку фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов**.

в) Применительно к *бюджетным инвестициям в форме вложений в уставный капитал*:

Поскольку основным преимуществом вложений в уставный капитал является обретение права участия в управлении хозяйствующим субъектом, практику вложений в уставный капитал (то есть фактически безвозмездной формы финансирования) следует **ограничить хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием**. Причем при осуществлении вложений в уставный капитал интерес государства должен состоять не в реализации конкретного инвестиционного проекта, а в контроле за долгосрочной стратегией хозяйствующего субъекта.

г) Применительно к *бюджетным кредитам*:

Участие государства в кредитовании оправдано лишь в исключительных случаях, когда кредитная система не справляется с теми или иными задачами — например, с сокращением кредитных рисков частных банков по рискованным инновационным проектам через применение государственных гарантий по обязательствам заемщика по банковским кредитам или со снижением процентной ставки по кредитам, предназначенным для финансирования проектов с положительными экстерналиями, через бюджетное субсидирование банковских ставок.

Если же сравнивать бюджетные кредиты с вложением средств в уставные капиталы, то в качестве альтернативы вложениям в уставный капитал институтов развития и коммерческих организаций со 100%-ным госучастием, по нашему мнению, лучше использовать **инвестиционный бюджетный кредит**. В случае с институтами развития это будет способом контроля за уровнем эффективности использования бюджетных средств, как минимум, на уровне процентной ставки по кредиту. Бюджетное кредитование коммерческих организаций со 100%-ным госучастием может быть формой поддержки крупных отраслевых проектов (более 1 млрд рублей), реализуемых, в первую очередь, стратегически значимыми предприятиями, нуждающимися в долгосрочных кредитах со сроком 10 и более лет. Отбор таких инвестиционных проектов следует организовывать с привлечением уполномоченных банков.

5. Совершенствование отдельных процедур управления инвестиционными расходами.

а) При поддержке инвестиционных инициатив регионов предусмотрены субсидии и инвестиционные кредиты. В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств предлагается *перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе.*

Наряду с этим для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность *прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность* (своего рода натуральный трансферт).

б) В целях *повышения эффективности госинвестиций* также рассматривается возможность *разрешения заказчику переноса на следующий год остатков по незавершенным контрактам.*

В целях недопущения ослабления бюджетной дисциплины перенос на будущее остатков бюджетных средств, предназначенных для оплаты не завершенных исполнением контрактов, может допускаться при соблюдении одного или нескольких из следующих условий:

- в рамках нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя (например, 15—20 % от общего объема лимитов бюджетных обязательств по соответствующей статье расходов или от общего объема лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя);
- с разрешения вышестоящего распорядителя или главного распорядителя бюджетных средств в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
- с разрешения вневедомственной комиссии (например, совместной комиссии Минфина РФ и Минэкономразвития РФ) в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
- при наличии в контракте реальных мер ответственности исполнителя за просрочку исполнения его обязательств по контракту. Так, по действующей редакции п. 11 ст. 9 Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в случае просрочки исполнения подрядчиком обязательства, предусмотренного контрактом, заказчик вправе потребовать уплаты неустойки в размере не менее одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка за каждый день просрочки. Возможным решением проблемы является внесение поправок в Закон № 94-ФЗ, в соответствии с которыми заказчик вправе обращаться с просьбой переноса на будущее лимитов лишь по контрактам, просрочка исполнения которых обеспечена неустойкой в размере не менее чем 0,1 % от суммы контракта за каждый день просрочки.

в) В целях улучшения качества планирования государственных инвестиций следует *ограничить случаи включения в состав закона о бюджете расходов на строительство объектов, не обеспеченных необходимыми документами* (утвержденной в установленном порядке проектной документации по объектам капитального строительства, решения об

осуществлении бюджетных инвестиций в рамках утвержденной федеральной целевой программы).

г) С целью обеспечения должного уровня доверия подрядчика к государству как надежному заказчику и создания условий, при которых государственный контракт может стать надежным обеспечением при получении подрядчиком заемных средств в банках, следует **отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра**. Эти правила должны предусматривать:

- право (а применительно к казенным учреждениям — обязанность) заказчика требовать от подрядчика немедленного приостановления работ и консервации строительства в случае сокращения выделенных для его финансирования бюджетных ассигнований и в части, не обеспеченной финансированием, и утрату подрядчиком права на компенсацию любых убытков, связанных с продолжением работ после получения этого требования;
- право заказчика требовать изменения сроков исполнения и оплаты неначатых работ в случае сокращения выделенных для их финансирования бюджетных ассигнований и в пределах, обусловленных таким сокращением, и право подрядчика отказаться от исполнения контракта при несогласии с таким требованием;
- право подрядчика на полную оплату работ, выполненных до получения от заказчика требования о консервации строительства, а также на компенсацию расходов на консервации объекта и возмещение любого другого понесенного подрядчиком вследствие изменения или расторжения контракта реального ущерба;
- освобождение заказчика от уплаты предусмотренных контрактом санкций за просрочку исполнения его обязательств, обусловленную сокращением бюджетных ассигнований.

6. Развитие механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений

В целях предотвращения ослабления контроля за целевым освоением выделяемых им бюджетных средств инвестиционного характера предлагается использовать механизм бюджетных инвестиций для строительства объектов, необходимых для обеспечения государственной потребности, иными словами — для реализации госзадания. Для этого необходимо **обеспечить возможность передачи** по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) **государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика**.

В данном случае юридически получателями бюджетных инвестиций выступают не сами бюджетные и автономные учреждения, а их учредители — органы государственной власти и местного самоуправления. Однако соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления не осуществляют полномочий госзаказчика самостоятельно, а передают эти полномочия бюджетным или автономным учреждениям, для нужд которых предназначен объект инвестиций. Такое решение позволит бюджетным и автономным учреждениям сохранить контроль за процессом проектирования и строительства объектов недвижимости для собственных

нужд без отказа от традиционных процедур контроля за целевым расходованием бюджетных инвестиций.

В отдельных случаях вспомогательной моделью бюджетного инвестирования для нужд учреждений является *их осуществление непосредственно учредителем*. В отличие от рассмотренного выше варианта в данном случае ГРБС не только юридически выступает получателем бюджетных инвестиций, но и фактически исполняет функции госзаказчика, а учреждениям передаются в оперативное управление законченные строительством объекты. Рассматриваемую модель целесообразно использовать для организации финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней.

Создание стимулов к эффективному использованию переданного бюджетным и автономным учреждениям имущества предполагается обеспечить за счет:

- 1) повышения качества процедур разработки и реализации программ развития путем:
 - распространения требования о разработке программ развития на БУ (внести дополнения в ФЗ-83), определить порядок и процедуры их разработки, согласования, реализации;
 - определения требования по учету профиля учреждений (для образования, здравоохранения, культуры, науки и т. п.) при разработке программ развития для бюджетных и автономных учреждений;
 - определения порядка корректировки программы развития АУ и БУ;
 - определения условий и обязательств по софинансированию программ развития со стороны самих бюджетных и автономных учреждений;
- 2) устранения правового вакуума при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели:
 - определение целей и сроков инвестиционных кредитов для АУ;
 - определение источника выплаты процентов и иных платежей по кредиту, не включающих погашение основной суммы долга по кредиту;
 - определение порядка изъятия залога (в виде имущества), дифференцированного по видам залогов, в случае невозврата кредита учреждением;
 - уточнение земельных отношений в связи с залогом недвижимого имущества;
- 3) устранения правовых ограничений на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям:
 - необходимо отменить запрет, устанавливаемый в законах о бюджете, на участие бюджетных учреждений в других организациях, поскольку в нем отсутствует логика: запрет можно обойти, в частности, приобретя за счет денежных средств от приносящей доход деятельности какое-либо имущество, например, компьютеры, и внести их в уставный капитал хозяйствующего общества;
 - в отношении внесения РИД видятся два возможных варианта предложений:

а) приравнять РИД к движимому имуществу и отменить закон 217-ФЗ, который сузил права учреждений по сравнению с Гражданским кодексом Российской Федерации, в результате чего бюджетные учреждения смогут вносить РИД в уставный капитал хозяйствующих обществ;

б) либо четко прописать в Гражданском кодексе Российской Федерации норму, что РИД входят в группу особо ценного имущества, следовательно, результатами интеллектуальной деятельности можно будет распоряжаться с согласия собственника бюджетного учреждения;

– включить в статью 45 Земельного кодекса Российской Федерации еще одно основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в случае отчуждения недвижимого имущества, под которым находится соответствующий земельный участок.

7. Повышение эффективности деятельности институтов развития

а) Во-первых, предлагается ***разделить инновационные институты развития на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий***. В первую группу войдут институты, которые осуществляют преимущественно ***возвратное финансирование*** инновационных проектов и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений (Роснано, РВК, Ростехнологии). Их финансирование целесообразно осуществлять, в первую очередь, на основании бюджетных кредитов, стимулирующих обеспечение определенного уровня доходности, а также вкладов в уставный капитал и субсидий в части реализации проектов с грантовым финансированием и созданием инновационной инфраструктуры.

В отношении второй группы, объединяющей институты — администраторы государственных программ/проектов по поддержке приоритетных направлений инновационного развития и модернизации экономики, предлагается вернуться к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов. В эту группу, в первую очередь, следует относить институты, ориентированные на предоставление грантов, субсидий и иных форм безвозмездного финансирования (Инновационный центр «Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд).

б) Также важной является задача обеспечения ***конкурентного доступа к ресурсам институтов развития, повышения открытости их деятельности***, для чего предложены несколько организационных решений. В частности, для повышения независимости оценивания поступающих проектных заявок и преодоления «информационной асимметрии» при принятии решений о финансировании проектов при наблюдательных советах институтов развития целесообразно ***сформировать инвестиционные комитеты***, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды.

Для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития оправданно привлечение на конкурсной основе ***независимых консультантов***.

Для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития **следует стимулировать развитие института проектных брокеров.**

с) Для повышения эффективности операционной деятельности институтов развития следует:

○ утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития **долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек** и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета);

○ завершить работу по утверждению **стратегий деятельности всеми институтами развития** и **приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями**, закрепленными стратегиями;

○ обеспечить профильными министерствами и ведомствами **регулярный мониторинг деятельности институтов развития** и в случае необходимости — пересмотр целей, направлений деятельности институтов развития для сохранения их актуальности и согласованности с направлениями государственной социально-экономической политики.

г) **Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой** позволит повысить согласованность в применении двух инструментов — проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.

8. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов

Возможны различные варианты вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации инвестпроектов:

— либо она приглашается на выполнение исключительно административно-контрольных функций на всех стадиях проекта;

— либо этот вариант может быть дополнен возможностью передачи УК созданных объектов в доверительное управление или концессию. В этом случае расходы на содержание, ремонт, реконструкцию или новое строительство объектов будут покрываться за счет выгод из их эксплуатации и субсидий федерального бюджета в части превышения этих выгод. Объем субсидий должен быть определен еще в рамках конкурсных процедур. Реализация такого подхода потребует внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части расширения сферы его применения.

В условиях неразвитости отечественного рынка проектного управления целесообразно на первых порах привлекать (на конкурсной основе) крупные иностранные организации, имеющие опыт и навыки «проектного управления», для реализации инвестпроектов стоимостью не менее 8—10 млрд рублей.

Участие управляющей компании в управлении инвестиционными проектами предусматривает реализацию следующих условий:

1. Стоимость услуг управляющей компании — от 2 до 10 % от стоимости проекта.
2. Структура оплаты услуг управляющей компании должна предусматривать окончательный расчет по результатам проекта при условии достижения основных

показателей в размере не менее 30 % от общей суммы стоимости услуг по управлению проектом.

3. Страхование деятельности управляющей компании в рамках проекта с целью возмещения потенциального ущерба, который может быть нанесен управляющей компанией.
4. Наличие проработанного плана проекта и проектной документации (если разработка проектной документации не входит в состав работ по проекту). При этом должны быть определены полномочия и обязанности как управляющей компании, так и государственного заказчика.
5. Определение головного государственного заказчика для взаимодействия с управляющей компанией (принцип «одного окна»).
6. Наличие обязательств со стороны государственного заказчика об обеспечении межведомственных согласований и других процедур, связанных с взаимодействием в рамках проекта с органами власти.
7. Право государственного заказчика оплачивать непредвиденные расходы (требуется установить лимиты таких выплат, например не более 10 % от согласованной стоимости проекта), связанные с изменениями в инвестиционном проекте.
8. Наличие эффективной системы мониторинга деятельности управляющей компании, основанной на системе ключевых показателей.

9. Внедрение механизмов привлечения кредитов для строительства объектов с последующим погашением затрат за счет федерального бюджета

Вследствие необходимости соблюдения соответствующих бюджетных процедур существенно удлиняется временной интервал между моментом принятия решения о реализации инвестиционного проекта и началом строительства объекта. В этой связи ***строительство объектов с использованием привлеченных заемных средств*** и с последующим погашением соответствующих денежных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета позволило бы ускорить начало работ на объектах. Указанный подход эффективен с точки зрения возможности ввода в эксплуатацию большего количества объектов государственной собственности в более ранние сроки.

Хотя схема привлечения банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд нуждается в детальной проработке, в общих чертах она может выглядеть следующим образом. Первоначально главным распорядителем средств федерального бюджета обеспечивается прохождение всех предусмотренных законодательством процедур по подготовке и принятию решения об осуществлении проекта и учета этих расходов в бюджетных проектировках. После принятия бюджетных обязательств по результатам торгов одновременно осуществляется размещение заказа на строительство объекта у подрядной организации и на предоставление кредита у банка. Государство предоставляет банку государственную гарантию по кредиту. В свою очередь, банк предоставляет подрядчику кредит для осуществления строительных работ.

Расчет с банком осуществляется посредством выплаты авансовых платежей в качестве погашения части кредита и процентов по нему. При этом банком обеспечивается контроль за ходом строительства объекта в рамках, определенных кредитным договором. Также банк принимает участие в процедурах приемки объекта заказчиком.

Окончательный расчет с банком по кредиту осуществляется при условии завершения строительства объекта в установленные сроки при обеспечении должного качества выполнения работ.

Таким образом, заинтересованность банка в контроле за эффективным использованием средств, качественным выполнением работ, соблюдением сроков будет обеспечена за счет финансового стимула — получения всей положенной банку суммы в полном объеме. При этом дополнительные затраты федерального бюджета на финансирование работ по строительству объектов, возникающие в связи с необходимостью погашения процентов по займу, будут компенсированы за счет повышения эффективности работ и недопущения случаев удорожания строительства, которые будут обеспечиваться за счет осуществления банком функций по контролю за ходом выполнения работ.

Также фактором, компенсирующим дополнительные расходы бюджета, будет являться своевременная сдача в эксплуатацию объекта, которая в настоящее время не всегда обеспечивается из-за административных барьеров и низкой заинтересованности заказчиков в соблюдении предусмотренных сроков. В результате государство будет своевременно получать возможность использования объекта, необходимого для обеспечения федеральных государственных нужд, что во многих случаях позволит отказаться от менее эффективного и более дорогостоящего способа их удовлетворения.

В заключение отметим, что общая логика всех предлагаемых изменений направлена на решение двух стратегических задач:

- на повышение упорядоченности процедур, прозрачности и обоснованности принимаемых инвестиционных решений, и
- на повышение доверия подрядчиков, частных инвесторов, банков к государству как контрагенту в инвестиционных проектах.

Перечень ключевых мер государственной политики по повышению эффективности госинвестиций

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств

1.1. Обеспечить поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0—3,5 % ВВП в течение ближайших 3—5 лет с последующим увеличением еще на 1,0—1,5 % ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25—30 % ВВП).

1.2. Уточнить направления и объемы государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п.

1.3. Ввести при формировании закона о федеральном бюджете аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы на две группировки исходя из их предназначения.

2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами

2.1. Осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы).

2.2. В части госгарантий отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность; закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств; максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

2.3. Минимизировать возможности использования субсидий для поддержки частных инвестиционных программ (проектов) в некризисных условиях хозяйствования, ограничив их применение вопросами субсидирования процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, создания новых рабочих мест, поддержки фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов.

2.4. Ограничить практику вложений в уставный капитал только хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием.

2.5. Ввести понятие инвестиционного бюджетного кредита, который должен стать формой предоставления бюджетной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых как институтами развития (способ контроля за эффективностью освоения бюджетных средств), так и коммерческими организациями, находящимися в 100%-ной собственности государства, на платной и возвратной основе.

2.6. Повысить самостоятельность инновационно активных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно

обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).

2.7. Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам.

2.8. Отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.

3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств

3.1. Обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика.

3.2. Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.

3.3. Повысить качество процедур разработки и реализации программ развития БУ, АУ.

3.4. Устранить правовой вакуум при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели.

3.5. Устранить правовые ограничения на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям.

3.6. Обеспечить частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.

3.7. Сформировать при наблюдательных советах институтов развития инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды.

3.8. Привлечь на конкурсной основе независимых консультантов для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития.

3.9. Следует стимулировать развитие института проектных брокеров для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития.

3.10. Утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета).

3.11. Завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями.

3.12. Ввести профильные институты развития в управление региональной инновационной инфраструктурой.

3.13. Разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.

3.14. Разработать схемы привлечения крупных российских банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд.

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по повышению эффективности государственных инвестиций

Направление политики (задача)	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств				
1.1. Целевые ориентиры бюджетного инвестирования	Обеспечить поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0—3,5 % ВВП в течение ближайших 3—5 лет с последующим увеличением еще на 1,0—1,5 % ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25—30 % ВВП).	+	+	+
1.2. Подходы к обоснованию структуры бюджетных инвестиций	Уточнить направления и объемы государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п. При определении структуры расходов следует учитывать не только существующие особенности организации отдельных сфер предоставления общественных услуг, но и разный уровень значимости расходов в развитии этих направлений.	+	+	+
	Ввести правила распределения бюджетных средств между госпрограммами исходя из бюджетных ориентиров обеспечения реализации долгосрочных приоритетов.	+	+	+
	Обеспечить конкуренцию за бюджетные средства на уровне инвестиционных проектов внутри каждой из программ на основе экономического анализа «выгод — затрат».	-	+	+
	Минимизировать количество плановых документов до оправданной с управленческой точки зрения величины.	+	-	-
	Ввести при формировании федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы на две группировки исходя из их предназначения. В отношении инвестиций в материально-техническую базу функционирования государства следует сократить инвестиционные расходы вследствие оптимизации процедур и объемов предоставления госуслуг, а также частичного ухода от управления реальными активами в пользу закупок готовых благ на рынке и предоставления финансовых трансфертов для их приобретения (например, жилищных сертификатов). В случае с инвестициями развития упор следует делать на государственную поддержку объектов инфраструктуры стратегического значения. Минимизация государственного участия в инвестициях коммерческого характера.	+	+	+
2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами				
2.1. Использование проектного подхода в процессе управления государственными инвестициями	Осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы).	-	+	+
	Уточнить (ввести закрытый) перечень связанных с созданием (реконструкцией) и содержанием объектов расходов в разбивке кодов КОСГУ.	-	+	-

Направление политики (задача)	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	Сформулировать единые требования к установлению сроков реализации целевых программ.	-	+	-
	Внести поправки в ст. 79 и ст. 179 БК РФ с уточнением, что расходы на содержание и эксплуатацию объектов основных средств, создаваемых в результате реализации федеральных целевых программ, включаются в состав расходных обязательств бюджета того уровня бюджетной системы, в чью собственность поступает создаваемый объект основных средств.	-	+	-
	Урегулировать порядок финансирования текущих расходов по объекту основных средств, создаваемому для нужд нескольких регионов в рамках федерального округа (в частности, финансируемых в рамках ФЦП за счет субсидий регионам на софинансирование объектов капитального строительства региональной собственности).	-	+	-
2.2. Совершенствование инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями	В части государственных гарантий необходимо: <ul style="list-style-type: none"> – отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность; – закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств; – максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям. 	+	-	-
	Урегулировать порядок и условия отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение субсидий. Среди приемлемых форм бюджетных субсидий можно указать субсидирование процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, субсидирование создания новых рабочих мест, поддержку фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов. Следует минимизировать возможности использования субсидий для поддержки частных инвестиционных программ (проектов) в некризисных условиях хозяйствования.	+	+	+
	Ограничить практику вложений в уставный капитал только хозяйственными обществами со 100%-ным государственным участием.	+	+	+
	Ввести понятие инвестиционного бюджетного кредита, который должен стать формой предоставления бюджетной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых как институтами развития (способ контроля за эффективностью освоения бюджетных средств), так и коммерческими организациями, находящимися в 100%-ной собственности государства, на платной и возвратной основе. Разработать порядок отбора таких инвестиционных проектов, в том числе с привлечением уполномоченных банков для анализа заемщиков и оценки качества проектной документации.	+	-	-
2.3. Совершенствование отдельных	Повысить самостоятельность инновационно активных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к блочным субсидиям на развитие	+	+	+

Направление политики (задача)	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
процедур управления инвестиционными расходами	инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).			
	Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам.	+	-	-
	Ограничить случаи включения в состав федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период расходов на строительство объектов, не обеспеченных необходимыми обосновывающими документами и материалами.	+	-	-
	Отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой госзаказчик может сокращать расходы по контракту в случае уменьшения предусмотренных ему в бюджете средств, и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.	+	-	-
3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств				
3.1. Развитие механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений	Использовать механизм бюджетных инвестиций для строительства объектов, необходимых для обеспечения государственной потребности, иными словами — для реализации госзадания. Для этого необходимо обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика.	+	+	+
	Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.	+	+	+
3.2. Создание стимулов к эффективному использованию переданного бюджетным и автономным учреждениям имущества	Повысить качество процедур разработки и реализации программ развития путем: <ul style="list-style-type: none"> – распространения требования о разработке программ развития на БУ (внести дополнения в ФЗ-83), определить порядок и процедуры их разработки, согласования, реализации; – определения требования по учету профиля учреждений (для образования, здравоохранения, культуры, науки и т. п.) при разработке программ развития для бюджетных и автономных учреждений; – определения порядка корректировки программы развития АУ и БУ; – определения условий и обязательств по софинансированию программ развития со стороны самих бюджетных и автономных учреждений. 	+	-	-
	Устранить правовой вакуум при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на	+	-	-

Направление политики (задача)	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	<p>инвестиционные цели. Для этого необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> – определение целей и сроков инвестиционных кредитов для АУ; – определение источника выплаты процентов и иных платежей по кредиту, не включающих погашение основной суммы долга по кредиту; – определение порядка изъятия залога (в виде имущества), дифференцированного по видам залогов, в случае невозврата кредита учреждением; – уточнение земельных отношений в связи с залогом недвижимого имущества. 			
	<p>Устранить правовые ограничения на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – необходимо отменить запрет, устанавливаемый в законах о бюджете, на участие бюджетных учреждений в других организациях, поскольку в нем отсутствует логика: запрет можно обойти, в частности, приобретя за счет денежных средств от приносящей доход деятельности какое-либо имущество, например, компьютеры, и внести их в уставный капитал хозяйствующего общества; – приравнять РИД к движимому имуществу и отменить закон 217-ФЗ, который сузил права учреждений по сравнению с Гражданским кодексом Российской Федерации, в результате чего бюджетные учреждения смогут вносить РИД в уставный капитал хозяйствующих обществ; – включить в статью 45 Земельного кодекса Российской Федерации еще одно основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в случае отчуждения недвижимого имущества, под которым находится соответствующий земельный участок. 	+	-	-
3.3. Повышение эффективности деятельности институтов развития	<p>Разделить инновационные институты развития на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий. Сохранить самостоятельность у институтов, которые осуществляют преимущественно возвратное финансирование инновационных проектов и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений. Применить частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.</p>	-	+	-
	<p>Обеспечить конкурентный доступ к ресурсам институтов развития, повысить открытости их деятельности, для чего:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сформировать при наблюдательных советах институтов развития инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды; – привлечь на конкурсной основе независимых консультантов для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития; 	+	+	-

Направление политики (задача)	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	– следует стимулировать развитие института проектных брокеров для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития.			
	Для повышения эффективности операционной деятельности институтов развития следует: <ul style="list-style-type: none"> – утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета); – завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями; – обеспечить профильными министерствами и ведомствами регулярный мониторинг деятельности институтов развития и в случае необходимости — пересмотр целей, направлений деятельности институтов развития для сохранения их актуальности и согласованности с направлениями государственной социально-экономической политики. 	+	-	-
	Ввести профильные институты развития в управление региональной инновационной инфраструктурой.	-	+	-
3.4. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов	Разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.	+	+	-
3.5. Внедрение механизмов привлечения кредитов для строительства объектов с последующим погашением затрат за счет федерального бюджета	Активизировать механизмы строительства объектов с использованием привлеченных заемных средств и с последующим погашением соответствующих денежных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.	+	+	-
	Разработать схемы привлечения крупных российских банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд.	+	+	-

Повышение эффективности государственных закупок

Основные проблемы текущего правового регулирования госзаказа

В настоящее время в России различные стадии государственного и муниципального заказа (далее — госзаказ) нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно

структурированы в разной мере. Существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла исполнения заказа.

На стадии формирования (планирования) госзаказа действует бюджетное законодательство, ориентированное на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. При этом взаимосвязь бюджетного процесса и планирования госзакупок осуществлена не в полной мере.

Детальное правовое регулирование стадии размещения госзаказа обеспечивает федеральный закон № 94-ФЗ. Он определяет требования к процедурам организации торгов, правилам отбора поставщиков, порядку заключения контракта.

Регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства.

Основной способ размещения заказа в настоящее время — аукцион (электронный аукцион) и одноэтапный конкурс. Ограничение перечня способов размещения торгов было оправдано в момент принятия Закона № 94-ФЗ, когда основным приоритетом было обеспечение максимально экономного расходования средств на фоне благоприятной экономической конъюнктуры, а также ограничение возможностей заказчиков для сдерживания коррупции.

Этот подход не случаен, а отражает сознательно избранную при разработке отечественного закона о госзакупках стратегию: поставить преграды коррупции и тем самым обеспечить реальную конкуренцию при размещении госзаказа и повысить его эффективность. Однако эта стратегия резко ограничивает возможности использования госзакупок в качестве инструмента инновационного развития, поскольку не позволяет учитывать специфические потребности заказчика или предъявлять специальные квалификационные требования к участникам размещения заказа.

Принятие Закона № 94-ФЗ позволило создать систему размещения государственного заказа, существенно укрепило институты защиты прав поставщиков, создало условия для развития конкуренции.

В то же время применение норм Закона № 94-ФЗ выявило ряд проблем. К ним следует отнести:

- недостаточный учет специфики различных рынков товаров, работ и услуг при размещении государственного заказа (например, НИОКР, технически сложная и инновационная продукция);
- приоритет защиты интересов подрядчика над защитой интересов покупателя;
- приоритет экономии бюджетных средств над обеспечением качества закупаемых товаров, работ, услуг;
- невозможность использовать различные способы размещения заказа с целью обеспечения условий для получения наилучшего результата в ходе исполнения государственного контракта (доминируют конкурс и аукцион);
- отсутствие законодательного закрепления института мониторинга цен, определения начальных цен контрактов;
- длительность процедур открытого конкурса/аукциона;

- ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.

В большинстве случаев основным критерием при принятии решения о присуждении контракта является максимальный уровень декларативной экономии бюджетных средств. При этом заказчик существенно ограничен в отборе поставщиков по критериям качества закупаемых товаров, работ и услуг. Существующие процедуры позволяют побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для добросовестного исполнения контракта.

Предусмотренные в законодательстве механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В этих случаях в результате недобросовестных действий поставщиков госзаказчики не только не получают предмет контракта, но и лишаются бюджетных средств (они возвращаются в бюджет). При этом, как правило, государство лишается возможности своевременно исполнить свои обязательства перед обществом ввиду невозможности предоставления государственных услуг надлежащего качества. Ответственность заказчика за конечный результат закупки подменяется обязанностью формального соблюдения процедур размещения государственного заказа.

Не задействован инновационный потенциал госзаказа. В размещении заказа могут участвовать и побеждать поставщики с низкой квалификацией, не обладающие возможностями исполнения контракта. Закон № 94-ФЗ не ограничивает многочисленные случаи закупки товаров люкс-класса (закупка дорогостоящих товаров соответствует закону) и не обеспечивает закупки однородных товаров по сравнимым ценам.

Борьба с коррупцией в сфере государственного заказа не может быть органичена только этапом размещения, в рамках которого с эту задачу решает Закон № 94-ФЗ. Потенциал коррупции и мошенничества значителен на разных этапах госзаказа и проявляется в следующем.

1) На этапе *планирования*:

- завышение цен;
- закупка ненужных товаров, работ и услуг;
- закупка их избыточного количества;
- льготные условия контракта для «своих»;
- планирование обеспечения госнужд исходя из производственных возможностей «своих» поставщиков;
- возможность заказа уже поставленных товаров, работ и услуг.

2) На этапе *размещения*:

- «затачивание» технического задания под «своих» поставщиков;
- неквалифицированные поставщики;
- мнимые и притворные поставщики;
- широкий перечень закупок у единственного источника.

3) На этапе *исполнения*:

- широкие дискреционные возможности исполнителя и заказчика при приемке работы;
- возможность скрыть невыполнение контракта;
- отсутствие информации о достижении целей закупки, невозможность получения информации о результатах контракта;
- возможность сговора поставщика и исполнителя ввиду необходимости закрыть контракт в конце года.

Сценарии реформирования госзакупок

Наиболее эффективно проблемы повышения эффективности государственного заказа и задачи создания эффективных барьеров на пути коррупции решаются в рамках создания *системы управления всем жизненным циклом государственного заказа* от планирования до оценки результатов государственных контрактов, часто называемой национальной контрактной системой. Для национальной контрактной системы характерны:

- долгосрочное и среднесрочное планирование обеспечения госнужд;
- обоснование начальных цен государственных контрактов, в том числе посредством мониторинга цен;
- применение библиотеки типовых контрактов;
- использование механизмов контроля исполнения контрактов;
- внедрение процедуры оценки результатов исполнения контрактов;
- управление контрактной системой с использованием специализированных информационных ресурсов.

Экспертная группа не пришла к единой позиции в отношении подходов к решению задачи повышения эффективности госзакупок. В ходе обсуждений были предложены следующие подходы:

- 1) Создание национальной контрактной системы.
- 2) Реализация комплекса мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов.
- 3) Совершенствование закона № 94-ФЗ.

Все предлагаемые подходы поддерживают концепцию создания системы управления всем жизненным циклом государственного заказа, включающим планирование, размещение и исполнение контрактов. *При этом есть согласованная позиция по реализации следующих необходимых мер и подходов:*

- рассмотрение госзаказа как единой системы удовлетворения госнужд;
- четкая регламентация процедур определения базовых параметров госконтракта;
- формирование библиотек типовых контрактов;

- мониторинг и контроль результатов реализации контракта;
- установление системы антидемпинговых мер;
- упрощение закупок на основе института срочных госзакупок;
- введение механизмов обоснования начальных цен продукции для разных ее типов;
- организация со стороны заказчика контроля за исполнением контракта, издание рекомендаций по приемке продукции в ходе исполнения контракта;
- установление обязанности заказчика применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту;
- регламентация действий заказчика в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств;
- включение в Реестр недобросовестных поставщиков сведений о физическом лице, осуществляющем управление соответствующим юридическим лицом;
- введение обязанности заказчиков требовать финансовое обеспечение по всем контрактам для их качественного исполнения;
- расширение возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на госзаказ;
- расширение возможностей общественного контроля на всех этапах государственного заказа;
- информационное обеспечение управления государственным заказом на основе создания единой информационной системы.

В качестве проблем государственного заказа, требующих дальнейшего обсуждения, определены следующие:

- расширение перечня способов размещения заказа с учетом специфики закупаемых товаров, работ и услуг;
- расширение прав госзаказчиков по выбору способа размещения заказа и управления им;
- диверсификация форм контрактов;
- повышение гибкости структурирования и управления контрактом;
- расширение полномочий заказчика по выбору способа размещения заказа;
- установление при закупке некоторых групп продукции предварительной квалификации потенциальных поставщиков;
- предоставление заказчикам прав при определенных условиях вносить изменения в контракт и расторгать его в одностороннем порядке.

