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

Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика

Оглавление

Предисловие. Новая модель роста – новая социальная политика 4

Раздел I. Новая модель роста 10

Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности 11

Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста 32

Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе 50

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста 68

Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики 69

Глава 5. Налоговая политика 99

Глава 6. Реформа пенсионной системы 113

Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора 130

Раздел III. Новая социальная политика. Развитие человеческого капитала 142

Глава 8. Рынок труда 143

Глава 9. Миграция 154

Глава 10. Профессиональное образование 165

Глава 11. Новая школа 180

Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности 204

Глава 13. Политика охраны здоровья 221

Раздел IV. Инфраструктура. Сбалансированное развитие, комфортная среда для жизни 246

Глава 14. Государственная жилищная политика 247

Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности 266

Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики 287

Глава 17. Преодоление информационной разобщенности 299

Раздел V. Эффективное государство 318

Глава 18. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности 319

Глава 19. Развитие общественных институтов 328

Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация 338

Глава 21. Повышение эффективности госинвестиций и госзакупок, создание федеральной контрактной системы 351

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике 362

Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика 374

«Бюджетный маневр» (предложения по реструктуризации расходной части бюджета) .. 391

Приложение. Основные предлагаемые меры, сроки их реализации, оценка бюджетных последствий ... 407
От стимулирования инноваций к росту на их основе ... 408
Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры развития российской экономики ... 419
Налоговая политика ... 424
Реформа пенсионной системы ... 428
Развитие финансового и банковского сектора ... 433
Миграционная политика ... 437
Здоровье и среда обитания человека ... 443
Новая школа ... 450
Профессиональное образование ... 457
Жилищная политика ... 468
Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики ... 475
Преодоление информационной разобщенности ... 478
Оптимизация присутствия государства ... 487
Управление государственной собственностью и приватизация ... 496
Повышение эффективности госинвестиций и госзакупок, создание федеральной контрактной системы ... 503
Реформа бюджетного сектора в экономике ... 509
Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика ... 511

Предисловие. Новая модель роста – новая социальная политика

Кризис 2008-2009 годов 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 г.

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 пост-индустриального общества. Именно поэтому настоящая Стратегия базируется на двух основаниях – **новая модель экономического роста** и **новая социальная политика**.

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 от 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 судебно-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 инфорсмента.

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, обеспечении 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, связанными 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 самодеятельность 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 уравнительностью. 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 квази-монополией** (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, к 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 целям 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.

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 можно рассматривать сценарий неравномерного роста на протяжении ближайших лет с ростом стоимости привлечения капитала.*
- *Недооценены риски, связанные с инновационными прорывами в области сырьевых энергоресурсов. Инновации в этой сфере могут привести к снижению долгосрочной равновесной цены. Обострится конкуренция развивающихся стран за инвестиции.*
- *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 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 рядом 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, промежуточное положение между странами с дешевым трудом и странами с хорошими институтами («ножницы конкурентоспособности»), низкая эффективность использования преимуществ человеческого капитала, рост нагрузки социальных расходов, высокая зависимость от конъюнктуры внешних рынков.*
- *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 «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) Внешние макроэкономические условия на протяжении предстоящей декады (до 2020 г.) с большой вероятностью будут ***не столь благоприятными***, как в предыдущей. В этих условиях поддержание достаточных темпов экономического роста окажется возможным лишь за счет перехода на его более интенсивную модель.

3) ***Темпы пост-кризисного восстановления российской экономики нельзя считать вполне удовлетворительными***. Средние темпы роста экономик стран СНГ без России (5,6% в 2010 г. и 6,2% в I квартале 2011 г.) заметно выше темпов роста российской экономики.

   В мировой экономике сложились три группы стран: развитые страны с прочным экономическим фундаментом и умеренными темпами пост-кризисного роста (1-2% ВВП), страны с развивающимися рынками и высокими темпами роста (6% ВВП и более) и, наконец, страны со средними темпами роста около 4% (страны ЦВЕ и Россия). Скромные темпы пост-кризисного восстановления этих стран указывают на значительную неопределенность и уязвимость их положения в пост-кризисной конфигурации мировых рынков. Такой рост (3-4% в год), лишь немногим превышающий темпы роста развитых стран, в долгосрочной перспективе не обеспечивает догоняющего развития.

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

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

Несмотря на рост в 2010 – начале 2011 гг., важнейшие диспропорции мировой экономики (торговый и бюджетный дефицит США, перегрев китайской экономики) сохраняются, а некоторые финансовые последствия кризиса пока не преодолены (кризис в Греции и проблемы в странах PIIGS, значительные бюджетные дефициты ряда стран). В этом смысле об окончательном исходе кризиса говорить рано, а сценарии пост-кризисного 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 общего 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 предстоящей декады (более длительный период замедления роста развитых экономик; трудности в поддержании темпов роста у лидеров «догоняющего развития»). В этом сценарии на фоне достаточно высоких цен на сырье (характеризующихся, впрочем, высокой волатильностью) 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 расти в связи с ростом спроса***, 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 спроса на них. Это означает, что в рамках долгосрочного повышательного тренда ***возможны серьезные краткосрочные и среднесрочные колебания цен***, связанные со спекулятивными эффектами, сформировавшимися в период ослабления 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 этой сфере, 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. Это особенно верно для ситуаций, когда высокие цены обусловлены проблемами со стороны предложения (иллюстрацией может служить опыт нефтяного рынка 1970–1980-х гг.).

Целесообразно считать базовым на предстоящие годы ***сценарий относительного удорожания заемного капитала***. Этому будет способствовать как необходимость перехода к более жесткой денежной и бюджетной политике в развитых странах, так и высокий спрос на инвестиции со стороны развивающихся стран. Формирование среди последних группы лидеров с устойчиво высокими темпами роста (в нее Россия 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 пришлась всего на 9 стран (Китай, Бразилия, Индия, Индонезия, Малайзия, Таиланд, Мексика, Южная Африка, Турция); на них же пришлась и максимальная доля прямых иностранных инвестиций. При этом названные страны продемонстрировали рост в среднем около 7% ВВП.

Если 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 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. Это в четыре раза выше показателей 2000 г. Россия перешла в другую «весовую категорию» и по величине подушевого ВВП: от 6,8 тыс. долларов на душу населения (по паритету покупательной способности) к 15,8 тыс. долларов (МВФ, 2010 г.).

Динамичный экономический рост 2000-х гг. был детерминирован несколькими факторами. Во-первых, экономика ***преодолевала 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 спроса.

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 составлял 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 (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 рентных доходов***. Широкое их использование для стимулирования спроса играет, по сути, про-циклическую

роль (подробнее см. в Главе 4), увеличивая дисбаланс между возможностями экономики со стороны предложения и растущим спросом.

Кроме того, дополнительные рентные доходы, связанные с ростом цен на нефть, создают эффект мягких бюджетных ограничений для основных экономических агентов и государственных финансов. В результате экономический рост сопровождается не улучшением структуры рынка, ростом эффективности и оптимизацией затрат, но движением в прямо противоположном направлении, когда ***снижение эффективности скрыто улучшающимися финансовыми результатами***.

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***, закамуфлированную кредитованием спроса,
- ***высокую склонность к потреблению в ущерб накоплению***. 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.

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. ***Опережающее расширение внутреннего спроса ведет к общему росту внутренних цен, в том числе к росту издержек на труд, и соответственно, к снижению конкурентоспособности отечественной промышленности в условиях глобального рынка***.

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.

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 потребует резкого роста доли инвестиций в ВВП (выше 25%).

В рамках инерционного сценария экономического развития рассмотрены два варианта – «инерционный» 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 этой проблемы неизбежно ***потребуется увеличить склонность населения к потреблению и кредитование нефинансового сектора***, для чего будут использоваться в возрастающем объеме внешние займы, а также расширено рефинансирование банковской системы. ***По факту модель приходит в пред-кризисное 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***.

В рамках инерционного сценария, опирающегося на сохранение прежней модели, экономический рост возможен, однако ***невозможен устойчивый экономический рост***. При сохранении «старой» модели просматриваются два варианта «инерционного сценария» – консервативный, ведущий к затуханию темпов экономического роста, и форсированный, ведущий к образованию нового «пузыря» и новому кризису.

В этой неблагоприятной альтернативе вариантов развития событий проявляют себя институциональные ограничения действующей модели роста:

- ориентация экономики исключительно на факторы внутреннего спроса (за исключением сырьевого сектора),
- фундаментальный недостаток прямых и длинных 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 ***каждый процентный пункт роста ВВП становится очень капиталоемким*** (требует привлечения значительных финансовых ресурсов).

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 общего 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) выполнение этих «обязательных условий» (приближение к ним); 2) анализ специфических ограничений и возможных драйверов роста, расшивка «узких» мест, максимизация эффекта от преимуществ и минимизация 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:

1) ***Ориентация на внешний спрос, открытость экономики***. Все попытки опираться исключительно на рост внутреннего рынка захлебывались, рост «выдыхается». Это связано, в частности, с тем, что неразвитый и ограниченный внутренний рынок не создает достаточных условий для проявления рыночных стимулов и поиска потенциально сильных сторон экономики (которые могут быть сосредоточены в достаточно узких сферах).
2) ***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.
3) ***Высокая норма сбережений***. 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%, а в последние годы – на уровне 20-22%, что еще не соответствует условиям устойчиво высокого роста.
4) ***Макроэкономическая стабильность***. Страны устойчиво высокого роста переживали разные периоды, макроэкономические условия должны быть благоприятны для проявления рыночных стимулов, что предполагает, прежде всего, привлекательную валюту. Инфляция должна быть однозначной (до 10%). Слишком быстрый рост государственных расходов создает угрозу макроэкономической стабильности и непомерно увеличивает роль государства в экономике.

Сегодняшняя российская экономика по многим параметрам не соответствует этим условиям.

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 ее стадии развития. Россию обычно рассматривают как страну, находящуюся на второй,

инвестиционной стадии развития, 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***. Наконец, для перехода к следующей, инновационной стадии развития, ***критически важны вложения в человеческий капитал***.

В силу исторических особенностей и особенностей 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. усилили и усугубили эти особенности. На протяжении этого периода ***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 ***сравнительными преимуществами***, обозначающими потенциал ее конкурентоспособности, ее подготовленность к переходу к следующей стадии развития. С другой, 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:**
- неблагоприятный демографический тренд	***- размер рынка***
- относительно высокие издержки на труд	***- относительно высокое качество человеческого капитала***
- слабые институты	

- наличие природных ресурсов («голландская болезнь», отрицательное влияние на институты и стимулы к развитию)	***- наличие природных ресурсов (дополнительные ресурсы для развития)***

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. 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 от 700 тыс. до 1 млн. иммигрантов ежегодно.

2) ***Относительно высокая стоимость рабочей силы***. За десятилетие роста в России более чем в полтора раза увеличился размер ВВП на душу населения; Россия стала одной из самых богатых развивающихся стран. 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, что позволило бы поддерживать конкуренцию на рынке труда и сдерживать негативные тенденции в этой сфере, так и необходимость поиска адекватных ниш в мировом разделении труда.

3) ***Низкое качество институтов***. Россия занимает 63-е место в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума. По большинству важнейших параметров, составляющих рейтинг, Россия находится на 50-70 местах. Вместе с тем по параметрам развития базовых институтов и инфраструктуры рынка Россия оказывается на 100-120 местах. Такие «разрывы развития» свидетельствуют о системной проблеме. 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.

   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. Кроме того, и реализация «преимуществ» России – факторов, способных оказать позитивное влияние на возможности экономического роста, – непосредственно связана с перспективами улучшения качества институтов.

Преимущества

1) ***Относительно высокое качество человеческого капитала и инфраструктуры***. Речь идет о сравнительном преимуществе при сопоставлении с другими развивающимися странами: Россия имеет лучшие показатели по распространенности и доступности 1 и 2-го образования, а также развития инфраструктуры. Однако реализация этих преимуществ потребует серьезных институциональных изменений, а их поддержание – 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 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, задавая диспропорции в макроэкономике и финансах («голландская болезнь») и в результате формируя 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 купировать или, во всяком случае, 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 ноухау. Высокая инфляция препятствует адекватному регулированию экономической активности через механизм процентных ставок;
- **Разрывы в развитии**. Уровень развития человеческого капитала не соответствует качеству институциональной среды, это приводит к «бегству 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.

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 позволяет решать ни основную задачу – сокращение отставаня от стран-лидеров в долгосрочном периоде, ни поддерживать социальную стабильность в краткосрочном периоде.

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

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***.

Проведенный анализ позволяет выделить ***основные направления и цели политики по формированию новой модели роста*** – условий устойчивого экономического роста в целях догоняющего развития.

I. Макроэкономическая и бюджетная стратегия

1) ***Денежно-кредитная политика***.

Цели:

- сокращение отрицательного влияния «голландской болезни»,
- использование сырьевой ренты в целях экономического роста и макроэкономической стабильности,
- сокращение инфляции,
- стимулирование сбережений и повышение нормы накопления,
- повышение роли внутренних факторов в регулировании денежного предложения, позволяющих смягчить зависимость от внешней конъюнктуры.

В последние годы согласованным Правительством Российской Федерации и Банком России приоритетом денежной политики являлась двойственная задача сглаживания валютного курса и сокращения инфляции. Однако, ***по факту, выполнялась лишь первая задача***, в то время как достигнутый еще в середине 2000-х гг. уровень инфляции 10-12% фактически оставался стабильным. Снизить инфляцию не удавалось. Такой уровень инфляции не соответствует сформулированным выше условиям выхода на траекторию устойчивого экономического роста (требование «однозначной» инфляции). Кроме того, подобная денежная политика 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 де-стимулировало сбережения 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**, при этом основными целями снижения инфляции являются достижение устойчиво положительной ставки рефинансирования и ее снижение до однозначных значений. Такая политика приведет к изменению механизма денежного предложения – снижению роли валютного рынка и роста роли процентной ставки.

Предложенный «маневр» сопряжен с очевидными рисками: волатильность курса окажет отрицательное влияние на конкурентоспособность российской промышленности, ограничение присутствия Центрального банка на валютном рынке приведет к росту кредитных ставок. Для снижения этих рисков стратегия сокращения инфляции должна включать в себя:

- Активные мероприятия по снижению 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 ориентация на необходимость снижения налоговой нагрузки, что должно частично компенсировать рост рисков, связанных с волатильностью валютного курса.

(Подробнее см.в Разделе 2).

2) ***Бюджетная политика***.

Цели:

- создание условий 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 возросшей волатильности и 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 месте (что значительно выше общего рейтинга страны – 53 место), то после кризиса она переместилась на 79 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 про-циклической.

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***. Также они должны быть сопряжены с ***маневром в области структуры государственных расходов***. ***Инвестиции в человеческий капитал должны стать своего рода альтернативой перекосу в сторону текущего потребления, характерного для пред-кризисного периода***.

(Подробнее см. в Разделе 2).

II. Разработка Стратегии улучшения делового климата, защиты 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 регулирования,
- сокращение государственного и монопольного секторов экономики,
- контроль и снижение уровня коррупции,
- повышение уровня защищенности и стимулирование инвестиций.

Выработка институциональной стратегии, направленной на успешную конкуренцию за привлечение частных инвестиций и повышение эффективности внутреннего рынка, **– *ключевой элемент стратегии формирования 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 и макроэкономическая стабилизация 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***, достигаемом 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,

2) барьеры входа на рынок для новых компаний,

3) искажающее влияние государственного и монопольных секторов,

4) чрезмерное и неэффективное регулирование,

5) коррупция,

6) недостаточные темпы реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку в разных формах.

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. ***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: ***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 инвестиций,
- 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, задающим параметры основных факторов конкурентоспособности. 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, а

послекризисное торможение темпов роста спроса ведет к фундаментальной переоценке инвесторами перспектив российской экономики и потенциальной доходности инвестиций.

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, а в 2010 г. упала до 12%). Замещение ПИИ кредитами, что 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, однако доминирование инвесторов, заинтересованных в доступе к рынку (74% всех инвестиций), отражало дисбалансы экономики, ориентированной преимущественно на рост внутреннего спроса (экономика 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,
- формирование системы стимулов для органов государственной власти разных уровней для привлечения инвестиций.

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

III. Стратегия на рынке труда и в сфере миграционных процессов

Цели*:*

- сокращение отрицательного влияния 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 качества иммигрционного притока,
- преодоление искажений, связанных с избыточным регулированием рынка труда.

Направления в реализации этой стратегии:

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

2) ***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, мобильность доступа к социальным благам) практически не предпринимаются.

3) ***Структурные изменения на рынке труда.*** Сокращение занятости в бюджетном секторе за счет роста эффективности использования трудовых ресурсов.

4) ***Политика повышения иммиграционной привлекательности России***, политика привлечения высококвалифицированной и низкоквалифицированной иностранной рабочей силы.

   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 будет значительно ниже.

   (подробнее см. в Главе 8).

IV. Поддержка несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм

Цель: постепенное увеличение доли несырьевого экспорта до 25% к 2020 г.

Основные направления: упрощение режима пересечения границы, снижение прямых и косвенных издержек, улучшение администрирования налоговых льгот, программы содействия экспорту.

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 является чрезвычайно гибким, а международные производственные цепочки – многоступенчатыми. 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 ***протекционистские меры в отношении экспорта – стандартная практика стран с развивающимися рынками.***

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.

- радикальное упрощение режима пересечения границы, а также администрирования нулевой экспортной ставки по НДС;
- радикальное усиление инфраструктуры и формирование системы поддержки экспорта с развитой системой региональных и зарубежных представительств, активной информационной поддержкой, инструментами финансовой поддержки бизнес-миссий, экспортных (в особенности, первых) поставок;
- разработка отраслевых программ стимулирования экспорта сырьевых товаров более глубокой степени переработки (нефтегазовая отрасль, химическая отрасль, черная и цветная металлургия, деревообработка);
- реализация последовательных планов продвижения продукции различных подотраслей машиностроения на развивающихся рынках СНГ, Латинской Америки, Африки;
- прямая государственная поддержка компаний, осуществляющих разработку, производство и поставки на экспорт высокотехнологичной продукции на основе сформированного технологического потенциала (атомная и космическая отрасль, 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.

Предложения, касающиеся упрощения режима пересечения границы см. в Главе 5 «Налоговая политика»).

V. Новая социальная стратегия: инвестиции в человеческий капитал.

Цели:

- сохранение и наращивание относительного 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, 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 3).

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 демонстрировала 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, не исчерпывающе перечислены основные меры по их реализации.

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 свободно 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. А центральный вызов в этой сфере - происходящее ослабление позиций России в институциональной и инвестиционной конкуренции.

Анализ институциональной динамики России в рамках панели лидеров догоняющего развития[1] 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 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. Таблицу 1). Обращает 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.

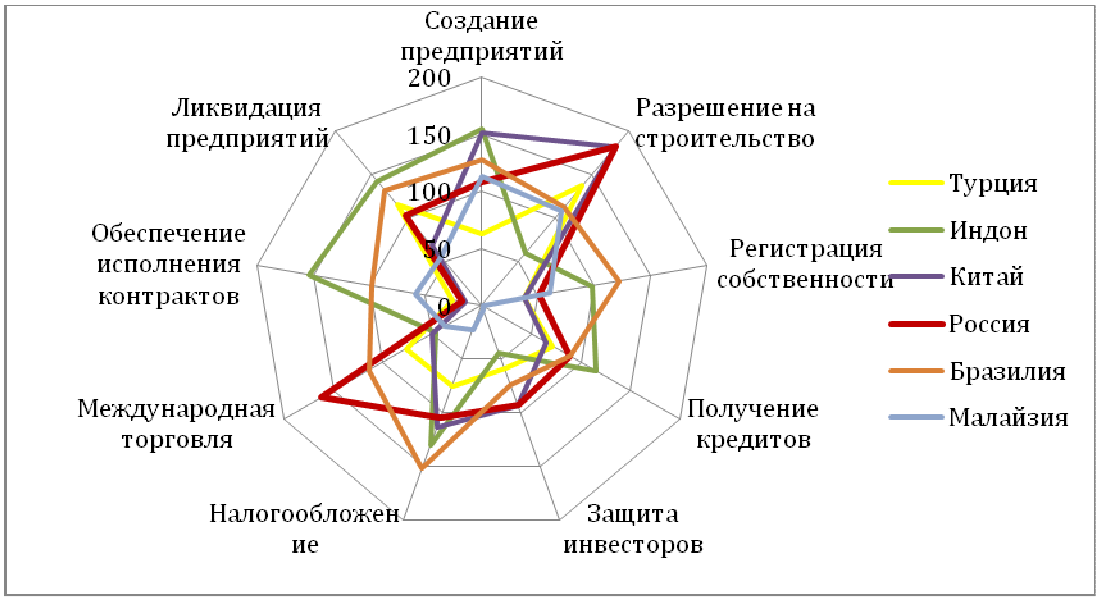
	Эффективность правительства	Качество регулирования	Верховенство закона	Контроль коррупции	Сумма изменений
Бразилия	+2	-1	+10	+6	+17
Китай	+8	-2	+4	+8	+18
Индия	+1	-4	-2	+4	-1
Индонезия	+9	+6	+6	+7	+28
Малайзия	-3	-6	-1	-7	-17
Мексика	+3	-2	-7	+1	-5
Казахстан	+13	+2	+6	+1	+22
Россия	+3	-11	+1	-16	-23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

[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.

Более детальный анализ позволяет выявить «черные дыры» - основные зоны институциональных провалов. Так, в рейтинге Doing Business Россия занимает худшие позиции по спецификации «международная торговля». Россия в гораздо меньшей степени ориентирована на 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 по 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 номинации «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), проводимых ЕББР совместно с 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 место в списке наиболее острых проблем.

Традиционными «провалами» 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. Таблицу 2).

Таблица 2

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

	Базовые факторы	Институты	Инфра-структура	Макро-экономка	Здоровье и перв. образ		
2008	**56**	110	59	29	59		
2010	**65**	118	47	79	63		
	Факторы эффективности	Высшее образов.	Товарный рынок	Рынок труда	Развитие финанс. рынка	Технич. Подгот.	Размер рынка
2008	**50**	46	99	27	112	67	8
2010	**53**	50	123	57	125	69	8
	Факторы инновацион-ности	Продвинутость бизнеса	Иннова-ционность				
2008	**73**	91	48				
2010	**80**	101	57				

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,
6) 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,
6) 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 ренто-ориентированным 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 правопорядке не превышает стремления к получению прибыли в условиях обычных бизнес-рисков. ***Современная уголовная политика формирует правопорядок, 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 (в отсутствие 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 расширена 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 незначительно 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 правонарушния 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 (40243 заявления в 2010 году о признании должников банкротами, 92438 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 двум направлениям.

а) ***Минимизация возможности для рейдерских атак***, в том числе за счет следующих мер:

- создание открытой базы по утерянным паспортам (достаточно закладывать в базу два параметра – серия/номер паспорта и ФИО);
- ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации (*если паспорт утерян после регистрации – письмо к собственнику компании в трехмесячный срок пройти процедуру внесения изменений в ЕГРЮЛ*);
- *рассмотрение вопроса о проведения единовременной акций 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 (четко оговорив регламент и сроки такой проверки);
- максимально жестко ограничить возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес (процедур выемки документации и информационных носителей, обеспечивающих деятельность хозяйствующих субъектов, и т.д.), в частности, установить, что выемка может осуществляться только по решению суда и может быть оспорена компанией.

b) ***Обеспечение механизмов восстановления прав собственности***

Основным таким механизмом может стать законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта: восстановление 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*** (выборочный контроль расходов может быть применен к любому госслужащему), ***контроль «конфликта интересов» и аффилированности*** (введение норм декларирования «конфликта интересов» и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» даже в случае, когда ущерб и злоупотребление служебным положением не могут быть доказаны).