Меры по повышению эффективности государственных закупок

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федерации)	Ответственные исполнители	Комментарии
1. Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на 2012 год				
1	Разработка системы подготовки прогнозов поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и планов обеспечения федеральных государственных нужд	2012	Минэкономразвития России	Обеспечение встраивания прогнозов поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд в единый процесс обеспечения федеральных государственных нужд
2	Разработка системы подготовки планов обеспечения федеральных государственных нужд	2012	Минэкономразвития России	Обеспечение встраивания планов обеспечения федеральных государственных нужд в единый процесс обеспечения федеральных государственных нужд
3	Проведение эксперимента по практической апробации элементов контрактной системы (в отношении средств федеральной адресной инвестиционной программы и отдельных крупных закупок) на примере подведомственного Минэкономразвития России главного распорядителя средств федерального бюджета	2012	Минэкономразвития России	Позволит улучшить качество основных алгоритмов федеральной контрактной системы за счет их апробации на практике
4	Реализация пилотных проектов по формированию контрактной системы в субъектах Федерации	2012	Минэкономразвития России	Разработка и апробация необходимого перечня и модельного содержания нормативных правовых актов и методических рекомендаций по формированию ФКС, включая: порядок подготовки планов закупок продукции для госнужд, с учетом поручения Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № ВП-П13-1269, от 12 мая 2009 г. (протокол № 13, раздел 1, пункт 2), порядок сравнительного анализа эффективности способов обеспечения госнужд с учетом п. 5 раздела 1

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представлен ия в Правительст во Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
				<p>протокола заседания Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 мая 2010 г. № 1, обеспечения учета заказчиками результатов реализации госконтрактов с учетом п. 12 раздела 1 протокола Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 12.05.2009 г. № 13. Проработка перспектив использования механизмов централизованных закупок с учетом поручения Правительства Российской Федерации от 12 мая 2009 г. протокол № 13, раздел 1, пункт 9. Расчет объема финансовых, материально-технических, кадровых, информационных, методических ресурсов, необходимых для ФКС</p>
5	<p>Разработка методических рекомендаций по подготовке регламентов управления госконтрактами, определяющих основные принципы и элементы ведомственных регламентов управления государственными контрактами, включающих требования к ведомственной системе планирования государственных закупок, мониторинга и контроля за ходом исполнения государственных контрактов</p>	2012	Минэкономразви тия России, ФАС России	<p>Позволит обеспечить методологическое единство и распространение лучшей практики в работе с государственными контрактами</p>
6	<p>Разработка и утверждение регламентов федеральных органов исполнительной власти по управлению государственными контрактами</p>	2012	Федеральные органы исполнительной власти	<p>Позволит сформировать четкую и прозрачную систему управления государственными контрактами на основе единых методологических принципов</p>

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство во Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
7	Совершенствование статистической отчетности по государственным контрактам с учетом снижения объема представляемой федеральными органами исполнительной власти информации за счет автоматизации процесса	2012	Минэкономразвития России, Росстат	Совершенствование форм и технологий статистических наблюдений исполнения государственных контрактов с учетом принципов ФКС
8	Разработка и утверждение типовых регламентов приемки промежуточных и итоговых результатов государственных контрактов	2012	Минэкономразвития России, ФАС России	Позволит унифицировать процедуры приемки промежуточных и итоговых результатов работы в зависимости от типа поставляемых товаров, работ и услуг
9	Разработка и утверждение методических рекомендаций по учету и минимизации рисков при реализации государственных проектов за счет внедрения проектных методов управления реализацией государственных контрактов	2012	Минэкономразвития России	Позволит на этапе планирования учитывать возможные риски реализации проекта и заблаговременно предусматривать формализованные пути преодоления проблемной ситуации
10	Совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей функционирование портала государственных закупок, а также ведение реестра государственных контрактов	2012	Минэкономразвития России, Минфин России, Федеральное казначейство	Обеспечение полноты информационных ресурсов по государственным контрактам, оптимизация информационных потоков
11	Обеспечение прекращения финансирования не зарегистрированных в Федеральном казначействе госконтрактов и внесение с этой целью изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2007 г. № 491, постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2006 г. № 807 о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов	2012	Минфин России, Федеральное казначейство, Минэкономразвития России	Обеспечение более полного учета показателей исполнения государственного контракта, в том числе за счет запрета финансирования не зарегистрированных в Федеральном казначействе государственных контрактов
12	Разработка перечня квалификационных требований, типовых должностных инструкций, функциональных обязанностей		Минэкономразвития России	Позволит выстроить систему отбора и повышения квалификации специалистов федеральной

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представлен ия в Правительст во Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
				контрактной системы
13	Введение специальности по управлению в сфере формирования и исполнения государственных контрактов и принятие соответствующего образовательного стандарта	2013	Минэкономразви тия России	Позволит обеспечить комплексную федеральную контрактную систему квалифицированными специалистами на всех ее уровнях
14	Анализ перспектив использования независимой экспертизы при планировании заключения особо крупных контрактов	2013	Минэкономразви тия России	
15	Создание системы обязательной приемки результатов контрактов в зависимости от специфики закупаемых товаров, работ и услуг	2013	Минэкономразви тия России	
16	Создание системы разрешения конфликтов, возникающих при формировании, размещении и исполнении государственного заказа	2013	Минэкономразви тия России	
2. Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на 2013—2014 гг.				
17	Обеспечение управления контрактами должностными лицами, уполномоченными в сфере управления контрактами	2013	Минэкономразви тия России	
18	Создание системы управления крупными контрактами	2013	Минэкономразви тия России	
19	Разработка и принятие типового регламента администрирования гарантийного периода государственного контракта	2013	Минэкономразви тия России	Сокращение расходов на последующую эксплуатацию приобретенных товаров за счет регламентации порядка администрирования гарантийного периода и стандартизации гарантийного обслуживания по товарам, поставляемым по государственным контрактам

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство во Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
20	Совершенствование института административной ответственности представителей государственных заказчиков за нарушение процедур формирования и исполнения государственных контрактов	2013	Минэкономразв тия России	
21	Внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс в части подготовки и рассмотрения обоснований бюджетных ассигнований	2013	Минэкономразв тия России	
22	Создание Реестра результатов исполнения контрактов	2013	Минэкономразв тия России	Позволит проводить анализ показателей и итогов выполнения госконтрактов на предмет соответствия ранее подготовленным прогнозам поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд с учетом поручения Правительства Российской Федерации от 12 мая 2009 г., протокол № 13, раздел 1, пункт 12
23	Обеспечение обязательной публикация хода реализации государственных контрактов в сети Интернет с учетом ограничений, связанных с обеспечением государственной тайны	2013	Минэкономразв тия России, Минкомсвязь России	Обеспечение прозрачности и гласности хода исполнения государственных контрактов
24	Введение в промышленную эксплуатацию первой очереди единой интегрированной информационной системы ФКС	2013	Минэкономразв тия России, исполнитель, определяемый на конкурсной основе	Создание первоочередных сегментов единой интегрированной информационной системы, в том числе прогноза закупок, мониторинга контрактов, учета цен
25	Введение в промышленную эксплуатацию второй очереди	2014	Минэкономразв	Создание полномасштабной единой

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представлен ия в Правительст во Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
	единой интегрированной информационной системы ФКС		тия России, исполнитель, определяемый на конкурсной основе	интегрированной информационной системы ФКС, в том числе в части вопросов федеральных целевых программ. Система будет подготовлена с учетом поручений Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № ВП-П13-1269, от 12 мая 2009 г. (протокол № 13, раздел 1, пункт 2), от 10 июня 2009 г. (протокол № 16, раздел 1, пункты 9, 10), от 15 июня 2009 г. (протокол 19, раздел 1, пункт 4)
26	Проведение централизации в контрактной системе	2014	Минэкономразви тия России	
27	Переход к использованию формализованных методик расчета нормативной потребности в типовых товарах государственных органов, прогнозирования и обоснования цен на товары, работы и услуги	2014	Минэкономразви тия Росии, Минфин России	
28	Разработка предложений по внедрению современных моделей исполнения проекта, в том числе включающих передачу функции по управлению проектом специализированным организациями (инжиниринговым компаниям)	2014	Минэкономразви тия России	
3. Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу				
29	Развитие информационной системы мониторинга исполнения государственных контрактов	2015—2020	Минэкономразви тия России, Минкомсвязь России	
30	Распространение стандартов ФКС в отношении всего государственного заказа	2015—2020	Минэкономразви тия России	

Глава 22

Реформа бюджетного сектора в экономике

Основные выводы и рекомендации:

- Рост бюджетного финансирования социальной сферы в предкризисные годы не привел к сопоставимому повышению качества социально значимых услуг. Развитие бюджетного сектора сдерживается низким уровнем оплаты труда работников, в результате чего действует механизм отрицательного отбора кадров.
- Центральной задачей является повышение качества и доступности социально значимых услуг и эффективности использования ресурсов. Предлагаются следующие основные направления и меры реформы бюджетного сектора:

1. Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений (реализация Федерального закона № 83-ФЗ), в том числе:

- обеспечение высокого уровня экономической самостоятельности автономных учреждений, прежде всего путем возвращения им прав самостоятельного утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (без регламентации формы и содержания этого плана), размещения всех своих средств на счетах в кредитных организациях;
- обеспечение равенства учреждений всех типов при участии в конкурсах на получение государственного (муниципального) контракта;
- переход от индивидуальных к единым (дифференцированным) нормативам финансирования социально значимых услуг путем включения графика такого перехода в федеральное законодательство;
- внесение в федеральное законодательство изменений, предусматривающих утверждение федеральными органами базовых (отраслевых) перечней услуг, предоставляемых не только федеральными, но и региональными и муниципальными учреждениями.

2. Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства, в том числе:

- совершенствование регулирования деятельности НКО, в т. ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе» (создание основы для реализации принципа «поддержка в обмен на обязательства»);
- оптимизация финансовых механизмов привлечения частных организаций к оказанию государственных услуг, принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»;
- отмена необоснованных ограничений для негосударственных организаций по оказанию социально значимых услуг;

- *установление запрета на закрепление контингента за конкретным учреждением, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами;*
- *обеспечение прозрачности для потребителей деятельности организаций всех форм: создание общественных органов управления, публикация сведений об организациях в открытом доступе, разработка и публикация их рейтингов и др.*
- *разработка и законодательное оформление пакетов социально значимых услуг на основе конкретизации конституционных гарантий и социальных обязательств государства;*
- *обеспечение в перспективе правовых условий объединения ресурсов Федерации, регионов, муниципалитетов и бизнеса путем создания корпоративных некоммерческих организаций, в т. ч. путем преобразования автономных учреждений.*

3. Развитие сети учреждений, в том числе:

- *присоединения «слабых» учреждений к «сильным»;*
- *создания на муниципальном уровне комплексных учреждений, предоставляющих услуги, относящиеся к различным отраслям социально-культурной сферы.;*

4. Развитие кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений, прежде всего на основе перехода к «эффективному контракту» с их работниками с учетом особенностей региональных рынков труда.

1. Анализ ситуации, основные проблемы

До недавнего времени бюджетный сектор составляли бюджетные учреждения (далее — БУ), каковыми являлись все государственные и муниципальные учреждения. Однако после вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ) более точно применительно к решаемым задачам говорить не о бюджетном секторе, который сейчас составляют только казенные учреждения (далее — КУ), а о секторе государственных и муниципальных учреждений (далее — СГиМУ).

В данный сектор входят учреждения разного профиля. Однако наиболее значимую его часть составляют учреждения отраслей социально-культурной сферы: здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, физической культуры и спорта. Они объединены общностью своих целей: удовлетворение потребностей населения в социально значимых услугах — и составляют примерно 70 % от общего числа учреждений СГиМУ. В названных отраслях занято почти 13 млн человек. Доля расходов на эти отрасли в расходах консолидированного бюджета РФ составляет 32,6 %, а в ВВП — 12,5 %.

Вместе с тем, реформирование СГиМУ (более точно применительно к рассматриваемым далее вопросам — реформирование его организационно-экономических механизмов) не может быть сведено исключительно к повышению внутренней эффективности его деятельности. Оказанием населению социально значимых услуг могут заниматься, а в развитых странах, как правило, весьма успешно занимаются, не только государственные (муниципальные) учреждения, но и организации других секторов экономики, прежде всего частные некоммерческие организации (далее — НКО). С учетом сказанного, задача реформирования СГиМУ должна включать вопросы оптимизации его места в системе предоставления социально значимых услуг, роста эффективности функционирования этой системы в целом.

В последние предкризисные годы наблюдался устойчивый рост бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы. Так, расходы консолидированного бюджета РФ на образование выросли в 2008 году по сравнению с 2004 годом в реальном выражении в 1,9 раз, на здравоохранение — в 1,4 раза. Однако в период кризиса произошла стабилизация и даже некоторое сокращение бюджетных расходов на данную сферу. В частности, доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурную сферу в целом в ВВП уменьшилась с 15,3 % в 2008 году до 12,5 % в 2010 году.

Одновременно проводился и проводится в настоящее время ряд крупных мероприятий по модернизации СГиМУ, в том числе: введение новой системы оплаты труда работников бюджетной сферы; выделение инновационного сегмента в СГиМУ, включая финансирование на конкурсной основе инновационных образовательных программ вузов, создание сети исследовательских университетов; развитие государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в социально-культурной сфере, в частности, создание фондов целевого капитала и др.

Особо следует отметить проводимые в настоящее время мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ, которые касаются всех без исключения государственных и муниципальных учреждений, затрагивают интересы каждого жителя России. Эти мероприятия связаны с преобразованием бюджетных учреждений в новые типы учреждений — казенные, «новые» БУ и автономные учреждения (далее — АУ).

Вместе с тем, существенный рост бюджетных расходов на социально-культурную сферу, проведение мероприятий модернизационного характера не дали пока ощутимых результатов. Так,

в 2010 году по индексу развития человеческого потенциала Российская Федерация заняла по данным ПРООН 65 место среди 169 стран³³. При этом по совокупному индексу развития образования она находилась на 41-м месте, а по показателям здоровья населения — на 122-м.

В настоящее время СГиМУ сталкивается в своем развитии со следующими проблемами и вызовами:

- демографические:

- демографический спад (снижается нагрузка прежде всего на систему профессионального образования);

- старение населения (существенно возрастает нагрузка на системы здравоохранения и социального обслуживания);

- экономические:

- бюджетные расходы на социально-культурную сферу не могут быть значительно увеличены без риска для финансовой стабильности, прогнозные оценки экспертных групп определяют возможность роста этих расходов к 2020 году в пределах до 3 % ВВП;

- «отрицательный отбор» работников СГиМУ, вызванный неконкурентоспособностью сектора на рынке труда;

- социальные:

- рост дифференциации потребностей населения;

- неудовлетворенность потребителей качеством и доступностью услуг;

- недоверие населения к реформам в социально-культурной сфере;

- управленческие:

- острая нехватка квалифицированных управленческих кадров.

1. Цели, проблемы и основные направления реформирования СГиМУ

Главной целью на предстоящую перспективу является существенное повышение качества и доступности социально значимых услуг, увеличение их разнообразия, оптимизация использования ресурсов социально-культурной сферы, прежде всего путем развития конкуренции между государственными и муниципальными учреждениями, организациями других организационно-правовых форм.

На пути достижения указанной цели имеются серьезные проблемы.

1. Возникла реальная угроза поворота вспять или формального проведения реформы учреждений, обусловленная прежде всего последовательным снижением уровня экономической самостоятельности АУ.

2. Деятельность учреждений сильно различается по качеству и эффективности, многие учреждения оказывают услуги крайне низкого качества.

4. Происходит «отрицательный отбор» работников из-за неконкурентоспособности учреждений на рынке труда.

5. Не обеспечивается реальная конкуренция государственных и негосударственных организаций на рынке бюджетных услуг:

- государственные и муниципальные учреждения, НКО и частные КО имеют отдельные механизмы бюджетного финансирования, при этом практически 100 % средств направляется государственным и муниципальным учреждениям³⁴;

³³ Доклад о развитии человека 2010 г. UNDP, 2010.

— не созданы условия широкого и осознанного выбора потребителем поставщика услуг, права потребителя плохо защищены.

6. При создании государственных и муниципальных учреждений отсутствует возможность интеграции средств публичных образований различного уровня и бизнеса, что, в частности, является препятствием для развития в социально-культурной сфере государственно-частного партнерства.

7. Вопросы создания и деятельности НКО недостаточно урегулированы законодательством, что является одной из причин недоверия к ним государства и общества.

8. Приток частных средств в социальную сферу незначителен, что во многом обусловлено отсутствием действенных стимулов развития благотворительности. Не заработал в полной мере ФЗ о целевом капитале.

С учетом названной цели и обозначенных проблем предлагаются следующие основные направления реформирования СГиМУ:

- 1) полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений;
- 2) создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства;
- 3) развитие сети учреждений;
- 4) развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений.

2. Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений

В настоящее время проводится подготовительная работа к реализации Закона № 83-ФЗ. Она охватила все регионы России и направлена на разъяснение положений названного закона, оказание методической помощи субъектам РФ и муниципалитетам. Устраняются выявленные в ходе этой работы недостатки законодательства.

Данная работа крайне важна, и ее целесообразно продолжать. Вместе с тем на пути реализации реформы возникли серьезные угрозы и риски.

Прежде всего, возникла угроза свертывания реформы. Признаками этого, во-первых, является последовательное снижение уровня экономической самостоятельности АУ в результате принятия ряда поправок к ФЗ «Об автономных учреждениях». Во-вторых, предусмотренное подготовленным в настоящее время законопроектом по внесению изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации восстановление субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам БУ и АУ, что противоречит одному из ключевых положений реформы — увеличению экономической самостоятельности учреждений при повышении уровня их экономической ответственности.

Снижение экономической свободы АУ связано прежде всего с нормой Закона № 83-ФЗ, предусматривающей регламентацию порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности АУ его учредителем, то есть в предельном случае учредитель может оставить за собой право утверждения этого плана и экономическая самостоятельность АУ становится эфемерной³⁵.

³⁴ Например, в г. Москве доля расходов бюджета на финансирование оказания услуг автономными учреждениями и НКО, составившая в 2007 году 3,87 %, снизилась в 2009 году до 2,4 %.

³⁵ Впрочем, то же можно сказать и о БУ, для которого ситуация может оказаться даже хуже, чем в условиях сметного финансирования.

С принятием Закона № 83-ФЗ АУ было ограничено в праве открытия своих счетов в банках. Такое право согласно указанному закону не предусмотрено для бюджетных инвестиций, средства которых должны размещаться на лицевых счетах, открытых для АУ в органах казначейства.

Вызывает сомнение целесообразность предоставления АУ права открытия лицевых счетов соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. Данное право предоставлено Законом № 83-ФЗ и может послужить сигналом регионам и муниципалитетам для принуждения автономных учреждений к его использованию.

Также весьма сомнительным представляется установленное законодательством ограничение права АУ в осуществлении приносящей доход деятельности, относящейся к его основной деятельности. Такая деятельность должна проводиться АУ в порядке, предусмотренном федеральными законами. Соответствующий порядок определен, в частности, для вузов. Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (пункт 2 статьи 29) установлено, что вуз вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств соответствующего бюджета контрольных цифр приема студентов подготовку специалистов по договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с его учредителем. Однако смысл такого согласования в условиях, когда ограничения на указанный объем являются одним из лицензионных требований, связанных с обеспечением необходимого качества образования, неясен.

Еще один недостаток законодательства, препятствующий развитию реформы, — неравенство учреждений различных типов в конкурсах на выполнение государственных (муниципальных) контрактов. В случае победы на конкурсе КУ и АУ должны вносить финансовое обеспечение исполнения контракта, замораживая средства на длительный срок (до 3-х лет). В то же время БУ освобождено от такой обязанности.

Существует риск чисто формального проведения реформы. На сегодняшний день отсутствуют достаточно четкие критерии отнесения учреждений к казенным, бюджетным и автономным. Так, если обратиться к утвержденным распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 15-05-р Методическим рекомендациям по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности, то предложенные в них критерии не позволяют отделить «новые» бюджетные учреждения от автономных. И это не удивительно, поскольку в настоящее время законодательство не устанавливает между ними существенных различий.

Для отделения казенных учреждений от бюджетных, с одной стороны, и автономных, с другой, в указанном распоряжении Правительства РФ предлагается использовать критерии «экономический потенциал» и «управленческий потенциал» учреждения. Однако эти критерии, характеризующие состояние самих учреждений, а не условия их деятельности, могут применяться лишь в качестве ограничивающих факторов (вспомогательных критериев). Что же касается основного критерия, то в качестве такового должно прежде всего учитываться наличие у учреждения конкурентной среды.

Возможные альтернативы на перспективу:

1) оставить казенные и бюджетные учреждения (созданные на данный момент автономные учреждения преобразуются в бюджетные);

2) оставить казенные и автономные учреждения (бюджетные учреждения преобразуются в казенные или автономные учреждения);

3) оставить все три типа учреждений при безусловном повышении экономической самостоятельности АУ.

При этом выбор одной из обозначенных альтернатив должен осуществляться на основе мониторинга практики функционирования учреждений всех трех типов в ближайшие несколько лет (ориентировочно до 2015 года).

Эффективность мероприятий по реформированию системы учреждений во многом связана с внедрением финансовых нормативов. Только на их основе возможен переход от содержания государственных и муниципальных учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг. Однако и здесь сегодня имеется реальная угроза формального проведения реформы. Она обусловлена нередко имеющей место индивидуализацией нормативов (то есть каждому учреждению по определенной услуге устанавливается свой норматив исходя из достигнутого уровня финансирования). Однако такая индивидуализация может привести не только к сохранению статус-кво, но и к росту непрозрачности в распределении бюджетных средств. Немалую опасность таит и переход к единым нормативам, который может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен быть достигнут только путем рациональной дифференциации указанных нормативов. Необходимо учитывать особенности учреждений, находящихся в отдаленных районах и сельской местности, работающих в особых климатических условиях. Также должно учитываться объективное различие требований к качеству услуг. Так, одно дело — государственные и муниципальные учреждения, конкурирующие друг с другом в оказании услуг сложившегося стандартного качества, другое — ведущие научные, образовательные и медицинские центры, непосредственными конкурентами которых выступают зарубежные лидеры соответствующих отраслей.

Сложные проблемы, связанные с внедрением нормативного подхода, вряд ли удастся решить в короткие сроки. В этой связи представляется допустимым использование на первом этапе нормативов, носящих индивидуальный характер. Вместе с тем, этот этап с самого начала должен рассматриваться именно как предварительный в общем графике перехода к групповым финансовым нормативам. Представляется, что такой график должен быть установлен решением Правительства Российской Федерации.

Реформа предполагает предоставление широкой экономической самостоятельности АУ и БУ. Это, однако, не означает их полной бесконтрольности. Наоборот, контроль должен стать более эффективным.

Прежде всего, должны принципиально измениться государственные функции в данной области. В новых условиях государство должно будет отказаться от попыток (все равно безрезультатных) осуществлять всеобъемлющее регулирование работы учреждений и перейти к контролю выполнения ими установленных заданий, то есть результатов их деятельности.

Административный контроль должен совмещаться с эффективным потребительским контролем. Главное здесь — обеспечение прозрачности деятельности учреждений. Потребитель должен иметь возможность получить всю информацию, необходимую для осознанного выбора учреждения, где он сможет получить нужную ему услугу. Без этого изменение статуса учреждений сведется лишь к смене формальных процедур.

Законом № 83-ФЗ предусмотрена обязанность автономных и бюджетных учреждений ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ними имущества. Порядок составления и утверждения такого отчета устанавливается учредителем.

Так, Минобрнауки России приказом от 16.12.2010 № 1892 утвердило указанный порядок для подведомственных ему образовательных учреждений. В соответствии с этим порядком отчет составляется в разрезе трех разделов и включает, например, для БУ около 30 позиций и

показателей. При этом представляется, что только 3 из них могут представлять интерес для потребителей. По сути, вся качественная (не финансовая) сторона деятельности учреждения остается вне их поля зрения.

Предлагается внести в законодательство положения, обеспечивающие прозрачность для потребителей не только количественной, но и качественной стороны деятельности учреждений, предусмотрев использование разнообразных инструментов, в том числе: публикацию отчетов учреждений, их рейтингов, разрабатываемых на основе оценок потребителей и профессиональных сообществ; разработку сайтов учреждений, учредителей и общественных организаций.

Еще одна вполне реальная угроза — потеря целостности системы государственных и муниципальных услуг, обусловленная децентрализацией процесса формирования перечней таких услуг. Сегодня каждый регион и муниципалитет вправе определять указанные перечни самостоятельно. В результате предоставляемые населению различных регионов и муниципалитетов социально значимые услуги могут различаться как наименованием, так и составом, не обеспечивая в полной мере реализацию социальных гарантий населению на территории всей России.

И последний вопрос, на который необходимо обратить внимание в рамках реформы учреждений. Между положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), с одной стороны, и ФЗ «О некоммерческих организациях» и «Об автономных учреждениях», с другой, имеются несоответствия принципиального характера. Речь идет о механизме бюджетного финансирования государственного (муниципального) задания автономным и бюджетным учреждениям. БК РФ предусмотрено возмещение учреждениям нормативных затрат, связанных с выполнением такого задания, в то время как указанными законами — финансовое обеспечение его выполнения. Нормы БК РФ должны быть приведены в соответствие с нормами названных законов, поскольку государство должно именно обеспечивать предоставление населению социально значимых услуг, а не ждать, что учреждения предоставят их за счет собственных средств (откуда они их возьмут?), чтобы потом компенсировать понесенные учреждением расходы.

3. Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства

В рамках данного направления определяются меры, направленные на формирование в социальной сфере трехсекторной модели:

- обеспечивающей выполнение конституционных гарантий и социальных обязательств государства по объему, качеству и доступности (социальной и территориальной) социально значимых услуг, а также удовлетворяющей платежеспособный спрос населения на такие услуги;
- включающей конкурирующие между собой государственные и муниципальные учреждения, а также частные некоммерческие и коммерческие организации;
- обеспечивающей привлечение в социально-культурную сферу средств как из государственных (муниципальных), так и частных источников, развитие ГЧП.

3.1. Реформирование механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности

В настоящее время механизмы бюджетного финансирования социально значимой деятельности имеют следующие принципиальные недостатки:

— отсутствие условий для широкой конкуренции за бюджетные средства между организациями различных форм и типов, поскольку дифференциация указанных механизмов осуществляется в основном в соответствии с особенностями поставщиков услуг (работ);

— распределение бюджетных средств между финансовыми механизмами, поставщиками услуг и работ осуществляется, главным образом, путем принятия административных решений, возможности выбора потребителем поставщика услуг (работ) крайне ограничены.

В этой связи предлагается введение и последовательное расширение сферы применения финансовых механизмов, дифференцированных по особенностям услуг (работ) и на равных условиях применимых как к государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям, так и к негосударственным организациям: введение субсидий на оказание услуг (выполнение работ) «стандартного» характера и грантового механизма финансирования услуг (работ), не носящих стандартного характера.

Указанные субсидии:

— предоставляются по заявительному принципу на основе выбора потребителей услуг;

— покрывают все затраты, связанные с оказанием услуги — переход к цене услуги (полному тарифу на оказываемые услуги);

— рассчитываются на основе единых (групповых) нормативов, дифференциация нормативов определяется объективными факторами, в том числе требованиями к качеству услуг (с учетом особенностей рынка оказываемых услуг, состава конкурентов).

К подобного рода финансовым механизмам может быть отнесен механизм финансирования вузов на основе государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Эксперимент по внедрению ГИФО в ряде вузов Минобрнауки России проводился в 2002—2004 годах, однако был прерван без анализа результатов.

Ориентации бюджетных расходов на обеспечение результативности в высокой степени способствует конкуренция государственных и муниципальных учреждений с негосударственными, прежде всего некоммерческими организациями. НКО зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий; в большей степени, нежели государственные и муниципальные учреждения, индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан, различных групп населения. Поддержка подобной деятельности должна вестись как посредством государственных и муниципальных закупок, так и с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы. Это относится не только к проектам негосударственных организаций, но и к творческой деятельности в государственных учреждениях науки и искусства. Опыт такого рода имеется, однако его развитию препятствует отсутствие единого законодательного регулирования отношений, связанных с предоставлением грантов.

Предлагается разработать и принять федеральный закон, регулирующий вопросы предоставления грантов (ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»). Его основные положения:

- регламентация конкурсных процедур предоставления бюджетных средств на выполнение социально значимых работ (оказание социально значимых услуг);
- применение в случаях закупки работ (услуг) нестандартного характера, допускающих существенные различия в вариантах их выполнения (оказания) и стоимости;
- использование, главным образом, неформальных (содержательных) критериев оценки заявок, участие в процедуре выбора признанных авторитетов в соответствующей области;

- обеспечение информационной прозрачности конкурсных процедур, публичной отчетности получателей по использованию грантов и выполнению принятых обязательств.

Для реализации предложений экспертной группы по реформированию механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности предлагается разработать концепцию такого реформирования на срок до 2020 года и утвердить ее решением Правительства РФ.

3.2. Совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, в целях повышения доверия к ним со стороны потребителей и общества и государства

Один из основных недостатков законодательства, регулирующего вопросы функционирования некоммерческого сектора в России, — неразвитость институтов контроля деятельности исполнительных органов НКО со стороны их учредителей, членов, жертвователей, что является фактором, тормозящим развитие практик благотворительной поддержки НКО, волонтерства, а также их участие в реализации государственных программ.

Возможны два способа решения проблемы. Первый, требующий довольно продолжительного времени, — по существу, полная ревизия указанного законодательства. Второй, который и предлагается, — введение новой формы НКО (некоммерческого общества), предусматривающей действенные механизмы обеспечения соответствия деятельности организации заявленной ею миссии.

Предполагается, что данная форма будет привлекательной для тех физических и юридических лиц, которые реально заинтересованы в создании НКО для реализации социально значимых целей и готовы активно участвовать в ее деятельности. При этом речь идет не только о создании новых НКО, но и о преобразовании уже действующих.

Следует отметить, что оба обозначенных способа не являются взаимоисключающими и могут использоваться параллельно.

Основные положения закона:

- некоммерческое общество — основанная на членстве некоммерческая организация;
- осуществляет социально ориентированную деятельность;
- гибкость возможного состава учредителей/членов (физические и (или) юридические лица);
- прозрачность деятельности для потребителей услуг и общественности;
- законодательное закрепление состава органов управления, их компетенции, порядка их формирования и деятельности;
- четкая регламентация прав и обязанностей членов, прежде всего по управлению и контролю деятельности общества, и обеспечение гарантий реализации этих прав;
- установление четких критериев разрешенной предпринимательской деятельности общества;
- установление правил распределения доходов общества (ограничение по направлению их на вознаграждение органов управления и др.).

3.3. Развитие частных источников финансирования социально значимой деятельности, в том числе на основе стимулирования благотворительности

В связи с отсутствием налоговых льгот, неразвитостью культуры и традиций благотворительности эффективные механизмы ее осуществления на данный момент не сформированы.

Центральной проблемой действующего правового обеспечения социально ориентированных мероприятий и благотворительной деятельности является недостаточность налоговых стимулов. Отсутствуют широко используемые в мировой практике налоговые льготы: коммерческим организациям, осуществляющим материальную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, а также самим этим организациям (освобождение от налогообложения доходов, инвестируемых организациями в их основную деятельность).

Таким образом, в рамках данного направления целесообразно реализовать меры по стимулированию (прежде всего налоговому) благотворительной деятельности граждан и юридических лиц. Причем эти меры следует ориентировать прежде всего на НКО, созданные в форме некоммерческого общества, реализуя принцип «льготы в обмен на обязательства».

Особое внимание следует уделить такому инструменту, как целевой капитал. Здесь необходимо совершенствование соответствующей правовой базы, в частности, предусматривающее:

- расширение возможных видов пожертвований (не только деньги, но и недвижимое имущество, ценные бумаги, имущественные права и др.), а также расширение источников формирования целевого капитала (создание эндаументов за счет бюджетных средств — в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ особенности формирования целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае могут устанавливаться иными федеральными законами);
- стимулирование практики создания региональных или отраслевых целевых капиталов для небольших НКО;
- определение возможности заключения договора доверительного управления на срок 10 лет;
- определение порядка раскрытия информации об использовании доходов от целевого капитала получателями дохода;
- определение порядка передачи целевого капитала в доверительное управление нескольким управляющим компаниям.

3.4. Создание правовых условий интеграции федеральных, региональных, муниципальных и частных ресурсов при создании некоммерческих организаций, реализующих социально значимые цели

Такая интеграция позволит:

- привлечь в социально-культурную сферу дополнительные финансовые и материальные ресурсы на основе развития ГЧП;
- объединить финансовые ресурсы бюджетов одного или различных уровней, оптимизировать расходы бюджетов за счет такого объединения (например, межмуниципальные коррекционные детские сады, школы);
- привлечь к управлению организациями заинтересованные лица и структуры (работодатели в организациях профессионального образования).

Подобная интеграция невозможна в рамках формы учреждения, которое может иметь только одного учредителя (собственника). Нужна другая форма, в качестве которой может

выступить некоммерческое общество. В связи с этим возможна не разработка отдельного законопроекта, а учет особенностей НКО с государственным (муниципальным) участием в ФЗ «О некоммерческом обществе».

3.5. Формирование пакетов социально значимых услуг

Сегодня прообразами таких пакетов являются формируемые в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ перечни государственных (муниципальных) услуг. Они нередко разрабатываются на базе фактической деятельности государственных и муниципальных учреждений. В основу формирования указанных пакетов должна быть заложена принципиально иная идеология. В них должны получить четкую конкретизацию социальные обязательства государства, установленные Конституцией России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Такие пакеты позволят сделать понятным людям, какие услуги, в каком объеме и какого качества они вправе получать за счет бюджетных средств, и обеспечат:

- более полный учет потребностей отдельных групп населения (прежде всего людей с ограниченными возможностями здоровья);
- четкое отделение платных услуг от бесплатных;
- перевод части услуг на конкурсные процедуры;
- исключение расходов на услуги, для которых отсутствуют социальные обязательства, либо уточнение состава социальных обязательств.

Предлагается формировать такие пакеты на основе концепции, утвержденной решением Правительства РФ. Данная концепция должна определять:

- состав пакета социально значимых услуг:
 - федеральный, региональные и муниципальные реестры государственных (муниципальных) услуг;
 - требования к объему, качеству и доступности услуг;
 - формальное представление указанных требований: стандарты, нормативы и т. п.;
- порядок формирования реестров услуг;
- принципы разработки и порядок установления показателей качества и доступности услуг;
- порядок финансового обеспечения внедрения пакетов.

3.6. Устранение неоправданных барьеров деятельности в социально-культурной сфере коммерческих организаций

Такие барьеры сегодня существуют в сфере образования. Закон РФ «Об образовании» допускает реализацию коммерческими организациями только программ профессиональной подготовки, которая согласно п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об образовании» может быть получена в образовательных подразделениях любых (в том числе коммерческих) организаций, имеющих соответствующие лицензии. Указанные права следует расширить, по крайней мере, предоставив коммерческим организациям право реализовывать также и дополнительные профессиональные образовательные программы, не устанавливая при этом ограничение, что такие программы должны реализовываться обязательно «в образовательных подразделениях» коммерческих организаций. Следует отметить, что указанное расширение прав коммерческих организаций в осуществлении образовательной деятельности предусмотрено проектом Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

4. Развитие и совершенствование сети учреждений

Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия предполагают:

- развитие сетевого взаимодействия;
- обеспечение возможности перехода к территориально-отраслевому принципу управления социально-культурной сферой регионов и муниципальных образований, в том числе объединения учреждений разных отраслей в едином учреждении;
- присоединение «слабых» учреждений к «сильным».

Первые две группы мероприятий относятся к сетям массовых учреждений социально-культурной сферы и не могут иметь «прямого действия». Это объясняется нормами действующего законодательства закрепляющего полномочия по оказанию социально значимых услуг в основном за муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, что устанавливает за этими уровнями компетенции управления массовыми сетями учреждений. Таким образом, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в зависимости от местных условий вправе сами решить, какие из предлагаемых мер подходят для каждой конкретной структуры сети, условий расселения, транспортной доступности и т.д.

Вместе с тем, вследствие объективных причин: динамики демографических процессов, тенденций внутренней миграции, приводящих к снижению численности работоспособного населения в небольших населенных пунктах и целом ряде территорий, возникают условия, в которых оптимизация сети государственных и муниципальных учреждений становится неизбежной.

4.1. Развитие сетевого взаимодействия

Организация совместного социально-культурного пространства и сетевого взаимодействия учреждений, как показала практика эксперимента в системе образования, является эффективным способом оптимизации сети учреждений.

Однако создание сетей из учреждений, находящихся в ведении различных муниципальных образований или муниципального образования и субъекта Российской Федерации, наталкивается на ряд сложностей, связанных с нормами федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К примеру, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения отнесено к полномочиям поселения. Следовательно, библиотека не может быть включена в социокультурный комплекс на базе школы, находящейся в поселении, поскольку услуги общего образования отнесены к полномочиям муниципального района, в котором поселение находится. Существующая возможность передачи полномочий по образованию на уровень поселения в целях объединения учреждений зачастую нереальна из-за финансовой или организационной несостоятельности поселения.

Также стоит вопрос об упрощении взаимодействия на горизонтальном уровне (муниципальный район — городской округ или муниципальный район — другой муниципальный район). Существующие механизмы достаточно громоздки, и сложность их реализации часто становится препятствием организации сетевого взаимодействия.

Например, сетевое взаимодействие двух «приграничных» школ разных муниципальных образований одного уровня может ресурсно обеспечиваться лишь на уровне межбюджетных трансфертов, утверждаемых законами о бюджете соответствующих образований.

В случае «расширки» этих ограничений значительно расширяются возможности сетей, поскольку может реализовываться механизм передачи полномочий и соответствующего ресурсного обеспечения сетевым структурам.

В качестве примера рассмотрим функционирующие в рамках сети две школы, за каждой из которых закреплен свой контингент учеников. В случае сетевого взаимодействия в каждой школе учатся и «свои», и «чужие» ученики. В настоящее время нормативная правовая база такого взаимодействия не определена.

Ускорение процессов реструктуризации сети на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может стимулироваться в виде федеральных проектов, аналогичных комплексному проекту развития образования, проекту «школьный автобус», а также в рамках федеральных целевых программ.

4.2. Объединение учреждений разных отраслей социально-культурной сферы в едином учреждении

Создание комплексных государственных (муниципальных) учреждений (КГМУ) целесообразно, в первую очередь, в сельской местности и отдаленных районах с небольшой численностью населения.

КГМУ может создаваться на межрегиональной, межмуниципальной и/или межотраслевой основе.

Создание КГМУ позволит объединить материальные, кадровые, финансовые, информационные ресурсы входящих в него учреждений. Оно будет функционировать как многопрофильное учреждение, оказывающее населению услуги социально-культурного назначения:

- образовательные услуги (реализация программ дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования);
- культурно-досуговые услуги, в т. ч. библиотечное обслуживание;
- спортивные услуги, отдых и оздоровление детей (летние оздоровительные лагеря, оздоровление и отдых в каникулярное время).

Сложность формирования таких комплексных учреждений заключается в значительных различиях отраслевых законодательных и подзаконных актов, определяющих условия функционирования учреждений различных отраслей социально-культурной сферы. Кроме того, существует ряд законодательных норм, устанавливающих льготы определенным категориям работников отдельных отраслей. Этот факт должен быть учтен при подготовке законодательных актов, регулирующих вопросы создания и деятельности комплексных учреждений.

4.3. Присоединение «слабых» учреждений к «сильным»

Сегодня целый ряд государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы оказывает населению услуги крайне низкого качества. Так, по оценке НИУ ВШЭ до трети программ высшего образования представляют собой, по сути, псевдообразование. Студенты, завершившие обучение по таким программам, получают дипломы, но не знания, и, естественно, не могут найти работу по специальности.

Как показывает опыт, указанную проблему не удастся решить только путем направления в социально-культурную сферу дополнительных средств. Одна из причин — острая нехватка

квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать эти средства.

Вторая трудность — необходимо не просто отсеять услуги низкого качества и трудоустроить лишних работников, но и в разумной степени учесть интересы сложившихся коллективов, сохранив и развив все, что представляет реальную ценность. Такую, по сути, «штучную» работу крайне сложно осуществить из единого центра.

В качестве одного из перспективных способов решения указанных проблем предлагается использовать механизм объединения учреждений путем присоединения «слабых» учреждений к «сильным», создания университетских комплексов. В этом случае «сильное» учреждение, имеющее сформированные команды опытных менеджеров, может в короткий срок наладить эффективное управление присоединенными учреждениями и обеспечить высокое качество услуг в целом.

Организационно этот подход может реализовываться двумя способами:

- 1) создание на базе объединяемых учреждений единого юридического лица;
- 2) объединение учреждений при сохранении за ними статуса юридического лица и наделении ведущего (головного) учреждения рядом управленческих функций (функций учредителя) в отношении других («подведомственных») учреждений.

Использование второго способа объединения учреждений соответствует положениям гражданского законодательства. Пункт 3 статьи 125 ГК РФ предусматривает, что в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать как государственные органы и органы местного самоуправления, так и юридические лица (в частности, учреждения).

Применение первого из этих способов создает условия для оперативного изменения структуры деятельности учреждений, оперативного перераспределения имеющихся ресурсов.

Второй обеспечивает проведение мягкой реструктуризации. Он в большей степени, нежели первый, ориентирован на сохранение и развитие всего ценного в деятельности «подведомственных» учреждений, а не на отсечение ненужного. Важно отметить, что данный способ объединения предотвращает риск резкого падения престижа головного учреждения из-за сравнительно низкого (на начальном этапе функционирования объединения) качества деятельности «подведомственных» учреждений.

Целесообразность применения первого или второго из рассмотренных способов определяется особенностями конкретной ситуации. Вместе с тем представляется, что во многих случаях окажется полезным их совместное применение, то есть когда одни учреждения, входя в объединение, теряют статус юридического лица, другие же его сохраняют.

Сегодня законодательством предусмотрена возможность использования только первого из обозначенных способов объединения учреждений. Применение второго потребует внесения изменений в отдельные нормы отраслевого и бюджетного законодательства.

5. Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений

В рамках данного направления предлагается осуществить:

- переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений;

— совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений;

— совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социально-культурной сферы.

5.1. Переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений

Рост бюджетного финансирования социально-культурной сферы не привел к кардинальному относительному росту уровня оплаты труда в СГиМУ: так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата работников образования в 2010 г. составила 62 % к среднемесячной заработной плате по экономике в целом, работников здравоохранения и предоставления социальных услуг — 69 %, работников культуры и спорта — 76 %, т. е. отставание оплаты труда в бюджетном секторе от других секторов экономики сохранилось.

Относительно низкий уровень оплаты труда препятствует притоку в отрасли социально-культурной сферы молодых специалистов, а также квалифицированных управленческих кадров. Закупка современного оборудования, применение современных технологий в здравоохранении и образовании на фоне недостаточно высокого кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений отраслей социальной сферы нередко приводит к существенному снижению отдачи от вложенных средств.

Для решения задач, стоящих перед сферой оказания социально значимых услуг, оплата эффективного труда в ней должна стать более конкурентоспособной по отношению к заработной плате в других секторах экономики.

Инструментом повышения конкурентоспособности является «эффективный контракт», то есть такой уровень оплаты труда, который позволит остановить негативный отбор в социально-культурной сфере, привлечет в нее креативных работников³⁶. Этого не достичь путем механического увеличения ставок и окладов. Дело не только в нехватке средств в бюджетах всех уровней. Помимо этого требуется учитывать особенности территориальных рынков труда. Одна и та же оплата может быть привлекательной в одном регионе и неконкурентоспособной в другом. Также важно создать систему, когда тот, кто напряженно и результативно трудится, находится в лучшем положении по сравнению с менее добросовестными и менее эффективными работниками.

Реализацию мер по повышению конкурентоспособности СГиМУ на рынке труда нельзя затягивать. Основные мероприятия по переводу на «эффективный контракт» специалистов, наиболее значимых для соответствующих отраслей, должны быть реализованы до конца 2015 года. По существующим оценкам, для такого перехода потребуется рост финансирования СГиМУ в объеме до 2,5 % ВВП.

5.2. Совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений

Внедрение новой системы оплаты труда (далее — НСОТ) было направлено на усиление ориентации на результативность и качество, однако вступление в действие закона № 83-ФЗ создало новую ситуацию, в которой пока не решены следующие проблемы:

³⁶ Переход на «эффективный контракт» предполагает меры по обеспечению эффективной занятости с учетом развития альтернативных рынков труда. В качестве ориентира можно считать, что для учителей в настоящее время эффективным контрактом считается оплата их труда на уровне среднего по экономике соответствующего региона.

— применимость подходов, предусмотренных новой системой оплаты труда, к автономным и «новым» бюджетным учреждениям³⁷;

— сохранения при переходе на финансирование государственных заданий мер по стимулированию коллективов, отдельных работников и руководителей СГиМУ, а также ведомственных систем оценки эффективности деятельности автономных и «новых» бюджетных учреждений, предусмотренных НСОТ.

Необходимо обеспечить поэтапное совершенствование системы оплаты труда в секторе государственных и муниципальных учреждений, увязав дальнейший рост заработной платы (а он должен быть весьма существенным) с оптимизацией занятости и резким усилением стимулирующего характера оплаты труда как на уровне учреждений, так и на уровне конкретных работников.

Предстоит внести уточнения, связанные с изменением типа учреждений бюджетного сектора, в такие основополагающие документы, регулирующие системы оплаты труда, как «Трудовой кодекс Российской Федерации», «Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений»³⁸, Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений³⁹ и Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений⁴⁰.

5.3. Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социальной сферы

Попытки решения проблем бюджетного сектора за счет увеличения его бюджетного финансирования в полной мере выявили проблему нехватки квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать выделяемые государством средства. Сейчас уже очевидно, что результативность расходов зависит, в том числе, от квалификации управленческих кадров, которую необходимо кардинально повышать.

Кадровый состав государственных и муниципальных учреждений, низкий уровень мотивации работников являются основными проблемами развития бюджетного сектора, поскольку от квалификации и мотивации кадров во многом зависит как качество оказываемых социально значимых услуг, а следовательно, и удовлетворенность деятельностью данных учреждений со стороны населения, так и эффективность расходования бюджетных средств.

Потребности в подготовке, переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров отраслей социально-культурной сферы определяются необходимостью обеспечить государственные и муниципальные учреждения квалифицированными управленцами, а также компенсировать естественное выбытие руководящих работников.

³⁷ Как видно из текста Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений, в нем не упомянуты автономные учреждения; также не раскрыт вопрос о порядке расчета и возможности использования субсидий на иные цели федеральным бюджетным учреждениям на цели стимулирования.

³⁸ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.08.2008 № 583.

³⁹ Утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14.08.2008 № 425н «Об утверждении Рекомендаций по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений».

⁴⁰ Утверждены решением трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10.12.2010 (протокол № 10).

По предварительным оценкам, для сектора государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы России в целом только для компенсации выбытия управленцев необходимо обеспечить подготовку не менее 5—6 % от современной численности административно-управленческого персонала, т. е. 75—90 тыс. человек в год. Представляется целесообразным осуществлять такую подготовку в университетах, открывая в них соответствующие магистерские программы (с установлением государственного задания на подготовку специалистов по управлению государственными и муниципальными учреждениями).

Помимо того, качественный рост квалификации управленческих кадров может быть обеспечен при условии охвата переподготовкой и повышением квалификации порядка 60 % численности административно-управленческого персонала. Если ставить такую задачу на период 2012—2015 гг., то за указанный период необходимо обеспечивать переподготовку и повышение квалификации примерно 15 % управленцев ежегодно, или по 225 тыс. человек в год.

6. Сценарии развития бюджетного сектора

Сценарии развития сектора оказания социально значимых услуг определяются, с одной стороны, динамикой ВВП в период 2011—2020 гг., долей бюджетных расходов на социально-культурную сферу в валовом внутреннем продукте, а с другой — глубиной и интенсивностью проводимых в ней реформ.

Всего рассматривается три сценария, которые условно можно назвать инерционным, стабилизационным и модернизационным.

6.1. Инерционный сценарий

Данный сценарий исходит из консервативного варианта экономического развития, обусловленного сравнительно низкой динамикой ВВП Российской Федерации в 2011—2020 гг., что не позволяет существенно увеличить в нем долю бюджетных расходов на социально-культурную сферу (она вырастет с 12,5 % ВВП в 2010 г. до 14,5 % в 2020 г.). В рамках данного сценария будут осуществляться уже запущенные институциональные преобразования внутри СГиМУ, прежде всего, реализация Федерального закона № 83-ФЗ. Доля автономных учреждений останется невысокой, в том числе на федеральном уровне (не более 10 % к 2015 г. и 15—20 % от общего числа учреждений СГиМУ к 2020 г.). Бюджетные средства будут в основном выделяться на текущую деятельность (а не на развитие). Вместе с тем будет продолжено финансирование приоритетных национальных проектов.

Заработная плата работников отраслей социально-культурной сферы по отношению к средней по экономике, хотя и вырастет (в образовании с 62 % в 2010 г. до 70—72 % в 2020 г., в здравоохранении с 69 % в 2010 г. до 80—85 % в 2020 г.), но недостаточно, чтобы предотвратить «отрицательный отбор» кадров в данную сферу и старение кадрового корпуса.

Качество социально значимых услуг в целом будет снижаться, одновременно произойдет углубление его дифференциации, что приведет к более быстрому падению качества для социально незащищенных групп населения.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на 1 гражданина Российской Федерации вырастет к 2020 г. в 2,9 раза в номинальном и в 1,6 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г. При этом, несмотря на выраженные демографические тенденции (старение населения), доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание в общем объеме бюджетных расходов на оказание

социально значимых услуг увеличится незначительно (с 33 и 31 % в 2011 г. до 34,5 и 32 % в 2020 г. соответственно).

В рамках инерционного сценария заметного роста предложения социально значимых услуг со стороны негосударственного сектора не произойдет.

6.2. Стабилизационный сценарий

Стабилизационный сценарий базируется на инновационном варианте экономического развития, который предполагает более быстрый рост ВВП Российской Федерации в период 2011—2020 гг. по сравнению с консервативным. В рамках данного сценария доля бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг вырастет в 2020 г. на 3,1 % по сравнению с 2010 г. При этом предполагается, что наиболее существенный рост данной доли произойдет до 2015 г. (на 2,5 %) с тем, чтобы обеспечить значительный рост заработной платы в отраслях социально-культурной сферы (до уровня «эффективного контракта»), переломить тенденцию «отрицательного отбора» кадров и стимулировать улучшение качественного состава работников государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социально значимые услуги населению. Существенные бюджетные средства будут использованы на повышение квалификации и переподготовку руководящего состава указанных учреждений. Это повлечет за собой переход значительной части учреждений в АУ, создание, в том числе на базе АУ, некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса (на федеральном уровне доля АУ и таких организаций в общем числе некоммерческих организаций с государственным участием составит не менее 40 % в 2020 г.). Вместе с тем относительная стабилизация доли бюджетных расходов на социально-культурную сферу в ВВП после 2015 г. не позволит в полной мере закрепить положительные тенденции.

Качество социально значимых услуг в целом стабилизируется, и создадутся условия для его роста, расширится доступ к более качественным услугам социально незащищенных групп населения, прежде всего в здравоохранении и социальном обслуживании, доля которых в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг возрастет соответственно с 33 и 30 % в 2011 г. до 36 и 33 % в 2020 г.

Вместе с тем, повышение качества услуг будет, тем не менее, не в полной мере удовлетворять потребности среднего класса несмотря на расширение перечня предоставляемых за бюджетные средства услуг. Частично компенсироваться указанная неудовлетворенность будет за счет развития ассортимента и повышения качества платных услуг, в том числе посредством роста предложения со стороны некоммерческого сектора и коммерческих организаций.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на 1 гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 3,4 раза в номинальном и в 1,85 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

6.3. Модернизационный сценарий

Модернизационный сценарий, как и стабилизационный, базируется на инновационном варианте экономического развития Российской Федерации и ориентирован на приоритетную поддержку социально-культурной сферы на уровнях Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов. По сравнению с 2010 г. доля расходов на оказание социально значимых услуг в ВВП вырастет на 3,9 % (на 6 % по сравнению с 2007 г.). Это позволит существенно улучшить кадровую ситуацию в СГиМУ и обеспечить за счет лучшего управления повышение эффективности бюджетных расходов в государственных и муниципальных учреждениях. Доля АУ

(а также некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса) в общем числе некоммерческих организаций с государственным (муниципальным) участием превысит 50 %, в том числе на федеральном уровне составит более 70 %. Сфера станет значительно более открытой для участия в ней НКО и коммерческих организаций.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на 1 гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 4 раза в номинальном и в 2,1 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

Заработная плата в государственных и муниципальных учреждениях социально-культурной сферы превысит среднюю по экономике, существенно укрепится их материально-техническая база, что позволит перейти к современным технологиям оказания социально-значимых услуг.

Рост ресурсной базы и повышение эффективности управления государственными и муниципальными учреждениями позволит обеспечить повышение качества социально значимых услуг, при этом существенно расширится доступ к качественным услугам социально незащищенных групп населения. С учетом демографических тенденций доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание повысится в 2020 г. в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально-значимых услуг до 37 и 34 %, соответственно, по сравнению с 33 и 30 % в 2011 г.

Деятельность государственных и муниципальных учреждений будет все более ориентироваться на удовлетворение потребностей различных социальных групп, расширяя предоставление востребованных ими услуг. Это позволит обеспечить удовлетворение быстро растущих потребностей среднего класса как в ассортименте услуг, так и их качестве. Значительную роль сыграет увеличение участия в этом процессе некоммерческого сектора, поддерживаемого государством (в том числе путем системного предоставления налоговых льгот), а также коммерческих организаций.

Перечень ключевых мер государственной политики по реформе бюджетного сектора в экономике

Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений

1. Разработка и принятие законопроекта, направленного на предотвращение угроз и рисков поворота реформы вспять и ее формального проведения, предусматривающего внесение изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений (ГК РФ, БК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об автономных учреждениях», Закон № 83-ФЗ, ряд отраслевых и иных законов).

2. Проведение мониторинга хода реформы и внесение корректировок в ход реформы по результатам мониторинга.

Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства

3. Совершенствование законодательства, регулирующего создание и деятельность НКО, в т. ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе».

4. Внесение в законодательство изменений по устранению неоправданных ограничений деятельности КО в социальной сфере.

5. Разработка и принятие (2013 г.) Правительством Российской Федерации концепции реформирования механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности.

6. Введение грантового финансирования оказания социально значимых услуг (работ), предоставляемого на конкурсной основе (в т. ч. разработка и принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»).

7. Формирование на основе конкретизации социальных гарантий и обязательств государства пакетов социально значимых услуг, включение их в законодательство в т. ч. с целью четкого отделения платных услуг от бесплатных и уточнения состава социальных обязательств государства с учетом потребностей отдельных групп населения.

8. Содействие потребителю в выборе поставщика социально значимых услуг, защита его интересов, в т. ч. реализация мер по обеспечению информационной открытости учреждений, привлечению к контролю качества услуг профессиональных сообществ и организаций потребителей, запрет недобросовестной рекламы социально значимых услуг.

9. Совершенствование налогового законодательства в части упорядочения налоговых льгот социально ориентированным НКО (прежде всего, созданным в форме некоммерческого общества).

10. Принятие законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ФЗ о целевом капитале.

11. Последовательное расширение сферы применения субсидирования организаций по факту оказания социально значимых услуг (субсидии включают все виды затрат).

12. Принятие ФЗ, регулирующего создание и деятельность корпоративных НКО с участием государства, муниципалитетов, бизнеса.

Развитие и совершенствование сети учреждений

13. Инвентаризация и оптимизация сети ГиМУ, предусматривающая в т. ч. присоединение «слабых» учреждений к более «сильным».

14. Внесение изменений в федеральное законодательство для обеспечения возможности интеграции (комплексирования) учреждений различных отраслей социальной сферы (а также межрегиональных и межмуниципальных учреждений) в комплексные государственные (муниципальные) учреждения.

15. Разработка и реализация федеральных программ (разделов программ), стимулирующих совершенствование сети массовых учреждений.

Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений

16. Переход на «эффективный контракт» с работниками ГиМУ с учетом особенностей региональных рынков труда и преодоление на этой основе «отрицательного отбора» и низкой мотивации работников ГиМУ.

17. Создание в университетах магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы.

18. Реализация широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке управленцев.

19. Введение образовательного кредитования в сочетании с субсидированием возврата кредитов при условии отработки по направлению (распределение не по принуждению, а на основе экономических стимулов).

«Дорожная карта» по реализации ключевых мер государственной политики по реформе бюджетного сектора в экономике

Направления/ меры	Мероприятия по реформированию бюджетного сектора		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
1. Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений	1. Разработка и принятие законопроекта, направленного на предотвращение угроз и рисков поворота реформы вспять и ее формального проведения, предусматривающего внесение изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений (ГК РФ, БК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об автономных учреждениях», Закона № 83-ФЗ, ряд отраслевых и иных законов). 2. Информирование общества о целях реформы.	1. Мониторинг реформы (1 этап, 2013 год: мониторинг освоения новых знаний работниками СГиМУ и хода реформы; 2 этап, 2014—2015 годы: мониторинг результатов реформы). 2. Информирование общества о ходе и результатах реформы. 3. Корректировка хода реформы по результатам мониторинга, предусматривающая внесение изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений. 4. Переход к финансированию услуг ГиМУ на основе единых (групповых) нормативов.	
2. Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства (ГЧП)	1. Совершенствование законодательства, регулирующего создание и деятельность НКО, в т. ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе». 2. Внесение в законодательство изменений по устранению неоправданных ограничений деятельности КО в социальной сфере.	1. Разработка и принятие (2013 г.) Правительством Российской Федерации концепции реформирования механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности. 2. Разработка и принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте», способствующего повышению эффективности бюджетных расходов за счет конкуренции государственных и муниципальных учреждений с негосударственными организациями. 3. Формирование на основе конкретизации социальных гарантий и обязательств государства пакетов социально значимых услуг, включение их в законодательство в т. ч. с целью четкого отделения платных услуг от бесплатных и уточнения состава социальных обязательств государства с учетом потребностей отдельных групп населения.	1. Последовательное расширение сферы применения субсидирования организаций по факту оказания социально значимых услуг (субсидии включают все

Направления/ меры	Мероприятия по реформированию бюджетного сектора		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
		<p>4. Содействие потребителю в выборе поставщика социально значимых услуг, защита его интересов, в т. ч. реализация мер по обеспечению информационной открытости учреждений, привлечению к контролю качества услуг профессиональных сообществ и организаций потребителей, запрет недобросовестной рекламы социально значимых услуг.</p> <p>5. Совершенствование налогового законодательства в части упорядочения налоговых льгот социально ориентированным НКО (прежде всего, созданным в форме некоммерческого общества).</p> <p>6. Принятие законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ФЗ о целевом капитале.</p>	<p>виды затрат).</p> <p>2. Введение грантового финансирования оказания социально значимых услуг (работ), предоставляемых на конкурсной основе.</p> <p>3. Принятие ФЗ, регулирующего создание и деятельность корпоративных НКО с участием государства, муниципалитетов, бизнеса.</p>
3. Развитие и совершенствование сети учреждений	1. Внесение изменений в федеральное законодательство для обеспечения возможности интеграции (комплексирования) учреждений различных отраслей социальной сферы (а также межрегиональных и межмуниципальных учреждений) в комплексные государственные (муниципальные)	<p>1. Инвентаризация и оптимизация сети ГиМУ, предусматривающая в т. ч. присоединение «слабых» учреждений к более «сильным».</p> <p>2. Разработка и реализация федеральных программ (разделов программ), стимулирующих совершенствование сети массовых учреждений.</p>	1. Завершение реализации федеральных программ, стимулирующих совершенствование сети массовых

Направления/ меры	Мероприятия по реформированию бюджетного сектора		
	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
	учреждения.		учреждений.
4. Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений	<p>1. Создание в университетах магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы.</p> <p>2. Подготовка широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке АУП учреждений.</p>	<p>1. Переход на «эффективный контракт» с работниками ГиМУ с учетом особенностей региональных рынков труда и преодоление на этой основе «отрицательного отбора» и низкой мотивации работников ГиМУ.</p> <p>2. Завершение (в основном) создания магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы.</p> <p>3. Реализация широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке управленцев.</p> <p>4. Введение образовательного кредитования в сочетании с субсидированием возврата кредитов при условии отработки по направлению (распределение не по принуждению, а на основе экономических стимулов).</p>	

Глава 23

Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

Основные выводы:

- *В 2000-х годах господствующей тенденцией в отношении центра с регионами и муниципальными образованиями стала нарастающая централизация. В результате финансовая и политическая централизация достигла критического уровня. Построение управленческой вертикали не оставило возможностей не только для построения отношений с субъектами Федерации на основе принципов федерализма, но и для развития местного самоуправления.*
- *Вместо проведения единой федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных структур. В этих условиях инициатива подавляется.*
- *Обращенное к регионам требование повысить результативность деятельности входит в противоречие с целью сохранения стабильности любой ценой и популистским удовлетворением запросов населения.*
- *Происходит деградация способности национальных элит действовать в интересах развития территорий. Резко ограничены вертикальные лифты: карьера определяется скорее лояльностью, чем способностями.*
- *Инерционный сценарий не позволит стране перейти к постиндустриальным форматам экономического развития. Реформирование системы федеративных отношений может быть радикальным или умеренным; обоим вариантам присущи определенные преимущества и риски.*
- *Необходима передача региональным органам власти делегированных с федерального уровня полномочий в качестве собственных. Целесообразно дерегулирование исполнения собственных полномочий региональными и муниципальными властями, резкое сокращение отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований перед федеральным центром. Должно быть ужесточено регулирование межбюджетных трансфертов, формализована процедура выделения бюджетных кредитов, изменена формула бюджетного выравнивания с целью уменьшения числа дотационных регионов и усиления подтягивания беднейших к среднему уровню.*
- *Необходимо создать условия для максимальной организационной и финансовой самостоятельности городов как центров экономического развития.*

1. Анализ ситуации, основные проблемы и вызовы

Централизация

В начале 2000-х годов тенденция к широкой самостоятельности муниципальных образований и особенно субъектов Федерации, индивидуализации их отношений с «центром» стала меняться на противоположную. Была усилена централизация финансовых ресурсов, урегулировано разграничение полномочий, проведена большая работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, ужесточена регламентация местного самоуправления.

На начальном этапе эти преобразования во многом были оправданы, хотя уже в их рамках ограничение автономии субнациональных органов власти во многих случаях было чрезмерным. Однако в дальнейшем, при нарастании данных тенденций:

- власти субъектов Федерации потеряли самостоятельность в выборе целей развития и средств их достижения, их деятельность стала детально регламентироваться на федеральном уровне. В частности, введена оценка деятельности региональных органов власти по сотням показателей;
- федеральное регулирование деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления стало менее стабильным и предсказуемым, вызывает существенные издержки на адаптацию к постоянным изменениям и предоставление отчетности;
- финансовая централизация достигла критического уровня, доля консолидированного бюджета РФ, остающаяся в распоряжении субнациональных органов власти для реализации полномочий субъектов РФ и решения вопросов местного значения составила в 2005 г. 45 %, а в 2010 г. — 37 %. Доля целевых межбюджетных трансфертов выросла с 24 % в 2005 г. до 63 % в 2010 г.;
- существенно снизилась прозрачность распределения межбюджетных трансфертов, усилился субъективизм в отношении распределения значительного объема бюджетных ресурсов. Так, доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в общей сумме межбюджетных трансфертов снизилась с 49 % в 2005 г. до 28 % в 2010 г.;
- федеральные органы власти реализуют крупные проекты в сфере компетенции субъектов Федерации и органов местного самоуправления, искажая тем самым принципы разграничения полномочий;
- возложение ответственности на глав регионов за исполнение и региональных, и муниципальных полномочий вкупе с предоставлением им разнообразных возможностей вмешиваться в формирование и деятельность органов местного самоуправления фактически привело к ликвидации самостоятельности муниципальных органов власти;
- построение управленческой вертикали не оставило возможностей для развития местного самоуправления. Практически не осталось вопросов местного значения, которые население решало бы самостоятельно.

Проблемы и вызовы

Основной целью подобных преобразований было обеспечение согласованности действий всех уровней власти в усилиях по обеспечению модернизации страны. Однако на практике последствия чрезмерной централизации и «вертикализации» отношений между различными уровнями власти носили в первую очередь негативный характер:

- вместо проведения единой взаимосвязанной федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных, в т. ч. контрольных, структур, загружены огромным объемом отчетности, отвлекающей от содержательной работы; вынуждены действовать в условиях мелочного регулирования и контроля, а иногда и силового прессинга;
- разрушение складывавшихся и отсутствие новых «правил игры» во власти, бизнесе, обществе в целом, разрыв между формальной и неформальной системой институтов приводят к запретительно высоким транзакционным издержкам любых проявлений самостоятельности и инициативы;
- основное противоречие федеральной политики в отношении региональных и муниципальных властей состоит в том, что, с одной стороны, требуется повышение результативности деятельности, рост эффективности бюджетных расходов; с другой — сохранение социальной стабильности любой ценой, максимальное удовлетворение запросов населения, в т. ч. популистских. Подобная несбалансированная позиция, наряду с ограничением самостоятельности в расходовании бюджетных средств, отсутствием мандата от населения и мелочным контролем, тормозит проведение любых серьезных реформ;
- постоянно воспроизводящиеся, по сути своей популистские требования сокращения управленческого аппарата и его удешевления, наряду с потерей содержательного компонента деятельности, приводят к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти, снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции;
- происходит деградация способности субнациональных элит действовать в интересах развития территорий (в результате падения квалификации и искажения мотивации). Одновременно наблюдается укрепление способности реализовывать собственные личные и узкогрупповые интересы на основе тесной связи власти, привилегированной части бизнеса и силовых структур;
- негативные процессы эволюции элит напрямую связаны с резким ограничением «вертикальных лифтов» в связи с тем, что возможности карьерного роста определяются не столько способностями, сколько успешным встраиванием в «вертикаль». Отсутствует социальный заказ на ярких, самостоятельных политиков, более того, подобные региональные и местные лидеры активно вытесняются из сферы публичной деятельности;

- подавление политического плюрализма приводит к тому, что общество не структурировано в соответствии с идеологическими и политическими программами. В нем нарастают националистические и популистские протестные настроения.

Ограничение самостоятельности и подавление инициативы региональных и местных органов власти, деградация субнациональных элит, отчуждение населения от власти и рост протестных настроений происходят в условиях, когда развитие конкурентоспособных территорий, обеспечение в них высокого качества жизни становятся ключевыми факторами современного экономического роста. В глобальном мире экономическое развитие определяется конкуренцией не только стран и регионов, но все в большей степени глобальных городов и агломераций — центров постиндустриальной экономики и инновационного развития.

Конкуренция осуществляется в первую очередь по параметрам качества городской среды, привлекательной для молодых, талантливых, креативных людей. Именно подобные центры становятся точками роста, где производится основной объем валового национального продукта развитых стран. Политическая и экономическая централизация, не оставляя возможностей творческой деятельности для талантливой молодежи и креативного класса в целом; не формируя четких «правил игры», обеспечивающих безопасность жизнедеятельности; не создавая стимулов и ресурсов для формирования комфортной жизненной среды в центрах экономического развития, ставит практически непреодолимые препятствия для перехода на новую модель экономического роста.

2. Сценарии

Развитие отношений между различными уровнями власти на период до 2020 г. может осуществляться по *трем основным сценариям*:

- 1) *инерционный* сценарий: дальнейшее нарастание процессов централизации;
- 2) *умеренно-реформаторский*: административная децентрализация и восстановление «правил игры» с постепенным возвратом к демократическим механизмам на всех уровнях власти, начиная с местного самоуправления;
- 3) *радикально-реформаторский* сценарий: первоочередная активизация процессов демократизации, в т. ч. немедленный возврат к выбору губернаторов, с восстановлением автономии каждого из уровней власти, широкой децентрализацией полномочий и финансов.