3) ***Усиление ассиметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.***

4) ***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. 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. 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.

   - 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).

IV. 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 пятидневный 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 одновременную постановку на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдачу 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 компании 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: 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 монополи.

V. 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 подменять 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).

VI. **Уточнение функций и ограничение масштабов прямого и косвенного присутствия государства в экономике в качестве экономического агента** (см. Главу 18).

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 сравнялась 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 – -12 пунктов; ЮАР – -9 пунктов, Бразилия - +3, Китай - +5, Турция - +11, Индонезия - +14).

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; после-кризисное 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 высоко защищенной 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 прошлой декады 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 ориентированны 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, вызванного 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.

Меры по улучшению инвестиционного климата в регионах подразумевают разработку системы мер, стимулирующую 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).

Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе

Основные выводы и рекомендации:

- *Несмотря на определенный потенциал в сфере человеческого капитала и научных разработок, развитие инновационных процессов в России находится на низком уровне. Малочисленны инновационные разработки предприятий, слаба патентная активность, наука продолжает функционировать в рамках традиционной (индустриальной) 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 нужно направлять в те сектора, которые способны или уже участвуют в международной конкуренции и международной кооперации;*
- *Необходимо реформировать систему научных разработок в направлении дальнейшей интеграции с бизнесом и образованием;*
- *Нужно активно привлекать в Россию транснациональных игроков на рынке инноваций, развивать механизмы сетевого взаимодействия;*
- *Необходимы институциональные меры поддержки креативного класса в целях предотвращения «утечки мозгов».*

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 научного обмена, так и фундаментальных изменений в мировом разделения труда: в то время как технологии промышленной сборки активно осваиваются менее развитыми странами, сами технологии все более превращаются в товар, производимый пока преимущественно развитыми странами.

Для развитых стран инновационная экономика является единственным способом выправить отрицательный баланс в торговле с развивающимися странами, именно поэтому кризис 2008-2010 гг. стал новой вехой в переориентации развитых экономик на инновационный сектор. Во многих странах были приняты планы восстановления экономики, предусматривающие стимулы для использования новых технологий и инноваций.

С другой стороны, рост конкуренции между производителями промышленной продукции также подстегивает спрос на новые технологии в целях снижения издержек и повышения качества продукции, становится необходимым элементом поддержания конкурентоспособности. Этим определяется значение формирующихся инновационных секторов и роль стимулирования инноваций в экономиках стран с развивающимися рынками.

Отмеченная связь инновационного вектора развития развитых и развивающихся экономик с новой ситуацией в мировом разделении труда и глобальной конкуренцией важна для понимания природы, значимости и задач развития инновационного сектора российской экономики. В силу высоких внутренних издержек, в том числе относительно высоких издержек на труд, конкурентоспособность российской экономики в секторе массового промышленного производства ограничена, в то же время относительно высокое качество человеческого капитала и научный потенциал открывают перед Россией 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» Россия занимала 38 позицию, а по качеству высшего образования – 19-е место. Эти цифры наглядно демонстрируют наш недоиспользованный потенциал в данной сфере.

Инновационное развитие экономики складывается в целом из двух тенденций:

- формирования собственно инновационного сектора в экономике, т.е. формирования рынка технологий, при этом рынок технологий должен с самого начала создаваться как часть международного и быть способным производить эксклюзивную продукцию;
- роста склонности компаний, работающих в традиционных отраслях, к инновациям в интересах повышения своей конкурентоспособности.

Уровень инновационной активности промышленных предприятий в России



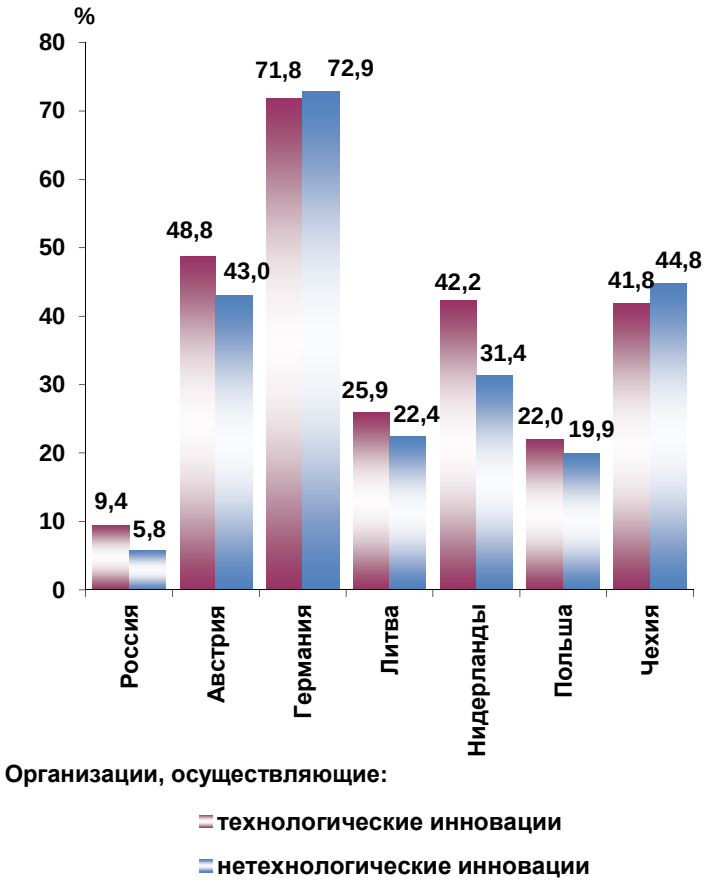
Инновационность непосредственно связана с уровнем включенности страны в мировой рынок и мировую конкуренцию: уровень инновационности экономики в целом и инновационности конкретных отраслей, в частности, будет определяться общим уровнем конкуренции в экономике и конкретных отраслях.

Последнее особенно важно для России, во-первых, в связи с относительно высокой закрытостью ее экономики, а во-вторых – в связи со специфической «наследственностью» высокотехнологичного сектора.

Как правило, преимущества или фундамент российских высокотехнологичных отраслей «индустриального цикла» (вооружения, космос, атомная энергетика, самолетостроение и пр.) связаны с интенсивным и приоритетным их развитием в рамках плановой экономики СССР. При этом в рамках плановой экономики эти сектора развивались в ситуации высокой конкуренции (требованием было достижение мирового лидерства или паритета с США), но – одновременно – крайне мягких бюджетных ограничений (приоритетное финансирование «on demand»). С этим связаны значительные трудности перехода этих секторов на рыночные рельсы и включения в современную

международную конкуренцию, которая является конкуренцией не только качества, но и издержек. В 1990-е гг. эти сектора страдали от недофинансированности, однако 2000-е гг. показали, что рост финансирования не приводит к пропорциональному улучшению конкурентоспособности. Неспособность вписаться в рамки жестких бюджетных ограничений и в мировую конкуренцию снижения издержек, адаптировав свой потенциал под ценовые требования рынка, является главным вызовом для этих отраслей и не решается линейным ростом их финансирования. Проблема конкурентности с точки зрения издержек должна быть ключевым элементом инвестиционных программ и программ помощи указанным отраслям.

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. 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 1.9% (в Швеции – 5.5%, Германии – 4.6%). Низка и отдача от этих затрат: их рост не сопровождается повышением доли инновационной продукции в общем объеме продаж (примерно 5% в течение 1995-2009 гг.).

Основные барьеры на пути инновационного развития российской экономики можно разбить на две группы:

- проблемы со стороны бизнеса (спроса),
- проблемы со стороны предложения, т.е. собственно сектора научных исследований и разработок.

Основные проблемы со стороны спроса связаны с недостаточной встроенностью бизнеса в международные рынки, недостаточной финансовой устойчивостью фирм и недостаточным уровнем внутренней конкуренции.

Только 4-5% компаний промышленности ориентированы на зарубежные рынки. Горизонт планирования в компаниях, как правило, не превышает 3-5 лет. Инновационная деятельность сводится преимущественно к приобретению машин и оборудования, а не проведения исследований и разработок (ИР) и создания на этой основе заделов для разработки радикальных новшеств. Как следствие, лишь 0.6% инновационной продукции приходится на новую для мирового рынка (в Германии –13%, Финляндии – 16%); еще 9% составляет продукция новая для рынка сбыта предприятий, а остальная ее часть – модификация ранее производимой ими продукции. 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, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, авиакосмическая техника) доля инновационно-активных предприятий достигает 23-36%; 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 конкурентоспособности в дальнейшем.

Можно также выделить ряд ***существенных недостатков национальной инновационной системы со стороны предложения***.

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 продолжает функционировать в рамках традиционной (индустриальной) модели, не отвечающей современным реалиям и характеризующейся доминированием самостоятельных научных организаций, обособленных от вузов и предприятий. На них приходится свыше 80% затрат на науку, тогда как в рыночных экономиках костяк НИС - компании и университеты. Почти ¾ организаций,

выполняющих исследования и разработки (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 7% затрат на науку (в 2.5 раза ниже средней по странам ОЭСР).

В результате, несмотря на то, что поддержка науки из средств федерального бюджета в 1998-2009 гг. выросла четырехкратно (рис. 5), 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. Наращивание бюджетных расходов на науку не сопровождается адекватным вкладом бизнеса: напротив, доля предпринимательского сектора в финансировании ИР в 2000-2009 гг. сократилась с 33% до 27% (в среднем в ОЭСР – 65%).

Российская наука: утрата конкурентных позиций



Несмотря на интенсивный рост бюджетных расходов на науку, сохраняется проблема ее недофинансирования. По уровню удельных затрат на науку в ВВП (1.24% в 2009 г.) Россия занимает 29-е место в мире; 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 качеством 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.

Еще одной проблемой является ***ориентация на поддержку традиционных высокотехнологичных отраслей («высокотехнологичная близорукость», по определению экспертов ОЭСР)***. В глазах большой 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 распространения, 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 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 далее. Стимулирование инновационной активности и формирование инновационного сектора необходимо как для поддержания конкурентоспособности российских товаров и услуг в условиях глобального рынка, так и для перехода к следующей – инновационной стадии развития, позволяющей привести в соответствие качество человеческого капитала и структуру экономики, а также смягчить негативные факторы, ограничивающие потенциал роста экономики сегодня. И наоборот, 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	Интенсификация развития профессиональных компетенций на основе радикальной модернизации образовательных программ,

инновационной экономики	системы инженерных и научных квалификаций. Фокус на «элитном» техническом образовании
Институты, включая законодательство	Принципиальное улучшение институциональных условий: • 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	• 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	• Акцент на ситуационные решения и «мягкие» реформы • Адаптация готовых технологий и производств
Наука	Консервация базовых институтов
Подготовка	Постепенная «перенастройка» программ подготовки

кадров для инновационной экономики	профессиональных кадров в соответствии с возникающими запросами
Институты, включая законодательство	Ручное управление экономикой, в том числе инновационными процессами; «точечные» решения по улучшению инновационного климата 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	
• Поддержка отдельных технологических и инновационных проектов в рамках установленных тематических приоритетов • Точечные решения верхнего уровня («ручное» управление) • Жесткая иерархическая организация политики • Универсальность инструментов	• 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	
• Продолжение приоритетной поддержки традиционных секторов предыдущей технологической волны (авиастроение, атомная энергетика и др.)	• 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	

• Акцент на политических аргументах при принятии решений в сфере инноваций	• Технологические и нетехнологические инновации для повышения экономической эффективности и извлечения инновационной ренты («инновации для бизнеса»)
• Тематические приоритеты	• Социальные приоритеты – «инновации в интересах общества», инклюзивные инновации • Функциональные приоритеты (инжиниринг, дизайн, трансфер технологий, сетевая кооперация, подготовка кадров)

Основные различия «инерционного» и «прогрессорского» сценариев располагаются по двум осям:

- системные, институциональные меры поддержки / ручное управление, государственный «менеджмент» инновационного развития;
- масштабы возможной поддержки и стимулирования.

В «прогрессорском» сценарии должны быть проведены 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; наличие таких механизмов и их развитие должно быть условием 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 сложности, с ним связанные, является наиболее перспективным, риски в случае откладывания перехода к нему 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.

Однако такое значимое 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 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:

- поддержка конкуренции, ограничение формальных и неформальных преференций различных компаний, снятие внутренних барьеров, усиление конкурентных механизмов системы государственных закупок;
- поддержка международной кооперации российских фирм, их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках;
- усиление государства как модератора сетевых взаимодействий и создания инновационных кластеров, поддержка инновационных стартапов;
- реформирование НИС в сторону большей интеграции науки, образования и бизнеса, настройка механизмов отбора и поддержки перспективных исследований, прежде всего – конкурентоспособных на мировом рынке.

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.

Важнейшим направлением стимулирования инновационной активности на первом этапе должна стать поддержка международной кооперации российских фирм.

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

Одной из самых эффективных и экономически обоснованных форм поддержки инноваций является поддержка инновационной активности фирм - экспортеров несырьевой продукции в целях усиления их конкурентоспособности на мировом рынке. Оказываемая в различных формах поддержка инновационной деятельности таких компаний может быть увязана с рыночными формами контроля: критерием продолжения поддержки должно быть увеличение объема поставок на внешний рынок.

Вторым направлением поддержки инновационной активности могла бы стать поддержка секторов отечественной промышленности, испытывающих значительное давление со стороны импорта. В этом случае поддержка должна быть увязана с заранее объявленной программой постепенного снижения импортных пошлин на продукцию сектора.

Еще одним механизмом контроля поддержки инновационной активности может стать ***принцип со-финансирования – предоставления поддержки в форме льгот и субсидий при условии финансирования разработок со стороны бизнеса***.

Особого внимания потребует также 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).

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.

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 инновграде 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 «брэндовых» 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.);
- поддержка 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 естественнонаучным 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 обусловливает 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 (улучшение качества образования, поддержка 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.

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. (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 к 1 (втрое выше, чем в 2011 г.);

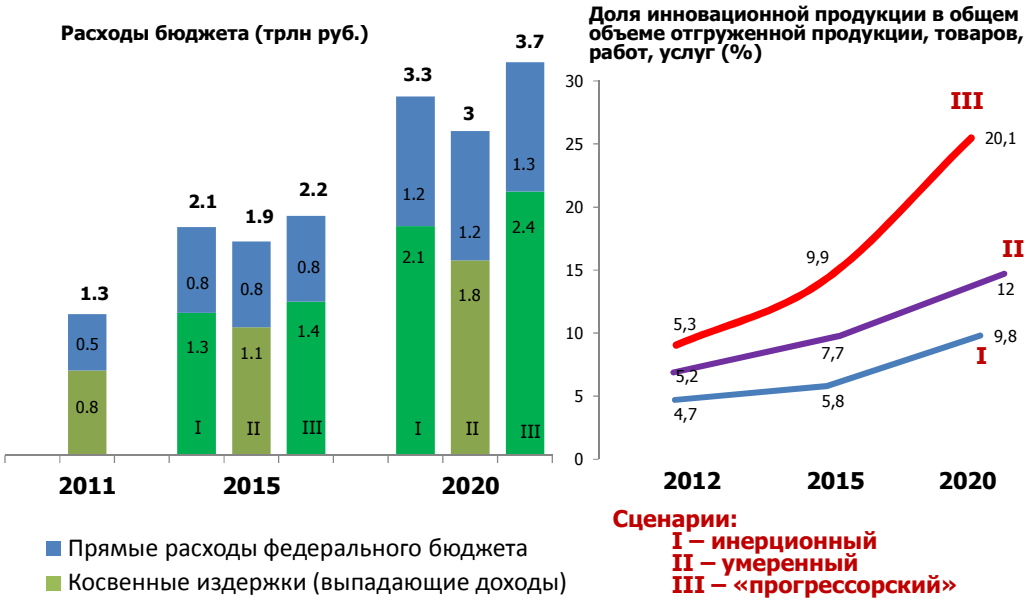
- за счет использования эффективных рычагов стимулирования будет обеспечен динамичный рост доли предпринимательского сектора в финансировании ИР – с 27% в 2011 г. до 73% (умеренный сценарий – 40%, инерционный – практически неизменный уровень). В абсолютном выражении вклад предпринимательского сектора 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, 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



Основные меры по развитию сферы науки и инноваций

(подробнее см. в Приложении)

Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики

- Развитие механизмов «принуждения» к инновациям (реализация и мониторинг программ инновационного развития компаний с государственным участием, введение инновационных технических регламентов и стандартов);
- Повышение инновационности закупок для государственных нужд: создание сквозной системы закупок, охватывающей весь инновационный цикл; введение премии за инновации в цене закупки; организация межведомственных закупок инновационных решений, муниципальных закупок с инновационным компонентом;
- Содействие иностранным компаниям в переносе в Россию исследовательских и инжиниринговых центров;
- Разработка программы привлечения в Россию зарубежных «брэндовых» технологических инвесторов (в т.ч. упрощение и сокращение процедур согласования).

Содействие инновационному развитию традиционных и формированию новых секторов экономики

- Долгосрочные программы субсидирования создания высокотехнологичных производств (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями) с условием мониторинга их реализации;
- Развитие системы технологических платформ с участием широкого круга заинтересованных сторон; формирование сети центров открытых инноваций;
- Введение требования обязательного технологического аудита инвестиционных проектов, реализуемых с участием государства;
- Введение критерия инновационности при оценке крупных инфраструктурных проектов.

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, оказания других услуг в инновационной сфере («технологические брокеры», «инновационные ассистенты»);

- Введение механизма 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.

Повышение качества предложения инноваций

- Развитие практики оценки деятельности научных организаций государственного сектора на основе международно-признанных критериев;
- Масштабирование деятельности государственных фондов поддержки научно-технической и инновационной деятельности;
- Поддержка создания центров превосходства и выращивания конкурентоспособных научных коллективов на перспективных направлениях;
- Проведение сплошного технологического аудита НИИ и КБ с участием государства;
- Введение единого раздела по расходам на гражданскую науку в бюджетную классификацию и организация их мониторинга.

Реализация социальных функций инноваций

- Реализация программы развития научно-технического творчества и инновационного предпринимательства молодежи; дополнительного образования школьников (в т.ч. по развитию естественнонаучных знаний);
- Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных компаниях, исследовательских центрах, университетах;
- Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в социальной сфере и государственном управлении; повышение их качества и доступности;
- Содействие созданию некоммерческих организаций, способствующих вовлечению населения в инновационные процессы, распространению информации об инновационной деятельности и др.

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, ограничивающих рост расходов и госдолга и 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 на конец 1999 г. до 483 млрд 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) 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 троекратного 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 2 полугодии 2008 г. почти на 100 млрд долл., второй увеличился более чем на 60 млрд долл.). Резервы Банка России сократились с 596 млрд 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 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 годов произошел отход от бюджетных правил, принятых в 2002-2004 годах. 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 к 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 сбалансированности 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 использования дополнительных нефтегазовых доходов бюджета;
- 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,

- минимизацию 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 отсутствии 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 от экспорта сырьевых ресурсов 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, неизменным на протяжении всего периода бюджетного планирования (т.е. в течение 3-х лет).

Одновременно с этим ***целесообразно финансирование ненефтегазового 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 ненефтегазовых 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.

Однако, при наложении на конъюнктурный цикл внутреннего бизнеса-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.

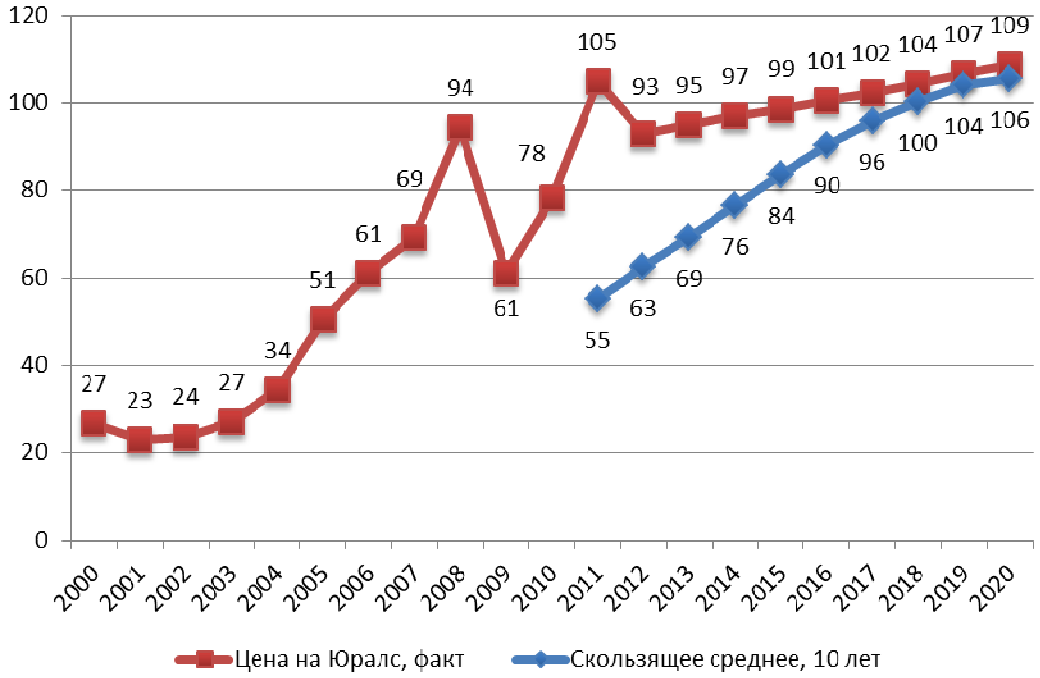
Федеральный бюджет должен быть сбалансированным при «базовой» цене на нефть. При этом необходимо учитывать зависимость бюджетных доходов от цен на нефть по всем каналам – как прямым, так и косвенным (через цены на газ, через влияние на темпы роста экономики, доходы населения, обменный курс и т.д.). Кроме 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 и приватизации,
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 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 «равновесную» (базовую цену) цену на нефть для федерального бюджета уже в 2012 году на уровне 120 долларов за баррель, в 2013-2014 годах – 115 долларов за баррель, в 2015 году – 105 долларов за баррель.

Максимальную величину чистого финансирования предлагается принять равной 2,5% ВВП в год, 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 года) снижениях цен на нефть и уровня странового риска России.

Кроме того, следует более жестко регламентировать действия правительства в случае отклонения доходов от запланированных (в большую либо в 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 (через цены на газ, через влияние на темпы роста экономики, доходы населения, обменный курс и т.д.). 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 ***компромиссном сценарии*** предельная величина расходов определяется как сумма расчетных доходов при базовой цене на нефть и предельного финансирования. При этом все нефтяные доходы сверх установленного порогового уровня должны направляться в нефтегазовые фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) в соответствии с существующим порядком их зачисления. Финансирование бюджетного дефицита должно осуществляться за счет средств Резервного фонда лишь в случае недополучения бюджетных доходов вследствие снижения цены на нефть ниже базовой цены. Данный подход способен обеспечить устойчивость бюджета и стабилизировать уровень государственных расходов на стадии бюджетного планирования.

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 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).

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 подержанию транспортной доступности в долгосрочном периоде.

2) Дальнейшее повышение акцизов на табачную продукцию, крепкий алкоголь и иные товары, наносящие вред здоровью (см. Главу 12).

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 (2,4% ВВП), а к 2020 году снижается до 1,3% ВВП. Данный дефицит финансируется за счет чистых заимствований федерального бюджета. К 2020 году объем государственного долга достигает предельной величины в 25% ВВП, что означает необходимость балансировки федерального бюджета с 2021 года на уровне структурных доходов.