Инерционный сценарий

В рамках этого сценария:

- сохраняются детальное регулирование деятельности субнациональных органов власти, финансовая централизация, крупные общенациональные проекты в сфере компетенции субнациональных властей;

- продолжается/усиливается федеральная регламентация полномочий субнационального уровня;
- усиливается роль федеральных округов — на этом уровне все более концентрируются ресурсы и принятие стратегических решений;
- усиливается роль федеральных институтов развития;
- еще более ограничиваются возможности местного самоуправления. Базовой становится наиболее далекая от населения модель управления муниципальными образованиями (выборы главы муниципального образования из состава представительного органа, найм главы администрации с участием субъекта Федерации). По установленным «верху» критериям еще сильнее дифференцируется режим функционирования муниципальных образований, продолжают усиливаться возможности вмешательства субъекта Федерации в деятельность органов местного самоуправления;
- агломерации становятся способом централизации на региональном уровне процесса управления территориями муниципальных образований.

Данный сценарий имеет определенные преимущества. Он продолжает сложившийся курс, к которому уже адаптировались элиты и население. Он не добавляет политических рисков к существующим на настоящий момент, с которыми система до сих пор справлялась. Этот сценарий не требует жесткой институциональной ломки. В то же время в условиях подобного выбора:

- деградация системы будет нарастать, а ее способность решать позитивные задачи — еще более снижаться;
- «цена» сохранения статус-кво будет увеличиваться при более чем вероятном сокращении ресурсов для уплаты этой цены;
- продолжится эмиграция из страны наиболее активной, образованной, креативной части населения;
- города не смогут стать полноценными центрами постиндустриального, инновационного экономического развития;
- протестные настроения, в т. ч. в форме националистические, будут нарастать, что может привести к неконтролируемым политическим и социальным последствиям.

Очевидно, в условиях реализации данного сценария невозможно создать условия для перехода на новую модель экономического роста, стимулировать современные, постиндустриальные форматы экономического развития. Тем самым **данный сценарий не может быть предложен в качестве базового для реализации на период до 2020 года.**

Реформаторские сценарии

Выбор из оставшихся двух сценариев — **умеренно-реформаторского** и **радикально-реформаторского** — не столь очевиден. Реализуемые в их рамках меры направлены на решение следующих основных задач, общих для обоих сценариев.

- 1) Восстановление автономии каждого из уровней власти, его возможности самостоятельно определять цели собственного развития и средства их достижения, что предполагает:
 - резкое сокращение федерального воздействия на деятельность субнациональных властей;
 - ликвидацию промежуточных звеньев между конституционно закрепленными уровнями власти, стимулирование добровольной координации деятельности региональных и муниципальных властей;
 - повышение финансовой автономии каждого из уровней власти;
 - подотчетность и подконтрольность субнациональных властей в первую очередь населению соответствующих территорий, а не вышестоящим органам;
 - восстановление условий для местного самоуправления.

- 2) Усиление государственного управления пространственным развитием, создание условий для современного экономического роста на городских территориях, в рамках городских агломераций, что предполагает:
 - концентрацию объектов федеральной инфраструктуры в рамках основной полосы расселения, прекращение масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях;
 - усиление роли конкуренции территорий как стимула экономического роста;
 - обеспечение организационной и финансовой самостоятельности городов, их возможности адаптироваться к современным потребностям развития и мобилизовывать необходимые для этого ресурсы;
 - стимулирование и поддержку процессов пространственной трансформации территории: роста городских агломераций, свертывания обитаемого и экономического пространства на территориях интенсивной депопуляции и деградации человеческого капитала (с учетом особенностей отдельных регионов).

- 3) Максимальная стабильность, простота, прозрачность и предсказуемость «правил игры» в федеративных отношениях, включая межбюджетные, что предполагает:
 - существенное упрощение системы регулирования в целом и межбюджетных отношений в частности;

- нормативное урегулирование периодичности изменения законодательства по вопросам федеративных отношений, в т. ч. установление моратория на внесение изменений на определенный период;
- урегулирование процедурных моментов внесения изменений в законодательство по вопросам федеративных отношений, предусматривающих учет мнения субнациональных властей в данном процессе;
- существенное сокращение поля дискреционных решений.

Различия между сценариями определяются темпами проведения политических реформ, которые позволяют обеспечить легитимацию субнациональных органов власти не со стороны вышестоящих властей, а со стороны населения, и тем самым определяют темпы проведения комплекса всех других реформ. Без проведения политических реформ, предполагающих возврат к полноценным выборным механизмам на муниципальном и региональном уровнях, централизация как в формальных, так и в неформальных формах будет неизбежно воспроизводиться, и система будет эволюционировать обратно, в направлении инерционного сценария.

Радикально-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает, что в политической сфере одновременно:

- восстанавливаются выборы губернаторов;
- снимаются ограничения на восстановление реальной демократии на муниципальном уровне;
- создаются условия для реальной многопартийности, снимаются барьеры для осуществления волеизъявления населения, для обеспечения политического плюрализма в органах власти всех уровней;
- восстанавливается реальная свобода средств массовой информации.

Подобный вариант позволяет наиболее быстро и последовательно провести преобразования, решающие перечисленные выше основные задачи, и, более того, требует их полноценного проведения.

Реализация данного сценария потенциально способна существенно укрепить федеративные отношения, улучшить качество управления на местах и в некоторых случаях дать импульс социально-экономическому развитию территорий. Это связано со следующими факторами:

- общественный подъем, вызванный усилением демократических процессов, способен выдвинуть новых ярких «внесистемных» лидеров, что позитивно повлияет на качество регионального и муниципального управления;

- большой учет локальных особенностей, ориентация на потребности социума способны повысить эффективность политики субнациональных властей, перевести ее в более конструктивное русло;
- разнообразие региональных и муниципальных политик на различных территориях будет способствовать выделению «лучших практик», перенимание которых другими субъектами также может быть источником улучшения качества управления;
- конкуренция на региональном и местном уровнях за качество человеческого потенциала, бизнес-ресурсы, налоговую базу может позволить выявить ранее не задействованные резервы социально-экономического развития;
- возможно снижение эмиграционных настроений части активной молодежи.

В то же время в данном сценарии заложены существенные риски, связанные с теми деструктивными процессами в рамках элит и общества в целом, о которых говорилось выше.

Во-первых, достаточно велика вероятность того, что на волне протестных настроений на многих территориях к власти придут политики популистского и националистического толка, связанные с криминалом лидеры. Это не только не улучшит качество регионального управления, но в краткосрочной перспективе может привести к его дальнейшей деградации. Возможна также архаизация управления в ряде регионов, не сдерживаемая «модернистскими» усилиями центра.

Во-вторых, усиление субнациональных властей в условиях несформированности «правил игры», разделяемых основными «игроками», может привести к тому, что вместо ответственной политики стратегия региональных и местных властей будет заключаться в усилении требования дополнительных ресурсов от центра, которым будет практически невозможно противостоять. В результате основные усилия по-прежнему будут направлены на перераспределение ресурсов, а не на развитие потенциала территорий. Суть политики не изменится, могут измениться только доли различных игроков.

В-третьих, возможна активизация центробежных тенденций на территории страны, особенно со стороны некоторых регионов и макрорегионов.

Умеренно-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает более медленное и постепенное проведение преобразований, когда:

- в рамках сложившейся системы отношений между уровнями власти осуществляются меры, позволяющие установить и рационализировать «правила игры» и в определенной степени обеспечить статусное продвижение представителей элиты в соответствии с их способностями и талантами;
- подобные меры сопровождаются ограниченной демократизацией, осуществляющейся в первую очередь на муниципальном уровне;

- переход к комплексной демократизации, включая реальную многопартийность и выборность губернаторов, а также формирование полноценной фискальной автономии субфедеральных уровней власти происходит в рамках следующего политического цикла, когда новая институциональная среда в основных своих чертах сформировалась, а «навес» протестных настроений частично снят.

Муниципальный уровень наиболее предпочтителен для первоочередного восстановления демократических процессов по следующим причинам:

- на этом уровне выборы до сих пор сохранены (хотя во многих случаях носят чисто формальный характер), а механизмы вертикализации еще не приобрели такую устойчивость, как на региональном уровне;
- ущерб от возможного популизма на уровне муниципалитета, при прочих равных условиях, может быть меньше, чем на уровне региона;
- муниципальное сообщество более гомогенно, оформлено и более способно к самоопределению, чем региональное;
- учитывая более «приземленный» характер решаемых на уровне муниципалитета вопросов, дефекты некачественной и популистской политики проявляются быстрее.

По сравнению с радикально-реформаторским сценарием данный сценарий обладает определенными потенциальными **преимуществами**.

Во-первых, он более постепенен и позволяет системе шаг за шагом адаптироваться к новым условиям.

Во-вторых, он более управляем, — есть возможность влиять на темпы и глубину реформ в зависимости от складывающихся внутренних и внешних условий, вовремя корректировать ошибки.

В-третьих, несмотря на заложенный в нем конфликтный потенциал, он в меньшей мере формирует угрозу целостности государства.

В то же время этот сценарий не свободен от существенных **рисков**.

С одной стороны, возникает вопрос о субъекте, заинтересованном в реализации данного сценария. Для того чтобы существующая элита взяла на себя ответственность за подобные преобразования, значительно меняющие «правила игры» в обществе в направлении ущемления ее собственных краткосрочных узкогрупповых интересов, ее мотивация должна существенно поменяться:

- элита должна объединиться вокруг системы норм и ценностей, существенно отличающейся от сложившейся;
- элита должна быть достаточно целеустремленной и последовательной в осуществлении преобразований на протяжении достаточно длительного времени

(стабильность и предсказуемость «правил игры» — ключевая предпосылка успеха данного варианта политики);

- необходимо отказаться от ориентации на социальную стабильность как высший приоритет в проведении политики всех уровней власти и рассматривать социальный конфликт (естественно, не в экстремальных формах) как стимул и необходимую плату за проведение преобразований.

Если подобные фундаментальные изменения не произойдут, данный сценарий может выродиться в чисто бюрократический процесс, носящий декоративный характер и фактически маскирующий продолжение инерционного сценария со всеми свойственными ему рисками.

С другой стороны, существует опасность, что в рамках данного сценария реализуется значительная часть рисков радикально-реформаторского сценария без его преимуществ. Это заставит заплатить еще большую цену за преобразования и породит еще более серьезное социальное напряжение, чем при реализации радикального сценария.

И умеренно-реформаторский, и радикально-реформаторский сценарии при их последовательном проведении способны создать условия для современного экономического роста. В то же время риски реализации обоих сценариев достаточно высоки. Выбор между ними должен быть результатом политического решения.

3. Предлагаемые меры

Меры по реализации умеренно-реформаторского и радикально-реформаторского сценариев, как и решаемые в их рамках основные задачи, различаются не по содержанию, а по темпам и последовательности их практического воплощения. Применительно к *умеренно-реформаторскому сценарию* ряд ключевых мер разделен на два этапа, связанных с темпами осуществления демократизации.

В рамках *радикально-реформаторского сценария*, когда время осуществления демократических преобразований на региональном и муниципальном уровне совпадает, меры первого и второго этапа могут осуществляться единовременно либо последовательность их осуществления определяется в ходе переговоров между самостоятельными политическими субъектами, относящимися к разным уровням власти.

Политические меры

1 этап. Усиление демократии на уровне местного самоуправления:

- 1) исключение из федерального законодательства всех положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов и системы управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной

системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т. п.);

- 2) для борьбы с неформальным давлением региональных властей против прямых выборов глав муниципальных образований возможно на один избирательный цикл сделать прямые выборы глав МО обязательными;
- 3) упрощение процедуры организации и усиление роли местных референдумов и сходов граждан, предоставление права местным сообществам решать на местном референдуме (сходе) любые вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления;
- 4) упрощение процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления по инициативе населения.

2 этап. Возврат к выборности губернаторов.

Меры структурного характера

- ликвидация Федеральных округов;
- стимулирование добровольных объединений субъектов Федерации для решения задач стратегического развития.

Регулирование разграничения полномочий и финансовых ресурсов

1 этап.

- 1) Базово существующее **разграничение полномочий** сохраняется⁴¹. В него вносятся следующие изменения:
 - передача региональным органам власти с федерального уровня части делегированных полномочий, исполняемых на постоянной основе, в качестве собственных (более подробно см. таблицу в Приложении);
 - передача с муниципального на региональный уровень власти вопросов муниципального здравоохранения;

⁴¹ Можно привести следующие основные аргументы в пользу сохранения существующего разграничения полномочий в рамках 1 этапа:

- за последние годы изменение полномочий уровней власти происходило постоянно, что внесло существенный вклад в разрушение «правил игры» в системе управления, стабильность сейчас представляется важнее «правильности» в разграничении полномочий;
- в условиях деградации элит резкие изменения в разграничении полномочий и финансовых ресурсов могут не привести к позитивным эффектам, но усилить передел «сфер влияния» там, куда перемещаются более крупные «куски бюджетного пирога»;
- при существующей степени централизации принятия решений само по себе разграничение полномочий во многом является иллюзией: большинство вопросов регулируется с федерального уровня, тем самым становится практически невозможно оценить реальную эффективность исполнения полномочий тем или иным уровнем власти.

- закрепление за уровнем местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер поддержания правопорядка;
- возможно — разделение вопросов местного значения на обязательные и добровольные.

На этом этапе возможна также передача субъектам Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными подразделениями федеральных органов власти, в частности, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по труду и занятости. Однако в целом проблема неэффективности системы территориальных подразделений федеральных органов власти связана не с неадекватным разграничением полномочий, а с несовершенством структуры управления на федеральном уровне. Тем самым ее решение требует в первую очередь преобразований именно в данной сфере: некоторые органы могут быть ликвидированы (например, с передачей их функций общественным организациям), объединены либо часть функций может быть передана на аутсорсинг.

После внесения данных изменений устанавливается мораторий на внесение дальнейших изменений в разграничение полномочий между уровнями власти на среднесрочный период.

2) Децентрализация обеспечивается в первую очередь в результате:

- дерегулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, ревизии всей системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, в т. ч. ГОСТов, СанПинов и т. п., в направлении минимизации подобного регулирования и приближения его к реальным условиям, в которых происходит оказание региональных и муниципальных услуг;
- резкого сокращения требований к предоставлению отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечения открытости и доступности запрашиваемой информации открытого характера;
- прекращения крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, реализации федеральных приоритетов через механизм широкоцелевых субсидий (см. ниже);
- радикального ограничения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень после закрепления значительной части передаваемых на настоящий момент полномочий в качестве собственных региональных.

3) Принимаются следующие меры по повышению финансовой автономии региональных и местных органов власти:

- налог на прибыль полностью передается субъектам Федерации;
- расширяются полномочия субъектов Федерации в регулировании налогообложения имущества организаций, отменяется федеральное регулирование ставки данного налога;
- за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, после введения налога на бизнес-недвижимость он также частично закрепляется за местным уровнем;
- расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость (возможность выбора из установленного на федеральном уровне меню оценки налоговой базы, свободное установление ставки), ставки налогов на малый бизнес, экологических платежей (сохраняется фиксация нижней границы, не регулируется верхняя);
- местным органам власти предоставляется право администрирования местных налогов с возможностью делегировать данное право на федеральный уровень;
- сохраняются неизменными установленные на федеральном уровне отчисления в местные бюджеты от НДФЛ, несмотря на централизацию полномочий в сфере здравоохранения; при этом сохраняется уплата НДФЛ по месту работы;
- отменяются установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам;
- усиливается локализация налога на прибыль (за счет уплаты налога не по месту нахождения обособленных подразделений, а по месту нахождения основных фондов);
- отменяется государственное регулирование налогообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил налогообложения.

2 этап.

- 1) По истечении периода моратория на основании накопленного опыта принимается решение о целесообразности перераспределения полномочий между уровнями власти. В частности, рассматривается вопрос о передаче на местный уровень в полном объеме полномочий в сфере организации дошкольного, общего и дополнительного образования. Это позволило бы закрепить за местными бюджетами дополнительные налоги: бизнес-недвижимость полностью, НДФЛ в большем объеме.

- 2) Рассматривается вопрос о введении механизма договорного делегирования полномочий, предусматривающего согласие двух сторон (Федерации и региона, региона и муниципалитета).
- 3) Рассматривается вопрос о расширении полномочий региональных органов власти в регулировании налогообложения прибыли (сохраняется фиксация нижней границы налоговой ставки, не регулируется верхняя) и подоходного налога с целью усиления их финансовой автономии, а также об администрировании региональных налогов на уровне субъектов Федерации.
- 4) Рассматривается вопрос о предоставлении муниципальным образованиям права устанавливать налоги и целевые сборы, не предусмотренные федеральными нормативными актами.

Меры по регулированию межбюджетных трансфертов

1 этап

- 1) Ужесточение регулирования межбюджетных трансфертов в Бюджетном кодексе. Исключение из перечня дотаций любых иных видов дотаций, кроме дотаций на выравнивание и дотаций, выделяемых в рамках антикризисной политики. Включение положения, согласно которому дотации на выравнивание (ФФПР) должны составлять не менее 50 % всей суммы межбюджетных трансфертов (без учета субсидий на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий).
- 2) Прекращение распределения доходов от акцизов между субъектами РФ на основании непрозрачных специальных критериев. Направление эквивалента общей суммы распределяемых таким образом средств в ФФПР (на дотации на выравнивание).
- 3) Изменение формулы бюджетного выравнивания с целью исключения ряда регионов из числа получателей дотаций и усиления подтягивания беднейших: на завершающем этапе выравнивания бюджетная обеспеченность регионов подтягивается не до среднероссийского, а до более низкого уровня (80 % от среднероссийского).
- 4) Резкое сокращение объема субвенций в результате радикального сокращения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень, сэкономленные средства при этом используются для увеличения ФФПР (на дотации на выравнивание).
- 5) Концентрация всех субсидий субъектам Федерации в одной региональной программе. Сведение субсидий к следующим типам:
 - Субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых Федерацией крупных проектов. В первую очередь это проекты, связанные с

воздействием на систему расселения — поддержка крупных агломераций, содействие свертыванию системы расселения на периферии⁴².

- Субсидии на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий.
- Широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты Федерации и распределяемые по четко установленной формуле.

Применительно к широкоцелевым субсидиям предусматривается следующий механизм регулирования. Перечень направлений софинансирования за счет широкоцелевой субсидии утверждается на федеральном уровне на 3—5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений софинансирования. По каждому направлению профильным отраслевым федеральным ведомством формулируются условия предоставления данных средств субъектам РФ.

Выбор конкретных направлений и пропорции использования консолидированной субсидии по каждому направлению из утвержденного на федеральном уровне перечня определяются региональными властями самостоятельно. Консолидированную субсидию предлагается распределять между всеми субъектами Федерации на основании единой формулы с учетом бюджетной обеспеченности регионов, при этом прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из фонда финансовой поддержки регионов.

6) Формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов. Использование данного инструмента исключительно:

- для реализации крупных проектов, финансируемых на конкурсной основе за счет средств федерального бюджета (наряду с субсидиями, для окупаемых проектов);
- в рамках антикризисной политики (наряду с дотациями).

Предоставление региональным и местным органам власти права использовать казначейские кредиты для поддержания ликвидации текущих кассовых разрывов.

7) Стимулирование регионов к созданию резервных фондов. В качестве стимулов могут использоваться следующие инструменты:

- первоочередная поддержка регионов, имеющих резервные фонды, в условиях кризиса;
- смягчение ограничений на региональные и муниципальные заимствования.

8) Для дальнейшего выравнивания стартовых условий конкуренции регионов возможна реализация таких мер, как введение регионального отрицательного

⁴² Подробные проекты возможно также осуществлять через институты развития. И тот, и другой вариант имеет свои достоинства и риски.

трансферта и централизация НДС на природные алмазы. Однако подобные меры противоречат общему вектору движения в направлении децентрализации.

Оценка финансовых последствий комплекса мер, предлагаемых в сфере налоговой политики и межбюджетных отношений в рамках 1-го этапа, содержится в Приложении.

2 этап.

Отказ от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации — муниципальное образование», фиксация в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации.

Меры по регулированию местного самоуправления

1 этап.

- 1) Создание условий для максимальной организационной самостоятельности городов, их превращения в городские округа:
 - для городских поселений численностью более 100 тыс. человек автоматическая трансформация в городские округа, если референдум не высказался против;
 - для более мелких городов — возможность трансформации в городские округа по решению референдума, проведение которого обязательно.
- 2) Стимулирование обеспечения бездотационности региональных столиц и других крупных городов на региональном уровне, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
- 3) Снятие существующих законодательных ограничений на развитие межмуниципальной кооперации. Стимулирование межмуниципальной кооперации, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
- 4) Формирование полноценной муниципальной статистики.
- 5) Повышение качества муниципальных руководителей и служащих, предъявление квалификационных требований к наемным управляющим при реализации соответствующих моделей муниципального управления.

2 этап.

Изменение законодательства о местном самоуправлении, в соответствии с которым на федеральном уровне определяются вопросы местного значения, организационные и финансовые основы местного самоуправления в целом; передача на уровень субъектов Федерации регулирования территориальных основ местного самоуправления,

распределения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями местного самоуправления (если таковые будут предусмотрены региональным регулированием).

При этом за городскими округами, которые формируются в соответствии с указанными выше мерами, закрепляется полный объем полномочий и источников финансирования, предусмотренных федеральным законодательством. Закрепление за ними региональных нормативов налоговых отчислений и выделение им межбюджетных трансфертов остается в компетенции субъектов Федерации.

Меры пространственной политики

Необходимо разработать Стратегию пространственного развития России, основанную на следующих принципах:

- стимулирование развития инфраструктуры тех территорий, где концентрируется население;
- инфраструктурная поддержка городских территорий, подтвердивших на практике свою способность быть центрами образования, науки, экономического развития; отказ от искусственного формирования «точек роста» в местах интенсивного оттока населения;
- развитие транспортных «коридоров», связывающих крупнейшие города страны;
- минимизация негативного влияния решений о размещении объектов федеральной инфраструктуры на конкуренцию регионов, облегчение доступа к данным объектам инфраструктуры из соседних регионов;
- «управляемое сжатие» периферийных территорий, политика которого включает стимулирование мобильности населения, оптимизацию сети бюджетных услуг, развитие локальных центров, обеспечивающих население окружающих территорий базовыми услугами, в том числе мобильными, адаптацию системы социальной защиты населения;
- отказ от осуществления масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях, за исключением ограниченной поддержки отдельных высокоприбыльных сырьевых проектов, реализуемых бизнес-структурами.

Стратегия должна предусматривать:

- правила и процедуры определения приоритетов при размещении объектов федеральной инфраструктуры (так, применительно к транспортной инфраструктуре необходимо учитывать размер агломерации, а также готовность региональных и муниципальных властей, бизнеса поддерживать развитие федеральной инфраструктуры региональными и местными проектами, позволяющими получить дополнительный эффект; при размещении международных аэропортов целесообразно предусматривать скоростное сообщение с центрами соседних регионов);
- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны при формировании транспортных тарифов;

- меры по возрождению малой авиации в труднодоступных территориях, за пределами основной полосы расселения.

Предложения по перераспределению полномочий, являющихся переданными на региональный уровень и финансируемых за счет субвенций

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Составление (изменение и дополнение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий по подготовке проведения статистических переписей	Оставить субвенцию
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Оставить субвенцию
Государственная регистрация актов гражданского состояния	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие
Организация, регулирование и охрана водных биологических ресурсов	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Осуществление отдельных полномочий в области водных отношений	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Реализация отдельных полномочий в области лесных отношений	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов)	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства в области образования	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения	Передать как собственное полномочие
Осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области охраны здоровья граждан	Отказаться от делегирования, передав межтерриториальному контролирующему органу (не ФФОМС)
Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий	Передать как собственное полномочие

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты и льготы с учетом нуждаемости в объеме, определенном субъектом РФ
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	
Обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»	
Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	
Государственные единовременные пособия и ежемесячные денежные компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений	Передать в систему ОМС
Выплаты инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты и льготы с учетом нуждаемости в объеме, определенном субъектом РФ
Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан	
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие
Перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений	Передать как собственное полномочие (платить должен тот субъект, из которого самовольно ушел ребенок)

Оценка последствий предлагаемых мер в сфере налогообложения и межбюджетных отношений

Вариант 1.

1. Передача 2 % налога на прибыль регионам.
2. Передача следующих делегированных полномочий в качестве собственных регионам (перечень № 1):
 - составление (изменение и дополнение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации;
 - государственная регистрация актов гражданского состояния;
 - осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий;
 - реализация отдельных полномочий в области лесных отношений;
 - осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания;
 - охрана и использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
 - охрана и использование объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов);
 - осуществление полномочий Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства в области образования;
 - осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения;
 - обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий;
 - перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений.
3. Отмена всех дотаций, кроме выравнивающих.
4. Изменение формулы ФФПР — пропорциональное выравнивание до 80 % от среднероссийской бюджетной обеспеченности (в результате число бездотационных регионов увеличивается с 12 до 25).

5. Распределение 50 % субсидий по единой формуле (подушевое финансирование с пропорциональным выравниванием до 150 % от среднероссийской бюджетной обеспеченности), оставшиеся 50 % расходуются на проекты (агломерации и оптимизация системы расселения на периферии).

Основные требования:

- 1) Объем ФФПР не менее 50 % общего объема МБТ.
- 2) Объем доходов КРБ в результате реформы не меняется (изменяется лишь его структура).

Условия расчетов: расчеты проводятся в ценах 2010 г. по усредненным данным за 2006—2010 гг.

Таблица 1

Бюджетные последствия реализации варианта 1

	До реформы			После реформы			Прирост, %
	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	
1. Налоговые доходы КРБ (без учета отрицательного МБТ)	4 558	10,14	70,2	4 845	10,78	74,59	6,3
2. Дотации (всего)	503	1,12	7,7	476	1,06	7,3	-5,3
2.1. ФФПР	378	0,84	5,8	476	1,06	7,3	26,4
3. Субсидии	332	0,74	5,1	150	0,34	2,34	-54,8
3.1. Консолидированная субсидия	-	-	-	75	0,17	1,17	-
3.2. Субсидии на реализацию проектов по реорганизации пространства	-	-	-	75	0,17	1,17	-
4. Субвенции	260	0,58	4,0	182	0,41	2,8	-30

Вариант 2

Все меры, предусмотренные вариантом 1 + передача следующих делегированных полномочий в качестве собственных регионам (перечень № 2):

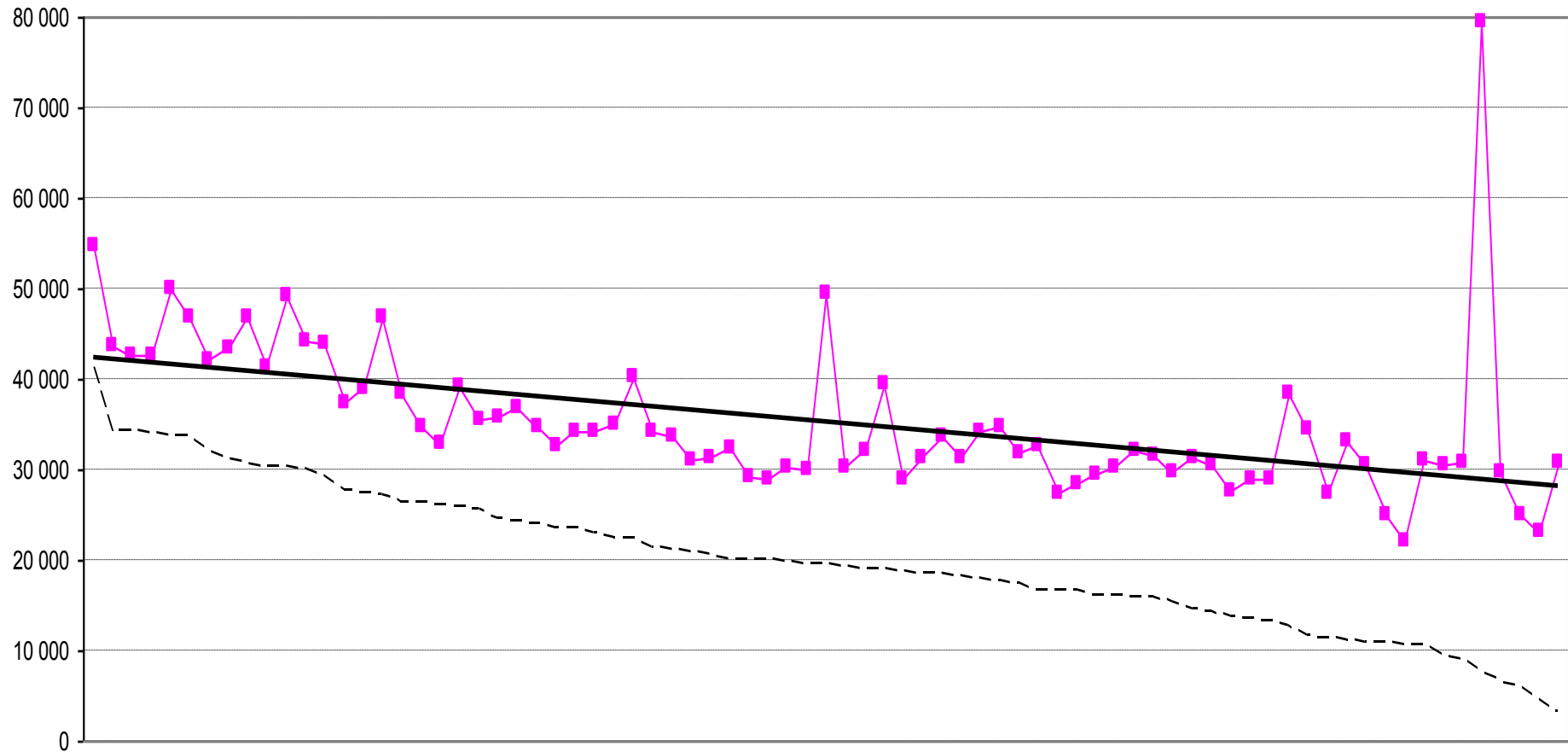
- оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан;
- обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»;
- выплата инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью;
- выплата единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Таблица 2

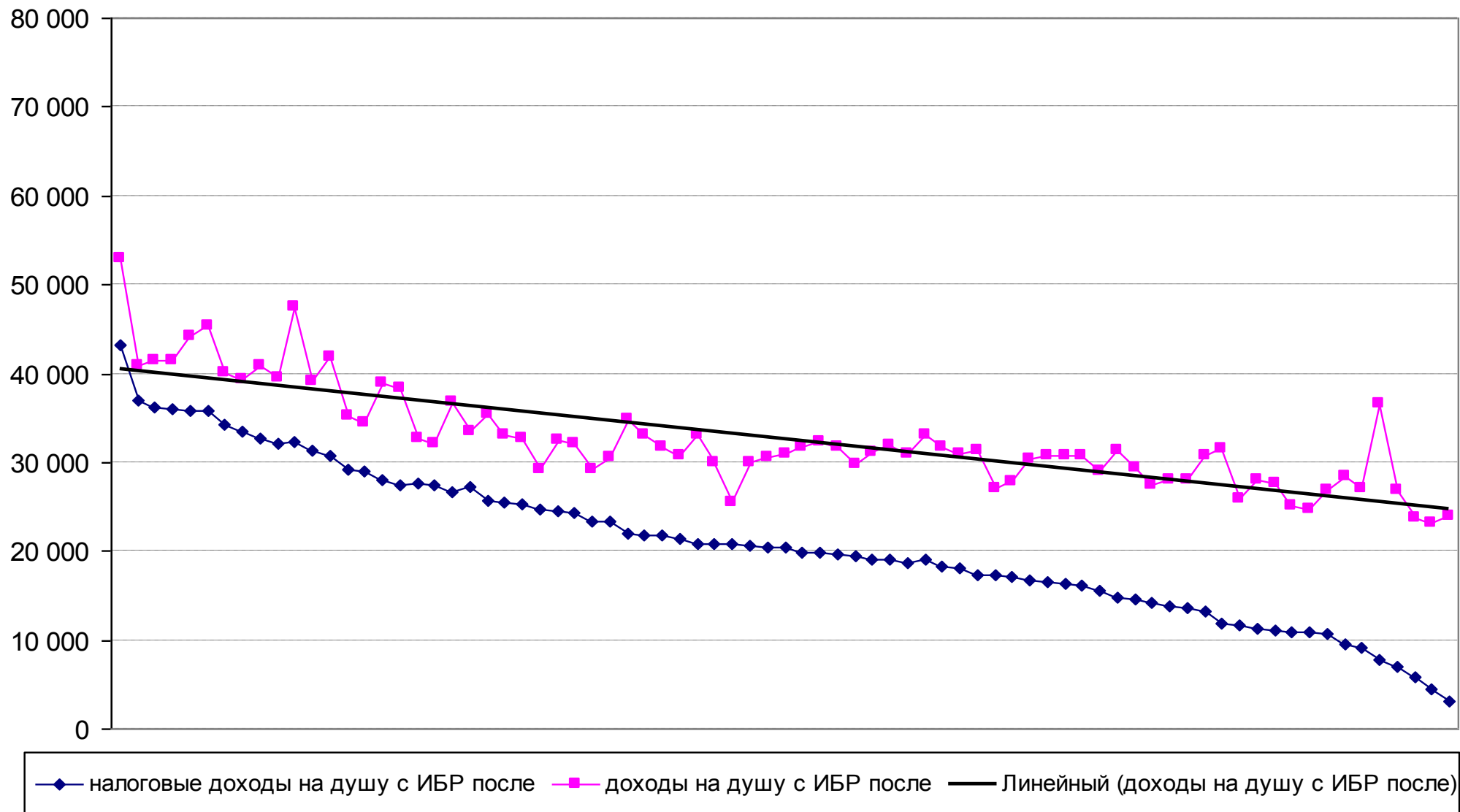
Бюджетные последствия реализации варианта 2