Общий дефицит федерального бюджета достигает максимума (1,7% ВВП) в 2015 году и сокращается к 2020 году до 0,8% 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 достигает в 2020 году нормативной величины в 6% ВВП. В 2020 году появляется возможность направить часть дополнительных доходов в Фонд национального благосостояния.

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, через инвестиционный спрос, через 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 году 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:**
    - демонополизация 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 каптала, 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 (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния);

- дискреционное установление Правительством предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.

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**
Инерционный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,8	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./$)	28,4	27,9	27,9	28,0	28,0
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	10,0	7,5	7,0	6,8	6,5
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	7,3	5,9	5,2	4,6	4,3
Предпочтительный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,6	5,5	5,0	4,5	4,0
Темп роста М2 (% за год)	16,0	13,5	9,8	9,5	10,3
Курс рубля к доллару США (руб./$)	28,2	26,8	26,4	26,5	27,0
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	10,6	8,2	6,5	5,5	4,9
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	7,5	6,2	5,5	4,7	4,1

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

- необходимость 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);
- ограниченные масштабы влияния курса на внутренние цены (перенос изменения курса в цены при снижении курса рубля больше, чем в обратной ситуации);
- снижение доступности банковских кредитов для предприятий;

- вероятность притока внешнего спекулятивного капитала из-за повышения процентных ставок и ожиданий укрепления номинального и реального курсов рубля;
- необходимость 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, % годовых	16,4	12,3	9,1	10,2	8,1	6,8	6,7	7,6
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 от 21 апреля 2011 года.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ВВП, в % к пред году	104,2	103,5	104,2	104,6	104,9	104,4	103,3	103,5	103,5	105,2
Цены на нефть Urals (мировые), долл. / барр.	105,0	93,0	95,0	97,0	99,0	101,0	102,0	104,0	107,0	109,0
Инфляция (ИПЦ) в среднем за год, % к пред. году	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0	5,0	4,5	4,7	4,0	3,3
Реальная заработная плата	102,8	104,0	104,7	105,5	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 нефтепераработку 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: добыча нефти, производство нефтепродуктов, оптовая и розничная торговля. 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 НДПИ, без изменения стимулов к добыче нефти. На внешнем рынке повышение НДПИ компенсирует экспортную пошлину, обеспечивая бюджетную нейтральность (+ 3.8 п.п. ВВП в бюджет), а на внутреннем рынке повышение НДПИ 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 на**:**

а) компенсацию выпадающих доходов от экспортной пошлины на нефтепродукты (1.4 п.п. ВВП, см. блок 1);

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

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

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

д) 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 российских 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 НДПИ 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 НДПИ 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. А 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, повышения 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 НДПИ, 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 удается удерживать на прежнем уровне за счет снижения акцизов.

В сценарии 3А за счет плавного снижения экспортной пошлины и ее переложения в НДПИ 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, который не успевают приспособиться к быстроменяющейся 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 оправданным политически, экономически и социально является реализация сценария, близкого к 3А, с минимизацией отрицательного влияния на экономический рост, но не растянутым по времени проведении 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 получат 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 НДПИ 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 процентных пункта), 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 CO_2. 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 CO_2.

В случае введения налога на углерод отмена экспортных пошлин на нефть может быть компенсирована частично за счет увеличения НДПИ и частично за счет налога на углерод. При установлении налога в размере 20 долл. (560 руб.) на тонну CO_2 поступления в бюджет составят примерно 1,2 трлн руб. Увеличение НДПИ 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.

Таблица 3

Параметры бюджета расширенного правительства, в % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ДОХОДЫ, в том числе	**38,4**	**37,6**	**37,2**	**36,7**	**36,5**	**36,5**	**36,3**	**36,1**	**35,9**	**36,0**
НДС	5,9	5,6	5,6	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,4	5,4
Налог на прибыль	6,2	6,3	6,5	6,3	6,2	6	6,1	6,2	6	6
НДФЛ	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4	3,9	3,9
Страховые взносы	6,4	5,7	5,8	5,9	5,9	6	6	6,1	6,1	6,2
НДПИ/НДД	3,2	3,3	3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Акцизы	1,2	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Налоги на имущество	0,9	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Таможенные пошлины	7,8	7,5	7,1	6,8	6,5	6,3	6,1	5,7	5,7	5,7
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	**0,7**	**-0,4**	**-0,9**	**-1,2**	**-1,1**	**-0,8**	**-0,9**	**-1,0**	**-0,6**	**0,1**
ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ	0,3	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Таблица 4

Параметры федерального бюджета (в % ВВП)

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

ПРИВАТИЗАЦИИ										
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РФ	11,0	12,3	14,0	15,0	16,1	18,3	20,2	22,0	23,8	24,9
ДОХОДЫ ПРИ БАЗОВОЙ ЦЕНЕ (ОЦЕНКА)	*–*	*21,5*	*21,2*	*20,0*	*19,0*	*17,0*	*17,0*	*16,7*	*16,5*	*16,5*
СТРУКТУРНЫЙ ДЕФИЦИТ	*–*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,7*	*2,4*	*2,1*	*2,0*	*1,9*	*1,3*
РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД	3,0	3,1	3,0	2,9	2,7	3,7	4,5	5,1	5,9	6,0
ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ	4,8	4,4	4,0	3,6	3,3	3,1	3,0	3,0	2,9	3,3

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 росту налогов. Эффективность налоговой системы снижается из-за увеличения числа льгот, выданных без всестороннего продумывания последствий.*
- *Необходимо повысить рентные налоги, введя прогрессивное налогообложение всех сырьевых отраслей по мировым ценам на сырье.*
- *Необходимо повышение опережающими темпами ставок акцизов на алкоголь и табачную продукцию.*
- *Следует усилить прогрессивность налогообложения доходов и имущества (НДФЛ – за счет развития системы вычетов).*
- *Таможенно-тарифное регулирование должно стать гибким инструментом торговой политики.*
- *Необходимо радикальное упрощение и улучшение налогового и таможенного администрирования, упрощение Налогового кодекса.*

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.

Для стран с развивающимися рынками последняя функция налоговой системы особенно важна. 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 указанных 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, НДПИ 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 (75,9 долл. против 56,7 долл./барр.) 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.

На фоне описанного выше ***системного фактора нестабильности, 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.

Эти обстоятельства предопределяют необходимость крайне консервативного подхода к дополнительным расходам. Так, например, в случае, ***если будут реализованы озвученные в последние годы обязательства в сфере пенсионного обеспечения и национальной обороны, может возникнуть необходимость увеличения налоговой***

нагрузки, что негативно скажется на перспективах экономического роста. Угрозой макроэкономической стабильности является, кроме того, предоставление налоговых льгот без всесторонней оценки их потенциального влияния на доходы бюджета, качественные характеристики налоговой системы и экономическую активность.

Один из возможных ответов на указанные выше вызовы – снижение расходов бюджета. 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.

Эффективность налоговой системы снижается в результате ***бессистемного расширения налоговых льгот***, искажающего нейтральность налоговой системы, а также недостатков налогового администрирования. 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.

Произвол и непрозрачность налогового администрирования являются 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 нагрузки социальных обязательств в связи с неблагоприятным демографическим трендом и несбалансированностью пенсионной системы;
4) Ценовые сдвиги на внутреннем рынке энергоносителей;
5) Неравномерное распределение налоговой базы и налоговых доходов по территориям;
6) 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 0,5 процентных пункта ВВП в год 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, снижение или, по крайне мере, неувеличение налогового бремени на бизнес при более эффективном изъятии рентных доходов. Это способно оказать положительное влияние на инвестиционный климат и экономическое развитие. Кроме того, в этом сценарии предполагается некоторое движение в направлении децентрализации налоговых поступлений.

Условием реализации предпочтительного сценария является изменение структуры расходов бюджета (см. Раздел «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»), проведение системной пенсионной реформы (см. Раздел «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 в рамках двух сценариев, реализация которых выходит за рамки собственно налоговой политики.

Во-первых, это снижение уровня бюджетных расходов и бюджетных обязательств. Только если данное условие будет выполнено, с учетом требований международной конкурентоспособности (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. ниже).

Однако, поскольку соответствующие меры требуют выполнения ряда (в том числе институциональных) условий, такие сценарии не рассматриваются в качестве основных.

3. Система мер, способствующих реализации предпочтительного сценария

(подробнее см. в Приложении**)**

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) Для уменьшения зависимости российской экономики от конъюнктуры мировых рынков следует ввести ***прогрессивное налогообложение всех сырьевых отраслей по мировым ценам на сырье***.

   Мировые цены на сырьевые товары подвержены значительным конъюнктурным колебаниям. В фазе высоких цен производители и экспортеры таких товаров получают значительный дополнительный доход, который по существу является доходом рентного характера, что делает правомерным его изъятие в пользу государства с помощью механизма прогрессивного налогообложения.

   В настоящее время такой механизм применяется по отношению к нефтяной отрасли, где действуют прогрессивные ставки НДПИ и экспортной пошлины. Представляется целесообразным ***распространение данного механизма на другие отрасли сырьевого сектора*** (в первую очередь на газ, частично на уголь, калий, металлы и др. сырье). При этом необходимо учитывать специфику рынков конкретных энергетических и сырьевых товаров, включая экономику их производства, уровень экспортной ориентации отрасли и особенности формирования цен на ее продукцию на внутреннем российском рынке.

   В части налогообложения газовой отрасли целесообразно введение прогрессивной ставки НДПИ, привязанной к внутренней цене на газ. С ростом цены на газ это обеспечит увеличение налоговых поступлений как в абсолютном, так и в относительном выражении (в процентах к цене). Механизм прогрессивности целесообразно ввести и по отношению к экспортной пошлине на газ, что позволит изъять в пользу государства дополнительные экспортные доходы, обусловленные конъюнктурой мирового рынка. В случае доведения внутренних цен на газ до уровня равной эффективности его поставок на внутренний рынок и на экспорт наличие прогрессивной экспортной пошлины будет также сглаживать колебания цены на газ на внутреннем рынке при изменении мировых цен.

2) Для совершенствования добычи нефти для новых нефтяных месторождений в перспективе целесообразно ***ввести налог на дополнительный доход*** (НДД).

   Такой налог должен стать основным налогом на добычу нефти на новых месторождениях, в то время как взимание НДПИ на таких месторождениях целесообразно осуществлять по минимальной ставке (например, с понижающим коэффициентом 0,2). Введение налога на дополнительный доход позволит обеспечить дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий

добычи нефти и создать необходимые условия для освоения новых нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами.

Переход к налогообложению дополнительного дохода требует решения ряда административных, методических и технических проблем, включая проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть, а также организации учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти в разрезе месторождений (лицензионных участков). Однако с точки зрения интересов долгосрочного развития отрасли, такое усложнение налоговой системы представляется оправданным.

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

   a) 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).

   b) 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 соответствуют предложениям группы «Здоровье и среда обитания» (см. Главу 11).

      Следует отметить, что увеличение акцизов на алкогольную продукцию может рассматриваться как мера, способствующая увеличению доходов региональных бюджетов, поскольку акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья и на спиртосодержащую продукцию зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 50%.

      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.

4) В зависимости от того или иного сценария пенсионной системы необходимо провести ***изменения в системе страховых взносов*** на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование.

   Принятое решение о замене единого социального налога страховыми взносами и изменении их шкалы в пользу более регрессивной, а также 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 предусмотрено снижение общей ставки страховых взносов с 34 до 30%.

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

   a) 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.).

   b) Кроме того, целесообразно провести реформу имущественного налогообложения. Налог на имущество должен обеспечивать обложение, прогрессивное по величине недвижимости в собственности налогоплательщика. Вместе с тем решение этой задачи может быть затруднено при владении одним объектом недвижимости несколькими лицами.

      При росте роли налога на недвижимость в налоговой системе прогрессивность повышается независимо от степени прогрессивности налогообложения недвижимости в собственности отдельного налогоплательщика. Ведь владение недвижимостью неоднородно между группами налогоплательщиков с низкими и с высокими доходами. Вместе с тем прогрессивность налогообложения недвижимости позволяет сгладить изначальное неравенство, возникшее в результате реализации схемы бесплатной приватизации жилья, а также снизить инвестиционную доходность недвижимости. В последнем случае прогрессивное налогообложение будет в наибольшей степени соответствовать как задаче повышения прогрессивности налогообложения.

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

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

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

6) 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.

a) 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.

b) Целесообразно введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов бюджета.

c) Применение указанных механизмов должно 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.

d) Стимулирующие меры могут не иметь характера налоговых расходов, 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***.

e) 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.

7) ***Для повышения уровня справедливости и эффективности налоговой системы 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 на фоне неэффективной 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.

c) 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.);
- значительное повышение ответственности налоговых органов и их сотрудников.

d) В сфере налогового администрирования особое внимание должно уделяться специальным методам, используемым при расчете налоговой базы. В том числе при осуществлении налогоплательщиками трансграничных операций (противодействие трансфертному ценообразованию и введение института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций; противодействие практике недостаточной капитализации; правила контролируемых иностранных компаний и бенефициарного владения; определение налогового резидентства); развитию системы международного налогового обмена информацией.

e) Актуальными также являются вопросы совершенствования системы ответственности за нарушение норм налогового законодательства и обеспечения гарантий прав налогоплательщиков (плательщиков взносов), обжалующих решение о привлечении к ответственности.

8) 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 непревышение 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.

9) 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, Корее – 407, Канаде – 404. Небольшая степень дифференциации ставок тарифа (базовыми являются четыре уровня укрупненных ставок) не позволяет выборочно и точечно 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.

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

Сегодня ***таможенное администрирование и работа таможни является 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.

a) Следует дифференцировать подходы к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта. Функции таможни 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 случаем 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.

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.*
- *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.*
- *Необходимо плавное повышение пенсионного возраста.*
- *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 слаборазвит 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.

При этом Россия 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 уроне. 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;
   - 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 дестимулирует участие среднего класса в пенсионной системе (согласно опросам, лишь 40% работников уплачивают взносы в пенсионную систему в полном объеме).

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.

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. 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 ¾ – 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).

   Такая система выгодна работникам и – в особенности – работодателям, что ведет к формированию ***мощных лоббистских групп***. 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 развилки 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 занятного населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга – фактически дополнительный налог для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствии 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.

Таким образом, реформа пенсионной системы, отвечающая на сформулированные выше принципиальные вызовы в имеющихся макроэкономических условиях, должна быть комплексной и включать следующие направления:

1) параметрическую настройку распределительной системы;
2) существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
3) развитие добровольной / квази-добровольной накопительной системы;
4) развитие других инструментов, имеющих своей целью финансовую поддержку жизни на пенсии, – страхование жизни, обратная ипотека и т.д.

3. Меры по реформированию пенсионной системы

(подробнее см. в Приложении)

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 исключающей 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 неблагополучна. По сути, государство не способно обеспечить гражданам приемлемых институциональных и макроэкономических условий 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 средний класс обязательной солидарной пенсионной системы***. Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы для отчислений взносов в пенсионную систему до 720 000 тыс. руб. в год. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161% до 230% (бюджетные и др. количественные оценки см. в Приложение), а для более высоких зарплат вводится регрессивная шкала, покрывающая взносы в солидарную и квази-добровольную систему;

2) ***стимулирование создания квази-добровольной пенсионной системы***. Пенсионные взносы, которые в настоящее время вводятся для зарплат выше предельно установленного уровня, должны в значительной степени направляться в накопительную часть пенсионной системы и учитываться на пенсионном счете работника. Программа софинансирования пенсий должна быть сохранена и по возможности расширена.

   Необходимо создать квази-добровольные корпоративные пенсии и ввести стимулы для дополнительных индивидуальных пенсионных накоплений. Эта часть

пенсионной системы должна быть максимально прозрачной для работника; он должен иметь возможность самостоятельно выбирать инвестиционную стратегию и отслеживать результаты инвестирования, только в этом случае работники будут заинтересованы в подобной системе и лояльны ей.

Одно из предложений состоит в предоставлении работнику права выбора между участием в накопительной или солидарной системе. Поведенческие исследования показывают, что в этом случае население будет выбирать опцию по умолчанию, то есть распределительную систему. Это приведет к ее приоритетному развитию в ущерб накопительной компоненте. В качестве аргумента противники накопительных пенсий указывают, что на протяжении почти всего периода с введения накопительных пенсий доходность по ним была меньше, чем темп роста распределительных пенсий.

Однако такой эффект не является универсальным, он отражает неблагоприятные условия макроэкономической и институциональной среды (высокая инфляция, слаборазвитый сектор НПФ и ЧУК, медленный рост заработных плат). В случае снижения инфляции и роста глобальных процентных ставок в условиях негативной демографической волны доходность пенсионных накоплений будет превышать темпы роста распределительных пенсий. Распределительная и накопительная системы имеют разные риски, именно поэтому в целях устойчивости пенсионной системы необходима диверсификация и комбинация этих рисков, каковым условиям и отвечает комбинированная система. По тем же причинам обязательную накопительную систему необходимо не только сохранить на обозримом этапе, но и содействовать ее развитию.

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 софинансирования со стороны государства или без него) и квази-добровольная пенсия.
4) ***комбинированная-альтернативная пенсия*** для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов – добровольная накопительная (с участием или без участия софинансирования со стороны государства) и квази-добровольная 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 ежегодной безубыточности пенсионных фондов; установление требований о поддержании соответствия между рыночной стоимостью активов и приведенной стоимостью обязательств ВЭБа, негосударственных пенсионных фондов и корпоративного пенсионного плана с покрытием возможного дефицита средств за счет резервного капитала НПФ и средств работодателя.
- 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.
- Обязательное ежегодное раскрытие информации об актуарном балансе НПФ и корпоративного пенсионного плана на сайте НПФ и администратора корпоративного пенсионного плана в интернете.
- Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
- 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 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 его финансовом обеспечении 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.
- Помимо НПФ право формирования квази-добровольных 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 стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей;
- Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способ выплаты предусматривается выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени, но работник должен купить страховку на случай того, что будет жить после этого срока.
- Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран).

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 минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 30% минимального размера заработной платы;
- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в пенсионной системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала;
- настройка размеров страховых платежей (см. ниже).

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 (с 26% до 22/20%);
- снижение персонифицированного взноса на страховую и накопительную части пенсии с 16% до 14%.

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.

Традиционно предложения в этой сфере сводятся 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.). Поэтому до 2020 г. предлагается ***дифференцированный подход и постепенный рост тарифа, стимулирующий вывод рабочих мест 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.
- Для усиления эффекта тариф может ежегодно увеличиваться с коэффициентом 1,05. Для работников из Списка № 2 при нормативном стаже 22 года тариф 8,7% полностью покрывает размер пенсии на досрочное пенсионное обеспечение. Для работников из Списка №1 при нормативном стаже 16 лет тариф 13% покрывает размер страховой (накопительной) части пенсии на досрочное пенсионное обеспечение. При этом размер базовой части пенсии в период досрочного получения пенсии по Списку №1 может финансироваться за счет средств федерального бюджета;
- Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п.п.

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 (Бюджетные и др. количественные оценки эффекта предлагаемых мер см. в Приложении.). При повышении общего пенсионного возраста в той же пропорции увеличивается досрочный возраст выхода на пенсию.

Для рабочих мест «бюджетников» (Список 2) государство должно инициализировать 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.

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 незыблемости 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.

Традиционно это предложение 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 доходов от трудовой деятельности априори снижает привлекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией.

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.

63 года в настоящее время – стандарт для развитых стран. При этом 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 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).

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***.

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии, часто рассматриваемое в качестве приоритетного пути решения проблемы, не может считаться основной мерой, хотя заслуживает внимания как дополнительная мера. Дело в том, что в

современной формуле, основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала, подобные стимулы уже заложены. В условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности не работают; однако в перспективе в более стабильной системе они могут давать эффект.

В целом обоснованным представляется подход, заложенный в новой пенсионной формуле, предлагаемой Минздравсоцразвития России и предполагающий стимулы к более позднему пенсионированию за счет мультипликатора (в зависимости от стажа). Однако в этом случае возникает вопрос о том сроке, по которому усредняется зарплата работника. Если это все годы, по которым выплачивались взносы, то предлагаемая формула становится аналогичной нынешней, но с усилением стимулов по более позднему выходу на пенсию. С этим подходом можно согласиться. Но если для усреднения берутся лишь последние 2-5 лет рабочего стажа, это создаст значительные искажения на рынке труда: работники будут пытаться получить повышенные зарплаты в предпенсионные годы. Снизится справедливость пенсионного распределения (преимущество получат те, кто в последний непродолжительный период трудовой деятельности получал особенно высокие зарплаты), возникнут стимулы для коррупции. Кроме того, коэффициенты макроэкономической и демографической подстройки нуждаются в серьезной проработке (в том числе из-за необходимости решать задачу 6).

Задача 6. Оптимизация планирования бюджета пенсионной системы в зависимости от демографических волн

Демографические волны могут приводить к циклическим колебанием 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.

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 квази-добровольная накопительная пенсия,
   - ***Для высокодоходных*** – сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квази-добровольной 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 в 2050 г. доля трансферта падает до 0,18-0,21% ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы.
3) 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.

Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора

Основные выводы и рекомендации:

- *За последнее десятилетие российский финансовый сектор существенно вырос, но в нем накопились существенные диспропорции. Финансовый сектор неустойчив, его конкурентоспособность низка, отдельные формы финансовых рынков развиты слабо.*
- *Развитию международного финансового центра препятствуют правовой и налоговый режимы, судебная система, несовершенство инфраструктуры и корпоративного управления, отсутствие внутреннего долгосрочного инвестора. Основная развилка – выбор между траекториями форсированного и сбалансированного роста. Первый сценарий грозит раздуванием пузырей.*
- *Ключевая задача – повышение устойчивости финансового сектора. Для этого необходимо изменение системы микро- и макропруденциального надзора, существенный рост требований к капиталу.*
- *Необходима расчистка банковской системы от банков, не способных осуществлять нормальные банковские операции, и от полукриминальных структур, занимающихся отмыванием капитала. Для этого нужно повышение требований к капиталу и изменение модели микропруденциального надзора.*
- *При Банке России целесообразно 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 сектора необходима приватизация всех финансовых посредников, находящихся во владении региональных властей, выход Банка России из капитала торговых площадок, создание центрального депозитария, наделенного правом финализации расчетов по ценным бумагам. Необходимо снятие правовых и налоговых основ для создания в России венчурных и хедж-фондов, фондов прямых инвестиций, SPV, упрощение налогового администрирования финансовых инструментов.*

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 не превышала 15% в приросте совокупного внутреннего спроса, а к середине прошлого десятилетия этот показатели превысил треть.

Активы банковской системы увеличились с 37% ВВП в 2000 г. до 72,4% на начало 2011 г. 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 и траектории модернизационного развития. 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. В настоящее время ситуация нормализуется, 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. 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 полукриминальные структуры, 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 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) ***правовой и налоговый режим в России делает осуществление многих сделок менее выгодным 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 базой, 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.

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 составляет 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

Сегодня российский финансовый сектор находится на развилке. Высокие цены на нефть создают ***благоприятный фон для возвращения на траекторию форсированного роста***, характерную для предкризисного периода (2007 – первая половина 2008 гг.). Форсированный рост возможен за счет чрезмерного использования иностранного капитала или чрезмерной государственной поддержки сектора.