	До реформы			После реформы			Прирост, %
	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	
1. Налоговые доходы КРБ (без учета отрицательного МБТ)	4 558	10,14	70,2	4 845	10,78	74,59	6,3
2. Дотации (всего)	503	1,12	7,7	476	1,06	7,33	-5,4
2.1. ФФПР	378	0,84	5,8	476	1,06	7,33	25,9
3. Субсидии	332	0,74	5,1	254	0,57	3,91	-23,5
3.1. Консолидированная субсидия	-	-	-	127	0,28	1,96	
3.2. Субсидии на реализацию проектов по реорганизации пространства	-	-	-	127	0,28	1,96	
4. Субвенции	260	0,58	4,0	78	0,17	1,20	-70,0

До реформы без Москвы, Санкт-Петербурга, Тюмени с округами



После реформы без Москвы, Санкт-Петербурга, Тюмени с округами (вариант 2)



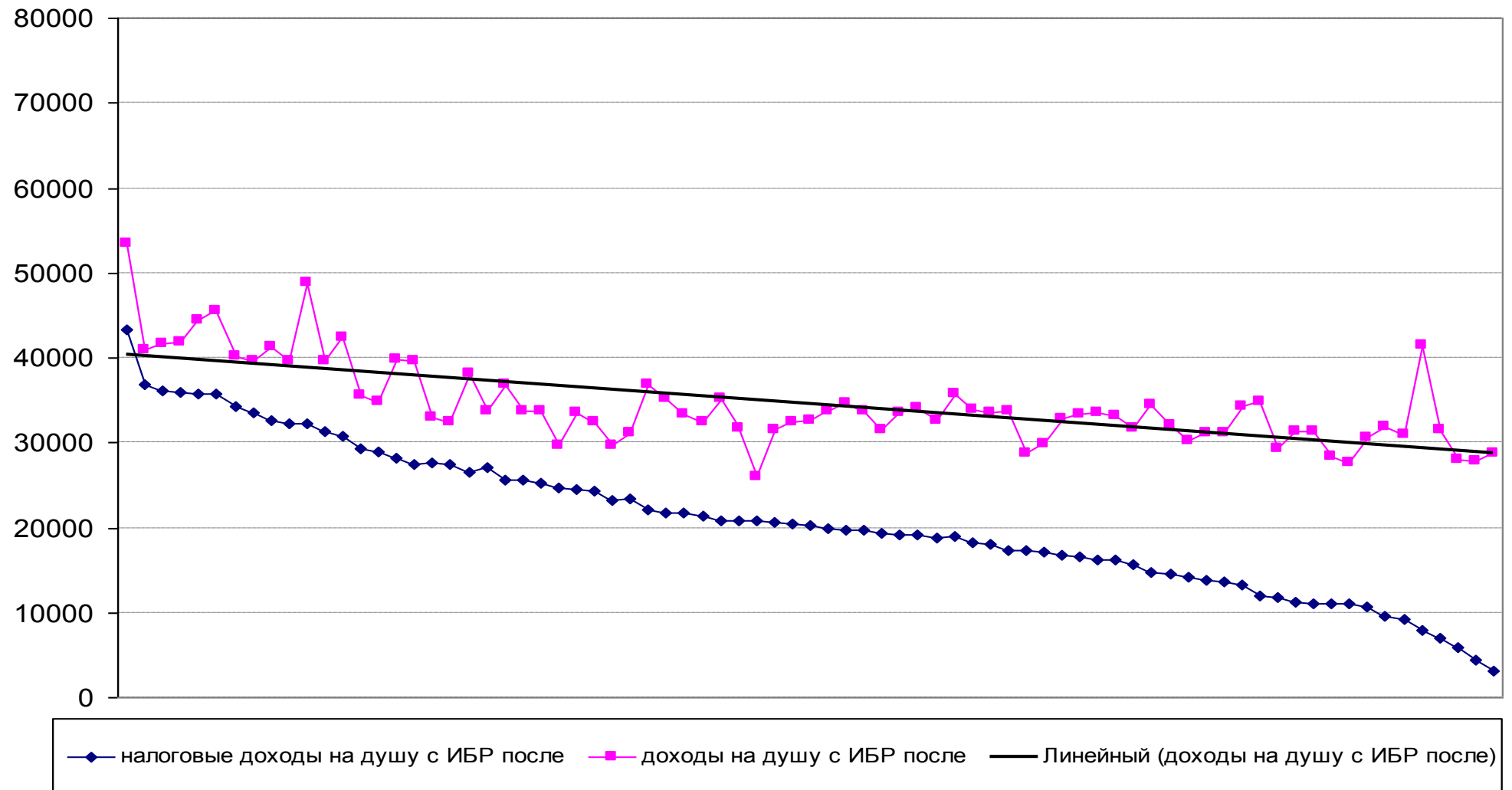
Вариант 3

Все меры, предусмотренные вариантом 2 + введение отрицательного трансферта:

Таблица 3**Бюджетные последствия реализации варианта 3**

	До реформы			После реформы			Прирост, %
	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	
1. Налоговые доходы КРБ	4 558	10,14	70,2	4 845	10,78	74,59	+6,3
2. Отрицательный трансферт	-	-	-	235	0,52	3,62	
2. Дотации (всего)	503	1,12	7,7	614	1,37	9,45	+22,1
2.1. ФФПР	378	0,84	5,8	614	1,37	9,45	+62,4
3. Субсидии	332	0,74	5,1	352	0,78	5,42	+6,0
3.1. Консолидированная субсидия	-	-	-	176	0,39	2,71	
3.2. Субсидии на реализацию проектов по реорганизации пространства	-	-	-	176	0,39	2,71	
4. Субвенции	260	0,58	4,0	78	0,17	1,20	-70,0

После реформы без Москвы, Санкт-Петербурга, Тюмени с округами (вариант 3)



Раздел VI

Внешний контур развития

Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры.

Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве.

Глава 24

Международная позиция России: экономические ориентиры

Основные выводы

- *Фундаментальными факторами развития мировой экономики в период 2012—2020 гг. станут продолжение процессов глобализации в сочетании с усилением регионализации, повышение инновационной и инвестиционной активности на развивающихся рынках и относительно слабый экономический рост в развитых странах. В среднесрочной перспективе не исключены экономическая рецессия, углубление долговых проблем экономик еврозоны и США, а также дальнейшая коррекция на мировых фондовых рынках. Темпы экономического роста в основных странах ОЭСР будут ниже, а в крупнейших развивающихся государствах — выше, чем в России.*
- *К концу периода императивы повышения эффективности механизмов глобального и национального регулирования с неизбежностью вызовут трансформацию как мировой, так и национальных моделей экономического роста, в рамках которой растущая открытость экономик будет сочетаться с усилением системного надгосударственного контроля процессов глобализации.*
- **Основные риски для России** связаны с:
 - усилением новых центров силы, в частности, Китая, завоевывающего доминирующие позиции на товарных рынках, в том числе и «традиционно российских», а также новых, технологически сложных, что чревато дальнейшим углублением сырьевой направленности российского экспорта;
 - назревающим изменением парадигмы мирового энергетического развития, кардинально меняющим динамику спроса и уровня цен на сырьевые товары российского экспорта: продолжается рост мировой добычи природных ресурсов (в т. ч. энергоносителей) и снижение их удельных затрат на единицу мирового ВВП, расширяется использование нетрадиционных и альтернативных источников энергии, что ограничивает потенциал дальнейшего роста доходов от экспорта сырья;
 - усилением т. н. «голландской болезни», при которой повышение обменного курса вследствие роста экспорта природных ресурсов ведет к снижению конкурентоспособности обрабатывающих отраслей: благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура на рынках сырья может привести к дальнейшему сокращению потенциала несырьевого экспорта.
- *Необходима коррекция географических приоритетов внешнеэкономической политики. Должна быть сформирована и переведена в практическую плоскость многоуровневая система форматов взаимодействия, направленных на:*
 - *углубление интеграции с приоритетными партнерами в СНГ (движение от Таможенного союза к Единому экономическому пространству и Евразийскому экономическому союзу), привлечение других стран к*

позапанной взаимовыгодной интеграции, позиционирование создаваемого экономического союза в мире как самостоятельного интеграционного ядра;

- *интеграцию с ЕС, движение к формированию зоны свободной торговли (в формате ЗСТ+) между Таможенным союзом и ЕС;*
- *заключение преференциальных соглашений с рядом стран АТР, присоединение к многосторонним переговорам о создании зоны свободной торговли в регионе.*

1. Тенденции развития мировой экономики

Начавшийся в 2008 г. экономический кризис привел к резкому обострению проблем, связанных с позиционированием России в мировой экономике. Несмотря на масштабные антикризисные программы глубина экономического спада в России оказалась рекордной среди стран «Большой восьмерки» и БРИКС. Следствием кризиса стало фактическое свертывание процессов диверсификации. Доля трех основных товаров российского экспорта (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ) увеличилась с 61,7 % в 2007 г. до 65,5 % в январе — сентябре 2011 г. **Кризис усилил зависимость страны от сырьевого (в первую очередь топливно-энергетического) сектора**, в то время как обрабатывающие производства значительно пострадали от снижения внутреннего и внешнего спроса, падения доступности инвестиционных ресурсов. Несмотря на значительные усилия государства инновационные процессы по-прежнему не активизированы, поскольку неблагоприятный инвестиционный климат, низкий (1—3 года) горизонт бизнес-планирования не мотивируют компании к реализации долгосрочных инновационных проектов даже при наличии финансовых ресурсов.

Таким образом, по ключевым направлениям улучшения международного позиционирования страны, сформулированным в прежней Концепции долгосрочного развития до 2020 г.: динамичное развитие и диверсификация экономики, рост ее инновационной составляющей — за прошедшие годы произошел реальный регресс.

Ситуация усугубляется тем, что **интересы России практически не учитываются при регулировании глобальных экономических процессов** — Россия так и не стала полноценным членом «Большой восьмерки» (где она до сих пор не участвует в обсуждении наиболее важных экономических вопросов), в «Большой двадцатке» де-факто заняла роль наблюдателя. Активизация интеграционных процессов на постсоветском пространстве позволила продвинуться в формировании Таможенного союза и основ Единого экономического пространства, но эти процессы в основном лежат в политической плоскости без явных экономических эффектов от интенсивной интеграции.

В условиях ограниченных возможностей влияния России на мировое развитие, ее международные позиции в период до 2020 года будут определяться противоречивыми внешними условиями политического и экономического развития крупных стран и регионов мира. К их числу следует отнести продолжение тенденций глобализации рынков товаров, услуг и капиталов, рост мировой экономики главным образом за счет Китая, Индии и других развивающихся экономик, а также сохранение региональных дисбалансов в торговой и финансовой сферах. Ключевые тенденции роста мировой экономики в период 2011—2020 г.:

- *в краткосрочной перспективе* (до 2015 г.) — преодоление последствий глобального кризиса и восстановление функционирования международных финансовых рынков на основе коррекции глобальных норм их регулирования;
- *в долгосрочной перспективе* (до 2020 г.) — более устойчивый рост на основе ускорения научно-технического прогресса (НТП) в сочетании с опережающим ростом внешних рынков по сравнению с внутренними (мировая торговля растет быстрее мирового ВВП, мировые инвестиции растут быстрее мировой торговли).

Темпы роста мирового ВВП в период 2012—2020 гг. (по паритету покупательной способности национальных валют) с высокой вероятностью составят 4,0—4,4 % в год, что выше ожидаемых для России. При этом в странах ОЭСР эти темпы будут ниже, а в крупнейших развивающихся государствах — выше, чем в России.

2. Ключевые внешние вызовы для российской экономики

Основные внешние риски для России связаны со следующими факторами:

- усиление новых центров экономической силы, в частности, Китая, завоевывающего доминирующие позиции на товарных и финансовых рынках;
- рост инновационной активности, обеспечивающей постоянную структурную перестройку хозяйства и повышение качества жизни, решение социальных и экологических проблем как в развитых, так и в развивающихся странах;
- замедление темпов роста в основных странах — торговых партнерах, что ведет к падению спроса на товары российского экспорта;
- потеря позиций на региональных рынках энергетических товаров как из-за обострения конкуренции на мировых рынках энергетического сырья и других ресурсов, экспортируемых Россией, так и из-за изменения парадигмы глобального энергетического развития.

Степень остроты перечисленных рисков с точки зрения влияния на российскую экономику усиливается за счет их взаимных связей.

2.1. Основные риски для России, связанные с появлением новых «центров силы», обусловлены *ростом экономического потенциала и международного статуса Китая*. Несмотря на замедление среднегодовых темпов роста до 8,5 % в 2011—2012 гг. по сравнению с 10,0 % в 2010—2011 гг., он останется в числе наиболее динамично растущих экономик за счет расширения внутреннего спроса и роста доходов населения. Благодаря росту экономической мощи, более позитивному отношению со стороны Запада и финансовой экспансии на мировых рынках (предоставление кредитов, скупка проблемных долговых обязательств, прямые иностранные инвестиции и т. п.) в ближайшие 10 лет глобальные позиции Китая усилятся. В связи с этим можно выделить следующие вызовы для России:

- Курс на интернационализацию юаня, которая постепенно превратит юань в мировую расчетную, а затем инвестиционную и резервную валюту. По наиболее реалистичному сценарию, к 2020 г. будет закончен первый этап этого процесса — превращение юаня в мировую расчетную валюту. Однако в случае, если будет реализован более радикальный сценарий и Китай превратится в эмитента региональной (а возможно, и мировой) резервной валюты, это может привести к снижению стабильности международной валютной системы, ограничению возможностей использования российского рубля в международных расчетах, «валютным войнам». Такой вариант развития событий — один из главных вызовов мировому сообществу в целом.

- Высокая конкурентоспособность китайской обрабатывающей промышленности, несмотря на повышение обменного курса юаня, будет способствовать дальнейшему вытеснению с российского рынка отечественных производителей аналогичной продукции, а также препятствовать торгово-инвестиционной экспансии российских компаний за рубежом.
- Укрепление позиций Китая в Центральной Азии способно подорвать перспективы дальнейшего вовлечения данного региона в интеграционные проекты России (конкуренция за энергетические ресурсы региона, ослабление таможенного контроля на южной границе Таможенного Союза — между Казахстаном и Китаем, срыв планов дальнейшего расширения Таможенного союза).
- Новое, более активное переговорное и интервенционистское поведение Китая как «богатого новичка» в «клубе мировых лидеров», укрепление формата G-2 (США и Китай) в управлении глобальными экономическими процессами, усиление влияния Китая в МВФ и ВТО в ущерб третьим странам, в т. ч. России.

В этой связи *эффективный ответ* на рассмотренные вызовы должен строиться на (1) радикальном ускорении темпов развития российской экономики и (2) использовании новых возможностей в сотрудничестве с Китаем для достижения этой цели.

2.2. Вызов в инновационной сфере заключается в том, что переход к инновационной экономике происходит не только в развитых, но и в развивающихся странах. Бизнес активно финансирует поиск и разработку технологий, стабильно выводит на рынок новые продукты и услуги, разнообразные инструменты государственной политики позволяют поддерживать все более широкий круг участников инновационных процессов, обеспечивают прочную научную базу для решения проблем здравоохранения, безопасности и сохранения окружающей среды. Этот динамический баланс взаимодействия частного сектора и государства оказался под угрозой в период кризиса 2008—2009 г.: бизнес столкнулся с массовым падением спроса на все виды товаров и услуг, включая наукоемкие, а государственное финансирование сокращалось в условиях повсеместных дефицитов бюджета. Тем не менее, как и ожидалось, кризис стимулировал процессы конкуренции и реструктуризации компаний и целых отраслей, а антикризисные решения и программы, реализованные в США, ЕС, Японии, подтвердили высокую приоритетность науки и инноваций.

1) Крупные развивающиеся страны: Китай, Индия, Бразилия — осваивают новые для них траектории роста на основе глобализации инновационной деятельности, закрепляют позиции в мировом разделении труда, в том числе в высокотехнологичных секторах, сочетая активную политику привлечения иностранных инвестиций в свои наукоемкие отрасли сначала с торговой экспансией, а затем и с осуществлением собственных инвестиционных проектов в сфере высоких технологий. Модернизация сельского хозяйства, промышленности, строительства, транспорта и связи на основе новейших технологических решений, реализованная в странах, где проживает большая часть населения мира, принципиально меняет картину глобального развития.

2) Общие технологические приоритеты: альтернативная энергетика, биофармацевтика, нано- и биотехнологии, перспективные направления технологий

безопасности выбраны на перспективу многими компаниями развитых и развивающихся стран и, вероятно, дадут результаты в текущем десятилетии. Усиливается интернационализация и глобализация производственной и научной активности бизнеса, отрабатываются новые функции аутсорсинга. Процесс подстегивается ростом ценовой конкуренции в традиционных секторах высокотехнологических производств, а также спросом на определенные категории новейших технологий.

3) Процессы технологического перевооружения российского бизнеса развиваются с задержкой и далеко не в том объеме, как в передовых и динамично развивающихся странах, потенциал отечественных производителей высокотехнологичной продукции используется недостаточно, зависимость от иностранных технологий нарастает. Интерес иностранных инвесторов — носителей передовых технологий к российскому рынку сдерживается различными причинами как производственного, так и институционального характера. Крупнейшие российские компании, являющиеся монополистами на внутреннем рынке профильной продукции, уступают глобальным лидерам по мощности предприятий, имеют избыточные непроизводственные издержки, отсутствуют на фондовом рынке устойчиво ликвидных акций (кроме сырьевых гигантов). Активизацию присутствия иностранных инвесторов ограничивает и закрытость корпоративных структур: высокий уровень внутреннего контроля, наличие доминирующих собственников, стремящихся сохранить контроль над активами и придерживающихся консервативной, оборонительной идеологии бизнеса. Большая часть этих факторов сдерживает и стратегическую инновационную активность российского бизнеса, и возможности реализации эффективных догоняющих стратегий.

По этим причинам отставание России к 2020 г. может усилиться. Наиболее остро инновационные вызовы будут выражены во взаимодействии с ЕС как основным внешнеторговым партнером России:

— в отраслях, где пока значительная часть продукции экспортируется из России, произойдут технологические сдвиги, которые сократят возможности отечественных предприятий сбывать продукцию в ЕС (энергетика);

— в тех отраслях, где существует отставание от ЕС, произойдет юридическое закрепление новых стандартов, что создаст дополнительные сложности для российских производителей (химическая промышленность, авто- и авиатранспорт);

— при значительном отставании России очередной проигрыш в инновационной гонке не приведет к быстрым негативным последствиям, но в долгосрочной перспективе будет способствовать консервации разрыва (специализированное машиностроение и фармацевтика).

2.3. Важнейшие факторы риска для России связаны с динамикой спроса на традиционные товары российского экспорта (в первую очередь нефть и газ) и цен на них. В краткосрочном аспекте значительные риски связаны с существенным замедлением темпов роста в ЕС как основном торговом партнере России, в долгосрочном — в структурных изменениях в мировом производстве и потреблении энергоресурсов:

- происходит рост производства нетрадиционных и альтернативных источников энергии с использованием новых технологий, что в значительной степени будет определять усиление конкуренции на рынке энергоресурсов;
- снижаются удельные затраты всех видов ресурсов на единицу ВВП и прогнозируется гораздо более медленный, чем в 2001—2010 гг., прирост их потребления;
- идет ускоренное превращение энергетических рынков в «рынки покупателя».

Это — *фундаментальные факторы*, в результате которых *мировое хозяйство в целом не будет испытывать серьезных ресурсных ограничений* в обеспечении сырьем, однако опережающий рост и укрепление позиций развивающихся стран предопределят *усиление глобальной конкуренции* на рынках природных ресурсов, волатильность цен на них. Кроме того, динамика спроса на традиционные товары российского энергетического экспорта будет формироваться в условиях альтернативности предлагаемого на мировом рынке спектра энергетических источников.

Основные тенденции, учет которых необходим для выработки эффективной внешнеэкономической политики в энергетической сфере:

1) С 2006 года *развитые страны сокращают абсолютные объемы потребления нефти*. Это долгосрочная тенденция: сокращение происходит и при падении ВВП, и при его росте, меняется только скорость сокращения. Рост потребления нефти в развивающихся странах перекрывает его сокращение в развитых, но общие темпы прироста потребления нефти в мире снижаются и составят в 2011—2020 гг. 0,7—0,9 %, вместо 1,4 % в 2001—2010 гг. Таким образом, мировой экономике потребуется гораздо меньше нефти, чем это представлялось всего несколько лет назад. С другой стороны, предложение нефти будет расти. Пока странам ОПЕК с помощью квот на добычу нефти удастся сдерживать рост предложения и сохранять такой баланс между спросом и предложением, который обеспечивает нынешний уровень цен. Однако при росте добычи вне ОПЕК, а также в Ираке (на него не распространяется квотирование добычи), и при резком замедлении мирового спроса велика вероятность, что баланс между спросом и предложением установится на гораздо более низком ценовом уровне.

2) *Прогнозы цены нефти* на среднесрочную перспективу варьируются в очень широких пределах. Наиболее вероятен сценарий, при котором до 2020 г. цены на нефть будут колебаться в коридоре 70—110 долл. за баррель (в долларах 2010 г.). Снижение цены барреля ниже 70 долл. не только снизит бюджетные доходы экспортеров, но и подорвет весь контур развития нетрадиционных источников энергии, на которые сделана стратегическая ставка во многих развитых странах. Однако в краткосрочной перспективе (в случае наступления второй волны рецессии в развитых странах и особенно при сбоях экономического роста в КНР) цена барреля может на 1—2 квартала опуститься ниже 70 долл. Рост цены выше 100 долл. за баррель затрудняет глобальный экономический рост и с учетом изменения в тенденциях потребления энергоносителей также не будет устойчивым. Важно, что цена на нефть, газ и другое энергетическое сырье формируется на рынках основных его потребителей, и Россия не имеет эффективных рычагов влияния на процесс ценообразования.

3) *Потребление природного газа* в мире будет расти более высокими темпами, чем нефти: на 1,5—2,0 % в год. Уже начал формироваться единый мировой газовый рынок, технологической основой которого является сжиженный газ, доля которого к 2020 году может составить до 75 % мировой торговли, а на долю трубопроводного газа придется лишь 25 %. Главными характеристиками этого рынка будут: (а) достаточное предложение для удовлетворения спроса на импорт; (б) возможность свободного выбора поставщика; (в) не зависящее от цен на нефтепродукты ценообразование в соответствии с соотношением спроса и предложения. В этих условиях торговля газом будет основываться на тех же принципах, что и на любом другом товарном рынке: заключение долгосрочных контрактов по объемам поставок, а цены будут определяться конъюнктурой рынка на момент поставки. Такой единый мировой газовый рынок сформируется в течение ближайших нескольких лет.

С учетом перечисленных факторов ключевую роль в обеспечении стабильности энергетического экспорта России призвано играть ослабление споровых рисков. В данной сфере могут быть предложены следующие стратегии:

- *Диверсификация экспортных рынков.* В настоящее время экспорт нефти и природного газа излишне привязан к европейским рынкам. Развитые европейские государства прошли исторический пик спроса на нефть, и в перспективе ее потребление здесь будет медленно снижаться. Основной прирост глобального потребления энергоресурсов в предстоящем десятилетии придется на азиатские страны АТР. Удельный вес этих стран в экспорте из России в 2010 г. составил по нефти — 15 %, энергетическому углю — 26 %, природному газу — всего около 7 %. Российский экспорт ископаемого топлива в азиатские страны концентрируется на рынках крайне ограниченного числа стран (по энергетическому углю и нефти — это КНР, Япония и Южная Корея, по природному газу — Япония и Южная Корея). Россия не успевает подстроить свою экспортную нефтяную политику под быстро растущие потребности Китая, теряет долю китайского нефтяного рынка (ситуацию не изменил даже запуск ответвления в китайском направлении нефтепровода Восточная Сибирь—Тихий океан). Россия не удерживает на китайском рынке даже ту долю, которую она имела в середине 2000-х годов. С учетом этого ***экспортные потоки российского энергетического сырья в азиатском направлении должны быть максимально увеличены и диверсифицированы.***

- В 2010 г. прирост добычи нефти в России обеспечили преимущественно новые месторождения. Перспективы дальнейшей динамики добычи неопределенны, и многие эксперты не исключают, что она достигла пика. Главными рисками в секторе разведки и нефтедобычи являются их ускоряющееся технологическое отставание от передовых мировых стандартов, а также противоречия политики в отношении недр с фискальными стимулами для компаний. Мировой опыт ускоренного преодоления технологического отставания показывает, что для модернизации российского нефтегазового комплекса необходимо реализовать следующие меры:

- способствовать формированию российскими компаниями стратегических альянсов с ведущими мировыми энергетическими компаниями для реализации прорывных проектов на базе передовых технологий;
- поощрять обмен активами с ведущими мировыми энергетическими компаниями (ресурсы, технологии, нефтеперерабатывающие и

нефтегазохимические производства; патенты; проекты в третьих странах и т. д.);

— сформировать в налоговой системе стимулы для разработки новых месторождений и повышения эффективности извлечения нефти, в том числе для проектов, чувствительных к индивидуальным издержкам добычи на отдельных месторождениях.

- Учитывая опережающее развитие сектора сжиженного природного газа, дополнительный толчок которому придала катастрофа на ядерной станции Фукусима-I в Японии, целесообразно ускорить реализацию проектов СПГ, нацеленных на экспорт на азиатские рынки.

2.4. Помимо вызовов непосредственно для российской экономики необходим также учет рисков глобального развития в целом, прежде всего связанных с развитием мировой **валютно-финансовой сферы**.

Глобальная валютно-финансовая система находится в настоящее время в состоянии высокой нестабильности, создавая реальные угрозы как для мирового экономического развития, так и для развития России. Главные среди этих угроз:

- «финансовые инфекции» — рыночные шоки на внешних рынках, немедленно передаваемые в российский финансовый сектор;
- «мыльные пузыри», создаваемые притоком «горячих денег» из-за рубежа, спекулятивные атаки и бегство капиталов;
- «валютные войны» и диспропорции при формировании валютных курсов.

1) *«Финансовые инфекции»*. Российский финансовый рынок синхронизирован с мировым и зависит от него. В 2009—2011 гг. произошел возврат к докризисной модели глобальных финансов: сохранен потенциал накопления крупных системных рисков и создания «мыльных пузырей» на рынках деривативов и долговых обязательств, на развивающихся рынках. При этом не полностью реализованы риски проблемных финансовых активов, накопленные к 2007—2008 гг.; быстро растет монетизация мировой экономики, что в условиях открытых счетов капитала грозит крупными неуправляемыми движениями «горячих денег». Мировая реформа финансового регулирования пока не справляется с ростом рисков. В итоге вероятен 5—7-летний сценарий высокой финансовой нестабильности. Рыночные шоки, которые могут возникать в любых, заранее не прогнозируемых сегментах глобальных финансов, будут, как и прежде, с усилением передаваться на российский финансовый рынок. Следствием этого является постоянно высокая угроза «финансовой инфекции», перерастающей в цепную реакцию системного риска внутри России, а именно — в бегство капиталов, падение рынков, давление на рубль, вспышки инфляции, дефолты банков и эмитентов, расстройство платежей, сжатие текущего спроса и инвестиций, кризис в реальном секторе экономики.

2) *«Мыльные пузыри» и спекулятивные атаки*. Сочетание в России открытого счета капитала, высокой доходности финансовых активов и регулируемого курса рубля формируют предпосылки для расцвета операций «кэрри трейд» и запуска финансовых кризисов, обусловленных стремительным притоком и оттоком «горячих денег» нерезидентов. Малые размеры финансового рынка, быстрое развитие рынка деривативов

создают базу для спекулятивных атак нерезидентов на рубль и рынок акций. Как и раньше, основной мотив портфельных инвесторов в России — спекулятивный, в основе вложений в финансовые активы — «горячие деньги». Сценарии при наступлении рыночных шоков аналогичны «финансовым инфекциям»; при этом возникает цепная реакция системного риска в финансовом и реальном секторе, вызывающая резкое нарастание кризисных рисков в России.

3) *Диспропорции в формировании валютных курсов.* На фоне резкого роста государственного долга в экономически развитых странах повышаются риски нестабильности международной валютной системы, в первую очередь под угрозой находится стабильность (и целостность) зоны евро. Вероятность резкого обвала курса доллара крайне мала — в среднесрочной перспективе речь может идти скорее о расширении границ его колебаний. Альтернативы доллару США как ключевой резервной валюте до 2020 г. нет (в долларах в настоящее время осуществляется половина всех торгово-экономических операций с товарами и услугами, а также номинировано около 2/5 всех эмитированных в мире долговых инструментов), однако тенденция к постепенному ослаблению доминирующего положения доллара в мировой валютной системе вероятнее всего сохранится, создавая угрозу для российских экспортных операций и валютных резервов.

Дополнительный фактор риска — повышение международного статуса китайского юаня (см. выше), создающее предпосылки для обострения проблемы «валютных войн». На этом фоне позиции России оказываются крайне уязвимы, особенно с учетом устойчивого повышения реального валютного курса рубля. С 2005 г. по сентябрь 2011 г. он укрепился по отношению к доллару на 51,7 %, к евро — на 37,0 %. Рост реального валютного курса рубля является препятствием для расширения несырьевого экспорта из России, стал барьером для импортозамещения, прежде всего в отраслях с высокой степенью переработки, провоцирует рост вывоза капитала.

Ответами на эти угрозы, способными ослабить (хотя и не снять полностью) риски валютно-финансовой нестабильности, должны стать **укрепление внутреннего спроса в России на финансовые активы, рост финансовой глубины ее экономики, переход от спекулятивной к инвестиционной модели финансового рынка, настройка финансов на стимулирование роста и модернизацию.** Среди наиболее перспективных направлений государственной политики могут быть рекомендованы следующие:

- использование возможностей для ослабления реального валютного курса рубля за счет (1) расширения целевого коридора, в котором изменяется номинальный валютный курс, и (2) сокращения инфляции до уровня не выше 4—5 % в год;
- расширение налоговых, страховых и кредитных стимулов для институциональных инвесторов, осуществляющих долгосрочные инвестиции; создание новых классов институциональных инвесторов и инструментов их работы (индивидуальные пенсионные счета, внутрикорпоративные компенсационные, инвестиционные и пенсионные планы);
- усиление макропруденциального надзора, создание ограничений против спекулятивных потоков «горячих денег» по счету капитала и «carry trade»; предупреждение роста государственного долга до величин, превышающих 20—30 % ВВП;

- осуществление программы мер по интеграции финансовых рынков стран СНГ/ЕврАзЭС, обеспечивающих возможности их консолидации и увеличения объемов обращающихся на них инвестиционных ресурсов, включая унификацию законодательства стран СНГ/ЕврАзЭС по финансовому рынку и взаимное признание государственной регистрации ценных бумаг;

- реализация проекта создания международного финансового центра (МФЦ) в России как многоуровневой стратегии:

- *национальный проект «Финансовая площадка Россия»* (аналог — Германия, 1990-е гг.), создание в РФ финансового центра для постсоветских и других развивающихся рынков: программа содействия росту конкурентоспособности финансового рынка РФ, льготные налоги для нерезидентов в части «длинных» инвестиций, программа маркетинга для продвижения рынка РФ как площадки для нерезидентов;

- *Москва как МФЦ* (создание удобной среды для нерезидентов; программа льгот (налоги, аренда, доступ к инфраструктуре); система управления проектом в структуре города (аналоги — Лондон, Франкфурт);

- *МФЦ как агентство* (членство дает право на налоговые льготы по сделкам «нерезидент — нерезидент»; аналоги — Дублин, Ванкувер, Монреаль, Алматы);

- *международный сегмент на биржах* для сделок нерезидентов между собой, под налоговые льготы (аналоги — Стамбул, Алматы);

- *свободные финансово-банковские зоны* (в частности, Калининград и Сочи) под юрисдикцией РФ, обеспечивающие информационную прозрачность и имеющие статус «сотрудничающих с налоговыми властями» (аналоги — Великобритания (острова Мэн, Гернси, Джерси), Дубай).

Позитивным результатом реализуемых мер должно стать расширение доступности «длинных» финансовых ресурсов и снижение налоговой нагрузки до уровней, позволяющих увеличить норму накопления (которая сейчас очень низка для растущей экономики) и перейти в режим устойчиво высоких темпов роста экономики.

3. Диверсификация направлений регионального экономического сотрудничества

3.1. Базовые приоритеты регионального сотрудничества

В современных условиях процессы экономической регионализации, не являясь альтернативой глобализации, все чаще становятся платформой для инициатив и проектов либерализации торговли и инвестиций. В связи с этим перед Российской Федерацией открываются широкие возможности для сочетания механизмов региональной интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана, а также иных форматов интеграционного сотрудничества на постсоветском пространстве *с развитием регионального сотрудничества* по другим направлениям, *прежде всего с ЕС и странами АТР.*

Оптимальная стратегия для России заключается в выстраивании *многоуровневой системы форматов взаимодействия*, позволяющих в максимальной степени использовать возможности торгового, инвестиционного и технологического сотрудничества со странами-партнерами. Основным условием реализации этой стратегии является *непротиворечивый характер обязательств, принимаемых в контексте отношений с различными группами стран* (партнерами по Таможенному союзу, другими странами СНГ, ЕС, АСЕАН и т. д.). Иерархия региональных приоритетов сотрудничества может быть представлена следующим образом:

1) *Страны Таможенного союза* останутся основными кандидатами на развитие «глубоких» форматов интеграционного взаимодействия с учетом их территориальной, этнокультурной и исторической близости. Формирование самостоятельного интеграционного ядра на основе Единого экономического пространства и, в перспективе, Евразийского экономического союза позволит участвовать, наряду с ЕС и интеграционными процессами в АТР, в создании комплексной системы интеграционного взаимодействия в Европе и Азии. Текущий технологический уровень стран СНГ не позволяет рассматривать сотрудничество с ними в качестве основного фактора, стимулирующего модернизационные процессы в России. Однако критически важно, чтобы механизмы интеграционного сотрудничества на пространстве СНГ и Таможенного союза, имеющие важную политическую составляющую, обеспечивали рынки сбыта для российских технологически сложных и инновационных товаров.