Такой подход 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 2008-9 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 произойдет качественный скачек в формировании внутреннего рынка долгосрочных инвестиций.
2) ***Очищение банковской системы от криминальных элементов***, 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) ***Правовые и налоговые реформы***, а также совершенствование судебной системы и инфраструктуры позволят создать в России 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. 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***.

   Модель формирования денежного предложения за счет валютных интервенций вела к тому, что предложение денег в России зависело от денежной политики других стран и колебаний цен на товары российского экспорта. Резервный фонд позволяет 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.

   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 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 1 млрд руб., а с 2015 до – до 3 млрд руб. с последующим его индексированием в зависимости от инфляции***. Банки с более низким уровнем капитала не способны иметь достаточный объем активов для осуществления банковских операций на рыночных принципах и являются либо кэптивными, либо осуществляют операции, не являющиеся в полном смысле этого слова 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.

b) ***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.

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 описанному выше 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:

a) ***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 крупных системообразующих финансовых институтов вне зависимости от рода их деятельности.

b) 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.

c) Придание Банку России права по ***ограничению совокупного левереджа*** кредитных организаций.

d) ***Создание межнациональных коллегий регуляторов*** в российских транснациональных финансовых компаниях и ***вхождение Банка России и ФСФР в коллегии регуляторов международных финансовых институтов, работающих в России***.

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 клиентами. 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 дорожный 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 не рационально. 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 непонимания им сути услуги, ведет к дестабилизации финансового сектора и, как следствие, росту социальной напряженности. Группой G20 признана необходимость создания систем защиты прав потребителей финансовых услуг. В этой связи необходимо:

a) ввести институт финансового омбудсмена на базе финансовых регуляторов (ФСФР и Банк России);

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.

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 2012 году, блокирующего пакета к 2015 году, к 2020 году – полная приватизация.

b) Создание правовых основ и инфраструктуры для осуществления нетрадиционных высокотехнологичных методов предоставления финансовых услуг (посредством сотовых телефонов, интернета и др.), особенно в районах с низкой доступностью финансовых услуг.

c) Полное снятие барьеров на вхождение в российский финансовый сектор дочерних структур международных банков к 2020 году.

2) ***Создание конкурентоспособной финансовой инфраструктуры***:

   a) Выход Центрального банка из капитала торговых площадок и закрепление определенных гарантий по поддержке завершения расчетов по сделкам на биржах.

   b) Обновление технологий торгов и программного обеспечения объединенной биржи.

   c) Создание центрального депозитария; законодательное наделение центрального депозитария эксклюзивным правом финализировать расчеты по ценным бумагам, приобретенным в процессе торгов.

   d) Внедрение технологий заключения сделок через центрального контрагента. Капитализация клиринговой системы и построение современной системы риск менеджмента.

   e) Создание единого ресурса корпоративной информации.

3) ***Снятие правовых и налоговых барьеров***, препятствующих использованию российских площадок для осуществления финансовых сделок российским и иностранными компаниями, а также развитию современных финансовых продуктов._Выявлением и разработкой предложений по устранению подобных барьеров занимается Рабочая группа по созданию в Москве Международного финансового центра. Основные направления, по которым нужны изменения, следующие:

   a) 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.

   b) Расширение функционала и обеспечение действия института акционерных соглашений.

   c) Дальнейшая дифференциация требований к публичным и непубличным компаниям.

   d) Приравнивание 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 полноценного формирования центрального депозитария).

g) Изменение требований к листингу акций и облигаций в целях полного приближения механизмов первичного размещения на отечественных площадках к практике наиболее успешных иностранных бирж крупнейших развивающихся рынков.

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 программы повышения квалификации.

6) ***Совершенствование корпоративного управления***, включающее:

   a) ужесточение и конкретизацию требований к раскрытию информации публичными компаниями;

   b) повышение ответственности членов советов директоров за убытки.

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) установление требований о поддержании соответствия между рыночной стоимостью активов и приведенной стоимостью обязательств негосударственного пенсионного фонда и корпоративного пенсионного плана перед участниками с покрытием возможного дефицита средств за счет резервного капитала негосударственного пенсионного фонда и средств работодателя;

   b) введение требований по минимальному ежегодному уровню доходности инвестирования средств пенсионных накоплений и резервов, учитываемых на пенсионных счетах участников пенсионной системы при наступлении событий, являющихся основанием для выплат пенсионных сбережений, в негосударственных пенсионных фондах, корпоративных пенсионных планах и управляющих компаниях пенсионными накоплениями;

   c) 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) ***Создание системы финансового консультирования и проведение мероприятий по повышению финансовой грамотности***. Государственная программа повышения финансовой грамотности должна быть направлена на просвещенное и взвешенное отношение население 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.

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 остается достаточно высоким (более 65%), 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.

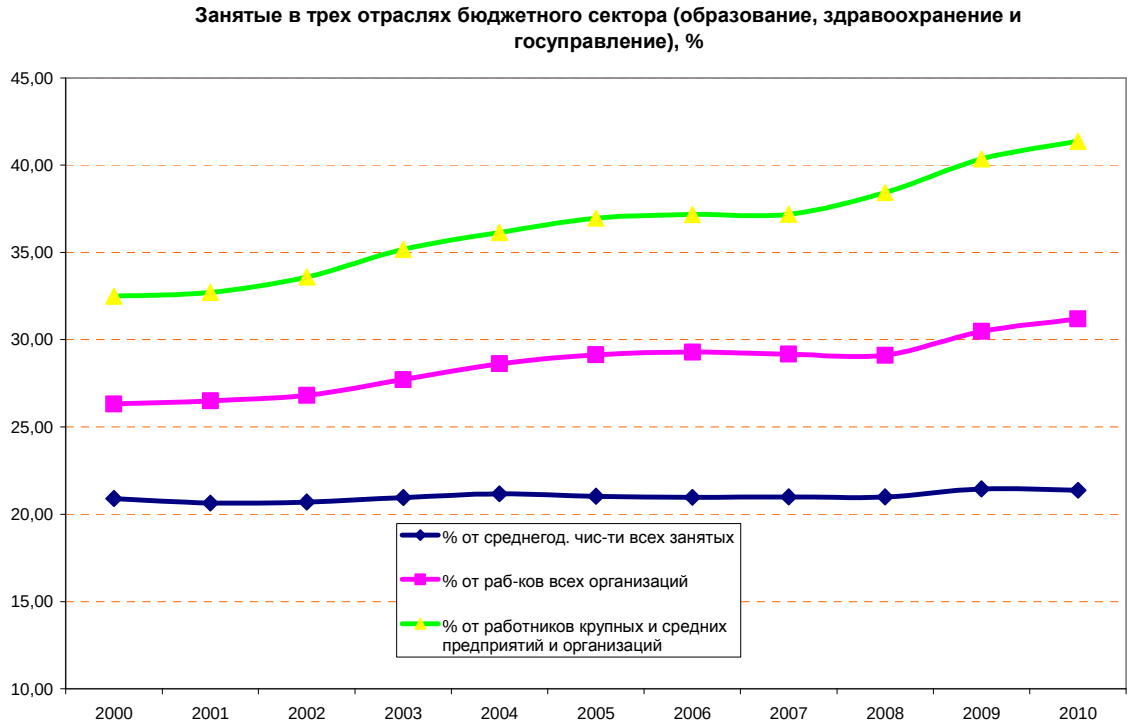
Вместе с тем ***структура занятости остается крайне неудовлетворительной***. Во время экономического роста 2000-х гг. общая численность занятых в экономике росла, но занятость в корпоративном секторе (в организациях со статусом юридического лица) сокращалась. При этом росла численность занятых в некорпоративном, в неформальном секторе экономики. Российская экономика не реагировала на экономический рост созданием новых рабочих мест, а продолжала и продолжает уходить в тень. 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 сигнализирует о 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, %



В целом динамика структуры занятости отражает неблагоприятные тенденции в российской экономике: ***отсутствие движения в направлении модернизации и недостаточный рост эффективности производств***а. 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 производен относительно спроса на товары и услуги. И если спрос 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 уходу зарплат в тень.

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. Мировой опыт показывает, что высокие темпы создания

"хороших" рабочих мест могут поддерживаться только в институциональной среде, дружественной по отношению к предпринимательству и инновационной активности.



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. ***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 соцобязательств. По степени жесткости трудового законодательства Россия превосходит

почти все развитые страны и находится в одном ряду со странами с самыми зарегулированными рынками труда, 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 инфорсмента 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 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 неё 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;
- роста заработной платы и сокращения неравенства на рыне труда;
- сдерживанию 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 здесь является совершенствование трудового законодательства с целью ***снижения издержек увольнения при условии обеспечения равного и обязательного для всех инфорсмента 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 самых серьезных препятствий 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 соцзащиты 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.

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 потребуют увеличения спектра и диверсификации посреднических услуг, расширения целевой аудиторий 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 в последние 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 категории.*
- *Необходимо отказаться от рассмотрения всех мигрантов как «временных» и расширить возможности для переселения в РФ, рассматривая в качестве основной долгосрочную и постоянную миграцию. Следует выстроить систему миграционных статусов с акцентом на статус резидента, ввести специальный статус для долгосрочных временных мигрантов.*
- *Масштабная инокультурная иммиграция потребует введения интеграционных и адаптационных программ.*

1. Анализ ситуации, основные проблемы

Позитивная роль миграции

Миграционные процессы 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 потока сыграла роль, 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 заняты мигранты. 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 заняли «плохие» рабочие места, малопривлекательные (низкооплачиваемые, с тяжелыми условиями труда) для российского населения. По данным Минздравсоцразвития России, в последние годы более трети из них 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 легальные иностранные работники 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.

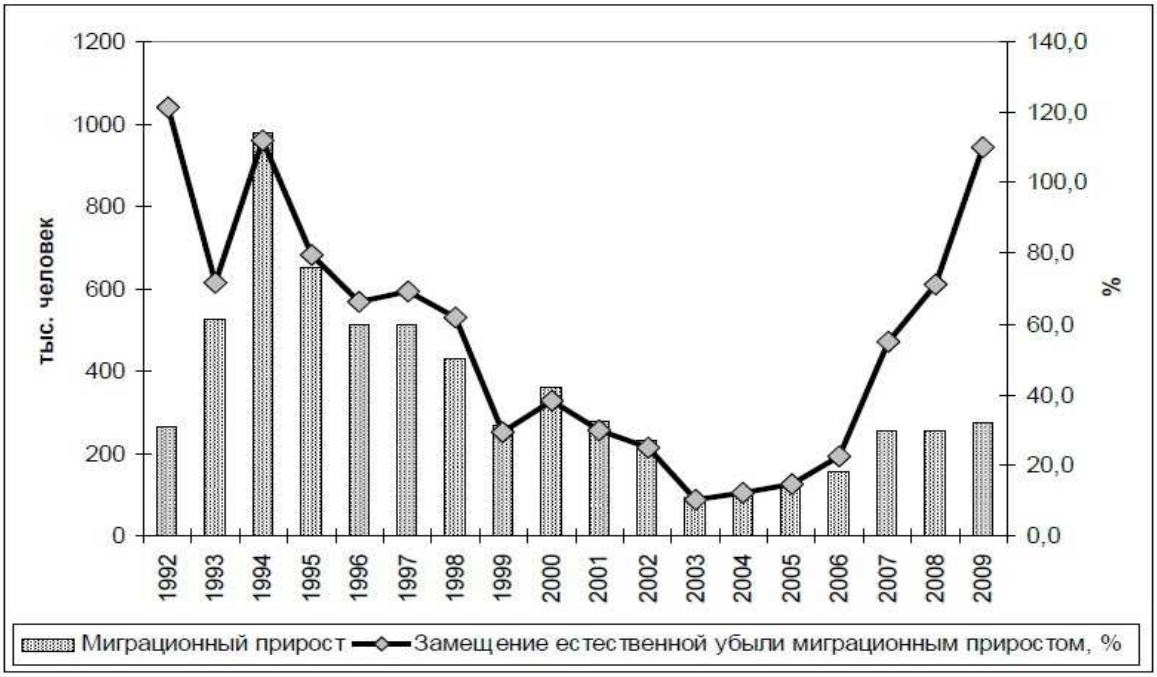


Рисунок 1. Миграционный прирост (тыс. человек) и замещение естественной убыли миграционным приростом (%), Россия, 1992 – 2009 гг.

Основные «болевые» точки

Количество и качество мигрантов не соответствует в полной мере потребностям экономического развития страны. Из-за несовершенства миграционного законодательства и неразвитости миграционной инфраструктуры возрастают издержки миграционных процессов, снижается их эффективность. Россия обладает большим иммиграционным потенциалом, но интенсивность притока постоянных мигрантов, их состав свидетельствуют о невысокой миграционной привлекательности страны. Миграционной прирост в России (в расчете на 1000 жителей, в среднем за 2005-2009) в 5 раз ниже, чем в Испании, в 3 раза ниже, чем в Австралии и Канаде, в 1,5 раза ниже, чем в США. Значительная часть из переселенцев в Россию были ее гражданами, прибывшими из республик бывшего СССР. Численность иностранцев, которые находились в России более 1 года, по острожным оценкам, основанным на данных ФМС России, составляла в апреле 2011 г. порядка 1,5 млн. человек. Численность иностранцев в постоянном населении Испании равняется 5,6 млн. человек, в Германии – 7,1 млн. человек, в Великобритании – 4,4 млн. человек.

Слабо используются миграционные возможности системы образования. Образовательная миграция – источник квалифицированных и уже интегрировавшихся в стране иностранных работников. По числу иностранных студентов и их доле в общем числе учащихся в высших учебных заведениях Россия заметно отстает от таких стран, как США, Франция, Германия, Великобритания.

Миграционная политика, ограничивающая срок пребывания в стране, и неразвитая миграционная инфраструктура ведет к неустроенности большого числа мигрантов, что является одной из причин негативного отношения к ним со стороны части коренного населения России. В течение года в стране находится от 3 до 5 млн. лиц,

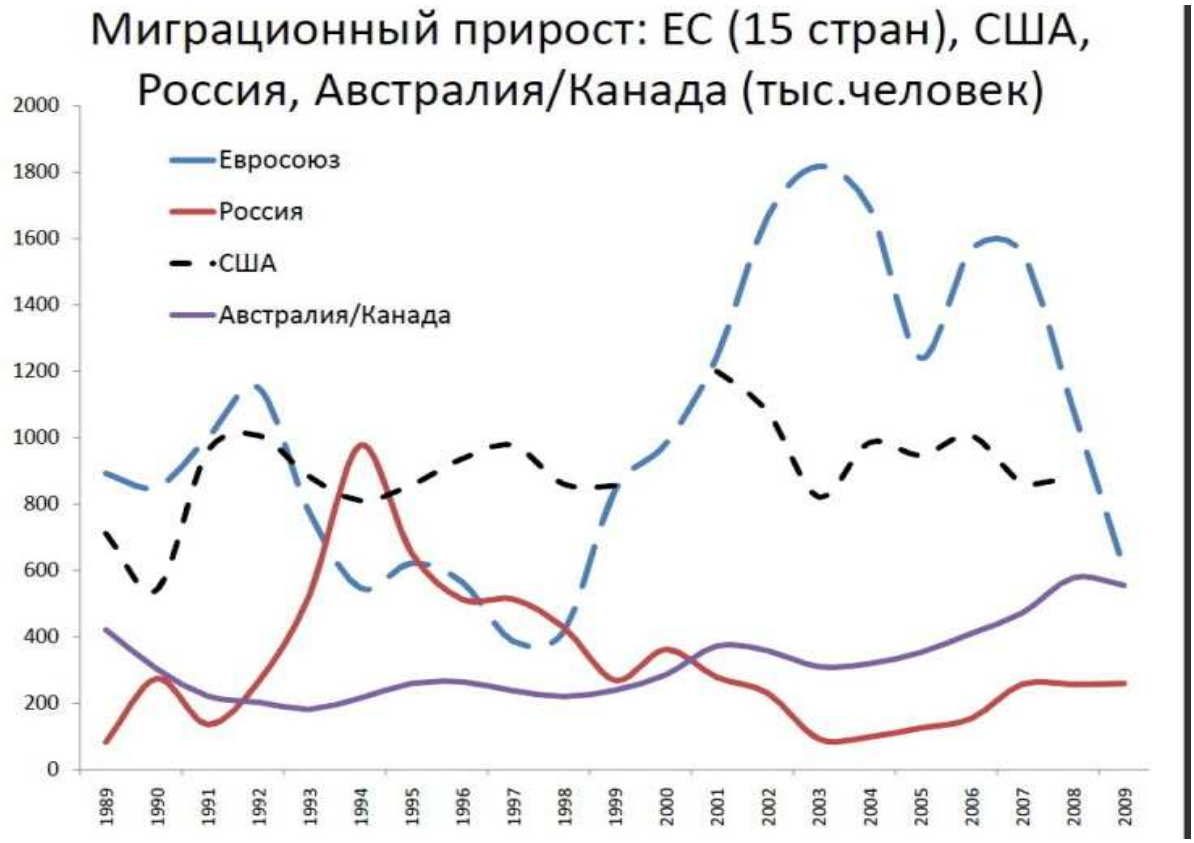
осуществляющих трудовую деятельность без официального разрешения или проживающих с нарушением правил пребывания. Из них около 1 млн. проживают в России длительное время и не могут урегулировать свой статус, т.е. получить разрешение на временное проживание или вид на жительство. Нелегальная миграция питает рабочей силой теневой сектор экономики.

Мигранты новых, постсоветских поколений из Центральной Азии и Закавказья обладают более низким уровнем образования, знанием русского языка, профессионально-квалификационной подготовкой, чем их предшественники. Так, результаты обследований показывают, что более 20% современных мигрантов из Таджикистана вообще не говорят на русском языке. Из этих стран идет приток «мускулов», а не «мозгов». Изменения в миграционном законодательстве, направленные на привлечение высококвалифицированных специалистов, не повлияли на структуру потока временных иностранных работников в Россию.

Проблемы интеграции и адаптации мигрантов и членов их семей превращаются в одну из важнейших социальных проблем. Их решение затрудняется отсутствием государственных программ интеграции и неурегулированностью гражданско-правового статуса многих мигрантов. ***Нарастающая изоляция мигрантов от принимающего социума ведет к нарастанию ксенофобских настроений*** и негативного отношения к мигрантам у коренного населения. Результаты опросов Левада-Центра показывают, что если в 1998 г. 43% респондентов положительно относились к идее « Россия для русских», то в 2011 г. – 58%.

В 1990-е гг. Россия принимала беженцев и вынужденных переселенцев из постсоветских стран (официальный статус получили около 1,5 млн. человек), но до сих пор не до конца выполнила законодательно закрепленные перед ними социальные обязательства.

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 аренды, низкие доходы населения. Основные направления внутренних миграций не отвечают геополитическим интересам страны. Осевым вектором межрегиональных внутренних миграций остаются: движение с Востока в Центр и движение в Московский регион. Обследование, проведенное в 2008-2009 гг. при содействии органов по труду и занятости, показало низкую готовность безработных и лиц, ищущих работу при посредничестве государственных органов, к поиску работы в других регионах страны.



Недостатки миграционной политики

Миграционное законодательство не соответствует реальным потребностям экономического и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно имеет ограничительный характер и не нацелено на привлечение мигрантов, обладающих востребованными в стране образовательными, профессионально-квалификационнымии, социально-демографическими и другими характеристиками. Миграционное законодательство ориентировано на приток временных иностранных работников («гастарбайтеров») подобно законодательству стран континентальной Европы периода 1960-70 годов.

Понятие «иммигрант» не получило законодательного определения, а программы постоянной миграции отсутствуют (кроме содействия переселению соотечественников – но ее эффект оказался в 20 раз ниже ожидаемого: 10 тыс. человек вместо 200 тыс.). Сильно затруднено получение разрешения на временное проживание и вида на жительство. В начале 2011 г. разрешения были всего у 320 тыс. человек, а вид на жительство – только у 70 тыс. ***Для получения разрешения соискатель должен попасть в квоту, которая определяется по непонятным и непрозрачным критериям по предложениям региональных органов исполнительной власти***. Сложности в получении миграционных статусов затрудняют процесс получения российского гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Законодательство не предусматривает разработку и внедрение иммиграционных программ для разных категорий иностранцев (родственники, экономические мигранты, в т.ч. работники высокой квалификации, инвесторы, бизнесмены, самозанятые, отдельные категории беженцев).

Система привлечение временных трудовых мигрантов не эффективна, несмотря на их большую численность. Она не дифференцирует иностранных работников по срокам пребывания: рабочие контракты с иностранцами ограничены 1 годом. Исключением является узкая категория высококвалифицированных специалистов, которых через год после открытия соответствующей программы прибыло всего 7,2 тыс. человек. Отсутствуют специальные программы каникулярной и сезонной миграции. ***Система квотирования – всего лишь дополнительная бюрократическая процедура, разделяющая мигрантов и работодателей***. Она не определяет потребность в иностранной рабочей силе и исключает работодателя из процесса отбора мигрантов.

Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов. В отличие от многих развитых стран***, в России сегодня сложно изменить статус, определяемый целью пребывания (например, с частной поездки – на учебу). Для этого надо выехать из страны***. Также в России отсутствуют механизмы селекции (отбора) мигрантов с определенными демографическими, социо-культурными, экономическими характеристиками, обладающих высоким потенциалом для адаптации и интеграции в российское общество.

Поскольку все мигранты рассматриваются как временные, программы интеграции отсутствуют как таковые. Устранить проблемы адаптации для значительной части временных трудовых мигранты может помочь специальная предмиграционная подготовка (профессиональное обучение, изучение русского языка, законов, истории и культуры России), которую они должны проходить у себя на родине и которая должна быть увязана с потребностями российского рынка труда. К организации таких программ следует привлечь все заинтересованные стороны (правительство страны-исхода мигрантов, самих мигрантов, бизнес, привлекающий этих мигрантов, неправительственные организации).

2. Сценарии

Цели миграционной политики

Основная цель – привлечение различных категорий мигрантов, востребованных Россией и желающих жить и работать здесь, обладающих возможностями к успешной интеграции и адаптации. Для этого необходимо:

- Расширение и улучшение качественного состава постоянных мигрантов, в том числе посредством балльной системы отбора. Необходимо содействовать переселению 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.
- Исходя из демографических, экономических, геополитических интересов страны и ее возможностей по обустройству мигрантов их ежегодный приток должен составлять как минимум 250-300 тыс. человек.

- Развитие дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих различные механизмы отбора, условия въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. Привлечение на этой основе высококвалифицированных специалистов; работников средней квалификации; ограниченного числа работников низкой квалификации и сезонных работников.
- Количество временных иностранных работников должно определяться текущими и долгосрочными потребностями рынка труда.
- Развитие академической мобильности и образовательной миграции посредством снятия ограничений, препятствующих процессу перемещения в страну и выходу на российский рынок труда, перемене миграционного статуса.
- Расширение участия России в программах гуманитарной миграции.

Эффективность миграции 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) иммигрантов, а для повышения эффективности временной трудовой миграции – введение программ, дифференцированных по профессиональным и квалификационным критериям.

Ориентация миграционной политики всех развитых стран на привлечение квалифицированных специалистов обусловлена тем, что по существующим оценкам, спрос на них будет только расти. С ними связывают быстрое накопление человеческого капитала и создание новых рабочих мест. Они хорошо интегрируются в принимающий социум и в случае необходимости легко переучиваются, приобретая новые компетенции. Соответственно, конкуренция за квалифицированную рабочую силу в мире будет только усиливаться.

Позитивную роль играет и соответствующий потребностям экономики ограниченный приток мигрантов невысокой квалификации. Благодаря им граждане страны могут переориентироваться на ниши высококвалифицированного труда. Важно, чтобы «синие воротнички» имели возможность адаптироваться, а их дети имели каналы социальной мобильности.