2) *Страны ЕС* в период до 2020 г. останутся основными торговыми партнерами России и основными поставщиками прямых иностранных инвестиций в экономику страны. Трансферт европейских технологий и развитие технологических альянсов между российскими и европейскими компаниями, освоение европейских рынков будут служить мощными стимулами для повышения конкурентоспособности национальных производителей. В этих условиях долгосрочной стратегической целью является *интеграция с ЕС в формате соглашения «зона свободной торговли плюс»*, которая в сочетании с уже существующим режимом Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана обеспечит *формирование интегрированного рынка, охватывающего всю северную часть Евразийского континента*.

3) Динамичное развитие *Китая и других стран Азии* создает благоприятную основу для географической диверсификации российского экспорта. Рост значения этого региона в системе внешнеэкономических приоритетов страны будет поддерживаться снижением взаимных барьеров для торговли и инвестиций и реализацией интеграционных инициатив (в формате соглашений о свободной торговле) с отдельными странами, а также подключением (после присоединения к ВТО) к переговорам в многостороннем формате.

4) Перспективы *экономического сотрудничества с США* будут в решающей мере зависеть от развития российско-американских политических отношений. На этом фоне важную роль для интенсификации торгово-инвестиционных контактов будет иметь присоединение России к ВТО и ОЭСР, обеспечение полноценного участия в механизмах «Большой восьмерки», а также обновление договорной базы двустороннего сотрудничества.

5) Использование потенциала сотрудничества со странами *Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока* будет опираться, с одной стороны, на прогресс в

политическом диалоге с отдельными государствами, а с другой стороны — на индивидуальные инвестиционные стратегии конкретных российских компаний, ведущих бизнес в этих регионах. Оптимальная поддержка такого сотрудничества должна состоять в заключении рамочных соглашений России (Таможенного союза) с ведущими региональными организациями и отдельными странами в рамках региональных структур межгосударственного диалога либо в формате двусторонних межгосударственных соглашений.

3.2. Сотрудничество с ЕС

Европейский Союз — традиционно ведущий внешнеэкономический партнер России. В настоящее время на 27 государств-членов ЕС приходится почти половина внешнеторгового оборота России и свыше двух третей накопленных в России прямых иностранных инвестиций. Главные плюсы подобной географической концентрации: доступ к емкому рынку сбыта сырьевых товаров российского экспорта, осуществление европейскими компаниями-лидерами прямых иностранных инвестиций и связанный с этим трансферт технологий, а также косвенный эффект, связанный со стимулированием конкуренции в российской деловой среде и совершенствованием экономических институтов по образцу ЕС.

Вместе с тем чрезмерная ориентация на ЕС имеет ряд негативных эффектов. Во-первых, ЕС — один из наименее динамично развивающихся регионов мира, как в настоящее время, так и, по-видимому, в ближайшей перспективе. Европейский рынок не сможет динамично расширять спрос на товары российского экспорта (а по энергетическим товарам может даже снижать спрос в рамках стратегий энергосбережения, повышения энергоэффективности и диверсификации поставок энергоносителей). Во-вторых, зависимость России от ЕС во многом односторонняя: значение России как внешнеэкономического партнера для большинства стран ЕС намного меньше, чем значение ЕС для России, что создает предпосылки давления на Россию по критически важным для нее вопросам сотрудничества (прежде всего энергетического). В-третьих, высокая политизированность принятия решений в ЕС на фоне кризиса в зоне евро и долгосрочных проблем создания условий для успешного развития южноевропейских членов ЕС еще больше отодвигает вопросы углубления интеграционного взаимодействия ЕС с Россией, включая заключение нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Тем не менее географическая диверсификация внешнеэкономических связей России не должна означать снижения внимания к европейскому вектору сотрудничества. Напротив, на этом направлении надо продолжать максимально использовать имеющийся потенциал, в том числе способствуя позитивным структурным сдвигам во внешней торговле и инвестиционных потоках между Россией и ЕС.

1) *Институциональные форматы интеграционного взаимодействия.* В долгосрочной перспективе оптимальным форматом взаимодействия с ЕС является (а) заключение полномасштабного Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, (б) создание механизма интеграционного взаимодействия Таможенного союза с ЕС в форме «зона свободной торговли плюс», предполагающей снятие барьеров в торговле товарами и (отчасти) услугами, а также дополнительные гарантии свободного движения прямых иностранных инвестиций и защиты прав собственности инвесторов, (в) адаптацию используемых в ЕС технических стандартов в качестве базы формирования системы технических стандартов стран Таможенного союза.

Ожидаемый баланс издержек и выгод от формирования объединения в формате «зона свободной торговли плюс» позитивен, поскольку потенциальные потери компаний, конкурирующих с европейским импортом, будут перевешены выгодами экспортеров продукции обрабатывающего сектора, притоком прямых иностранных инвестиций, заимствованием технологий и компетенций.

Вместе с тем, необходимо исходить из того, что при сохранении низкой конкурентоспособности готовой продукции стран Таможенного союза переговорный процесс с ЕС по созданию оптимального для России формата взаимодействия «зона свободной торговли плюс» потребует гибкости и длительного переходного периода, возможно, выходящего за временной горизонт 2020 г.

2) *Технологическое сотрудничество*. Европейские компании до 2020 г. будут выступать в качестве ключевых поставщиков новых технологий в Россию, а также источников развития компетенций в сфере коммерциализации новых технологий. Проводниками этих процессов будут прямые инвестиции европейских компаний в Россию и российских компаний в ЕС, а также формирование корпоративных технологических альянсов. Основными направлениями поддержки технологического сотрудничества являются:

- сокращение законодательных (перечень отраслей с ограничениями для иностранных инвесторов) и административных барьеров на пути прямых иностранных инвестиций;
- активная дипломатическая, информационная и правовая поддержка российских компаний, встраивающихся в мировые производственные цепочки путем приобретения высокотехнологичных активов за рубежом;
- налоговые стимулы к созданию совместных предприятий между компаниями России и ЕС, ориентированных на совместную разработку и вывод на рынок конкурентоспособной высокотехнологичной продукции.

3) Сохранение преимущественно сырьевого характера *экспорта* России в ЕС в ближайшее десятилетие неизбежно, однако на основе применения мер поддержки необходимо добиться значительного (не менее чем в 1,5 раза) снижения доли сырья в российском экспорте. При этом, поскольку ЕС до 2020 г. останется основным рынком сбыта российских энергоносителей, приоритетной задачей является снятие чрезмерной политизации в сфере энергетического диалога, а также стимулирование повышения уровня переработки поставляемых в ЕС энергоносителей, в том числе путем коррекции экспортной пошлины на нефтепродукты.

4) В сфере *регулирования импорта* товаров из ЕС целесообразно и далее усиливать акцент на упрощение импорта технологий и высокотехнологичного оборудования. В сфере импортозамещения основной акцент должен быть сделан на поддержку стратегических альянсов между российскими компаниями и производителями из стран ЕС, причем использование мер по стимулированию промышленной локализации не должно входить в противоречие с приоритетом членства России в ВТО.

5) *Торговля услугами* является одним из перспективных направлений повышения отдачи от российско-европейского сотрудничества. Речь должна идти как о стимулировании экспорта услуг (прежде всего в таких областях, как ИТ- и транспортные услуги), так и об «импорте компетенций» в современных отраслях услуг (в первую очередь, деловых и финансовых) за счет либерализации режима деятельности иностранных инвесторов. Для более полного раскрытия потенциала в сфере двустороннего туризма необходимо добиваться радикальной либерализации визового режима с ЕС (автоматическое предоставление визы на срок до 5 лет всем гражданам России, ранее посещавшим страны ЕС как минимум 2 раза, и гражданам ЕС — при

соблюдении аналогичного условия относительно въезда в Россию); возможна тестовая реализация на 1—2 года односторонних инициатив по упрощению визового режима. В перспективе необходима полная отмена визового режима между Россией и ЕС.

Любые важные шаги по достижению названных ориентиров требуют кардинального улучшения в России инвестиционного климата, в частности, мер по сокращению административных барьеров и по борьбе с коррупцией. В частности, России следует широко использовать имеющиеся в настоящее время возможности по получению помощи от европейских государств (равно как и США), а также от международных организаций в деле выявления случаев коррупции российских чиновников (в т. ч. вскрывающихся в ходе судебного преследования в ЕС и США сотрудников европейских транснациональных корпораций).

3.3. Азиатско-тихоокеанский регион (АТР)

Развитие сотрудничества с АТР на перспективу до 2020 г. является *ключевым направлением диверсификации географических связей российской экономики*. Это определяется:

- структурными характеристиками развития России: по численности населения, размеру территории, ресурсной базе, уровню развития транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры экономика России к западу и к востоку от Урала имеет глубокие качественные отличия;
- структурой транспортных издержек: регионы России к востоку от Урала объективно тяготеют к сотрудничеству с близлежащими территориями АТР;
- сопоставимостью масштабов рынков ЕС и АТР как двух крупнейших в мире интегрирующихся пространств — потенциальных рынков российской продукции (в т. ч. сырьевой).

К сдерживающим моментам для российского экспорта в АТР относятся развернутость экспортной инфраструктуры топливно-энергетического комплекса России в западном направлении, а также усиливающаяся конкуренция с азиатскими странами в базовых отраслях обрабатывающей промышленности. Почти незадействованными оказываются возможности для участия российских компаний в цепочках добавленной стоимости (на этапах разработки и инжиниринга, для сложной немассовой продукции — включая размещение производств), которые могут внести существенный вклад в ослабление сырьевой специализации России.

Стратегия ускорения модернизации России не выполнима без использования финансовой, инновационной, инвестиционной мощи АТР как ресурса развития экономики страны. Приоритетным партнером России в АТР выступает Китай. Стремительные изменения в экономике Китая (в плане качественных сдвигов в структуре внутреннего спроса и новых инвестиционных возможностей) открывают стратегические перспективы для модернизации России, одновременно оказывая влияние на выбор приоритетов сотрудничества со странами АТР в целом.

1) *Взаимодействие с региональными интеграционными группировками.* Неучастие России в интеграционных процессах на пространстве АТР обуславливает значительные масштабы упущенной выгоды. Для решения этой проблемы усилия должны быть

сосредоточены на двух направлениях: сотрудничество в рамках форума АТЭС и сотрудничество с АСЕАН.

• Участие в АТЭС сможет дать России реальные экономические результаты при условии (1) активизации участия в нем с лидерством в обсуждении вопросов по отдельным направлениям и (2) достижения уровня интеграционной активности, характерной для основных участников. Это станет возможным только после присоединения к ВТО и заключения ряда двусторонних соглашений о создании зон свободной торговли. Это создаст условия для участия России в одном из векторов движения к зоне свободной торговли АТЭС, которая, однако, к 2020 г. еще не будет создана. Вместо этого могут быть созданы зоны свободной торговли в форматах «АСЕАН + 3» (Китай, Япония, Южная Корея), «АСЕАН + Япония и АСЕАН + Южная Корея» (ЗСТ «АСЕАН + Китай» действует с 2010 г.), СВА-3 (Китай, Япония, Южная Корея). Последний формат является экономически наиболее мощным, а как партнер России — наиболее перспективным, однако вероятность его формирования невелика.

• Развитие *сотрудничества со странами АСЕАН* сдерживается из-за географических факторов (отдаленность от России), масштабов экономик стран АСЕАН (существенно меньше стран СВА-3), сильных экономических и финансовых позиций СВА-3 в АСЕАН, а также стремления ведущих стран АСЕАН использовать взаимодействие с Россией в основном как стратегический инструмент для выстраивания отношений с Китаем. Перспективы и последствия формирования зоны свободной торговли Россия — АСЕАН неопределенны по следующим причинам:

- кардинальные различия по уровню экономического развития стран АСЕАН и, соответственно, в их экономических приоритетах,
- традиционная практика затягивания переговоров по сложным темам, в т. ч. по формированию ЗСТ (с учетом использования странами АСЕАН принципа консенсуса при принятии решений завершить переговоры о ЗСТ к 2020 г. будет нереально);
- необязательность выполнения принимаемых решений странами АСЕАН (как показал опыт ЗСТ Китай — АСЕАН).

С теми же ограничениями сталкиваются Япония и Южная Корея, продолжающие переговоры по ЗСТ с АСЕАН (даже несмотря на то, что эти страны имеют гораздо больший, чем РФ, масштаб экономического присутствия в АСЕАН). В случае России эти препятствия будут еще более мощными.

Наиболее перспективным является развитие двусторонних отношений России с такими членами АСЕАН, как Вьетнам и Индонезия (интенсификация торгово-инвестиционного сотрудничества), а также Малайзия и Сингапур (с акцентом на инвестиционно-технологическое сотрудничество). В перспективе до 2020 г. возможно и целесообразно (после присоединения к ВТО) создание ЗСТ на двусторонней основе с Вьетнамом, Сингапуром, Брунеем.

2) *Технологическое сотрудничество* может развиваться через привлечение прямых иностранных инвестиций из Японии и Южной Кореи, формирование технологических альянсов и подписание межправительственных соглашений о технологическом сотрудничестве с Сингапуром и Малайзией, а также рост сбыта высокотехнологичной

продукции оборонного назначения в страны АСЕАН. Перспективы технологического сотрудничества с Китаем негативны из-за низкой защиты прав интеллектуальной собственности и целенаправленной политики «интеллектуального пиратства» со стороны китайских компаний.

3) *Энергетический экспорт* является главной составляющей стратегии «вхождения» России в АТР. России выгодно создание рынка углеводородов в Восточной Азии при решающей роли российских ресурсов. При этом строительство транспортной инфраструктуры (как трубопроводной, так и СПГ) должно обеспечивать легкость «переключения» экспортных поставок между Японией, Китаем и Южной Кореей, что позволит избежать формирования «рынка одного покупателя» и ценового давления на российских экспортеров.

4) В сфере *стимулирования территориального развития* необходимо определение формата открытия регионов Дальнего Востока для иностранных инвестиций и размещения производств, в первую очередь, из развитых стран: Сингапур, Южная Корея, Япония. Данный шаг также поможет реализовать стратегию «перетягивания» на территорию России части китайских инвестиций в развитие производственной и социальной инфраструктуры развивающихся стран. Эти инвестиции, с точки зрения реализуемой Китаем экономической экспансии, призваны создавать общую благоприятную атмосферу для деятельности китайского бизнеса в соответствующих странах. Россия может развернуть такую политику Китая (особенно в контексте развития инфраструктуры ресурсного экспорта) на решение задач масштабного развития инфраструктуры на российском Дальнем Востоке.

3.4. Сотрудничество с США

Потенциал двусторонних торгово-экономических отношений России и США в настоящее время существенно уступает потенциалу развития отношений с ЕС и АТР, прежде всего ввиду отсутствия инфраструктурных возможностей для экспорта российских энергоносителей в США, а также значительного влияния политических факторов (в т. ч. сохранения поправки Джексона–Вэника) на двусторонние отношения. В 2010 г. на США приходилось менее 4 % товарооборота России; для США значение торгово-экономических связей с Россией еще ниже (менее 1 %). Двусторонние инвестиционные связи также пока не вышли на уровень динамичного развития: доля США в накопленных прямых инвестициях в РФ по состоянию на 1 января 2011 г. составляла лишь 1,1 %. Наибольший потенциал сотрудничества сосредоточен в высокотехнологическом секторе, но реализован он может быть только в случае достижения решительных позитивных результатов политической «перезагрузки».

1) *Технологическое сотрудничество*. Заимствование передовых американских технологий может создать новые возможности для модернизации отраслей реального сектора российской экономики (ИКТ, медицина и фармацевтика, производство авиадвигателей, применение новых технологий в нефтегазовом комплексе и металлургии).

- Основным механизмом содействия трансферту американских технологий является привлечение прямых иностранных инвестиций ведущих американских компаний. В настоящее время приоритетными сферами вложений для американских инвесторов

являются ТЭК, авиационная и пищевая промышленность, в меньшей степени — автомобилестроение, телекоммуникации, производство медицинской техники и медикаментов. Целесообразно активнее развивать сотрудничество с компаниями США в таких сферах, как производство вычислительной техники, информационные технологии, создание альтернативных видов авиационного топлива, использование попутного газа, учитывая потенциальную возможность выхода с этой продукцией на рынки третьих стран.

- Перспективное значение имеет сотрудничество в создании исследовательских сетей с участием вузов, научно-исследовательских центров и бизнеса, обмена «лучшими практиками» в области развития инновационных кластеров в научно-технической сфере, управления образованием, современных учебных методик и информационного обеспечения образовательных обменов. Необходима активная реализация соответствующих планов не только в рамках проекта Сколково, но и с участием широкого круга российских научных центров в тесном сотрудничестве с ведущими российскими компаниями.
- Для реализации масштабных совместных проектов, в том числе в аэрокосмической и других высокотехнологичных отраслях, необходимо усиление механизмов «цивилизованного лоббирования» в пользу соответствующих проектов. Это потребует укрепления взаимодействия с юридическими компаниями, специализирующихся на лоббировании коммерческих интересов в Вашингтоне.

2) Потенциал *развития экспорта российской продукции* в США тесно связан как с улучшением общего климата двусторонних торговых отношений, так и с использованием конкретных мер поддержки. Ключевое значение здесь имеют дипломатические усилия, направленные на отмену поправки Джексона–Вэника, а также активное использование широкого спектра мер стимулирования несырьевого экспорта.

Несмотря на значительный потенциал экономических отношений следует ожидать, что они продолжают оставаться заложником двусторонних политических отношений. Это существенно ограничивает потенциал использования американского направления для развития внешнеэкономического комплекса России.

3.2.4. Латинская Америка, Африка и Ближний Восток

Регионы Латинской Америки и Африки традиционно относятся к векторам периодического оживления сотрудничества, успехи которого весьма скромны. В числе причин: географическая удаленность (особенно Латинской Америки); низкий уровень доходов в странах-партнерах (особенно в странах Африки), ограничивающий их спрос на российскую продукцию и услуги и концентрирующий его преимущественно в секторе государственных заказов; высокая (со стороны ЕС и США) и растущая (со стороны Китая) конкуренция на соответствующих рынках; значительный уровень политической и социальной нестабильности, часто создающий неприемлемо высокие риски для инвестиций. В этих условиях развитие сотрудничества должно опираться, с одной стороны, на прогресс в политическом диалоге с отдельными странами этих регионов, а с другой стороны — на поддержку инвестиционных стратегий российских компаний, ведущих бизнес в этих странах, в том числе с использованием зарегистрированных в США и ЕС филиалов и подразделений для проникновения в регион. Наиболее

перспективные сферы такого сотрудничества могут быть охарактеризованы следующим образом:

1) *Взаимодействие с региональными интеграционными структурами.* Главным региональным партнером России в Латинской Америке является МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Венесуэла, ассоциированные члены — Чили, Боливия, Эквадор и Перу). В настоящее время отсутствуют предпосылки для развития полномасштабного интеграционного сотрудничества с МЕРКОСУР в формате зоны свободной торговли; вместо этого целесообразно инициировать заключение между Таможенным союзом и МЕРКОСУР рамочного соглашения о либерализации внешней торговли и инвестиций. Кроме того, необходимо использовать механизмы форума АТЭС для реализации инициатив, направленных на активизацию сотрудничества с «тихоокеанскими» странами Латинской Америки. Главным партнером здесь может выступить Чили — страна, которая имеет максимально либеральный торгово-инвестиционный режим и в силу этого традиционно служит для «захода» зарубежных экспортеров и компаний-инвесторов (в т. ч. представляющих азиатские страны) на рынки стран Латинской Америки. Потенциал взаимодействия с интеграционными объединениями стран Африки минимален ввиду их институциональной слабости и узости представляемых ими рынков.

2) *Сотрудничество в технологической сфере.* На сегодняшний день большинство стран Латинской Америки и Африки не обладает технологическим потенциалом, который мог бы составить базу для взаимовыгодного сотрудничества с Россией в технологической области. Значительным потенциалом на сегодняшний день обладают лишь Мексика и Бразилия. При этом Мексика практически полностью ориентирована в направлении США и не оставляет заметных возможностей для реализации интересов российских компаний. В сфере взаимодействия с Бразилией значительный интерес представляет налаживание инновационно-технологического сотрудничества в авиастроении. С учетом стремления России выйти на рынок региональных авиалайнеров, где она будет конкурировать с Бразилией, возможности такого сотрудничества могут быть связаны главным образом с осуществлением совместных проектов исследований и разработок, результаты которых будут коммерциализироваться каждой стороной самостоятельно. Более широкими являются возможности сотрудничества в сфере освоения космического пространства (в т. ч. в рамках проекта Международной космической станции), альтернативной энергетики и биотехнологий.

3) *Добыча и импорт сырья.* Страны Латинской Америки и Африки обладают значительными запасами природных ресурсов, критически важных для развития мировой экономики. При этом если ресурсы Латинской Америки уже в значительной степени поделены между ведущими региональными и глобальными игроками, то борьба за ресурсы Африки (нефть, газ, бокситы, руды марганца, хрома, молибдена, вольфрама) в последние годы резко обострилась. Расширение доступа к природным ресурсам континента сопряжено с серьезными трудностями, обусловленными высокими политическими рисками и активными стратегиями конкурентов (прежде всего Китая).

В этих условиях можно выделить следующие направления стимулирования инвестиционной экспансии российского бизнеса в сырьевые отрасли африканских стран:

- политико-дипломатическая поддержка инвестиционных проектов;

- заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения (с теми странами, с которыми такие соглашения отсутствуют) с учетом конкретных потребностей инвестиционных проектов, инициируемых российскими компаниями в этих странах;
- увязка вопросов межгосударственного сотрудничества (в т. ч. в сфере предоставления официальной помощи развитию) с либерализацией доступа российских компаний на рынки соответствующих стран;
- использование современных форм частной помощи развитию как механизмов проникновения на перспективные рынки, включая реализацию компаниями-инвесторами (с необходимой государственной поддержкой) проектов развития локальной инфраструктуры в качестве частичной оплаты «входного билета» на рынок (данную практику сейчас, в частности, активно используют китайские компании).

4) *Экспорт товаров и услуг.* С учетом низкого уровня платежеспособного спроса во многих странах Латинской Америки и в большинстве стран Африки соответствующие рынки остаются привлекательными с точки зрения поставок продукции более низкого технологического уровня по сравнению с той, которая востребована на рынках развитых и ведущих развивающихся стран. Из-за жесткой конкуренции со стороны Китая использование данной стратегии наиболее перспективно в следующих форматах:

- заключение контрактов на поставку военной техники и технологического оборудования в страны, с которыми установлены «особые отношения» в политической сфере;
- активизация деятельности торговых представительств в сфере информационно-правового обеспечения российских компаний, имеющих потенциал освоения соответствующих рынков сбыта;
- использование потенциала современных форм частной помощи развитию, применяемых российскими инвесторами, для экспорта российской продукции (в частности, труб, кабелей, электротехнического оборудования при реализации инфраструктурных проектов) и услуг российских специалистов (инженеров, бизнес-консультантов, врачей) в соответствующие страны.

При этом позиция России относительно перспектив сотрудничества с конкретными странами Латинской Америки и особенно Африки и Ближнего Востока должна учитывать не только коммерческие, но и более широкие политические соображения, связанные, в частности, с приоритетами обеспечения национальной безопасности и высоким риском сотрудничества с режимами, допускающими систематические нарушения прав человека и иных принципов международного права.

4. Сценарии внешнеэкономической политики России

Использование потенциала внешнеэкономических связей для повышения темпов и качества экономического развития России требует проведения активной внешнеэкономической политики, адекватной глобальным вызовам и характеру стоящих перед страной проблем. В настоящее время наметились контуры *трех базовых сценариев внешнеэкономической политики России*, основные черты которых могут быть суммированы следующим образом:

1) *Инерционный сценарий* предполагает сохранение сложившихся приоритетов и принципов принятия решений по вопросам внешнеэкономической политики. Для него характерны:

- преимущественно реактивный характер политики («решение проблем по мере их обострения»);
- акцент на использовании таможенно-тарифных мер защиты внутреннего рынка, определение перечня приоритетных отраслей по итогам лоббирования соответствующих интересов;
- расширение интеграции преимущественно на пространстве СНГ, ее формальное углубление с заключением соглашений без реальных экономических инструментов и последствий;
- сохранение роли ЕС как ведущего внешнеэкономического партнера, недооценка значения проектов, ставящих целью обеспечить географическую и продуктовую диверсификацию российского экспорта.

Реализация данного сценария сопровождается продолжением переговоров по присоединению к ВТО, при успешном завершении которых политика корректируется с учетом обязательств российской стороны.

2) *Сбалансированный сценарий* ориентирован на использование сравнительных преимуществ России во внешней торговле для постепенной диверсификации и модернизации национальной экономики, с упреждающими действиями по смягчению неблагоприятных внешних шоков. Основные элементы этого сценария:

- системные усилия по улучшению международных позиций России в мировой экономике через создание целевых стимулов для повышения конкурентоспособности несырьевых отраслей, экспортирующих продукцию или потенциально способных выйти на внешние рынки;
- повышение открытости экономики России для прямых иностранных инвестиций в приоритетные отрасли для реализации конкурентных преимуществ экономики;
- гармонизация форматов интеграции со странами СНГ и ЕС (с выходом на формирование ЗСТ+ между Таможенным союзом и ЕС к 2020 г.), заключение соглашений о создании зон свободной торговли с отдельными странами АТР.

Реализация данного сценария предусматривает скорейшее присоединение России к ВТО.

3) *Радикальный сценарий* отличается от первых решительными шагами по повышению открытости, интеграции российской экономики в механизмы функционирования глобальных рынков товаров, услуг и факторов производства. Данный сценарий предполагает ускоренный структурный разворот экономики в пользу отраслей, имеющих значительный потенциал роста конкурентоспособности на мировых рынках. Основные характеристики сценария:

- радикальная либерализация внешнеэкономических связей (в т. ч. установление импортных пошлин на уровне или ниже уровня связывания после присоединения к ВТО; радикальное сокращение перечня отраслей, где ограничивается деятельность иностранных инвесторов; заключение инвестиционных соглашений с пониженной налоговой нагрузкой; допуск инвесторов из стран АТР к инвестированию и использованию ресурсов Дальнего Востока);
- отказ от реализации отраслевых приоритетов поддержки в пользу системных усилий по совершенствованию общего инвестиционного климата в стране;
- либерализация миграционного и визового режима (в том числе с пробными инициативами по односторонней отмене визового режима на определенный срок) с развитыми странами (ОЭСР);
- гармонизация форматов интеграции со странами СНГ и ЕС (с выходом на формирование ЗСТ+ между Таможенным союзом и ЕС к 2015 г.), в СНГ и АТР (заключение соглашений о зоне свободной торговли с 5—7 странами АТР, присоединение к многостороннему соглашению о свободной торговле в АТР к 2020 г.).

Детальные характеристики рассмотренных сценариев представлены в таблице 1. Экономический потенциал соответствующих сценариев в период до 2020 г. оценивается следующим образом:

1) *Инерционный сценарий* не обеспечивает дополнительных возможностей развития экономики России, предполагает сохранение сырьевой структуры экономики и экспорта, высокий уровень импорта и ухудшение показателей внешнеторгового баланса.

2) *Сбалансированный сценарий* отвечает задаче модернизации российской экономики, создания конкурентоспособных несырьевых производств и расширения производительной занятости, однако несет риски некорректной идентификации приоритетных отраслей для поддержки, повышения цен из-за чрезмерного применения мер защиты внутреннего рынка (в частности, автомобильного и сельскохозяйственного), а также недоиспользования потенциала интеграционного взаимодействия с ЕС и странами АТР.

3) *Радикальный сценарий* обеспечивает благоприятные возможности развития (потенциально) конкурентоспособных отраслей российской экономики на основе преимущественной ориентации на внешние рынки и массивного притока прямых иностранных инвестиций. Обратной стороной такого сценария являются высокие издержки структурной перестройки (в частности, падение занятости в неконкурентоспособных отраслях экономики).

Оптимальной с точки зрения дальнейшего развития российской экономики и ее внешнеэкономического сектора представляется **комбинация ключевых аспектов сбалансированного и радикального сценария**, предполагающая сочетание мер по совершенствованию инвестиционного климата, либерализации торговли и инвестиций с активными (по крайней мере, в период ближайших 7—10 лет) мерами целевой поддержки развития высокотехнологичных производств и несырьевого экспорта, постепенное усиление открытости и реальной интеграции с ЕС и странами АТР.

Характеристики инерционного, сбалансированного и радикального сценариев

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
1.	Таможенно-тарифная политика	<p>Сохранение импортных барьеров «на грани» присоединения к ВТО</p> <p>Сохранение экспортных пошлин, их использование в качестве основных стимулов к интеграции в СНГ</p> <p>Сохранение жестких фискальных приоритетов в таможенном администрировании</p>	<p>Присоединение к ВТО, постепенное снижение тарифа до связывающих значений</p> <p>Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги</p> <p>Точечные меры по улучшению таможенного администрирования и экспортного контроля (сокращение числа документов, специальные инспекции для высокотехнологичного экспорта)</p>	<p>Присоединение к ВТО, общее снижение тарифа до уровня или ниже связывающих значений, по отдельным позициям — реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин</p> <p>Отмена экспортных пошлин, повышение внутренних налогов, введение налога на дополнительный доход</p> <p>Либерализация таможенного администрирования при экспорте (особенно высокотехнологичной продукции), импорте из стран ОЭСР, транзите (принудительно низкая доля досматриваемых грузов: проверка только при соответствии профилю повышенного риска, целевые показатели для времени прохождения пунктов пропуска, таможенного оформления (до 1—3 часов), отмена целевых значений по доходам)</p>

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
2.	Конкуренция за привлечение инвестиций	Стимулирование локализации производства посредством протекционистских мер	Введение целевых инвестиционных стимулов для иностранных, прежде всего, высокотехнологических компаний (налоговые льготы, инвестиционные соглашения), увеличение количества особых экономических зон	<p>Либерализация режима инвестирования на Дальнем Востоке, создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом</p> <p>Увеличение объемов поддержки субъектов Российской Федерации, стабильно наращивающих привлекаемые иностранные инвестиции</p> <p>Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с глобальными лидерами</p>
3.	Географические приоритеты			
3.1.	Таможенный союз, Единое экономическое пространство, СНГ	Формирование Таможенного союза и заключение запланированных соглашений в рамках Единого экономического пространства	Расширение Таможенного союза и Единого экономического пространства за счет новых стран-членов (по крайней мере, по части соглашений)	Формирование единого экономического пространства СНГ, интеграция с ЕС и странами АТР
3.2.	Европейский союз	Использование потенциала европейских компаний для модернизации российских производств (импорт оборудования)	Развитие договорных отношений в экономической сфере, выполнение целей Партнерства для модернизации, выход к 2020 году на создание «зоны свободной торговли плюс»	Заключение соглашения в формате «зона свободной торговли плюс», безвизовый режим, либерализация инвестиций, одностороннее применение европейских технических стандартов и других норм ЕС, либерализация торговли услугами
3.3.	Азиатско-Тихоокеанский регион	Реализация отдельных проектов по увеличению поставок продовольствия и энергоресурсов в страны АТР	Проекты технологического сотрудничества и создание совместных высокотехнологичных производств в России с участием компаний стран АТР	Заключение соглашений о свободной торговле с рядом стран АТР, присоединение к многосторонним интеграционным инициативам

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
3.4.	США	<p>Политические инициативы по обновлению форматов и расширению сотрудничества</p>	<p>Снятие препятствий для развития торгово-экономических отношений (отмена поправки Джексона–Вэника, корректировка «зеленых» ограничений и др.).</p> <p>Развитие сотрудничества в научно-технологической и инновационной сфере</p>	<p>Снятие препятствий для развития торгово-экономических отношений и обновление договорной базы торгово-экономического сотрудничества</p> <p>Формирование стратегических альянсов российских компаний с американскими компаниями-лидерами</p>
3.5.	Страны Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока	<p>Политические инициативы по обновлению форматов и расширению сотрудничества</p>	<p>Отдельные проекты по продвижению российского экспорта с формированием инфраструктуры его поддержки и обслуживания</p>	<p>Системная экспансия российских компаний в соответствующие страны, в т. ч. через филиалы и подразделения в США и ЕС</p>
4.	Участие в глобальных механизмах регулирования	<p>Пассивная роль в G8 и G20, затягивание присоединения к ВТО и ОЭСР</p>	<p>Инициативное продвижение приоритетных вопросов (энергетика, продовольствие) в G8 и G20</p> <p>Присоединение к ОЭСР</p> <p>Доминирование финансовых мотивов при участии в международных институтах развития</p>	<p>Активная роль в G8 и G20, присоединение к ОЭСР, инициатива в обсуждении вопросов энергетической безопасности, продовольственной безопасности, безопасности личности, реагирования на стихийные бедствия</p> <p>Активизация участия в международных институтах развития (вход в АзБР и т. п.), продвижение российских экономических интересов через механизмы международной помощи</p>

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
5.	Поддержка интересов российских компаний и российского экспорта	Точечные меры по поддержке экспорта (страхование, гарантирование, организационная поддержка, субсидирование процентной ставки), доступные ограниченному перечню компаний	<p>Расширение набора инструментов поддержки, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения</p> <p>Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом, реструктуризация торговых представительств исходя из структуры торговли и географических приоритетов</p> <p>Упорядочение полномочий ведомств в сфере внешнеэкономической деятельности</p>	<p>Значительное увеличение расходов на поддержку экспорта и расширение круга поддерживаемых компаний, активное применение кредитных инструментов и механизмов содействия международному развитию для поддержки экспорта</p> <p>Продвижение продукции российских компаний при политико-дипломатических контактах</p> <p>Консолидация полномочий по внешнеэкономической деятельности и торговой политике</p>

**ПЕРЕЧЕНЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ,
необходимых для реализации предложений Группы 20
«Международная позиция России — экономические ориентиры»**

1. Таможенно-тарифная политика

- Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги.
- Разработка и реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин до уровня или ниже связывающих значений (в контексте подготовки присоединения к ОЭСР и стимулирования импорта высокотехнологичной продукции инвестиционного назначения).
- Освобождение от уплаты пошлин и упрощение порядка осуществления операций, связанных с перемещением через границу объектов (опытных образцов, образцов для клинических испытаний, образцов биологического материала) в рамках международных проектов технологического сотрудничества.
- Либерализация таможенного администрирования при экспорте (особенно высокотехнологичной продукции), а также импорте из стран ОЭСР и транзите; в первоочередном порядке — установление принудительно низкой доли досматриваемых грузов (проверка только при соответствии профилю повышенного риска) и целевых показателей для времени прохождения пунктов пропуска и таможенного оформления (до 1—3 часов).
- Отмена целевых значений по фискальным доходам, собираемым таможенными органами.