Три сценария

Миграционная политика страны будет зависеть от выбранного пути экономического развития: ***сырьевого, индустриального и инновационного***.

Первый путь ориентирован на временную трудовую миграцию неквалифицированных работников и не предполагает масштабной иммиграции в страну. Доходы населения формируются в основном за счет перераспределении природной ренты, поэтому действует логика «чем нас меньше, тем лучше».

Второй путь – приоритетное развитие обрабатывающей промышленности, ориентированной на импортозамещение. Он основан на развитии современных высокотехнологичных производств на территории страны. Это потребует ***масштабного***

ввоза дополнительной рабочей силы, в первую очередь, исполнителей высокой и средней квалификации. Потребуется стимулирование иммиграции руководителей и менеджеров технологичных производств, и работников базовой (низкой) квалификации. Потребуется упор на долгосрочную или постоянную иммиграцию, а значит, – обеспечение приема и адаптацию работников 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 высшим образованием. Подобный путь развития декларируется как приоритетный, однако реальное продвижение в данном направлении потребует времени. Для развития по этому варианту необходимо ***стимулирование въезда высококвалифицированных работников и членов их семей***, образовательной и академической миграции. Развитие новых производств и сферы услуг также потребует ввоза работников разных уровней квалификации.

Вне зависимости от выбранного сценария развития инвариантом является необходимость решения проблемы демографического спада, обеспечения конкурентоспособности России на глобальном уровне и ее интеграции в мировую экономику, модернизация экономики и замещение рабочих мест ручного, монотонного, непривлекательного для коренного населения труда на более производительный.

При любом сценарии стране необходим приток мигрантов. При быстром падении численности населения, особенно в трудоспособных возрастах (по оценкам Института демографии НИУ-ВШЭ, за ближайшие 10 лет без миграции – на 11 млн. человек), экономика не может быстро расти. Тем более, что с учетом особенностей возрастного и образовательного состава населения в ближайшие годы усилится выбытие квалифицированных специалистов, прежде всего инженерных и рабочих специальностей.

Для обеспечения поступательного экономического развития потребуется введение программ постоянной миграции, привлечение высококвалифицированных работников, в том числе, из развитых стран, обладающих навыками и компетенциями, отвечающими стандартам глобальной экономики. Замещение рабочих мест непривлекательного труда в экономике крупнейших и крупных городов предполагает облегчение временной и постоянной трудовой миграции работников базовой и средней квалификации.

Динамика численности населения в возрастах от 15 до 65: Россия и Германия (млн. чел)

Организация	Россия		Германия	
	2010	2030	2010	2030
Национальная статистика (Росстат, 2009, Германия - 2008)	102.2	91.1	54.2	47.9
Национальная статистика (без миграции)	102.2	86.6	53.9	44.2
ООН (2008)	101.4	84.5	54.4	47.4
Бюро Цензов	100.0	80.5	54.4	46.5

3. Предлагаемые меры

(подробнее см. в Приложении)

Россия уже начала менять вектор миграционной политики, снимая ненужные ограничения и административные барьеры для мигрантов, вводя дифференцированные режимы приема их отдельных категорий. Насущными потребностями социально-экономического развития вызвана разработка новой Концепции государственной миграционной политики РФ, в которой участвуют члены экспертной группы. Новая миграционная политика нацелена на повышение эффективности регулирования миграционных процессов. В ней предусматривается открытие новых каналов миграции, введение систем отбора мигрантов, совершенствование законодательного и институционального обеспечения разных форм миграции, формирование в обществе понимания новой роли и новых подходов к управлению миграции.

Основное изменений в миграционной политике связано со ***смещением акцента 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. Для каждой категории постоянных мигрантов должны быть введены специальные иммиграционные программы, позволяющие им получить статус резидентов и быстро интегрироваться в российское общество.

Новая миграционная политика потребует выстраивание ***системы миграционных статусов с акцентом на статус резидента (вид на жительство), введение специального статуса для долгосрочных временных мигрантов*** (должен отличаться от

действующего разрешения на временное проживание отсутствием его ограничений). Изменения должны коснуться порядка натурализации, включая натурализацию детей и членов семьи мигрантов.

Масштабная инокультурная иммиграция потребует введения ***интеграционных и адаптационных программ***. Их базовые составляющие должны финансироваться за счет госбюджета. Выполнение этих программ потребует пересмотра распределения компетенций между уровнями власти, более тесного взаимодействия государства и организаций гражданского общества по вопросам интеграции мигрантов (в т.ч. с национальными объединениями, российскими НПО, с привлечением религиозных организаций). Финансирование организаций гражданского общества в подобных случаях должно осуществляться из средств бюджета, в т.ч. на основе грантовой поддержки.

Специальные программы потребуются для привлечения талантливых и высококвалифицированных специалистов. Упрощенный порядок миграции уже вводится для специалистов, зарплата которых превышает 2 миллиона рублей в год. Это законодательство должно получить дальнейшее развитие. Необходимо учитывать, что российская экономика при любом варианте развития будет предъявлять потребность и в работниках средней и базовой квалификации, а также в неквалифицированных работниках. Действующие механизмы определения потребности в иностранной рабочей силе несовершенны. В разрабатываемой Концепции предлагается ***отмена системы квотирования***.

Важным направлением изменения законодательства является введение упрощенного порядка академической международной мобильности и учебной миграции. Это предполагает установление облегченного порядка получения вида на жительства и гражданства для выпускников российских вузов, для членов семей высококвалифицированных научных работников, субсидирование вузов, НИИ, других организаций, привлекающих для работы иностранных ученых и т.п.

Концепция предполагает введение дополнительных к действующим мер в области содействия пространственной мобильности населения, в том числе путем ***обеспечения доступа граждан к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания***. Отдельными направлениями этого раздела Концепции являются содействие развитию разных форм временной пространственной мобильности, активизация 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.

Вместе с тем, открытие новых и сохранение старых каналов, расширяющих возможности законной миграции в Россию, будет сопровождаться усилением мер, предупреждающих незаконную миграцию. В частности предполагается

- установление иммиграционного контроля, создание инфраструктуры для реадмиссии и депортации,
- активизация информационной и разъяснительной работы с гражданами, мигрантами и работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства,

- совершенствование технической обеспеченности миграционных и пограничных служб,
- совершенствование взаимодействия с компетентными органами других стран по вопросам противодействия незаконной миграции и др.

Без надежного информационного обеспечения миграционная политика может стать рискованным и затратным делом. Поэтому предполагается усовершенствование системы статистического наблюдения за миграционными процессами, механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации о миграционной ситуации, внедрение мониторинга эффективности миграционной политики.

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 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.

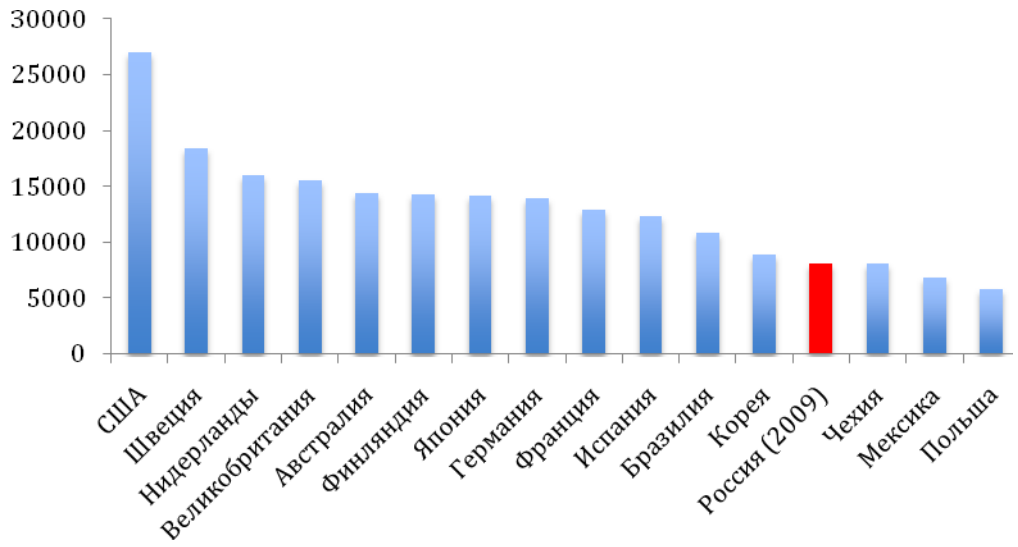
Система высшего образования также крайне неоднородна. В 14% «гражданских» государственных вузов средние баллы ЕГЭ у зачисленных на бюджетные места очной формы были не выше границы «тройки» по пятибалльной шкале. В 56% вузов – не выше «четверки с минусом».

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).

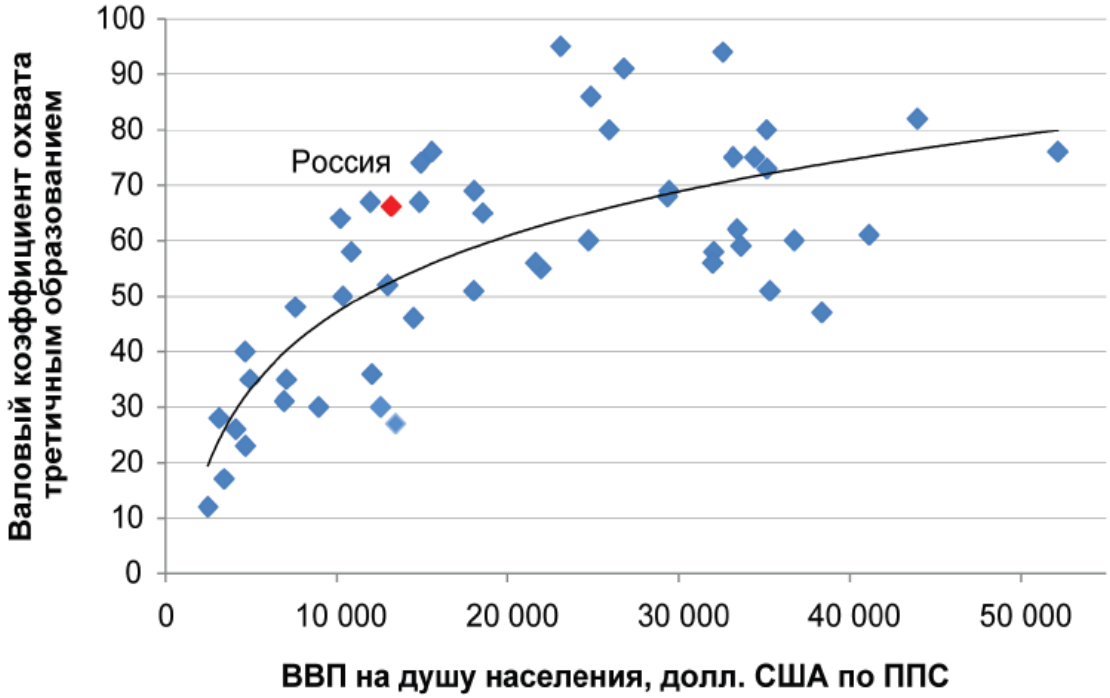
Расходы на третичное образование в странах ОЭСР и России (2007)



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».

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.

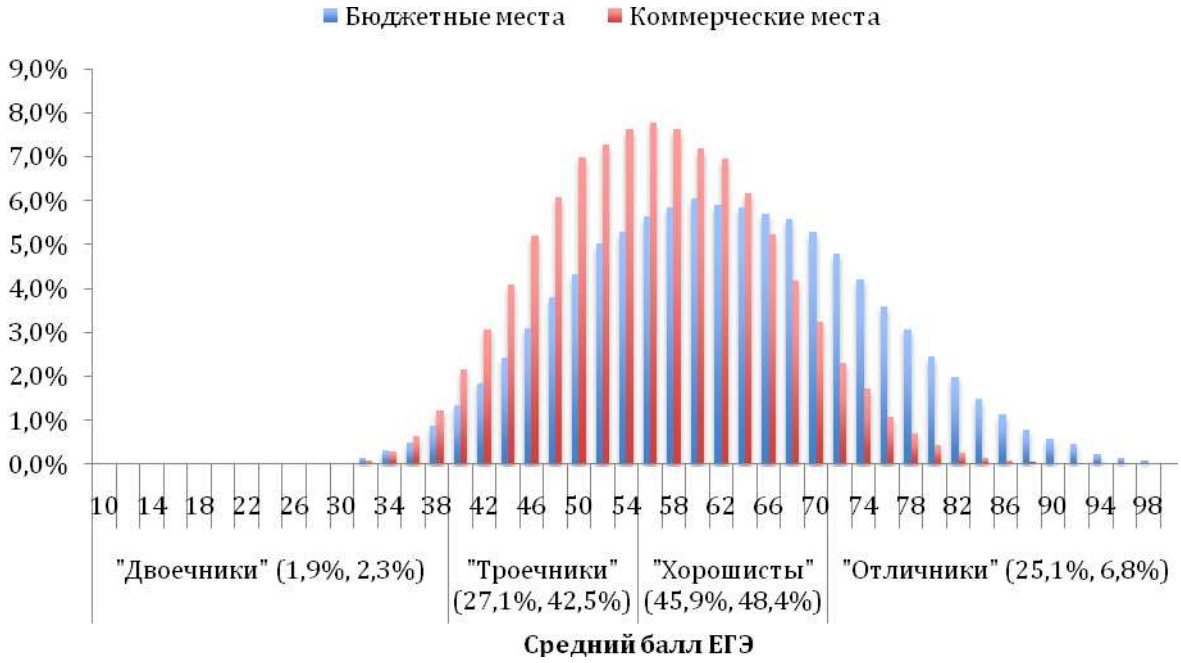
Дефицит квалифицированных исполнителей не может быть смягчен за счет миграционного притока – структура мигрантов за последние годы заметно ухудшилась. Если крупные корпорации пытаются создать собственные системы подготовки (переучивания) квалифицированных кадров, то малый и средний бизнес обрекается при

существующем положении дел на низкое качество работы и повсеместное отступление от технологий.

Уровень подготовки поступающих в вузы на места очной формы

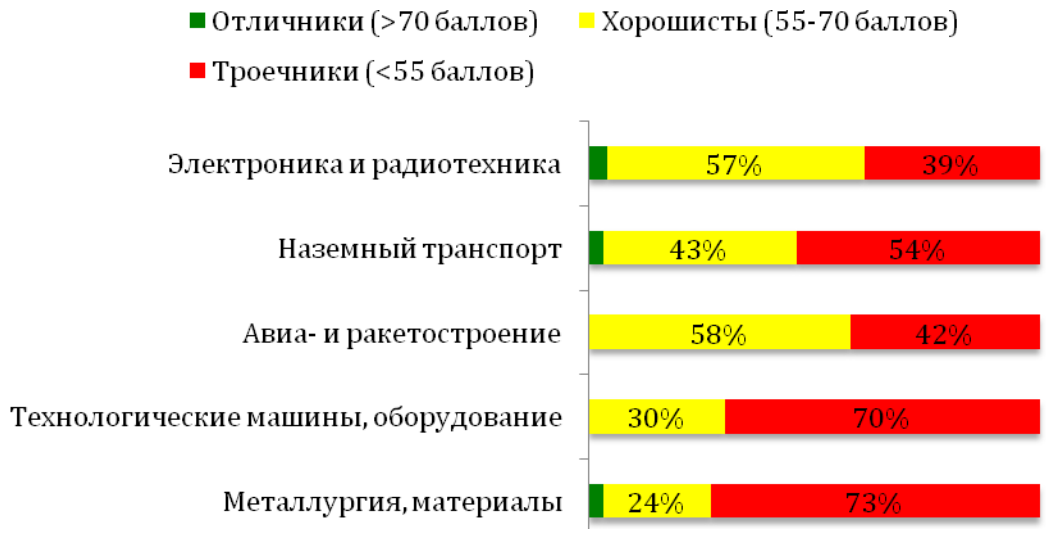
(в скобках указаны удельные веса численности получивших соответствующие оценки в общей численности зачисленных на бюджетные и коммерческие места соответственно)

(на места очной формы)



Псевдообразование за счет бюджета в российских вузах

Доля вузов со средним баллом ЕГЭ среди зачисленных на бюджетные места, соответствующим «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 доступностью 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 места 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.

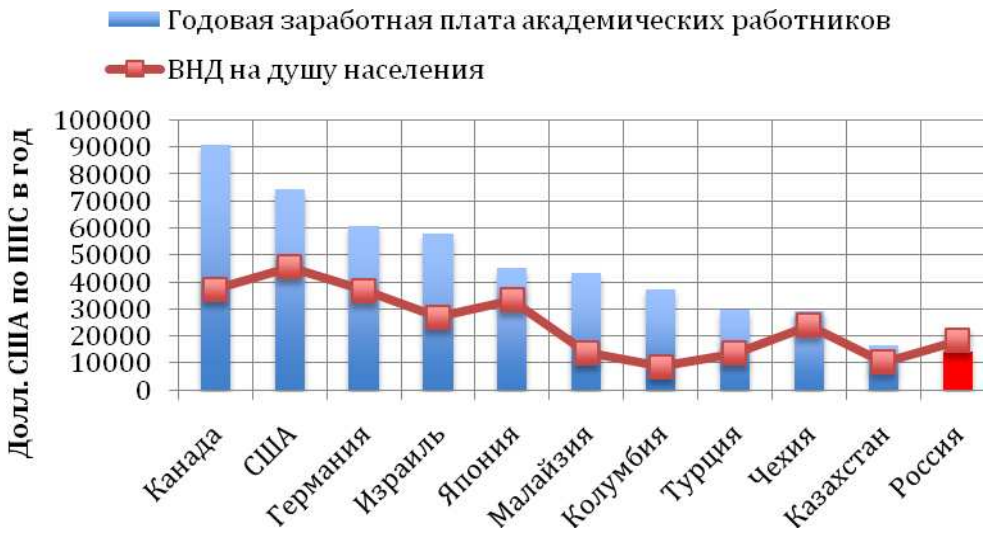
Как спрос на высшее образование связан с текущей экономической ситуацией? На протяжении всего постсоветского периода мы видели ***рост премии за высшее образование*** (отношение заработков выпускников вузов к заработкам лиц с образованием не выше среднего (полного) общего, т.е. школьного), ***которая к концу 2000 годов превысила таковую во многих развитых странах***. При этом заработки работников с начальным профессиональным образованием статистически не отличаются от заработков 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)



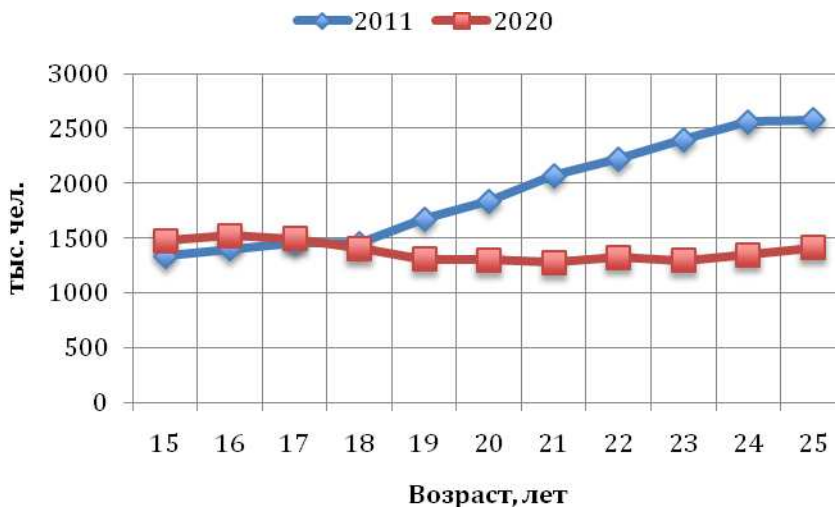
Проект по изучению академических контрактов, НИУ ВШЭ, CIHE; World Bank

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).

Консервативный сценарий

Этот 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).

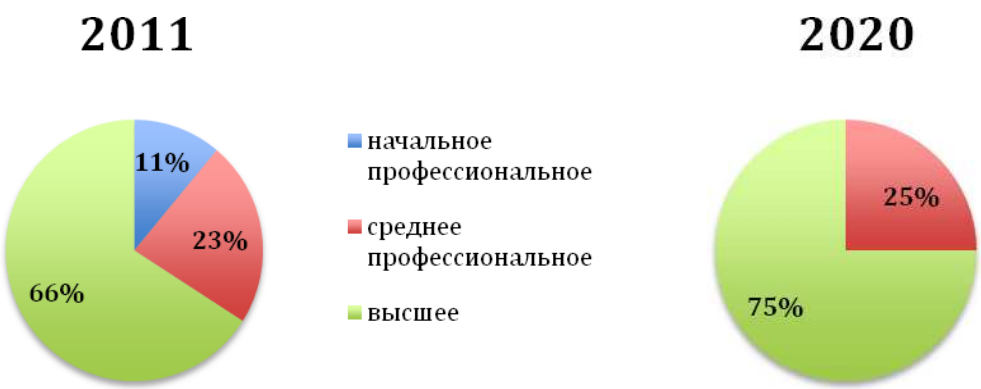
Однако все позитивные тренды «консервируют» систему образования, которая сохраняет свою герметичность по отношению ко внешней среде. Все диспропорции рынка труда и проблемы развития экономики остаются.

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 бюджетных средств 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 малодоходных 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 малодоходных 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.

Глава 11. Новая школа

Основные выводы и рекомендации:

- *Доступность российского образования – одна из самых высоких в мире. Уровень знаний и умений по ряду предметов выше уровня учащихся многих стран, достаточно высока подготовка учителей, началось обновление инфраструктуры образования.*
- *Основные сегодняшние проблемы – сложности с доступностью дошкольного образования, ухудшение качества педагогического корпуса, рост региональной и межшкольной дифференциации, деградация внешкольного образования и воспитания. Образование перестает выполнять функцию социального лифта, сеть учреждений не соответствует параметрам расселения.*
- *Не завершены институциональные реформы образовательных учреждений, ограничена автономия и возможность принятия эффективных решений на местах. Проблемы с ЕГЭ иллюстрируют опасность некомплексного решения проблем – он должен был быть частью национальной системы оценки качества образования.*
- *Глобальные завтрашние вызовы образования: школа не может опираться на привычные механизмы взросления и семейного воспитания, формальное образование утратило монополию на образование и социализацию детей.*
- *Образование должно сформировать у учащихся новый уровень технологической компетенции и высокую креативность. Пока российские школьники значительно отстают от сверстников из других стран по умению анализировать, обобщать, прогнозировать, выдвигать гипотезы и т.д.*
- *Необходимо завершение создания национальной системы качества образования, опирающейся на передовой мировой опыт.*
- *В инновационном сценарии целесообразно стимулирование развития неформального образования и социализации (олимпиады, конкурсы с отражением результатов в портфолио ученика), введения принципа равенства альтернативных форм образования, позволяющих реализовывать индивидуальные образовательные траектории, переход к кредитно-модульной системе образования, отказ от лицензирования и аккредитации образовательных учреждений с передачей регулятивных функций СРО.*

1. Состояние сферы образования и социализации детей. Основные проблемы и вызовы

В условиях сокращения численности населения именно качество человеческого потенциала может позволить России адекватно ответить на вызовы постиндустриальной эпохи. Один из ключевых факторов качества человеческого потенциала – образование и социализация детей. Сегодняшние дети и подростки — это наиболее социально активная часть российского общества и кадровый ресурс экономики следующих десятилетий.