2. Поддержка экспорта

- Расширение набора инструментов поддержки экспорта, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения.
- Упорядочение полномочий министерств и ведомств в сфере поддержки экспортных операций и унификация критериев поддержки.
- Определение единого органа, ответственного за выдачу разрешений на экспорт технологий и товаров двойного назначения.
- Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом, реорганизация торговых представительств исходя из структуры торговли и географических приоритетов.
- Активизация использования дипломатических инструментов поддержки экспорта (в первую очередь высокотехнологичной продукции и продукции военного назначения).

3. Стимулирование прямых инвестиций

- Сокращение перечня отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов.
- Увеличение количества особых экономических зон.
- Создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом (в первую очередь — на Дальнем Востоке).

- Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с зарубежными компаниями — глобальными лидерами (в т. ч. через софинансирование расходов на подготовку промышленных площадок для совместных предприятий).
- Поддержка создания совместных НИОКР-центров и центров развития компетенций (в первую очередь — компетенций в сфере коммерциализации технологий и управления продвижением на рынок новых продуктов) через освобождение расходов на создание соответствующих центров от налогообложения.
- Дипломатическая поддержка российских компаний, осуществляющих проекты прямого инвестирования за рубежом.

4. Меры по развитию регионального сотрудничества

- Заключение соглашения о безусловных гарантиях взаимных инвестиций и создание механизма защиты инвестиций (Арбитраж по инвестиционным вопросам) на пространстве СНГ.
- Формирование интегрированной системы платежно-расчетных операций на пространстве СНГ с использованием российского рубля как основного расчетного средства торгово-инвестиционных отношений.
- Подготовка российских предложений по проекту соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕС и начало переговоров по соответствующему вопросу.
- Подготовка российских предложений по проекту соглашения о свободной торговле с отдельными странами АТР и начало переговоров по соответствующим вопросам.
- Заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения со странами Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока (с которыми такие соглашения отсутствуют) с учетом потребностей конкретных инвестиционных проектов, инициируемых российскими компаниями в этих странах.
- Использование современных форм помощи развитию для поддержки проникновения российских компаний на рынки развивающихся стран (в т. ч. через связанное выделение средств на реализацию инфраструктурных проектов).

5. Участие в глобальных механизмах экономического регулирования

- Присоединение к ВТО.
- Присоединение к ОЭСР.
- Формулировка инициатив по обеспечению глобальной энергетической безопасности, продовольственной безопасности и либерализации инвестиций в рамках российского председательства в «Группе 20» в 2013 г.
- Активизация участия в международных институтах развития (в т. ч. полноправное членство в Азиатском банке развития).

**«Дорожная карта» реализации мер государственной политики в сфере
«международная позиция России — экономические ориентиры»**

Меры	2012 г.	2013—2015 гг.	2016—2020 гг.
Таможенно-тарифная политика			
Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги		✓	
Разработка и реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин до уровня или ниже связывающих значений		✓	
Освобождение от уплаты пошлин и упрощение порядка осуществления операций в рамках международных проектов технологического сотрудничества		✓	
Либерализация таможенного администрирования	✓	✓	
Отмена целевых значений по фискальным доходам, собираемым таможенными органами	✓		
Поддержка экспорта			
Расширение набора инструментов поддержки экспорта, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения	✓	✓	
Упорядочение полномочий министерств и ведомств в сфере поддержки экспортных операций и унификация критериев поддержки		✓	
Определение единого органа, ответственного за выдачу разрешений на экспорт технологий и товаров двойного назначения		✓	
Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом		✓	✓
Активизация использования дипломатических инструментов поддержки экспорта	✓	✓	✓
Стимулирование прямых инвестиций			
Сокращение перечня отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов	✓		
Увеличение количества особых экономических зон	✓		
Создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом		✓	
Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с зарубежными компаниями	✓	✓	✓
Поддержка создания совместных НИОКР-центров и центров развития компетенций	✓	✓	✓
Дипломатическая поддержка российских компаний-инвесторов	✓	✓	✓
Меры по развитию регионального сотрудничества			

Заключение соглашения о безусловных гарантиях взаимных инвестиций и создание механизма защиты инвестиций		✓	✓
Формирование интегрированной системы платежно-расчетных операций на пространстве СНГ		✓	
Подготовка российских предложений по проекту соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕС и начало переговоров по соответствующему вопросу	✓	✓	
Подготовка российских предложений по проекту соглашения о свободной торговле с отдельными странами АТР и начало переговоров по соответствующим вопросам	✓	✓	
Заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения со странами Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока	✓	✓	✓
Использование современных форм помощи развитию для поддержки проникновения российских компаний на рынки развивающихся стран		✓	✓
Участие в глобальных механизмах экономического регулирования			
Присоединение к ВТО	✓		
Присоединение к ОЭСР		✓	
Формулировка инициатив в рамках российского председательства в «Группе 20» в 2013 г.		✓	
Активизация участия в международных институтах развития		✓	✓

Глава 25

Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве

Основные выводы и рекомендации:

- Развитие экономической и социальной интеграции на пространстве СНГ, в том числе опережающее в формате «тройки», не имеет для России альтернативы как с экономической, так и с геополитической точки зрения.
- Важнейшая задача сегодня — перевод интеграционного процесса из преимущественно политического, надстроечного, в преимущественно экономический, организационно-правовой, превращение его в понятный и привлекательный для бизнеса и населения стран-участниц, устойчивый и необратимый межгосударственный проект.
- В рамках «тройки» обозначился определенный отрыв политической интеграционной надстройки от экономического базиса интеграции. Преодоление этого отрыва, с одной стороны, невозможно без диверсификации и модернизации экономик стран-участниц, прежде всего России, а с другой — требует последовательного углубления интеграции, реализации в полном объеме «четырёх свобод» и дальнейшей гармонизации систем регулирования, целенаправленного создания стимулов и инфраструктуры содействия реальной интеграции.
- Для эффективного управления процессом интеграции в рамках «тройки» необходимо завершить его институционализацию, что предполагает кодификацию законодательства ТС-ЕЭП и создание Евразийского экономического союза, опирающегося на полномасштабную и эффективную систему интеграционных институтов и наднационального регулирования.
- Одно из главных организационно-правовых условий глубокой интеграции в рамках «тройки»: формирование постоянного наднационального органа, наделенного широкими полномочиями и достаточными ресурсами для их реализации, опирающегося при подготовке решений на сеть консультативных органов с участием экспертов стран-членов.
- Необходимо обеспечить гармонизацию процессов разноуровневой и разноскоростной интеграции на пространстве СНГ, не допуская чрезмерно большого разрыва в уровнях интеграции в рамках «тройки» и СНГ в целом и обеспечивая перенос элементов нормативной правовой базы ЕЭП на все пространство СНГ.
- Целевой ориентир развития интеграции в рамках «тройки» (возможно, в более широком составе) — Экономический и Валютный союз, в рамках СНГ — Общее экономическое пространство, функционирующее на принципах свободной торговли и совместимости систем регулирования (с акцентом на сотрудничество

в финансовой, транспортной, инновационной, гуманитарной и миграционной сферах).

- *В предстоящий период необходимо модифицировать формулу «цены интеграции» для России, снизив роль прямых затрат на интеграцию — энергетических субсидий и финансового донорства и увеличив финансирование проектов развития, в том числе по линии региональных финансовых институтов, а также взаимные дивиденды от реализации совместных программ и проектов в сфере импортозамещения, трудовой миграции, и др.*
- *Необходимо позиционировать интеграцию на пространстве СНГ как открытую модель, нацеленную на создание совместно с ЕС, ЕАСТ, АСЕАН и другими заинтересованными странами и организациями общего евразийского экономического пространства от Атлантики до Тихого океана; ядром этой конструкции должна стать зона свободной торговли (при благоприятных условиях — «зона свободной торговли плюс») ТС-ЕС.*
- *Базисный сценарий интеграции основывается на сохранении сложившейся в последние годы позитивной динамики интеграционных процессов с достижением уже в среднесрочной перспективе нового качества интеграционного взаимодействия.*
- *Радикальный сценарий отличается от базисного по трем основным моментам: выход и закрепление интеграции на стадии Экономического и Валютного союза до 2020 г., присоединение Украины к ТС-ЕЭП (Евразийскому экономическому союзу), реализация формата «ЗСТ+» в отношениях ТС-ЕС. Радикальный сценарий несет бóльшие риски для интеграции и более затратен, но позволяет значительно повысить потенциал развития интеграционного объединения, улучшить его позиционирование в глобальной экономике и мировой торговой политике.*

1. Анализ ситуации, ограничения, проблемы и риски в сфере интеграции

Вызовы, с которыми сегодня сталкивается Россия на постсоветском пространстве, носят беспрецедентный и острый характер. На карту поставлено будущее России как одного из мировых экономических центров, как ключевого геополитического игрока. Для реализации своих стратегических интересов России необходим успешный реинтеграционный проект, достаточно привлекательный для большинства государств Содружества и учитывающий меняющуюся конфигурацию мирового хозяйства. Последовательное осуществление реинтеграционного проекта станет главным рычагом наращивания российского влияния в регионе Содружества.

Только путем консолидации экономического пространства СНГ может быть решена задача обеспечения устойчивого и сбалансированного экономического развития России в долгосрочной перспективе. Успешный реинтеграционный проект в СНГ создаст условия для региональной экспансии конкурентоспособного российского бизнеса; позволит эффективно коммерциализировать евразийский статус нашей страны (предполагающий использование геоэкономического и транзитного потенциала, формирование в России регионального и международного финансового центра, и др.); обеспечит стабильность ресурсной базы и снимет ограничения (инфраструктурные, технологические, спросовые, демографические и др.) для дальнейшего развития; даст возможность координировать деятельность на ключевых товарных рынках, где государства Содружества являются важными игроками и могут оказывать влияние на конъюнктуру и цены; создаст благоприятные предпосылки для широкой диверсификации отечественного экспорта в условиях более тесного переплетения национальных хозяйственных комплексов, опережающего развития производственно-технологической кооперации.

При всей политической и экономической многовекторности современного развития стран СНГ сегодня, особенно с учетом последствий кризиса, для большинства из них интеграционная перспектива также становится востребованной и привлекательной. Крепнет понимание того, что именно Россия с ее экономическим, технологическим и ресурсным потенциалом, емкостью рынка, конфигурацией транспортных коммуникаций и производственных связей может обеспечить рациональную интеграцию экономического пространства стран СНГ в мировое хозяйство, не нарушая при этом технологические, производственные и организационные структуры экономик данных стран и избегая риска появления нестабильности.

Со второй половины 2000-х годов на практике реализуется идея разноуровневой и разноскоростной интеграции стран СНГ в связи с большими различиями между ними по уровню социально-экономического развития и по характеру их внешнеполитических и внешнеэкономических отношений с нерегиональными игроками. Одновременное использование нескольких интеграционных форматов позволяет оптимально сочетать опережающее развитие интеграции в группе ведущих стран с постепенным распространением этого уровня экономического взаимодействия на более широкий круг государств Содружества.

События последних лет де факто изменили ход регионализации на пространстве СНГ, где выделилась тройка стран-лидеров (Россия, Белоруссия, Казахстан), стремящихся двигаться в направлении углубления взаимной интеграции. В рамках СНГ как организации осуществляются шаги по формированию многосторонней зоны свободной торговли, реализуются многосторонние соглашения, программы и проекты в сферах, представляющих взаимный интерес.

В этой ситуации возникает вопрос о судьбе ЕврАзЭС. Сообщество может выполнять функцию своеобразного промежуточного этапа для кандидатов на вступление в ТС-ЕЭП, возможно, с распространением на них части соглашений ТС-ЕЭП. Одновременно страны ТС через ЕАБР, Антикризисный фонд ЕврАзЭС и другие механизмы оказывают поддержку экономическому развитию Киргизии и Таджикистана — наиболее бедных стран ЕврАзЭС и СНГ с целью подтягивания их социально-экономических параметров к уровню стран ТС. Это важно с точки зрения как повышения емкости регионального рынка, так и балансирования интересов стран при движении к более продвинутым формам сотрудничества.

Встает вопрос и о будущем Союзного государства России и Белоруссии (СГРБ). Его торгово-экономическая составляющая практически полностью переходит в ведение наднациональных органов ТС-ЕЭП. Вместе с тем СГРБ играло и играет важную роль в отработке некоторых интеграционных механизмов, в частности, в социальной, научно-технической, оборонной и других сферах. Это своего рода «опытное производство» интеграционных проектов. В этой связи представляется целесообразным сохранение СГРБ в этом качестве, по крайней мере, в среднесрочной перспективе.

В результате конструкция с четырьмя независимыми интеграционными объединениями (СГРБ — ТС-ЕЭП — ЕврАзЭС — СНГ) в ближайшее десятилетие будет постепенно трансформироваться в двухуровневую (ТС-ЕЭП/ЕврАзЭС — СНГ), с сохранением определенных функций в интеграционном процессе за СГРБ.

Важным аспектом меняющейся интеграционной конструкции становится, с одной стороны, подтягивание взаимодействия в формате всего СНГ до интеграционного уровня, чтобы задать общий (хотя и на разных скоростях) интеграционный вектор развития постсоветского пространства, а с другой — обеспечение совместимости формируемой нормативно-правовой базы интеграции в формате СНГ с уже созданной и развивающейся нормативной правовой базой ЕЭП.

Отмечая очевидные интеграционные успехи последних лет, прежде всего в формате ТС-ЕЭП, нельзя забывать, во-первых, что они были достигнуты благодаря сложившейся комбинации объективных (кризис) и особенно субъективных факторов, многие из которых носят преходящий характер, и во-вторых, что главная — рутинная, кропотливая и небесконфликтная работа по отлаживанию интеграционных механизмов, приданию интеграции характера повседневной хозяйственной практики еще впереди. Страны-участницы добились хороших результатов в авральном режиме, теперь же предстоит дорабатывать и совершенствовать интеграционное законодательство, приводить национальное законодательство в соответствие с заключенными соглашениями, решать широкий комплекс организационно-управленческих задач, в том числе достраивать

интеграционные институты и формировать дееспособную интеграционную бюрократию, чтобы она могла реально управлять интеграционными процессами, эффективно реализовывать свои расширяющиеся полномочия и контролировать исполнение принимаемых решений. Все это требует значительно больших сил и ресурсов, большего времени. По сути, речь идет о задаче перевода интеграционного процесса из преимущественно политического в преимущественно экономический, организационно-правовой, превращении его в понятный и привлекательный для бизнеса и населения стран-участниц, устойчивый и необратимый межгосударственный проект.

Главное объективное ограничение в сфере интеграции — состояние экономики России и уровень ее глобальной конкурентоспособности, определяющие принципиальную возможность или невозможность двигаться по пути углубления экономической интеграции. В конечном итоге, прогресс интеграции в решающей мере зависит от характера развития России в ближайшие десять лет. При сохранении инерционного сценария вряд ли можно рассчитывать на устойчивый прогресс интеграции.

Другое важное ограничение интеграции — **политика нерегиональных держав на пространстве СНГ**, стимулирующая центробежные тенденции, и эгоистические устремления национальных элит государств Содружества, порождающие иждивенческие настроения и завышенные требования к интеграции (а значит, к России как главному стороннику интеграционной идеи).

Основные проблемы дальнейшего углубления интеграции в рамках ТС-ЕЭП заключаются в следующем:

— значительные различия настоящих и потенциальных стран-участниц с точки зрения масштабов и структуры национальных экономик, уровня развития, способов и механизмов экономического регулирования, и вытекающая из этого сложность достижения устойчивого баланса интересов сторон;

— низкий и на ряде направлений снижающийся уровень взаимного торгово-экономического сотрудничества стран-участниц, несбалансированный и слабо диверсифицированный характер взаимной торговли;

— усиление позиций на рынках настоящих и потенциальных стран-участниц крупных нерегиональных игроков (прежде всего ЕС и Китая), их до последнего времени сильное дезинтегрирующее влияние на пространство СНГ;

— незавершенный характер системы межгосударственных и наднациональных интеграционных органов, дефицит усилий и механизмов, направленных на стимулирование интеграции на уровне хозяйствующих субъектов.

Основные риски для устойчивого развития интеграции в рамках ТС-ЕЭП:

— сложившийся и увеличивающийся отрыв темпов развития нормативной правовой базы и институциональных основ интеграции от динамики материальных факторов интеграции, фактического экономического взаимодействия сторон;

— замедление темпов интеграционного процесса вследствие недостижения договоренностей сторонами относительно содержания нормативной правовой базы, структуры и функций наднациональных органов Евразийского экономического союза, сроков, порядка и иных условий передачи им полномочий, нератификации или задержки ратификации сторонами соглашений по формированию Единого экономического пространства и Евразийского экономического союза, и др.;

— недостаточно эффективное управление интеграционным процессом в связи с незавершенностью нормативной правовой базы и строительства интеграционных институтов, несбалансированным развитием наднациональной и национальных систем регулирования, нечетким разделением наднациональных и национальных полномочий, несовершенным механизмом подготовки, принятия и контроля за исполнением решений в сфере наднационального регулирования, и др.;

— риски, связанные с обесцениванием интеграционной идеи для России по причине слишком высокой стоимости интеграции; снижения возможностей обеспечения национальных интересов России в сфере экономического и внешнеторгового регулирования из-за ограничений, накладываемых наднациональным форматом подготовки и принятия решений по расширяющемуся кругу вопросов; недостаточного использования российским бизнесом преимуществ экономической интеграции в силу слабой информированности о новых возможностях и правилах хозяйственной деятельности на Едином экономическом пространстве, неразвитости национальных институтов содействия экономическому сотрудничеству, и др.;

— макроэкономические и политические риски, связанные с возможностью возникновения экономической нестабильности вследствие ухудшения мировой конъюнктуры и исходной неустойчивостью национальных экономических систем, уязвимых перед лицом внешних «шоков».

2. Целевое состояние и граничные условия развития интеграции

Целевое состояние в сфере интеграции:

— завершение формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (единого рынка) России, Белоруссии и Казахстана;

— учреждение Евразийского экономического союза (в составе «тройки» или более широком составе) с полноценной системой интеграционных институтов, выход на практическое решение вопросов создания Экономического и Валютного союза;

— консолидация в формате общего рынка экономического пространства СНГ через реализацию в полном объеме договора о свободной торговле СНГ, распространение многосторонних форматов регулирования на другие области сотрудничества, осуществление совместных проектов в сферах общих интересов (по мере вызревания необходимых предпосылок на СНГ переносятся элементы нормативной правовой базы ЕЭП);

— формирование общего евразийского экономического пространства (на принципах свободной торговли и совместимости систем регулирования) от Атлантики до Тихого океана (с участием ТС-ЕЭП, других стран СНГ, ЕС, ЕАСТ, АСЕАН, других заинтересованных государств).

Допустимые характеристики развития в сфере интеграции:

- нерасширение состава участников ТС-ЕЭП;
- недостижение до 2020 года странами ТС-ЕЭП стадии Экономического и Валютного союза;
- разноскоростная валютная интеграция в формате «тройки»;
- неравнозначное участие стран СНГ в интеграционных процессах на постсоветском пространстве (и даже неучастие отдельных стран в ключевых соглашениях);
- ограниченный состав участников и глубина взаимодействия в рамках общего евразийского экономического пространства.

Недопустимые характеристики развития в сфере интеграции:

- сокращение числа участников ТС-ЕЭП;
- нереализация в полном объеме задач и соглашений по ТС-ЕЭП;
- отсутствие реальной координации в сфере макроэкономической и валютной политики стран ТС-ЕЭП;
- неприсоединение стран ТС к ВТО;
- формирование альтернативного интеграционного объединения стран СНГ, не участвующих в ТС-ЕЭП;
- реализация «закрытой» модели интеграции, невыход на интеграционный формат взаимодействия с Евросоюзом.

3. Сценарии развития интеграции

В современных условиях для России являются политически и экономически неприемлемыми варианты отказа от интеграции или стагнации интеграционного процесса («окапывания» на достигнутых рубежах) в рамках ТС-ЕЭП и СНГ в целом. По этой причине прорабатывается только один вариант: последовательное развитие интеграции вширь и вглубь с выходом в перспективе на создание общего евразийского экономического пространства от Атлантики до Тихого океана. Развилки и сценарии в рамках данного варианта касаются темпов и конкретных форматов интеграции, ее развития вширь и вглубь, включая выстраивание отношений с Евросоюзом.

Базисный сценарий основывается на сохранении сложившейся в последние годы позитивной динамики интеграционных процессов (при возможном ее замедлении в отдельные периоды в силу объективных и субъективных факторов). Применительно к сфере интеграции базисный сценарий является скорее инновационным, а не инерционным сценарием, поскольку предполагает последовательные шаги по расширению и углублению интеграции с достижением уже в среднесрочной перспективе нового качества интеграционного взаимодействия. Ключевые параметры базисного сценария:

— последовательное углубление интеграции в рамках «тройки»: достраивание Таможенного союза и обретение им международной правосубъектности, формирование Единого экономического пространства (единого рынка), создание полноценного интеграционного объединения — Евразийского экономического союза, опирающегося на развитую систему наднациональных институтов и регулирования;

— запуск механизмов координации макроэкономической и валютной политики, развитие элементов интеграции в валютной сфере;

— расширение ТС-ЕЭП за счет других членов ЕврАзЭС;

— институциональное слияние ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС (формально Союзное государство не упраздняется), создание на базе всех институтов Комиссии Евразийского экономического союза;

— заключение соглашений о свободной торговле от имени ТС, в том числе с Евросоюзом;

— создание полноценной зоны свободной торговли в СНГ, гармонизация систем регулирования (в том числе путем переноса элементов нормативной правовой базы ЕЭП на пространство СНГ) и на этой основе — формирование Общего экономического пространства ТС-ЕЭП — СНГ;

— модернизация и укрепление СНГ как межгосударственного регионального объединения, в рамках которого расширяется и углубляется взаимодействие в таких сферах, как гуманитарное сотрудничество, образование и культура, миграция, наука и инновации, валютно-финансовое сотрудничество, инфраструктура и транспорт;

— формирование общего евразийского экономического пространства с участием ТС-ЕЭП, других стран СНГ, ЕС, ЕАСТ, АСЕАН, других заинтересованных государств;

— снижение прямых расходов на интеграцию для России путем постепенного замещения энергетических субсидий и финансового донорства механизмами целевого финансирования проектов развития и технического содействия, грантами на выравнивание уровней развития, совместными взаимовыгодными интеграционными программами и проектами (в области импортозамещения, организованного привлечения рабочей силы и др.).

Бюджетные последствия реализации базисного сценария будут носить, скорее всего, нейтральный характер. Поскольку затраты на интеграционные мероприятия (институты), выпадающие бюджетные доходы в связи с компенсациями членам ВТО в случае присоединения к ТС-ЕЭП стран СНГ, уже вступивших в эту организацию (в

практическом плане в данном варианте речь идет о Киргизии), а также в связи с подписанием соглашений о свободной торговле с третьими странами будут компенсироваться расширением налогооблагаемой базы по мере повышения деловой активности отечественных компаний на едином экономическом пространстве и снижением прямых расходов России на интеграцию. Финансовое содействие странам СНГ будет осуществляться через апробированные в мировой практике механизмы целевого финансирования проектов развития и технического содействия, не несущие прямых последствий для бюджета (содействие может оказываться от лица российских институтов развития или через региональные финансовые институты). Основные объемы стабилизационного финансирования стран СНГ возьмет на себя Антикризисный фонд ЕвАзЭС.

Конкретные суммы бюджетных расходов (выпадающих доходов) по трем статьям: расходы на создание и обеспечение функционирования интеграционных институтов и реализацию интеграционных программ, компенсации в виде снижения ставок ЕТТ в случае присоединения к ТС-ЕЭП страны-члена ВТО, установление режима свободной (беспошлинной) торговли с третьими странами — могут быть определены только в процессе согласования конкретного формата соответствующих мероприятий.

Радикальный сценарий отличается от базисного сценария по трем основным моментам:

— Евразийский экономический союз достигает стадии экономического и валютного союза с введением единой валюты до 2020 года;

— Украина присоединяется к Евразийскому экономическому союзу, что качественно повысит потенциал интеграционного объединения и, возможно, потребует институциональных изменений;

— общее евразийское экономическое пространство формируется в продвинутом формате «ЗСТ+», ядром которого становится межблоковая «ЗСТ+» ТС — ЕС, и к концу десятилетия выходит на интеграционный уровень взаимодействия со странами и экономическими объединениями АТР.

Радикальный сценарий несет бóльшие риски для интеграции и более затратен, но позволяет значительно повысить потенциал развития интеграционного объединения, улучшить его позиционирование в глобальной экономике и мировой торговой политике.

Повышенные риски реализации радикального сценария обусловлены следующими факторами:

— на стадии валютного союза Россия как доминирующая экономика объединения должна будет выступать гарантом стабильности региональной валюты и валютной зоны в целом, что при неблагоприятном развитии ситуации, в том числе по причине внешних шоков, может потребовать от нее значительных объемов чрезвычайного финансирования для сохранения финансовой устойчивости партнеров;

— присоединение Украины к ТС-ЕЭП, помимо очевидных положительных моментов, связанных с существенным увеличением и повышением качества общего рынка, усилением потенциала научно-технической и производственно-технологической

кооперации, вкладом в развитие институциональной конкуренции, усилением переговорного ресурса в отношениях с третьими странами и др., несет дополнительные риски для развития объединения. Они обусловлены прежде всего труднопредсказуемой позицией и реакцией Украины в конкретных вопросах интеграции (что имеет объективные основания в примерно одинаковой поддержке населением евразийской и европейской интеграционной перспективы страны). При этом у России с Украиной нет той степени совпадения видения перспектив интеграции, как с Казахстаном, и нет той степени зависимости, которая определяет возможности влияния России на Белоруссию. Важный момент, связанный с присоединением Украины к ТС-ЕЭП, состоит в том, что в формате «четверки» возможен только «симметричный» валютный союз с введением новой единой валюты (в формате «тройки» возможен «асимметричный» валютный союз с российским рублем в качестве единой валюты). «Симметричный» валютный союз с новой региональной валютой будет трудноуправляем и уязвим по отношению к особым позициям стран-участниц;

— сравнительно быстрый выход на заключение соглашения ТС-ЕС в формате «3СТ+», а также расширение зоны преференциального торгово-экономического сотрудничества с участием ТС на страны и объединения АТР, сопровождающиеся дальнейшим и значительным открытием внутреннего рынка для иностранной конкуренции, могут иметь негативные последствия для отдельных секторов экономики и отечественных производителей (особенно в случае реализации инерционного сценария развития российской экономики).

Более существенные *бюджетные последствия* радикального сценария тесно связаны с рисками данного сценария и определяются следующим:

— необходимостью предоставить значительные компенсации членам ВТО в виде снижения ставок ЕТТ в случае присоединения к ТС Украины (средний украинский импортный тариф примерно вдвое ниже ЕТТ; по оценкам, размер компенсаций членам ВТО со стороны ТС может составить 1,5—2 млрд долл. в расчете на год, что потребует уменьшения ЕТТ приблизительно на 1 п. п. и будет означать ощутимое снижение бюджетных поступлений РФ от уплаты импортных пошлин);

— предоставлением Украине как члену ТС дополнительных льгот по поставкам энергоносителей (ликвидация экспортных пошлин на нефть и снижение цены на газ будут стоить России, по оценкам, не менее 5 млрд долл.);

— введением режима свободной (беспошлинной) торговли, усиленного форматом «3СТ+», с крупнейшим торговым партнером России — Евросоюзом (на него приходится 40—45 % российского импорта товаров и более половины всего налогооблагаемого импорта);

— реализацией модели «симметричного» валютного союза в рамках «четверки» (включая Украину), что потребует значительных дополнительных затрат на создание институциональной инфраструктуры валютной интеграции и эмиссию новой единой валюты.

4. Перечень и последовательность мер в рамках основного — базисного сценария интеграции

Перечень и последовательность мер в рамках базисного сценария:

- в 2011—2012 гг. в интеграционном контуре ТС-ЕЭП завершается работа по формированию полноценного Таможенного союза, обеспечивается его международное признание и создаются условия для реализации единой торговой политики в отношении третьих стран; обеспечивается начало функционирования Единого экономического пространства, Суда ЕврАзЭС; проводится работа по кодификации законодательства ТС-ЕЭП, реализации положений Декларации о Евразийской экономической интеграции; готовятся решения, необходимые для начала практического функционирования полноформатного наднационального органа — Евразийской экономической комиссии; вырабатываются единые подходы к осуществлению миграционной и паспортно-визовой политики; готовятся решения о механизмах реализации предусмотренных договорно-правовой базой ЕЭП мер по координации макроэкономической и валютной политики, а также мер по приданию российскому рублю статуса региональной резервной валюты. В интеграционном контуре СНГ завершается работа над формированием полноценной зоны свободной торговли; принимаются меры по развитию институтов и механизмов финансового сотрудничества в СНГ (модернизация Межгосударственного банка, создание платежно-расчетной системы СНГ); завершается создание договорно-правовой базы и начинает формироваться инфраструктура организованного привлечения рабочей силы на пространстве СНГ; разрабатывается сводный баланс ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия (что создаст условия для последующей разработки совместных программ в аграрном секторе); проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. В плане формирования внешнего контура интеграции проводится работа по унификации договорно-правовой базы торгово-экономического сотрудничества государств-членов ТС с третьими странами, запускается механизм торгово-политического диалога ТС-ЕС, ТС-АСЕАН.

- в 2013—2014 гг. в интеграционном контуре ТС-ЕЭП завершается работа по кодификации международных договоров, составляющих нормативную правовую базу ТС и ЕЭП, и на этой основе создается Евразийский экономический союз (подписывается единый Международный договор); разрабатывается и начинает реализовываться план действий по формированию экономического и валютного союза; принимаются решения, необходимые для достраивания и эффективного функционирования системы интеграционных институтов; стартует процесс институционального слияния ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС, имея в виду присоединение до 2020 г. к Таможенному союзу Киргизии и Таджикистана и создание на базе всех институтов Комиссии Евразийского экономического союза. В интеграционном контуре СНГ принимаются решения по созданию интегрированного валютного рынка и рынка транспортных услуг, осуществлению совместных программ в области технического регулирования, ресурсосбережения, инновационной деятельности; разрабатываются региональные программы импортозамещения и начинается их реализация; проводится работа и

принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 г.г.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. В плане формирования внешнего контура интеграции разрабатывается и согласовывается с партнерами Концепция Общего экономического пространства с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств; активизируется переговорный процесс по заключению ТС соглашений о свободной торговле со странами АТР с акцентом на АСЕАН;

- в 2015—2020 гг. в интеграционном контуре ТС-ЕЭП принимаются меры, направленные на обеспечение создания и функционирования институтов и механизмов экономического и валютного союза (хотя базисный сценарий не предполагает завершение всего объема работ по формированию полноценного валютного союза); завершается процесс институционального замещения Евразийским экономическим союзом ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС. В интеграционном контуре СНГ разрабатывается и выполняется План мероприятий по реализации третьего этапа (2016—2020 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г., предусматривающий углубление интеграционного взаимодействия государств Содружества и укрепление институциональных основ такого взаимодействия. В плане развития внешнего контура интеграции обеспечиваются гармонизация и взаимное сближение интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии, на основе чего формируется Общее экономическое пространство с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств; ядром этой конструкции становятся межблоковые либерализационные соглашения ТС-ЕЭП и ЕС; через механизмы преференциального сотрудничества происходит полноценное подключение ТС к интеграционным процессам в АТР.

«Дорожная карта» развития экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве

	2011—2012 гг.	2013—2014 гг.	2015—2020 гг.
В интеграционном контуре ТС-ЕЭП	<ul style="list-style-type: none"> • завершается работа по формированию полноценного Таможенного союза, обеспечивается его международное признание и создаются условия для реализации единой торговой политики в отношении третьих стран; • обеспечивается начало функционирования Единого экономического пространства, Суда ЕврАзЭС; • проводится работа по кодификации законодательства ТС-ЕЭП; реализации положений Декларации о Евразийской экономической интеграции; • готовятся решения, необходимые для начала практического функционирования полноформатного наднационального органа — Евразийской экономической комиссии; • вырабатываются единые подходы к осуществлению миграционной и паспортно-визовой политики; • готовятся решения о механизмах реализации предусмотренных договорно-правовой базой ЕЭП мер по координации макроэкономической и валютной политики, 	<ul style="list-style-type: none"> • завершается работа по кодификации международных договоров, составляющих нормативную правовую базу ТС и ЕЭП, и на этой основе создается Евразийский экономический союз (подписывается единый Международный договор); • разрабатывается и начинает реализовываться план действий по формированию экономического и валютного союза; • принимаются решения, необходимые для достраивания и эффективного функционирования системы интеграционных институтов; • стартует процесс институционального слияния ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС, имея в виду присоединение до 2020 г. к Таможенному союзу Киргизии и Таджикистана и создание на базе всех институтов Комиссии Евразийского экономического 	<ul style="list-style-type: none"> • принимаются меры, направленные на обеспечение создания и функционирования институтов и механизмов экономического и валютного союза (хотя базисный сценарий не предполагает завершение всего объема работ по формированию полноценного валютного союза); • завершается процесс институционального замещения Евразийским экономическим союзом ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС.

	а также мер по приданию российскому рублю статуса региональной резервной валюты.	союза.	
В интеграционном контуре СНГ	<ul style="list-style-type: none"> • завершается работа над формированием полноценной зоны свободной торговли; • принимаются меры по развитию институтов и механизмов финансового сотрудничества в СНГ (модернизация Межгосударственного банка, создание платежно-расчетной системы СНГ); • завершается создание договорно-правовой базы и начинает формироваться инфраструктура организованного привлечения рабочей силы на пространстве СНГ; • разрабатывается сводный баланс ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия (что создаст условия для последующей разработки совместных программ в аграрном секторе); • проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. 	<ul style="list-style-type: none"> • принимаются решения по созданию интегрированного валютного рынка и рынка транспортных услуг, осуществлению совместных программ в области технического регулирования, ресурсосбережения, инновационной деятельности; • разрабатываются региональные программы импортозамещения, начинается их реализация; • проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. 	<ul style="list-style-type: none"> • разрабатывается и выполняется План мероприятий по реализации третьего этапа (2016—2020 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г., предусматривающий углубление интеграционного взаимодействия государств Содружества и укрепление институциональных основ такого взаимодействия.
В плане формирования	<ul style="list-style-type: none"> • проводится работа по унификации договорно-правовой базы торгово- 	<ul style="list-style-type: none"> • разрабатывается и согласовывается с партнерами 	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечиваются гармонизация и взаимное

<p>внешнего контура интеграции</p>	<p>экономического сотрудничества государств-членов ТС с третьими странами;</p> <ul style="list-style-type: none"> • запускается механизм торгово-политического диалога ТС-ЕС, ТС-АСЕАН. 	<p>Концепция Общего экономического пространства с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств;</p> <ul style="list-style-type: none"> • активизируется переговорный процесс по заключению ТС соглашений о свободной торговле со странами АТР с акцентом на АСЕАН. 	<p>сближение интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии, на основе чего формируется Общее экономическое пространство с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств, ядром этой конструкции становятся межблоковые либерализационные соглашения ТС-ЕЭП и ЕС;</p> <ul style="list-style-type: none"> • через механизмы преференциального сотрудничества происходит полноценное подключение ТС к интеграционным процессам в АТР.
---	--	---	--

«Бюджетный маневр» (предложения по реструктуризации расходной части бюджета)

1. Приоритетные направления расходов

1.1. Образование

Увеличение расходов на 0,15 % ВВП к 2014 году, на 1,3 % ВВП к 2020 году (см. главы 11 и 14).

Сценарий **модернизации** в сфере общего и дошкольного образования связан с преодолением растущего отставания финансирования российского образования в расчете на одного обучающегося от других стран (при условии полноценного завершения начатых преобразований). Данная стратегия нацелена применительно к системе дошкольного образования на обеспечение его доступности для всех российских детей независимо от места их проживания и социального положения их семей.

В системе школьного образования важнейшей целью является повышение достижений российских школьников, в том числе по результатам международных сопоставительных исследований качества, и результативности школьного образования, (напр., PISA). Рост расходов в школе, нацеленный в первую очередь на повышение экономической привлекательности работы преподавателей и на создание условий для привлечения в профессию талантливой молодежи, заинтересованной в работе с детьми, позволит решить проблему качества подготовки абитуриентов, поступающих на естественнонаучные и инженерные специальности.

Обновление контингента учителей, а также переход на новые образовательные стандарты будет способствовать не только повышению «знаниевой» компоненты общего образования и на снижение доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности, но также положительно скажется на социализации учащихся: будут созданы предпосылки к снижению проявлений асоциального поведения молодежи и получение ими опыта позитивной социализации.

Система мер, предлагаемых в связи с развитием профессионального образования, нацелена на обновление образовательных программ, структура и содержание которых фактически не пересматривались с советского периода. Между тем, соответствующие меры невозможны без кардинального обновления преподавательского корпуса, обучающего студентов учреждений профессионального образования, преподающих на программах повышения квалификации, переподготовки кадров. Решение этой задачи — привлечение в систему профессионального образования научно-педагогических кадров, способных участвовать и вести научные проекты, обучать студентов работе с актуальными технологиями, требует повышения экономической привлекательности преподавательской деятельности. Это возможно путем значительного повышения относительных зарплат преподавателей учреждений профессионального образования не менее, чем на 50 % по сравнению со средней заработной платой по экономике в целом к концу 2015 года.

Прогнозируемый спад численности населения в возрасте 17—25 лет, в котором большинство молодежи получает профессиональное образование, предоставляет уникальный шанс для реализации предлагаемых мер. Финансовое обеспечение их реализации потребует

умеренного роста бюджетных расходов, поскольку значительная часть бюджетных средств будет высвобождаться в результате естественного сокращения численности обучающихся, обусловленного демографическими процессами.

Необходимые условия реализации сценария: реформирование не только школьной системы, а всей сферы образования и социализации (ответ на глобальные тренды), планирование действий с жесткой ориентацией на новые результаты образования и социализации.

Реформаторский сценарий в сфере профессионального образования предполагает активное реформирование системы профессионального образования при опоре на потребителей: семью и работодателей. Этот сценарий может изменить сложившиеся диспропорции между образованием и рынком труда (будут созданы условия для повышения доли выпускников учреждений профессионального образования, работающих по специальности, сократятся затраты предприятий, связанные с дообучением недавних выпускников вузов на рабочем месте), и позволит использовать значительную внутреннюю экономию (до 0,15 % ВВП) от реорганизации неэффективных образовательных учреждений и программ.

Важным условием успеха этого сценария является прекращение практики комплектования вооруженных сил по призыву. Это позволит сократить спрос на программы высшего образования в пользу программ среднего профессионального образования как минимум на 20—25 % соответствующей возрастной когорты. Повышение эффективности профессионального образования повысит инновационный и культурно-технический потенциал экономики России, эффект может быть оценен в 1—1,1 процентных пункта годового роста ВВП к 2020 г.

Оптимизация структуры профессионального образования снизит потребность экономики в импорте рабочей силы в полтора-два раза.

Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере образования, в % ВВП

	Изменение объема расходов, в % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 году
ОБРАЗОВАНИЕ — всего	1,34
Дошкольное образование	0,26
Общее образование	1,07
Начальное профессиональное образование	-0,12
Среднее профессиональное образование	0,13
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,06
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,09
Молодежная политика и оздоровление детей	-0,02

Прикладные научные исследования в области образования	-0,01
Другие вопросы в области образования	-0,12

1.2. Здравоохранение

Увеличение расходов на +1 % ВВП к 2014—2020 году (см. главу 13).

Сценарий **структурных преобразований** в сфере здравоохранения нацелен на повышение уровня России по показателю «продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья», который применяется Всемирной организацией здравоохранения. По этому показателю Россия отстает от стран Западной Европы на 13 лет (в России — 60,1 года, в странах — «старых» членах ЕС — 73,0 в 2007 г.).

Улучшение состояния здоровья населения будет обеспечиваться формированием интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья.

Данный сценарий исходит из того, что значительные улучшения в состоянии здоровья российского населения должны быть достигнуты в первую очередь не за счет наиболее дорогостоящих и технически сложных методов лечения уже заболевших людей, а за счет профилактики заболеваний и повышения эффективности и качества работы основной массы лечебно-профилактических учреждений. Эти сдвиги выходят за рамки ответственности отдельных ведомств и предполагают принципиальные изменения в ресурсной базе охраны здоровья и поведении всех его субъектов. Соответствующие меры должны адресоваться всему населению страны с учетом особенностей его конкретных групп. Необходимые сдвиги должны осуществляться, разумеется, не в ущерб дальнейшему развитию медицинской помощи. Она, в свою очередь, нуждается в существенном техническом перевооружении и привлечении талантливой, амбициозной молодежи, нацеленной на постоянный творческий рост и овладение инновациями.

Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере здравоохранения, в % ВВП

	Изменение объема расходов, в % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 году
Формирование здорового образа жизни	0,02
Развитие человеческого капитала в здравоохранении	0,59
Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи	0,13
Реструктуризация стационарной помощи	0,11

Формирование системы управления качеством медицинской помощи	0,001
Развитие рынка медицинских услуг	0,02
Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий	0,0004
Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности	0,07
Здравоохранение — всего	0,95

1.3. Дорожное хозяйство

Увеличение расходов на 0,75 % ВВП к 2014 году, на 1,6 % ВВП к 2020 году (см. главу 15). Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять 0,8—1,0 трлн рублей в текущих ценах. Еще порядка 0,5 трлн рублей (из расчета хотя бы 5 %-ного прироста сети в год) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, около 1,5 трлн рублей (или 2,8—3,0 % от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 года заявлен в сумму 8 400 млрд рублей, то есть порядка 1,2—1,3 % ВВП в год.

Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Необходимы меры по снижению стоимости строительства и ремонта автодорог, сокращения коррупционной составляющей, превращения дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей.

Экономия от мер, направленных на снижение стоимости строительства дорог, и сокращение коррупционной составляющей, может составить 15—20 % стоимости работ. С учетом этого объем дополнительных затрат бюджетной системы на поддержание и развитие дорожной сети, позволяющий избежать дефицита транспортной доступности, оценивается в 1,6 % ВВП.

Оценка потребности в бюджетных ресурсах в результате предлагаемых мер в сфере дорожного хозяйства, в % ВВП

	В ценах 2011 г., млрд руб.	В % ВВП
1. Расходы федерального бюджета на дорожное хозяйство	353	0,4
Расходы субъектов РФ на дорожное хозяйство	333	0,5
Расходы бюджетной системы на дорожное хозяйство	686	0,2
Акцизы на нефтепродукты	284	0,7

Транспортный налог	90	0,6
Всего пользовательских источников	374	0,7
2. Необходимые расходы		
Нормативные расходы на содержание и ремонт федеральных автомобильных дорог и дорог субъектов РФ	845—1000	1,6—1,9
Минимальные необходимые расходы на новое дорожное строительство	500,0	0,9
Всего необходимые затраты на дорожное хозяйство, млрд рублей	1345,0— 1500,0	2,5

1.4. Информационно-коммуникационные технологии и связь

Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

Реализованная на основе ФЗ № 126 «О связи» нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодняшний день очевидна необходимость дальнейшего совершенствования НПБ. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:

- дальнейшей поддержке и развитию справедливой конкуренции на рынке связи;
- снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, ускорении модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- ликвидации «цифрового неравенства» и обеспечении равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

В период до 2020 года дополнительные ресурсы преимущественно должны быть направлены на развитие инфраструктуры, обеспечивающей внедрение ИКТ в социальной сфере и сфере госуправления и равный доступ граждан к их использованию.

Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере информационно-коммуникационных технологий и связи, в % ВВП

	% ВВП
Развитие спутниковой группировки связи и вещания гражданского назначения	0,004
Развитие почтовой связи	0,009
Система общего образования	0,027
Система науки и высшей школы	0,003

Система здравоохранения	0,011
Система безопасности жизнедеятельности	0,014
Электронное правительство	0,015
Другие ветви власти	0,002
Культура	0,007
Всего	0,093

2. Направления экономии бюджетных расходов

Направления возможного сокращения бюджетных расходов должны в первую очередь затрагивать «переутяжеленные» разделы расходов, а также разделы, в которых велика доля неэффективно используемых ресурсов. Опережающее финансирование таких расходов грозит не только разбалансировкой бюджетной системы в долгосрочном периоде, но и перекосами в структуре экономики.

2.1. Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность

Сокращение расходов на 0,9 % ВВП к 2014—2020 гг.

При реализации планов Правительства РФ по перевооружению российской армии за период 2011—2020 гг. на сумму 20 трлн руб. к 2020 году доля расходов на оборону в федеральном бюджете в ВВП увеличивается до 5—5,5 % ВВП (в 2010 году этот показатель составлял 2,8 %) в том случае, если остальные расходы на национальную оборону растут умеренным темпом 6 % в год.

Помимо колоссального давления на бюджетную систему реализация Программы вооружений в объеме 20 трлн руб. сопряжена с рядом иных препятствий по ее исполнению. За прошедшие 20 лет российский ВПК деградировал и может не справиться с резко возросшим оборонным заказом. Уже выделены средства в размере 3 млрд руб. на его модернизацию и реконструкцию. Альтернативным решением является закупка вооружений за рубежом, но это серьезное политическое решение, имеющее ряд негативных последствий. Во-первых, это приведет к существенному замедлению темпов роста ВВП, во-вторых, ни о каком мультипликативном эффекте от затрат на вооружения говорить будет нельзя. Учитывая, что в 2011 г. размер прямых расходов на финансирование Программы вооружений (без учета кредитов и государственных гарантий) превышает 1 % ВВП, потенциальная экономия в случае оптимизации программы может быть достаточно велика. В качестве иных мер может быть предложено недопущение роста расходов по разделу Национальная оборона в озвученных, но не включенных в бюджет объемах, сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу.

Возможными направлениями экономии средств по разделу Национальная безопасность и правоохранительная деятельность могут быть недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами

обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу.

2.2. Национальная экономика и ЖКХ

Сокращение расходов на 0,8 % ВВП к 2014 году, есть потенциал для дальнейшего сокращения расходов к 2020 году.

Предложения по сокращению субсидий

В течение докризисного периода наблюдалось постепенное снижение объема прямых субсидий, выплачиваемых из российского бюджета. Так, с уровня 5 % ВВП в 2002 году объем субсидий снизился до уровня 1,7 % ВВП к 2006 году. Однако уже в 2007 году объем субсидий снова резко вырос, достигнув 4,7 % ВВП (существенная часть — субсидии созданным госкорпорациям). В период кризиса, в 2009 году, субсидии составили 5,4 % ВВП, немного снизившись в 2010 году, до уровня 4,0 % ВВП.

Такой объем субсидий очень высок. Так, среди развитых стран, по данным МВФ, сопоставимый уровень субсидий наблюдается только в Швейцарии, в то время как средний составляет около 1,3 % ВВП, в т. ч. в США — 0,4 % ВВП, в Великобритании — 0,7 % ВВП, в Японии — 0,6 % ВВП. Среди стран с формирующимися рынками такой уровень прямой поддержки из бюджета также достаточно высок; так, в Венгрии он составляет около 1,4 % ВВП, в Болгарии — 1,3 % ВВП, в Словакии — 2,4 % ВВП.

Высокий уровень прямых субсидий из бюджета в России связан преимущественно с поддержкой компаний с государственным участием, взносов в уставные капиталы различных государственных корпораций. Например, в рамках расходов на поддержку транспорта и транспортной инфраструктуры доля субсидий увеличилась с 0,7 % от общего объема расходов в 2006 году до 17,3 % в 2008 и 44,0 % в 2009 году.

Большая часть прямой поддержки из федерального бюджета приходится на разделы «национальная экономика» и «общегосударственные вопросы» функциональной классификации, часть относится также к расходам на ЖКХ, СМИ. Во время кризиса среди основных получателей такой поддержки были моногорода, автомобильная промышленность (более 65 млрд рублей), РЖД (более 28 млрд рублей), авиастроение (более 73 млрд рублей), а также финансовый сектор экономики.

В настоящее время кризис преимущественно преодолен, поэтому представляется целесообразным и необходимым вернуться к докризисному уровню расходов на субсидии. Сокращение расходов на прямую поддержку предприятий из бюджета не только позволит снизить общий уровень расходов бюджета, но и поможет решить проблему отсутствия у таких предприятий стимулов к повышению эффективности собственной работы, к повышению конкурентоспособности, что благоприятно скажется на модернизации и оздоровлении реального сектора экономики.

Предложение: сокращение объема прямых субсидий из бюджета до докризисного уровня — около 1,5 % ВВП. Тогда общая экономия средств бюджетной системы могла бы составить около 2,5 % ВВП.

Стоит заметить, что в целом на федеральный уровень приходится около 40—50 % расходов на субсидии. При этом в то же время часть региональных расходов на субсидии может финансироваться через целевые трансферты с федерального уровня (например, в рамках ФЦП). **Таким образом, экономия средств на федеральном уровне может реально составить около 1 % ВВП.**

Сокращение субсидий должно происходить постепенно. Часть субсидий могут быть отменены/сокращены быстро (например, поддержка АвтоВАЗа и такого рода расходы). Часть поддержки, вероятно, нужно снижать постепенно, переходить к другим формам поддержки, стимулирующим менеджмент предприятий-получателей к повышению конкурентоспособности предприятий. Часть субсидий (например, субсидии аэропортам Крайнего Севера, субсидии сельхозпроизводителям), вероятно, необходимо сохранить, однако стоит заметить, что это наиболее незначительные объемы средств.

Обзор направлений бюджетных субсидий в 2011—2013 годах

Представляется интересным рассмотреть основные направления прямой поддержки из федерального бюджета в рамках закона о бюджете на 2011—2013 годы.

В таблице ниже приведены наиболее крупные траты на прямую поддержку различных секторов экономики (в млрд рублей).

		2011	2012	2013
1	Национальная экономика			
1.1	Взносы в уставные капиталы предприятий ТЭК в рамках программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	22,5	23,8	11,8
1.2	Поддержка ТЭК в рамках подготовки к Олимпиаде в Сочи	4,7	7,7	
1.3	Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства	99,5	92,5	92,5
1.4	Государственная поддержка железнодорожного транспорта	34,0	33,6	32,6
1.5	Поддержка транспорта в рамках подготовки в Олимпиаде в Сочи	44,2	4,4	2,1
1.6	Субсидии корпорации «Российские автомобильные дороги»	11,8	12,8	13,6
1.7	Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы»	53,9	67,2	78,4
1.8	Субсидии в рамках ФЦП «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009—2015 годы»	6,5		

1.9	Государственная поддержка почтовой связи	3,5	3,5	3,5
1.10	Субсидии предприятиям ИТ и связи	15,4	14,9	13,9
1.11	Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково»	15,0	22,0	17,1
1.12	Субсидии государственным корпорациям (Росатом, Сочи, Роснано)	169,3	235,5	162,3
1.13	Субсидии в рамках ФЦП по подразделу «Другие расходы...»	59,5	78,8	90,1
1.14	Различные субсидии: взносы в ОАК, Объединенную судостроительную корпорацию, Особые экономические зоны; поддержка экспорта, малого и среднего предпринимательства; программа по утилизации автомобилей	83,8	66,9	48,3
1.15	Государственная поддержка российских кредитных организаций (в рамках программы льготных кредитов на покупку автомобилей)	2,8	3,3	2,1
2	ЖКХ			
2.1	Субсидии корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	15,0		
3	СМИ			
3.1	Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям	37,8	30,7	26,9
3.2	Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (Сочи)	2,8	1,8	1,7
	<u>ИТОГО (минимальная оценка)⁴³</u>	<u>679,1</u>	<u>697,6</u>	<u>595,1</u>

Комментарии к таблице

1. Национальная экономика.

1.1. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года. Включает в себя преимущественно взносы в уставные капиталы различных предприятий ТЭК (наибольшая доля расходов — на взносы в ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», г. Владивосток). Данные расходы осуществляются ежегодно, объем расходов меняется незначительно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактически **на протяжении многих лет осуществляется поддержка одних и тех же компаний, конкурентоспособность которых не увеличивается.**

1.2. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы, — сюда относятся в 2011 и 2012 годах взносы в уставный капитал открытого акционерного общества «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых

⁴³ При рассмотрении учитывались лишь наиболее крупные траты.

компаний» (г. Москва) в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развития города Сочи как горноклиматического курорта. **В целом, существенная часть субсидий приходится на финансирование Олимпийских игр в Сочи. При этом хочется отметить, что изначально предполагалось существенное привлечение частных средств для строительства инфраструктуры, поэтому такие существенные объемы финансирования представляются неоправданными.**

- 1.3. Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства. Основная часть расходов — **субсидирование процентных ставок по различным кредитам. Практически все расходы запланированы на неизменном уровне в течение трех лет, что также вызывает вопросы об эффективности такой поддержки.**
- 1.4. Государственная поддержка железнодорожного транспорта. Основная часть расходов — **субсидии организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах. Объем расходов неизменен по годам. Такие субсидии консервируют неэффективность в работе монополиста.**
- 1.5. Организация и проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитие города Сочи как горноклиматического курорта. Намечено значительное сокращение расходов в период 2012—2013 годов, однако, с учетом предыдущего опыта, вероятно сохранение или даже повышение финансирования. **В 2011 году основная часть расходов — взнос в РЖД, что также противоречит принципу привлечения частных средств в строительство инфраструктуры Сочи.**
- 1.6. Субсидии Государственной компании «Российские автомобильные дороги» включают в себя два направления: имущественный взнос и **субсидии на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании. Вопрос — эффективность такого управления.**
- 1.7. Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» транспортной ФЦП. Отсутствует какая-либо детализация использования средств объемом до 80 млрд рублей.
- 1.8. Федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009—2015 годы» — субсидии юридическим лицам, также без какой-либо детализации.
- 1.9. Государственная поддержка почтовой связи. Основная часть расходов — **субсидии ФГУП «Почта России» на компенсацию потерь в доходах, связанных со сдерживанием указанным предприятием роста тарифов на услуги по распространению периодических печатных изданий. Консервирует крайне низкое качество услуг почтового монополиста.**
- 1.10. Отдельные мероприятия в области информационно-коммуникационных технологий и связи. Основная часть расходов — **субсидии на возмещение операторам связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи. Также негативно влияет на конкурентоспособность компаний.**
- 1.11. Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково». **Представляется, что часть государственного финансирования можно было бы компенсировать за счет привлечения частных средств.**

- 1.12. Субсидии государственным корпорациям. Три основных направления — **Росатом, Сочи и Роснано. Стоит проанализировать необходимость взносов объемом несколько десятков млрд рублей ежегодно и эффективность использования ранее направленных в госкорпорации средств. Кроме того, такие объемы финансирования непонятны в случае изменения организационной формы. В случае сохранения формы госкорпораций необходимо, как минимум, включать расходы корпораций в бюджетную отчетность как отдельных распорядителей бюджетных средств. Текущий вариант — консервация непрозрачности и неэффективности.**
- 1.13. Федеральные целевые программы по подразделу «Другие расходы...». Часть расходов ФЦП, отражаемых по данному подразделу раздела «национальная экономика» содержит преимущественно **взносы в различные предприятия. Объем большинства взносов небольшой, однако их ежегодное осуществление ставит вопрос о конкурентоспособности данных предприятий.**
- 1.14. Реализация государственных функций в области национальной экономики. Основная часть расходов — **взносы в уставные капиталы (ОАК, Объединенная судостроительная корпорация, Особые экономические зоны).** См. п. 1.12. Содержит также расходы на поддержку экспорта, малого и среднего предпринимательства (см. Приложение). Предполагается сокращение (преимущественно за счет завершения программы по утилизации автомобилей), которое фактически маловероятно.
- 1.15. Государственная поддержка российских кредитных организаций — **субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2009—2011 годах физическим лицам на приобретение автомобилей. Вероятно сохранение, т. к. определяется условиями подписанных контрактов.**
2. ЖКХ. Субсидии **Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.** См. комментарии к п. 1.12.
3. СМИ.
- 3.1. Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям. Основная часть — **субсидии ВГТРК и автономной некоммерческой организации «ТВ-Новости» на создание и вещание телевизионных каналов на английском, арабском и испанском языках. Объем расходов может быть сокращен за счет повышения эффективности работы организаций.**
- 3.2. Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (в рамках развития Сочи). См. комментарии к п. 1.2.

Таким образом, только по наиболее крупным расходам на субсидии в рамках открытой части бюджетных расходов (более половины расходов на оборону и до трети расходов на безопасность — закрытая часть расходов) в период 2011—2012 годов должно быть выделено около 700 млрд рублей, в 2013 году — около 600 млрд рублей. Это около 1,2—1,3 % ВВП в 2011—2012 годах и около 0,9 % ВВП в 2013 году. Большая часть расходов — ежегодные взносы в уставные капиталы госкорпораций и сложившегося списка предприятий (в рамках ТЭК, машиностроения и т. д.). Существенная часть расходов — на Олимпиаду и развитие Сочи, причем также в форме взносов, что практически исключает контроль за эффективностью использования данных средств.

Предлагается постепенно сокращать объемы прямого финансирования, одновременно установив жесткие требования по использованию выделяемых средств и реформированию

предприятий с целью повышения конкурентоспособности и сокращения необходимости в государственной поддержке (самокупаемости). Вместо поддержки и консервирования неконкурентоспособных предприятий, ежегодных взносов в уставные капиталы госкорпораций предлагается переориентироваться на активное привлечение частного капитала, рыночные меры поддержки (на конкурентной основе, при условии планов по модернизации и т. д.).

2.3. Общегосударственные вопросы

Сокращение расходов на 0,3 % ВВП к 2014 году, есть потенциал дальнейшего сокращения расходов к 2020 году.

Оптимизация численности госслужащих

За последнее десятилетие численность работников государственных органов и органов местного самоуправления существенно выросла. В абсолютном выражении на конец 2010 года она составила 1,65 млн человек по сравнению с 1,16 млн человек на конец 2000 года, т. е. выросла в 1,4 раза. В расчете на 10 000 населения страны численность госслужащих составила по итогам 2010 года 115,3 человека по сравнению с 79,4 человека в 2000 году, т. е. выросла практически в 1,5 раза. В расчете на 1000 занятых в экономике численность госслужащих составила 25 человек в 2010 году по сравнению с 18 в 2000 году и 15 в 1994 году.

В качестве наглядной иллюстрации того, что численность государственных служащих в России избыточна, можно привести международные сопоставления по отдельным ведомствам и организациям.

Так, например, численность сотрудников налоговой службы в России составляет 1,2 на 1000 человек населения, в то время как в США — 0,3, т. е. в 4 раза меньше. Численность таможенной службы в России — около 68 тысяч человек, это 0,5 на 1000 человек населения, по сравнению с 0,2 на 1000 человек населения в США, причем последний показатель включает, помимо таможни, также пограничные войска, которые в России учитываются отдельно.

Необходимо сократить численность госслужащих, что позволит, с одной стороны, обеспечить достойную оплату труда оставшимся сотрудникам, а с другой — сократить бюджетные расходы на обеспечение такого количества служащих.

Предложение: сократить численность госслужащих к 2020 году до уровня 2000 года, т. е. примерно на 30 %. До 50 % полученной экономии средств можно направить на увеличение оплаты труда оставшихся сотрудников.

Исходя из среднего уровня оплаты труда по сектору «государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (23 960 рублей в месяц в 2009 году) и численности госслужащих (1,67 млн человек в 2009 году) общие расходы бюджета на обеспечение персонала (включая подоходный налог и социальные взносы (для сопоставимости в расчете взята новая ставка, 30 %) составляли около 67 млрд рублей в месяц, т. е. 804 млрд рублей в год. Сокращение численности до уровня 2000 года (1,16 млн человек) в таком случае позволяет сократить расходы примерно на 20 млрд рублей в месяц (т. е. 240 млрд рублей в год). При условии, что до 50 % данной экономии используется для оплаты труда оставшихся сотрудников, экономия, как минимум, составляет 120 млрд рублей — это 0,3 % ВВП 2009 года. **Таким образом, можно предположить, что при сокращении численности госслужащих к 2020**

году удастся снизить расходы на 0,3 % ВВП. В противном случае численность и расходы могут продолжить нарастать.

Распределение данной суммы между уровнями бюджетной системы не вполне ясно в силу непрозрачности системы финансирования расходов на персонал.

Так, согласно данным Росстата, абсолютное большинство госслужащих (около 97 %) относятся к региональному уровню (т. е. являются сотрудниками региональных подразделений органов власти). Однако это не означает, что расходы на их содержание также несут регионы.

Согласно отчетности Федерального казначейства, распределение по уровням бюджетной системы финансирования по разделу «Общегосударственные вопросы» крайне неравномерно. Однако наиболее затратные статьи (например, содержание налоговой службы и таможни) преимущественно финансируются на федеральном уровне (около 87 % расходов). В целом по разделу доля федерального бюджета составляет около 65 %.

При этом в ведомственной структуре расходов видно, что в рамках финансирования «Руководства и управления в сфере установленных функций» существенную часть расходов федерального бюджета составляют расходы на территориальные органы. Например, у ФНС доля расходов на территориальные органы составляет около 98 % расходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, вероятно, большая часть «выигрыша» от сокращения численности госслужащих все же окажется на федеральном уровне бюджетной системы.

Одновременно с сокращением численности госслужащих необходимо предпринимать меры по повышению производительности труда оставшихся сотрудников. В качестве основного стимулирующего механизма можно предложить стимулирующую систему оплаты труда.

Переход к порядку оплаты труда, построенному на результатах, включает в себя несколько этапов. Наиболее сложными задачами являются разработка показателей результативности и эффективности, критериев премирования и депремирования, а также разработка системы мониторинга и оценки деятельности государственных служащих. От того, насколько качественно и детально будут проработаны эти вопросы, зависит эффективность работы данных стимулирующих механизмов.

К настоящему моменту накоплен достаточно большой мировой опыт применения стимулирующих систем оплаты труда в бюджетном секторе. В России эти механизмы также активно внедряются на протяжении последних нескольких лет в различных бюджетных секторах. Мировой и российский опыт показывает, что не существует какой-либо универсальной модели, позволяющей максимально тесно увязать эффективность работы государственных служащих и уровень оплаты их труда. Но, несмотря на недостатки стимулирующих механизмов, все больше стран переходят к данным принципам оплаты труда в бюджетном секторе и признают их эффективность по сравнению с традиционными принципами начисления заработной платы.

2.4. Реформа пенсионной системы (см. главу 6)

Реформирование пенсионной системы позволит сэкономить к 2020 году от 0,69 % ВВП до 1,22 % ВВП.

Инерционный сценарий, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистскими целями, приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит, и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;
- прямое снижение занятости, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- невозможность поддержания реального уровня пенсий на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Вот почему реформированию пенсионной системы нет альтернативы.

Предложенные Экспертной группой № 3 меры по реформированию пенсионной системы носят принципиально комплексный характер.

Часть из них способствует экономии средств пенсионной системы:

1) Расширение налоговой базы за счет повышения порога зарплаты для отчислений взносов в пенсионную систему (при доле необлагаемого ФОТ 10 %) для суммарного тарифа взносов 22 % при снижении персонифицированного взноса на страховую и накопительную части пенсии с 16 до 14 %.

2) Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 или до 20 лет.

3) Более или менее быстрое повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов.

4) Введение дополнительного тарифа взносов за работу во вредных условиях труда.

5) Введение дополнительного тарифа взносов работающих на Крайнем Севере и приравненных местностях.

6) Введение минимального фиксированного платежа — 30 % средней зарплаты.

Поддержка квази-добровольной накопительной системы, напротив, требует дополнительных бюджетных затрат.

В зависимости от выбора параметров реформы суммарный эффект реформирования пенсионной системы к 2020 году по сравнению с инерционным сценарием составит от 0,69 % ВВП до 1,22 % ВВП.

Оценка последствий бюджета от реализации мер по пенсионной реформе

	Минимальная экономия		Максимальная экономия	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1003,9	0,69 %	1779,2	1,22 %
2030	4496,7	1,41 %	5333,5	1,68 %

2040	10 586,8	1,78 %	11 374,7	1,91 %
2050	16 127,5	1,58 %	18 272,5	1,78 %

Основные эффекты от реформирования пенсионной системы проявятся за пределами 2020 года, однако в результате этого в России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- Для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия.
- Для низкодоходных работников формального сектора — базовая пенсия.
- Для среднедоходных категорий — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсии, а с ростом доходов — добровольная и квази-добровольная накопительная пенсия.
- Для высокодоходных — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квази-добровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.

Кроме этого существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8—2,3 % ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. В конце прогнозируемого периода в 2050 г. доля трансферта падает до 0,18—0,21 % ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы.

Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 2,15, индивидуальный коэффициент замещения — 40 %, а с учетом добровольных отчислений — почти 50 % от уровня средней заработной платы.

2.5. Борьба с бедностью (см. главу 12)

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы может быть направлена на борьбу с бедностью среди семей с детьми.

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы без уменьшения общего объема расходов на финансирование социальной политики может быть направлена на улучшение положения семей с детьми.

В рамках одного из сценариев государственной политики по борьбе с бедностью, разработанных Экспертной группой № 9, приоритетным направлением социальной помощи предлагается сделать поддержку семей с детьми, в том числе:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.