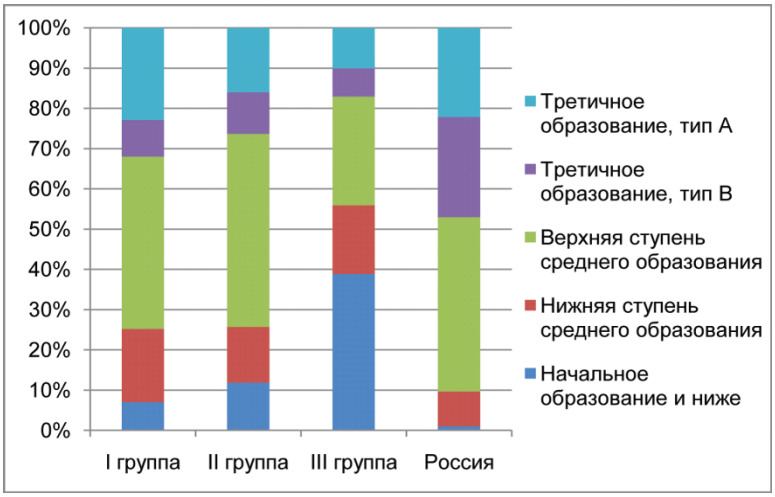
Достижения и заделы

Доступность образования

Российская система дошкольного и школьного образования обеспечивает его доступность на уровне стран с высоким ВВП. По формальным показателям уровень образования населения России – один из самых высоких в мире. Доля населения без образования и с начальным образованием составляет в России менее 2% (один из самых низких показателей среди 55 стран). Одним из самых низких является в России и доля лиц с основным общим образованием (по Международной стандартной классификации образования это «образование второго уровня) – 9%. Меньший показатель зафиксирован только в США и Израиле.

По доле населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального, Россия с показателем 47% уступает только Канаде (48%), значительно опережая остальные страны, а по доле населения с высшим образованием превышает средние показатели стран ОЭСР. Россия опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях.

Структура населения по уровню образования (медианные показатели)

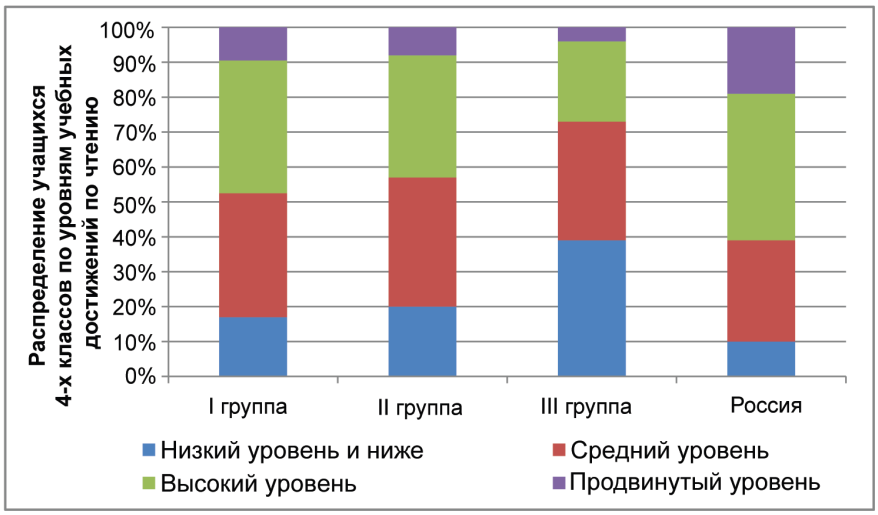


Третичное образование – среднее профессиональное образование, вузы, аспирантура и т.д. В I группу стран (здесь и далее) включены 19 стран с уровнем годового подушевого дохода более 28 тыс. долл. по ППС, во II группу — 20 стран с уровнем годового подушевого дохода в 11–28 тыс. долл., включая Россию, в III группу — 16 стран с уровнем дохода менее 11 тыс. долл.

Качество образования

Уровень знаний и умений российских школьников по ряду предметов не ниже или даже выше уровня учащихся многих стран. Российские учащиеся демонстрируют высокие результаты в международных исследованиях качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) и чтения (PIRLS). По данным 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 61% 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 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 естественно-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).

Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия

Российские школы не уступают странам с высоким уровнем ВВП и по формальным показателям 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. Российские будущие учителя начальной школы уступили по знанию математического материала только студентам

Тайваня (623 балла), Сингапура и Швейцарии; по методике преподавания математики – Сингапуру, Тайваню, Норвегии, США и Швейцарии.

В последние годы началось обновление дошедшей до критического уровня обветшания 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 52% в 2010 г).

В последние годы удалось продвинуться в институциональных реформах, основные направления которых были определены в 2000 г. В настоящее время завершается формирование нормативной базы, обеспечивающей реализацию в системе образования современных организационных и экономических механизмов. В большинстве субъектов России вводится новая система оплаты труда, нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности в управлении (управляющие советы). Принятие подготовленного проекта закона об образовании должно закрепить новую модель российской системы образования.

Возрастает активность семей в образовании детей. Родители российских детей стали активнее заниматься с детьми видами деятельности, которые обеспечивают готовность к овладению навыками, необходимыми для успешного обучения в школе. По данным исследования PIRLS, родители 75% учащихся (на 9 п.п. больше, чем в 2001 году) активно обучали своих детей чтению в дошкольный период.

Более ответственно родители стали подходить к выбору школы для обучения, уделять много внимания поддержке обучения детей в начальной школе. На ступени основной школы вовлеченность родителей в образование детей снижается, но в старшей школе отмечается заметный рост готовности семей оплачивать дополнительные образовательные услуги и услуги репетиторов. Улучшилась ситуация с наличием в семьях книг, журналов, компьютеров. Отмечается тенденция к росту числа родителей, выбирающих альтернативные формы получения образования для детей (семейное, экстернат и т. д.). Развиваются всевозможные родительские клубы и сообщества, ориентированные на задачи воспитания и образования.

***

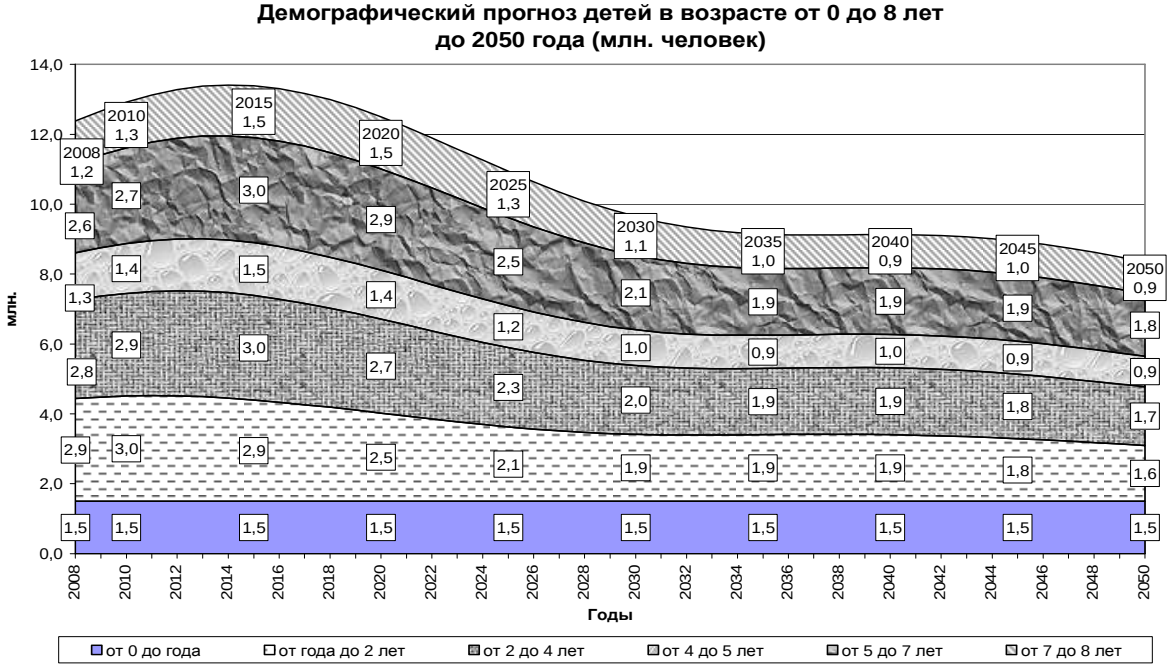
Таким образом, сегодня в российской системе образования и социализации ***решена базовая проблема доступности образования и имеются очаги высокого качества*** образования в отдельных направлениях. Вместе с тем, ряд слабых сегментов сферы образования и социализации, а также негативные тенденции в традиционно сильных сегментах создают риск снижения достигнутого качества и конкурентоспособности российского образования.

Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции

Недостаточная доступность услуг дошкольного образования

По охвату услугами дошкольного образования Россия находится на уровне развивающихся стран. В 2008 году охват детей в возрасте 1-6 лет дошкольными образовательными учреждениями составил около 60%. В последние годы ситуация с доступностью услуг дошкольного образования улучшается, но сохраняет свою остроту, особенно в сельской местности.

По данным Всемирного банка, в России обучаются по образовательным программам 90% детей в возрасте 5-7 лет. В большинстве ведущих европейских стран охват детей этого возраста 100%-ный. Число учреждений дошкольного образования по сравнению с 1990 г. сократилось на 47%.



Пик потребности в местах в дошкольных образовательных учреждениях приходится на 2015 г., после чего начнется постепенное сокращение численности детей дошкольного возраста. Дефицит мест в дошкольных образовательных учреждений стал в ряде территорий источником социального напряжения.

Строительство детских садов, используемое в качестве основного подхода к решению проблемы дефицита мест, – дорогостоящая мера. ***Не получили широкого распространения механизмы субсидирования получения услуг дошкольного образования в негосударственных образовательных организациях, а также формы частно-государственного партнерства (концессия и др.***).

Практически неразвитым является сектор услуг психолого-педагогической поддержки семьей с детьми.

При этом многочисленными исследованиями показано, что вложения в дошкольное образование и раннее развитие детей (от 0 до 3 лет) наиболее эффективны с точки зрения будущей позитивной социализации детей.

Ухудшение качества педагогического корпуса

В России практически не происходит обновления педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста в 2002-2007 гг. выросла с 10,7 % до 14,18 %, удельный вес численности педагогов до 30 лет в общей численности учителей – всего 12%. Приток молодых кадров низкий, значительная их часть не закрепляется в системе образования. При этом существует так называемый ***двойной негативный отбор кадров для образования***: вступительный балл ЕГЭ в педагогических вузах низкий, а лучшие выпускники, как правило, не идут работать по специальности в силу низкой привлекательности условий (заработная плата, отсутствие пространства карьерного роста).

При такой возрастной структуре и высокой текучке хороших кадров вложения в повышение квалификации не могут быть эффективными. Существующая модель подготовки избыточного количества будущих учителей в специализированных вузах не позволяет преодолеть двойной негативный отбор, не обеспечивает необходимой гибкости в учете изменяющихся требований к профессиональным компетентностям учителя.

Ключевым фактором, определяющим негативные тенденции в области кадровых ресурсов системы образования, является низкая заработная плата. На сегодня средний размер зарплаты учителей общеобразовательных учреждений в России составляет около 13,8 тыс. руб. Средняя зарплата по экономике – 21 тыс. руб. Только в 10% субъектов РФ зарплата учителей достигает или превышает среднюю заработную плату по экономике региона.

Запущенный в 2011 г. проект повышения средней зарплаты учителей не позволит быстро, системно и устойчиво решить проблему. В соответствии с соглашениями региональных органов управления образованием с Минобразования и науки лишь в 47% регионов уровень средней зарплаты педагогов будет доведен до среднего значения заработной платы по экономике региона. В 43% субъектов даже 30%-ное повышение зарплаты в 4 квартале 2011 года не позволит выйти на среднюю по экономике.

Даже выход на более высокий уровень оплаты не приведет к немедленному повышению качества работы учителей, поскольку восстановление трудовой лояльности педагогов и овладение ими современными технологиями потребует дополнительных институциональных и проектных действий. Кроме того, ***повышение зарплаты может привести в среднесрочной перспективе к дальнейшему замедлению качественного обновления учительского корпуса***.

Региональная дифференциация

Усиливается дифференциация территориальных систем образования по доступности и качеству образовательных услуг, наличию ресурсов для эффективного функционирования системы. Этот фактор усугубляет ярко выраженную в России неоднородность в плане условий и возможностей социализации.

В 2009 году показатель дифференциации расходов на 1 учащегося по регионам составил 2,7 раз (с учетом паритета покупательной способности). Существует выраженная

дифференциации регионов по уровню зарплаты: от 46 тыс. руб. (Ненецкий АО) до 7,4 тыс. руб. (Курганская область, средняя по РФ — 13,8 тыс. руб). Та же ситуация и с состоянием материально-технической базы (доля обучающихся, которым предоставлены 81-100% основных видов современных условий обучения колеблется от 88% (Тюменская область) до 2,6% (Дагестан), в среднем в РФ – 27%.

Регионы заметно отличаются по «уровню модернизации» организационно-экономических механизмов в образовании (модели новых систем оплаты труда, нормативно-подушевого финансирования), по наличию организационно-управленческих, финансовых и кадровых ресурсов для осуществления модернизации. Эта ситуация создает ***риск неравенства в доступе к конституционно гарантированному качественному образованию*** для детей из разных регионов России, риск формирования регионов с архаичными и ветхими системами общественного образования.

Текущая образовательная политика недостаточно учитывает этнокультурные и национальные особенности национальных республик РФ, не способствует сохранению и развитию их культуры и языка. Возникают риски отчуждения семей от официальной системы образования, снижения адекватности содержания образования для основных потребителей.

Дифференциация на уровне школ

На фоне общего роста имущественной и культурной дифференциации населения становится все более заметной и тенденция усиления дифференциации школ по качеству. В общем массиве выделяется сегмент школ, стойко демонстрирующих низкие учебные результаты (как сельские, так и городские). В разных регионах России количество таких учреждений составляет от 4-5% до 25%. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении.

В школах с устойчиво низкими результатами наибольший процент учеников с неродным русским языком, учеников, чьи родители не имеют работы и высшего образования, детей с девиантным поведением. Положение усугубляет негативная селекция – уход в другие школы наиболее перспективных учеников из благополучных семей и приход проблемных и неуспешных. В отдельных городах это порождает конкуренцию за места в школах с высоким качеством образования.

Образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. В системе управления сложилась традиция поощрения школ с высоким качеством образования, предполагающая более высокое их финансирование. Это усугубляет разрыв между благополучными и отстающими школами, и, по сути, усугубляет разрыв в образовательных возможностях между детьми из благополучных образованных семей и детьми из семей с низким социальным и культурным капиталом.

Этот тренд – один из наиболее опасных в современной ситуации, он ведет к разрушению образа общедоступной качественной школы, к формированию сегмента школ, которые будут нуждаться в глубокой социальной и педагогической реабилитации.

Образовательные сети не соответствуют параметрам расселения

Это несоответствие усиливается: в России продолжаются процессы активной урбанизации, при этом количество крупных городов и населения в них растет, а количество малых и средних городов – сокращается. Увеличивается доля мельчайших сел, происходит их обезлюдивание.

Изменяющаяся система расселения не соответствует по масштабу 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.

Деградация внешкольного образования и воспитания

Международные исследования за последние 40 лет свидетельствуют, что поддержка всех видов образования после школы и во время каникул критически важны для психологического и социального развития детей, для образовательных достижений. Находящиеся в неблагоприятном экономическом и ином положении дети с меньшей вероятностью, чем их сверстники, могут получить доступ к возможности дополнительного обучения за пределами школы, это неравенство значительно подрывает их учебу и шансы на успехи в школе.

В советское время мощным внешкольным фактором социализации и воспитания была система дополнительного образования детей. Россия – одна из немногих стран, где обеспечивается его государственное финансирование.

Сегодня участие детей в дополнительном образовании и организованных формах социализации в России снижается. Если в 2000 г. в стране было 8699 учреждений дополнительного образования, то в 2008 г. из число снизилось до 8275. Удельный вес школьников, получающих услуги дополнительного образования, составляет около 55%. По оценкам исследования «Мониторинг экономики образования» за 2010 год, учитывающего возможность двойного счета, дополнительным образованием охвачено не более 47% школьников. По данным репрезентативных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 году, в среднем по России всего 52% семей (из числа посещавших занятия в рамках программ 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 ресурсной базы: кадровый, материально-технический и финансовый ресурсы. Существенная причина дисбаланса между спросом семей на дополнительное образование и возможностями системы в том, что финансирование этих учреждений с 2004 года переложено с субъектов РФ на муниципальные образования. Сильной трансформации подверглась традиционно значимая сфера социализации – детский спорт.

При общем росте в последние годы числа спортшкол и секций, в своей работе они ориентированы на перспективы «большого коммерческого спорта», что порождает селекцию и отсев детей.

Резко сократилось число общедоступных библиотек для детей (с 4522 в 1995 г, до 3926 – в 2008 г.), а библиотечный фонд – с 124 млн. экз. (1995 г.) до 100 млн. экз. (2008 г.). 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, приводит к возложению задач и ответственности за социализацию исключительно на школу. В отдельных территориях образовательные учреждения – единственный центр социальной и культурной организации общества. При этом в новых финансово-экономических условиях ресурсные возможности школ (особенно на селе) для решения этих задач сокращаются: закрываются группы продленного дня, сокращаются ставки педагогов-психологов и социальных педагогов.

В последние годы в России отсутствует единая межведомственная политика социализации детей и молодежи как на федеральном, так на региональном уровнях. Не реализуются даже такие узкие инструменты, как ФЦП «Дети России», «Молодежь России». Сохранение этой ситуации может привести к дальнейшему разрушению потенциала внешкольной работы, к усилению негативных социальных проявлений в детско-молодежной среде.

Незавершенность институциональных реформ

Активное и масштабное разворачивание институциональных реформ в последние годы натолкнулось на ограничения системы, неготовой воспринять и «переварить» многие новые нормы. Это усиливает ***риски имитации деятельности на уровне образовательных учреждений и выше***. Прежде всего, речь идет о незавершенности трансформации механизмов финансирования и управления, механизмов оценки качества и регулирования содержания образования.

В области финансовых механизмов основное изменение связано с введением нормативно-подушевого финансирования. Однако данные показывают, что при формальном введении НПФ почти во всех регионах деньги часто не доводятся до уровня образовательного учреждения. Не обеспечивается реальная прозрачность финансирования по принципу «деньги следуют за учеником».

В ходе реализации ФЗ-83 при определении перечней госуслуг в сфере образования прояснилось, что риски для стабильности системы образования и шире – социальной стабильности – заключаются в том, что ***содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы***. В дошкольном образовании открытым остается вопрос о разделении услуги по реализации основной образовательной программы дошкольного образования и услуги по уходу и присмотру за ребенком. На школьном уровне остаются вопросы о финансируемом из бюджета объеме внеурочной деятельности, бесплатных услуг дополнительного образования, финансировании программ лицеев, гимназий, школ с углубленным изучением предметов,

гарантиях обеспечения во всех школах требований ФГОС к условиям обучения.

Это порождает в обществе неадекватные представления населения о гарантиях и правах в сфере образования, «бесплатности» образования и является источником социального напряжения. Без скорейшего обеспечения максимальной ясности в вопросах финансирования дошкольного, дополнительного и общего образования напряжение и раздражение и в обществе и среди школьных управленцев будет усиливаться.

В области управленческих механизмов в системе образования незавершенными являются такие изменения, как

- создание механизмов общественно-государственного управления;
- обеспечение прозрачности образовательных учреждений для учащихся, их семей и общественности;
- снижение бюрократической нагрузки на школу и переход к электронному документообороту;
- разграничение полномочий в отношении образования между разными уровнями управления.

Пока на фоне рапортов о массовом создании общественных управляющих советов большинство из них созданы лишь формально и не обеспечивают реального участия общественности в управлении школой.

Избыточная концентрация полномочий на федеральном уровне, а ответственности – у регионов и муниципалитетов приводит к тому, что федерация предлагает стандартные решения даже там, где их реализация дает негативный эффект. ***Созданная система ограничивает автономию и возможности принятия эффективных и ответственных решений в области образования на местах*** – в регионах и муниципалитетах. Не был проведен анализ эффективности этой системы, ее влияние на качество образования.

Без завершения этих изменений в школьном образовании не возникнут механизмы вовлечения общественности и обратной связи, усилится отчуждение основных участников образовательного процесса от процессов его модернизации.

Качество и содержание образования, единый госэкзамен

Этот блок институциональных преобразований оказался наиболее проблемным. Не удается обеспечить необходимый уровень прозрачности и надежности инструментов оценки качества. Это остро проявляется, прежде всего, в отношении ЕГЭ.

С одной стороны, ЕГЭ 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. С другой, не были решены в полной мере проблема 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 результатов

работы учителей, школ, муниципалитетов, регионов (это противоречит функции ЕГЭ). На примере ЕГЭ проявилась и технологическая отсталость российского образования от лучших международных образовательных систем, нехватка профессионально подготовленных специалистов и опасность некомплексного 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 стандартизированную школьную оценку. Однако эта система создана не была.

Аналогичные проблемы возникают с реализацией институциональных изменений в содержании образования через федеральный госстандарт. Попытка создать систему одновременного обновления всего корпуса содержания образования не имеет аналогов в мировом образовании, где действуют механизмы эволюционного обновления. Поэтому, вероятно, работа над стандартами ведется с начала 1990-х гг. и пока не увенчалась успехом, несмотря на огромные затраченные ресурсы и усилия.

Практика разработки и подготовки к реализации стандарта начального образования свидетельствует: 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 как разработчиков, так и педагогов. Незавершенность институциональных механизмов обновления содержания образования приводит к риску отставания школьной учебной программы от меняющихся внешних требований.

Еще один пример незавершенной трансформации – новая политика в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья. Поспешное широкое внедрение инклюзии, попытки подмены системы 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.

В целом затягивание завершения институциональных изменений приводит к появлению серьезных пробелов в нормативном регулировании, к имитации новых практик и к «усталости» и перегрузке управленцев. Пример с федеральными стандартами также показывает, что эта незавершенность может быть связана и с неадекватностью планируемых преобразований.

***

Таким образом, сегодня накопились серьезные проблемы, которые создают риск не только для дальнейшего развития, но и для функционирования системы на сегодняшнем уровне.

Завтрашние вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности

Долгосрочная стратегия не может строиться лишь на вызовах сегодняшнего дня. Она должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня, встающие перед всеми развитыми странами, на тренды, которые определят глобальную конкурентоспособность

России в экономике и обществе будущего. Без ориентации на эти тренды мы можем и не заметить, как лучшая система образования станет архаичной. Ниже мы описываем четыре основных глобальных вызова, встающих перед образованием, и то, как на них отвечает российская система образования и социализации сегодня.

Кризис традиционной модели детства

Это первый, 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 адекватна 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. Например, 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 ее реализации. Другим ответом на этот вызов является большее внимание к организации внеучебной деятельности, в том числе в межвозрастных группах.

Этот вызов также **требует переоформления отношений школы и семьи, искусственного выстраивания механизмов, которые раньше функционировали как социально-естественные**. Отвечая на этот вызов, многие школьные системы создают специальные инструменты взаимодействия с семьями. Во-первых, выделяются те семьи, в которых нет достаточного социального и культурного капитала для поддержки развития детей. Для таких семей создаются специальные курсы по повышению родительской компетентности, им оказывается индивидуализированная 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.

Утрата формальным образованием монополии на образование и социализацию детей

Основой распространения массового образования в XX веке была скудость каналов распространения знаний и их центрация на институтах формального образования. 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 сферы дополнительного образования. Именно в эту сферу вкладываются сегодня государственные и негосударственные ресурсы.

Другим важнейшим направлением ответа на этот вызов является выстраивание «кооперации» школ с деятельностью в Интернете. 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 в поле государственной образовательной политики России практически не включены сфера неформального образования и социализации и детей: медиасфера, Интернет, индустрия развлечений. Россия значительно отстает по численности детских телеканалов от стран западной Европы. Например, во Франции и Великобритании функционирует **17** телеканалов, в Германии – 9, а общая численность детских телеканалов в странах ЕС – около 130. На территории РФ всего зарегистрировано 24 детских телеканала, но общероссийским является только «Карусель».

Не выработано целенаправленной госполитики в сфере индустрии товаров и услуг для детей. В то же время влияние игрушек и игровых развивающихся сред на развитие ребенка весьма значительно, а рынок детских товаров – один из самых интенсивно развивающих сегментов (объем рынка детских товаров — 14.4 млрд долл., средний рост рынка – около 15% в год).

Разрушение корпуса всеобщих культурных образцов

Это третий глобальный вызов. Основой содержания школьного образования всегда был общепризнанный набор культурных единиц (произведений искусства, знаний, навыков). Современная культура сталкивается с фрагментацией единого комплекса «классических» культурных образцов. Среди культурных элит усиливается отказ от признания «великих образцов» и ориентация на множественность культурных практиков и эталонов.

Это приводит к дезориентации молодого поколения, к разрушению межпоколенного культурного интерфейса. Для школы это создает серьезную проблему определения критериев отбора содержания образования. Сложным оказывается убедить школьников и родителей в необходимости изучения классических текстов, дисциплин, проблем.

Отвечая на этот вызов, целый ряд школьных систем, в которых определение учебного содержания до последнего времени было децентрализовано, усиливают стандартизацию и диалог об общем содержании образовании. В ряде стран были развернуты большие специальные проекты определения «культурной грамотности» под лозунгами «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.

Становление нового технологического уклада

Это еще один завтрашний вызов: современная цивилизация навязывает человеку совершенно новый уровень технологической компетентности. Взаимодействие со сложными технологическими средствами требует от образования формирования у учащихся понимания инженерных основ современного мира. Сегодняшнее содержание образования ориентируется в лучшем случае на политехническую модель конца XIX века, связывая технологичность лишь с основаниями естественных наук. Основные составляющие современного школьного знания практически не учитывают этой новой технологической среды. Это делает школьное знание малоинтересным, а методы обучения – неадекватными.

Высокотехнологическая экономика требует повышения ценности применения знаний, индивидуальности, высокой креативности. Эти изменения создают ситуацию неадекватности традиционных подходов в образовании, ориентировавшихся на подражание, на копирование, на послушание.

В рамках этого вызова может рассматриваться и влияние современной информационной среды, прежде всего, Интернета, которая создает новые ***возможности*** и формирует новые ***риски*** для социализации и образования.

Отвечая на этот вызов, школьные системы усиливают обучение математике и естественным наукам, поскольку доказано, что именно владение материалами этих дисциплин – позитивный фактор для формирования технологической компетентности. Существенно меняется и изучение собственно технологий. В образовательных стандартах многих стран появляются дисциплины, связанные с конструированием, проектированием, использованием новых технологий. 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 способность выпускников основной школы (15 лет) применять в личностно и социально значимых ситуациях, выходящих за пределы учебных, полученные знания и умения: читательскую компетентность, математическую и естественнонаучную грамотность.

Результаты данного исследования в 2000-2009 годах показали, что ***по всем ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям российские учащиеся, заканчивая 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 по сравнению с 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 российских учащихся по ***читательской грамотности*** 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 в 2009 году 27% (в ОЭСР – 21%). За 2000–2009 гг. процент российских учащихся, чьи достижения в международном тесте были ниже порогового уровня, не изменился, а число учащихся с высокими результатами (4-6 уровни читательской грамотности) снизилось на 2%.

Сейчас в России ведущим является 2-й уровень читательской грамотности, обслуживающий самые элементарные житейские ситуации (общественные, деловые и учебные), требующие минимальной опоры на письменное сообщение. В странах ОЭСР ведущим является 3-ий 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 ***математической грамотности*** не достигли порогового (2-го) уровня 28,5% российских учащихся 15-лет (в странах ОЭСР – 22,1%), а по ***естественнонаучной*** – 22% (в ОЭСР – 18%). Лишь чуть более 5% российских 15-летних учащихся обладают продвинутым математическим мышлением и умением проводить рассуждения, 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 составляла 20% от общего количества учащихся.

Лучшие результаты российских школьников в PISA-2009



2. Сценарии развития и предлагаемые меры

Подробнее предлагаемые меры в рамках сценариев см. в Приложении

Консервативный сценарий

Этот сценарий предполагает не просто сохранение текущего положения дел в сфере образовании и социализации, но отказ от продолжения начатых преобразований и даже реставрацию ключевых норм и институтов прошлого века. Данный сценарий, на первый взгляд, может показаться искусственным, но в реальности отражает рассмотренную выше позицию части российского общества, которая видит решение текущих проблем в возвращении к «советской» системе образования.

В рамках данного сценария:

- ЕГЭ перестанет быть основным элементом системы оценки качества,
- будет существенно ограничена вариативность учебников и образовательных программ,
- в стандартах будет детально прописан перечень обязательных предметов и содержание учебного материала по каждому из них,
- на старшей ступени произойдет отказ от профильного обучения и индивидуальных учебных планов в пользу унифицированного для всех содержания образования,
- под сомнение будет поставлено продолжение целого ряда институциональных трансформаций (новая система оплаты труда, нормативное подушевое финансирование, ФЗ-83).

Это приведет к следующим негативным последствиям:

- качество образования выпускников старшей школы не будет адекватно задачам инновационного развития России, увеличится отставание от передовых образовательных систем;
- усилится социальная напряженность, возможны открытые конфликты по вопросам доступности качественных образовательных услуг: прием в лучшие дошкольные

образовательные учреждения, в школы, обеспечивающие качественное общее образование;

- образование перестанет выполнять функцию социального лифта: существенно снизятся шансы детей из семей с низким социально-экономическим статусом и уровнем социального капитала (особенно в депривированных территориях) на реализацию успешной образовательной и профессиональной траектории, будет формироваться группа молодежи - социальных «аутсайдеров» с рисками асоциального поведения;
- в системе образования усилится концентрация педагогических кадров пенсионного возраста, чья квалификация не соответствует требованиям новых стандартов образования, по отношению к которым система выполняет функции «социального обеспечения».

В результате отношение общества к ситуации в сфере образования не только не улучшится, а наоборот, достигнет критического уровня.

Поэтому ***абсолютно необходимой задачей политики в ближайшие годы является остановка негативных трендов и решение обостряющихся проблем, с одной стороны, и обеспечение доступности базового пакета услуг образования и социализации независимо от места жительства и социально-экономического статуса, - с другой.***

Решение этих задач обеспечивается в рамках стабилизационного сценария.

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 бесплатных и платных услуг для населения, формируются механизмы, обеспечивающие выполнение данных обязательств и защиту прав потребителей в сфере платных образовательных услуг.

2) 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, педагогических работников дошкольного и дополнительного образования - до 80% от средней заработной платы по экономике;
   - вводятся профессиональные стандарты для педагогов и руководителей и основанная на данных стандартах система аттестации.

3) завершаются ***институциональные преобразования***, ориентированные на формирование прозрачной, ориентированной на результат системы финансирования и управления (нормативное подушевое финансирование, новая система оплаты труда, ФЗ-83), повышение эффективности бюджетных расходов.

4) проводится ***модернизация ЕГЭ***, повышающая его прозрачность и надежность, завершается введение государственной итоговой аттестации в 9-м классе.

5) реализуются национальные проекты, направленные на решение острых проблем доступности качественного образования в субъектах РФ путем выделения субсидий из федерального бюджета (принцип «деньги в обмен на обязательства») на реализацию программ:

   - повышения доступности услуг дошкольного образования;
   - модернизации сетей образовательных учреждений, обеспечивающих индивидуализацию образовательных траекторий и создание условий для реализации новых образовательных стандартов;
   - обеспечения конкуренции и высокого качества на рынке услуг внешкольного внешкольного образования и социализации, летнего отдыха и занятости, самоорганизации детей с повышением доступности этих услуг для детей из низкодоходных семей.
   - улучшения качества работы школ с низкими результатами.

Однако даже успешная реализация стабилизационного сценария, снимающая остроту текущих проблем, не обеспечит изменений качественных результатов образования в соответствии с задачами развития страны и преодоления отставания российской системы образования от уровня образования ведущих стран мира.

Более того, есть риск увеличения этого отставания, что обусловит в перспективе снижение качества человеческого капитала страны и ее конкурентоспособности. Поэтому необходимо продолжение модернизации (реализация модернизационного сценария).

Модернизационный сценарий

Данный сценарий включает в себя полный комплекс мер стабилизационного сценария, но предполагает в дополнение к ним ***меры, отвечающие на вызовы, встающие перед системами образования развитых стран***.

Принципиальной инновацией становится перенос акцента от процессуального подхода, ориентированного на запуск новых институтов и процессов, в пользу ***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, проекта 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**.

В общем виде основные ***качественные результаты*** реализации модернизационного сценария формулируются следующим образом:

- обеспечение готовности выпускников школ к дальнейшему обучению и деятельности в современной высокотехнологической экономике;
- достижение высокого уровеня развития социальных компетенций и гражданских установок у выпускников школ.

При этом принципиальным станет снижение в системе 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,
- достижение лидерских результатов российских школьников по показателям исследования PISA,
- повышение качества подготовки абитуриентов, поступающих на естественнонаучные, медицинские и инженерные специальности,
- рост молодежных социально-позитивных инициатив;
- снижение проявлений асоциального поведения молодежи.

Для достижения указанных результатов потребуется создание ***современной национальной системой оценки качества образования***, которая включает регулярные исследования, опирающиеся на передовой мировой опыт (в т.ч. в проведении PISA); систему мониторинга учебных и внеучебных достижений (электронное портфолио) и результатов социализации учащихся. В системе оценки качества будет развиваться система оценивания на уровне школы (мониторинги, самооценка и партнёрский аудит) и класса (оценка индивидуального прогресса учеников). В показатели оценки эффективности образовательных учреждений будут включены контекстные показатели (характеристики контингента, территории, ресурсной обеспеченности).

Достижение нового качества образовательных результатов потребует больших степеней гибкости, ***вариативности организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов*** в системе образования. Для этого будут осуществлены:

- переход от сметного финансирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) к программно-целевому бюджетному планированию и финансированию, обеспечивающему интеграцию бюджетных ресурсов и их направление на достижение, количественно измеримых результатов деятельности;
- создание нормативных условий и экономические стимулы для диверсификации провайдеров образовательных услуг (особенно актуально для сфер дошкольного и дополнительного образования);
- внедрение механизма расширенной академической и административной автономии образовательных организаций, обеспечивающих высокое качество образовательных результатов обучающихся (принцип «свобода в обмен на качество»);

- пересмотр санитарных норм и правил с целью повышения гибкости требований и ограничения регламентации развития новых образовательных технологий;

- передача профессиональному сообществу (ряда функций в области контроля и надзора, оценки качества образования, аттестации педагогов, аккредитации образовательных программ, повышения квалификации и др. (по аналогии с саморегулируемыми организациями в коммерческом секторе);

- введение института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;

- законодательное закрепление реальных полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в т.ч. участие в назначении руководителя).

Готовность школы к деятельности в условиях становления нового технологического уклада будет обеспечена за счет следующих мер:

- 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);

- поэтапного перехода к кредитно-модульной системе организации образовательного процесса;

- обновления образовательных программ по естественным наукам и технологиям; в т.ч. через создание сети федеральных инновационных площадок;

- реализации проектов формирования технологической среды системы образования («умная школа», «цифровая школа», «школа компетентностей») в т.ч. подключение школ к широкополосному интернету с WI-FI; развития дистанционного образования.

Достижение новых результатов также должно быть поддержано обновлением состава и компетенций управленческих и педагогических кадров путем реализации следующих мер:

- введение новых стандартов педагогического образования и проведение экспериментов, направленных на повышение эффективности деятельности педагогических вузов,

- введение стандартов профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей (администраторов), обеспечивающих их подготовку как эффективных управленцев и педагогических лидеров;

- разработка и введение принципиально новой педагогической магистратуры в классических университетах;

- замещение архаичных форм повышения квалификации моделями, построенными на практиках сотрудничества учителей и образовательных учреждений (стажировочные площадки, межшкольные кафедры, профессиональные обучающиеся сообщества и др.);

- развитие механизмов привлечения лучших выпускников вузов в школы (гранты, программы предоставления жилья и льготной ипотеки), в т.ч. создания школ с молодыми педагогическими коллективами.

Ограничением модернизационного сценария является то, что он опирается на систему формального образования (увеличивая ее «нагрузку»), не используя потенциал других секторов социальной сферы, связанных с образованием и социализацией молодежи, а также потенциал неформального (открытого) образования и социализации. В то же время, как показано выше, именно в эту сферу «инициативного образования» перемещаются процессы становления человека. На решение этих проблем направлен инновационный сценарий, являющийся определенной альтернативой модернизационного.

Инновационный сценарий

Этот сценарий предусматривает (на основе реализации стабилизационного сценария) поиск ответов на вызовы завтрашнего дня. Для этого нужен ***выход за рамки системы в сферу неформального (открытого) образования и социализации*** и использование новых ресурсов и возможностей. В данном сценарии образование рассматривается как рынок услуг.

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), которое 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.

При этом государство будет осуществлять субсидирование получения услуг дополнительного образования через введение именных сертификатов для социально-незащищенных категорий детей (из многодетных семей, семей с низкими доходами, находящихся в сложной жизненной ситуации и др).

Стимулирование развития сектора неформального образования и социализации обеспечивается за счет механизмов ***государственно-частного*** (поддержка детских индустрий, медиапроекты), ***социального партнерства***, ***стимулирования*** (налоговые льготы, гранты) ***общественных*** (НКО, религиозные организации, ученические и молодежные общественные объединения) ***и частных инициатив*** и т. д.

Формируется ***децентрализованная система регулирования*** сектора неформального образования и социализации: отказ от традиционных государственных

инструментов лицензирования и аккредитации, опора на механизмы саморегулирования (ассоциации, как поставщиков, так и потребителей услуг).

В целом стимулирование развития сектора неформального образования и социализации, в т.ч. усиление конкуренции, будет способствовать повышению доступности платных услуг.

Проводится ***стимулирование муниципальной политики***, направленной на развитие инфраструктуры социализации и досуга детей и подростков (клубы, детские и спортивные площадки) по месту жительства; использование существующих и создание новых (эксплораториумы, музеи науки и техники, игровые центры) социокультурных сред для социализации и развития детей и подростков.

Реализуются федеральная программа поддержки ***медийно-социальных (в том числе сетевых) проектов***, решающих задачи формирования социальных установок подрастающего поколения (Интернет, кино, ТВ).

В рамках инновационного сценария обеспечивается качественно ***новый уровень индивидуализации образования*** за счет нормативного закрепления механизмов поддержки реализации индивидуальных образовательных траекторий в образовательных организациях всех форм собственности и их сетях; в формах семейного, дистанционного образования, самообразования.

Законодательно оформляется новый тип учреждения - интегрированное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. Применительно к сельской местности это позволит повысить доступность качественных социальных услуг, а в городских районах - обеспечить комплексный подход к решению задач образования и социализации детей.

***

Таким образом, образовательная политика выходит на следующие развилки между сценариями. ***Первая*** связана с решением о завершении начатых институциональных изменений или о возвращении к нормам советского образования. ***Вторая*** развилка связана с решением о том, чтобы ограничиться стабилизационным сценарием и решить сегодняшние проблемы, или инвестировать в ответы на современные и будущие вызовы для системы образования. ***Третья*** развилка (в случае выхода за стабилизационный сценарий) связана с выбором основного объекта инвестиций и и преобразований: вкладывать усилия и средства в привычную и понятную систему школ и детских садов или «выйти» в сферу открытого образования, задействовав 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.

Институциональные меры

Обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками:

- доведение уровня заработной платы педагогов общего образования к 2017 г. до 115% средней по экономике; доведение заработной платы педагогических работников дошкольного и дополнительного образования к 2017 году до 80% от средней заработной платы по экономике;

- принятие профессиональных стандартов для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты; введение основанной на данных стандартах системы аттестации и оплаты труда.

Закрепление возможности гарантированного получения детьми в возрасте 5-7 лет услуг по реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования (за счет бюджетного финансирования), услуг по присмотру и уходу за детьми (сочетание бюджетного финансирования и дифференцированной родительской платы):

- введение целевых потребительских субсидий на получение услуг дошкольного образования;

- субсидирование и введение льгот по арендной плате для негосударственных образовательных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования.

Введение целевых потребительских субсидий на получение услуг дополнительного образования для детей из семей с низкими доходами, детей, находящихся в сложной жизненной ситуации.

Создание национальной системы оценки качества образования, включающей регулярные (опирающиеся на передовой мировой опыт, в т.ч. в проведении PISA) исследования компетенций учащихся, систему мониторинга учебных и внеучебных достижений школьников (электронное портфолио).

Создание нормативных и экономических условий для реализации школами и внешкольными организациями программ образовательной и социальной деятельности школьников в летние месяцы.

Законодательное закрепление расширенных полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в т.ч. участие в назначении руководителя).

Законодательное закрепление равенства доступа к бюджетному финансированию организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей.

Законодательное оформление нового типа учреждения - интегрированное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения.

Нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в альтернативных формах (образование в сети, семейное образование, самообразование, дистанционное образование).

Поэтапный переход к кредитно-модульной системе организации образовательного процесса в основной и старшей школе.

Передача профессиональному педагогическому сообществу ряда функций в области контроля и надзора, оценки качеств образования, повышения квалификации и др. (по аналогии с саморегулируемыми организациями в коммерческом секторе).

Введение института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями.

Пересмотр санитарных норм и правил для повышения гибкости требований и ограничения регламентации развития новых образовательных технологий.

Замещение бумажной отчетности образовательных учреждений системой электронного документооборота.

Включение в показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления: равенства доступа к качественному образованию, качества условий (инфраструктуры) для организации внешкольного образования, досуга и спорта для детей и подростков, социализации детей и подростков.

Проекты (Программы)

Проект поддержки региональных программ улучшения качества работы школ с низким качеством образования.

Проект поддержки региональных программ модернизации сетей образовательных учреждений, обеспечивающих создание условий для реализации ФГОС (субсидии под обязательства обеспечения заданных параметров эффективности сети).

Проект поддержки региональных программ модернизации системы внешкольного образования и социализации, летнего отдыха и занятости, самоорганизации детей.

Проект формирования новой технологической среды системы образования («умная школа», «цифровая школа»), в т.ч. подключение школ к широкополосному интернету с WI-FI.

Программа поддержки муниципальных проектов развития среды, «благожелательной для детей».

Программа поддержки медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, кинематограф, анимация), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся.

Подробнее о предлагаемых мерах см. Приложение

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 растет. Растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста, началось межпоколенное воспроизводство бедности. В структуре бедных повышается доля семей с детьми и работающих. Это чревато снижением человеческого потенциала страны.*
- *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.*
- *Необходимо существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума. Сейчас 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 индикаторного теста на проверку нуждаемости.*
- *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.*
- *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).*

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 населения 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.

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.

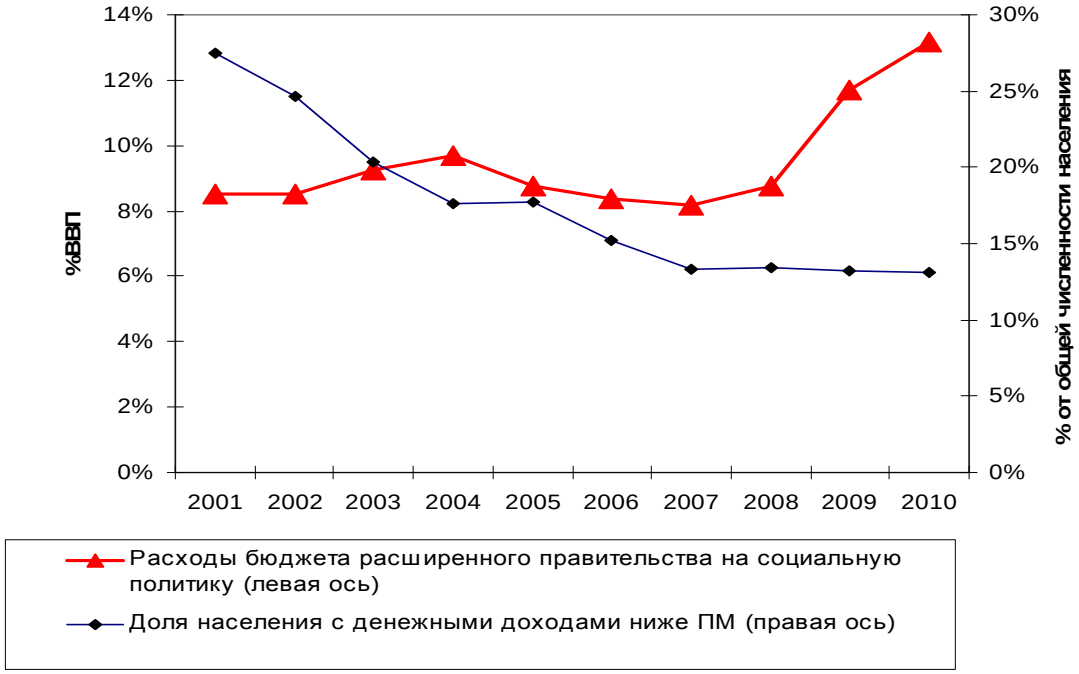
В составе бедных ***растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста***. Началось межпоколенное воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. В 2009 г. из числа экономически неактивного населения 6,3 млн. мужчин трудоспособного возраста 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 бомжей, нелегальных мигрантов и т.п. 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.

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. 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.

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 населения:

- 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%.

Социальные неравенства

Россия отличается высоким уровнем дифференциации по доходам. 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.

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:

- С заработных плат наименее обеспеченных взимаются страховые взносы (часть из которых – например, 10%-ый 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» в 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) уравнительно-популистский;
3) радикально модернизационный;
4) умеренно модернизационный.

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 будет 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 достижения 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 является ***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 уравнительно-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 выравнивания 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	**Категориальный подход**	**Проверка на нуждаемость**	**Примечание**
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 внедрение 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: • 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

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).

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; пособие по безработице; компенсация 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 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.
2) Введение практики предоставления авансированного финансирования данного пособия в период подготовки к школе.
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).

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 отплате услуг ДОУ 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:

2) ***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 используются 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.

3) ***Разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости*** (proxy means testing)[2] с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографического состава домохозяйства, наличия определенных предметов длительного пользования,

[2] Вероятность принадлежности к категории бедных от наблюдаемых характеристик домохозяйств и условий их проживания может быть вычислена при помощи регрессионного анализа.

качества жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости.

4) ***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.***

- ***Принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение***[3]. 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

[3] Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.

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% 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);
   - установить обложение высоких заработных плат солидарным взносом на уровне 3-5%.

Таблица 6

Предлагаемая шкала тарифа на обязательное пенсионное страхование

в % от заработной платы

	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Солидарный тариф (или финансирование базовой части пенсии)	Страховой тариф – всего	*Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН)*
Налоговая база	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/пл	14	8	0	6	0	14	***20***
Свыше 230% от среднероссийской з/пл	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.

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. Для этого необходимо сформировать систему независимого контроля качества медицинских услуг и 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.

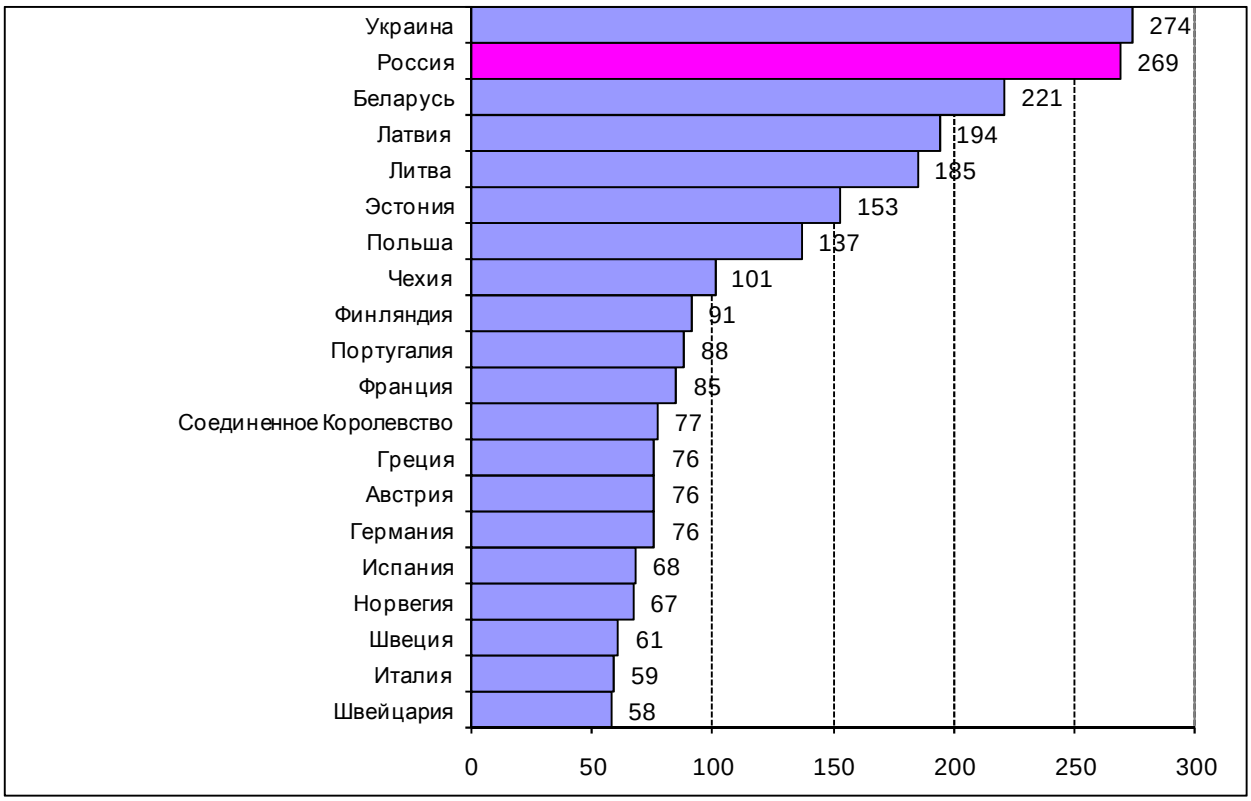
- *Разработанным сценариям соответствует увеличение госрасходов на здравоохранение на 1-3% ВВП в год. В частности, переход на эффективный контракт с медицинскими работниками потребует роста расходов на оплату труда в 1,3-1,75 раз.*

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%.

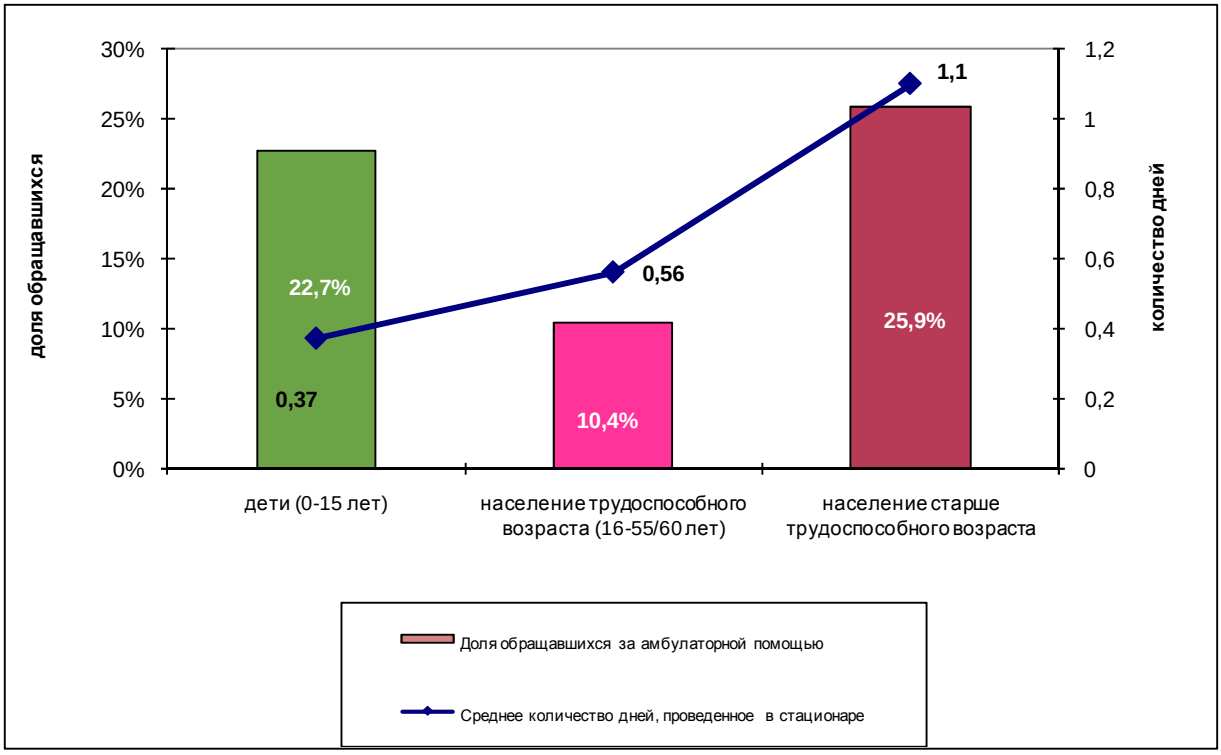
По уровню финансирования здравоохранения Россия намного отстает от западноевропейских стран. Доля общих расходов на здравоохранение в ВВП у нас почти в 1,7 раза меньше, чем в странах ЕС (5,2% против 9% в 2008 г.), а доля госрасходов на здравоохранение в ВВП - меньше в 2 раза (3,4% по сравнению с 6,9%). В 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 население практически не замечает антирекламу алкоголя и табака; созданные Центры здоровья малочисленны в масштабе страны и мало посещаются (в среднем 8 посетителей в день).

Усилия по сохранению здоровья населения особенно значимы для России, которая более всего отстает в смертности лиц в трудоспособных возрастах. 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, 2009

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 в 2,3 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.

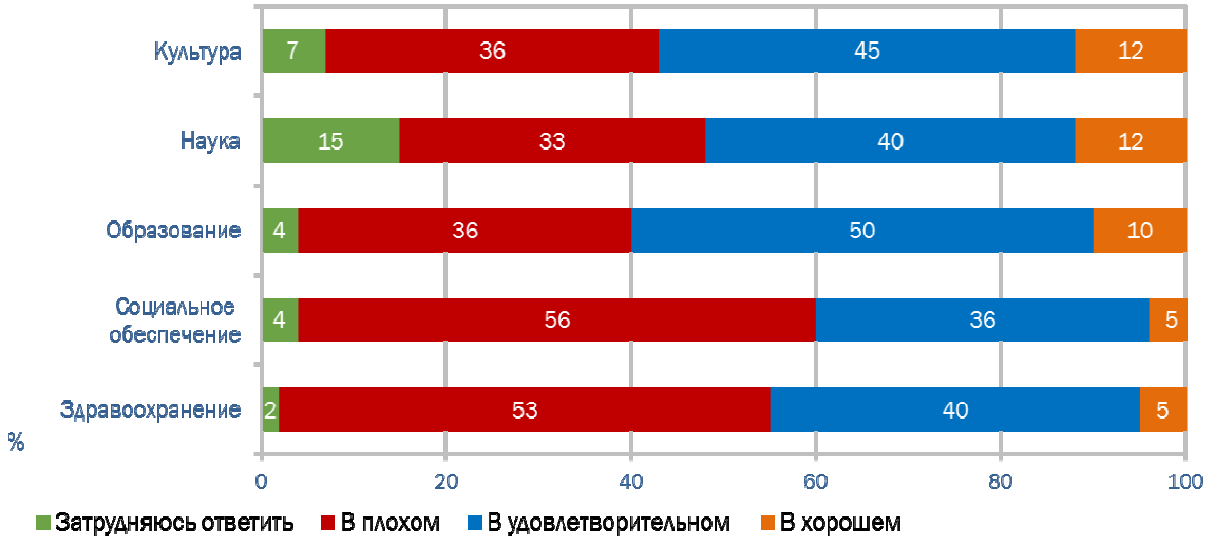
С принятием в конце 2010 г. закона «Об обязательном медицинском страховании» начата модернизация этой системы, направленная на повышение ее финансовой устойчивости, выравнивание уровня финансового обеспечения оказания медицинской помощи застрахованным во всех регионах страны, рост эффективности работы медицинских учреждений.

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 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***. 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 защиты прав потребителей и обеспечения эффективной конкуренции.

Ответы населения на вопрос «По Вашему мнению, в каком 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 достроена 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 достигнуто 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.

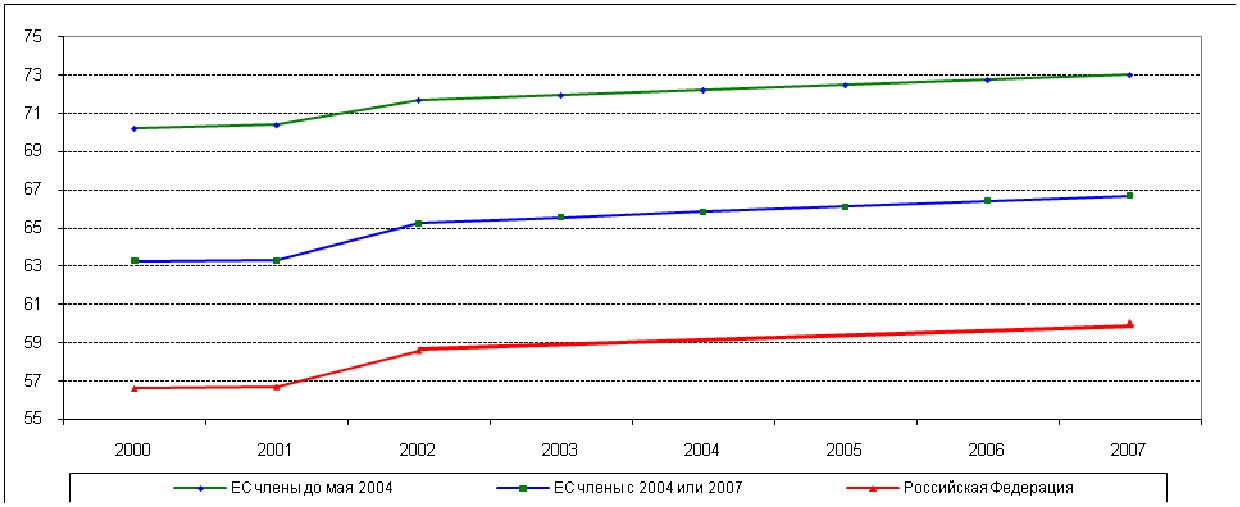
Рост доходов населения однозначно ведет, при прочих равных условиях, к росту потребления алкоголя и табака, а также высококалорийных продуктов. Эти тенденции отчетливо наблюдаются в последнее десятилетие. Проведение прежней политики установления акцизов на спиртные напитки и табачные изделия, уровень 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, скорректированной с учетом нарушений здоровья», 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 на достижение 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;
- формирование системы управления качеством медицинской помощи;
- развитие институтов медицинского страхования;
- развитие рынка медицинских услуг;
- повышение эффективности процесса внедрения новых медицинских технологий.

Для политики в области ***охраны окружающей сре**ды* 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 (ПДК) на новую систему нормирования***, основанную на показателях наилучших доступных технологий (НДТ) 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, развития 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;
- введение полного запрета на рекламу табачной продукции наряду с периодически обновляемыми графическими предупреждениями 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 – могут быть компенсированы ростом акцизов. Предлагается поэтапное сокращение числа лицензий на торговлю спиртными напитками, в течение 2012-2014 гг. – на 20% ежегодно;
- 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).
- 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 населения, более половины российских граждан поддерживают повышение цен на водку, и более 70% – на табак.
  Опасным последствием может стать рост рынка нелегального алкоголя и табака, поэтому параллельно потребуются серьезные меры контроля оборота незаконной продукции (которые уже относительно успешно реализует Росалкогольрегулирование).

  Потери бюджета от сокращения налоговой базы (объема продаж) будут компенсироваться за счет существенного роста налоговых ставок, так как спрос на алкоголь и табак слабоэластичен 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.). 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;
- расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет. Необходимые расходы на телевизионную рекламу, как наиболее эффективную (включая производство ТВ-роликов, их тестирование и ежедневный прокат) – от 1 до 5 млрд рублей в год;
- 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 характер***а:

- повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, в т.ч. фаст-фуд, сладкие газированные напитки (в 2013-2014 гг);

  Это потребует соответствующего изменения законодательства и экспертной работы для составления списков товаров, однако издержки будут компенсированы растущими налоговыми поступлениями 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;

- снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний (в 2013-2014 гг.). Расходы государства будут зависеть от выбранного перечня товаров и размера налоговой льготы. Например, уменьшение НДС на фрукты вплоть до полной отмены сократит доходы бюджета от 25 до 75 млрд руб;

- налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания по месту работы: введение льготы в виде снижения ставки взносов на социальное страхование на 1%;

- 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;

- увеличение объемов строительства объектов для занятий массовым спортом, субсидирование их деятельности для увеличения ценовой доступности их услуг для населения; увеличение числа плоскостных спортивных сооружений.

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.

Таблица 7

Показатели развития здравоохранения по сценариям 2-3

	Факт	Сценарий 2	Сценарий 3
	2010	2020	2020
Доля государственных расходов на	3,2	4,1	5,4

здравоохранение в % ВВП			
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, в т. ч.:	1518	1879	1920
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	5084	5000	4800
Численность коечного фонда больниц (тыс. коек)	1278	1100	1000
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс. посещений в смену)	3243	3400	3000
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	Млрд. руб.	627,7	1112,7	1299,2	1299,7	1273,7	1273,7	1273,7	1273,7	1273,7
	% 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:

- Приведение медицинских образовательных стандартов в соответствие с требованиями модернизации практического здравоохранения. В частности, более целенаправленно готовить врачей для работы в амбулаторно-поликлинических учреждениях (сейчас приоритет отдается ориентации на обучение лечению в стационарных условиях).
- Формирование полноценного 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:
  - ✓ 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;
  - ✓ изменение порядка финансирования постдипломного образования – передать соответствующие средства медицинским учреждениям для целевого использования (частично включать в тарифы по ОМС) и оплачивать из этих средств заказываемые услуги по постдипломному образованию; сделать медицинские учреждения заказчиком на проведение постдипломного обучения в выбираемых им организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
  - ✓ разрешение медицинским учреждениям реализовывать программы последипломного образования.
- Установление требований обязательной клинической практики для специалистов поликлиник; организация их периодической ротации в соответствующие отделения больниц (в тех случаях, когда такая ротация не проводится); на первом этапе (2012-2013 гг.) – на 2-3 месяца раз в два года, а в последующем – раз в год.
- Введение механизма аттестации медицинских работников на оказание установленного набора обязательных функций; проводить эти аттестации с установленной периодичностью организациями 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.

  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 последипломной 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. Начало реализации данной программы обеспечить в рамках национального проекта «Здоровье».

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 жесткого 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, выполняемых сейчас врачами. 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 информационных потоков по наиболее значимым видам работ,
- установить предпочтительные формы концентрации информации о пациенте (например, у участкового врача или лечащего врача),
- разработать статус электронного документа и обеспечить нормативно-правое регулирование доступа к медицинским информационным ресурсам,
- 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 первых шагов 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);
- выплачивать компенсации инвалидам в случае самостоятельного приобретения ими технических средств реабилитации, предусмотренных индивидуальной программой реабилитации – в пределах размера стоимости соответствующего средства и (или) услуги, предоставляемых государством бесплатно.

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 должно влечь за собой предоставление медицинской помощи таким пациентам только на условиях ее софинансирования.

В перспективе предлагается наряду с повышением государственных гарантий 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 получат развитие в будущем на основе принципиально новых медицинских технологий (индивидуализация производства фармакологических препаратов, дистанционный компьютерный мониторинг лечебного процесса, выращивание искусственных органов и др.).

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 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;
- создание системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении для отдельных целевых групп граждан (сверх действующих программ лекарственного обеспечения); во втором сценарии предлагается создать такую систему для детей и пенсионеров, в третьем сценарии – для всего населения.

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 потребуется реструктуризация коечного фонда:

- дифференциация больниц по степени интенсивности лечения (больницы для лечения острых заболеваний и больницы 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 конкурсность процедуры поддержки данных программ из средств федерального бюджета.

Формирование системы управления качеством медицинской помощи

Предлагается реализовать комплекс мер, обеспечивающих интеграцию деятельности различных субъектов контроля качества медицинской помощи в многоуровневую систему управления качеством медицинской помощи. На федеральном уровне необходимо утвердить показатели качества медицинской помощи для оценки деятельности органов управления здравоохранением всех уровней.

Для усиления взаимодействия субъектов контроля качества медицинской помощи при сохранении их автономности целесообразно в каждом регионе создать постоянно действующий координационный совет по обеспечению качества медицинской помощи при высшем органе исполнительной власти субъекта РФ.

В федеральном законодательстве необходимо определить основные принципы формирования и работы координационных советов, включая право врачебных

ассоциаций, обществ пациентов, страховых медицинских организаций выносить на обсуждение конкретные проблемы обеспечения качества медицинской помощи и предложения по решению этих проблем. Организационную поддержку работы координационных советов предлагается поручить территориальным фондам ОМС.

Необходимо реализовать ряд мер для повышения роли вневедомственного контроля качества медицинской помощи: внедрить программы последипломной 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 подчинить службе судебно-медицинской экспертизы, которая может быть включена в систему Росздравнадзора.

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 клинико-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.

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. Внедрение такой модели предлагается провести в виде пилотных проектов в нескольких регионах в 2013-2015 гг. с последующим поэтапным расширением сферы ее применения.

В перспективе для развития конкурентной (рисковой) 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 вариабельную части (нерисковую и рисковую составляющие). Фиксированная часть взноса направляется в фонды ОМС, а вариабельная – 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.

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 в рамках каждого региона тарифам оплаты однородных услуг*** по оказанию специализированной амбулаторной помощи и оплаты стационарного лечения для сходных групп заболеваний. 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;
- 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.

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.);
- создание и развитие системы экологического мониторинга;
- 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 доступа к экологической информации (2012 г.), формирование системы комплексного экологического контроля (2013-2014 гг.), разработка и реализация комплексных программ производственного контроля;
- определение территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения среды обитания и риском для здоровья населения («горячих точек» химического загрязнения); реализация проектов реабилитации таких территорий с использованием механизмов государственно-частного партнерства;
- утверждение порядка оценки реального состояния природной среды на загрязненных территориях;
- создание для предприятий экономических стимулов к экологизации производства: ускоренная амортизация, льготы по таможенным пошлинам и налогу на имущество, используемое для экологической модернизации, создание системы торговли квотами на выбросы/сбросы и др.;
- 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».

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 могут 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.*
- *Государству предстоит выбрать между ориентацией на рост обеспеченности населения квадратными метрами жилья путем наращивания объемов строительства или ориентацией на сбалансированное развитие территорий, создание комфортной городской среды.*
- *Второй сценарий требует серьезной макроэкономической поддержки, создания новых институтов в жилищной сфере, существенной дифференциации жилищной политики (по территориям и по группам населения) и значительного повышения полномочий местного самоуправления. Для реализации этого сценария прежде всего необходимо:*
- *создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров; развитие форм саморегулирования в строительстве;*
- *усиление роли местного уровня в градостроительном планировании, создание условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации инженерной инфраструктуры;*
- *развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;*
- *существенное расширение мер по развитию строительства различных типов жилья: выправление перекоса в пользу многоквартирного строительства; упрощение доступа к инфраструктуре;*
- *законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору коммерческого найма (легализация рынка коммерческого найма жилья).*

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 намеченные преобразования так и ***не 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.

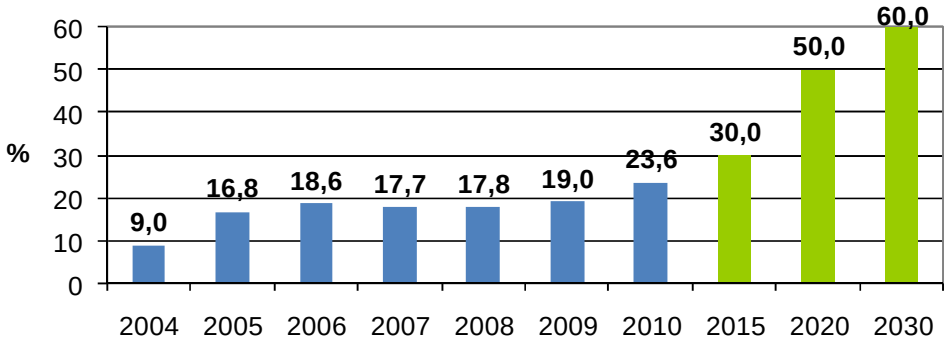
В результате, хотя в период до кризиса 2009 года динамика отдельных целевых показателей проекта была положительной (особенно успешно развивалось ипотечное жилищное кредитование), устойчивой положительной динамики по основному показателю – «доля семей, имеющих возможность приобрести (построить) жилье 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.:

- лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами реально могут воспользоваться рынком жилья для улучшения жилищных условий;
- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке;
- система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды для проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;
- рынок жилищного строительства отличает высокая степень зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и проектные решения;
- государство, как «оптовый заказчик» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влияния на рынок с целью внедрения новых технологий, новых проектных решений и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;
- коммунальный сектор, несмотря на все усилия по его реформированию, пока не стал сектором экономики, инвестиционно-привлекательным для частного бизнеса;

- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности.

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:

- ***непоследовательность жилищной политики*** на федеральном уровне, низкая эффективность ее практической реализации на местах;
- ***противодействие административной системы***, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, в области управления жилищным фондом;
- 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;
- «политизированность» отдельных вопросов (управление жилищным фондом, приватизация жилья, тарифное регулирование в коммунальном комплексе и др).

2. Основные сценарии и риски их реализации

Основная «развилка» в государственной жилищной политике – выбор между двумя стратегическими целями, отражающими различные приоритеты:

1) повышение уровня обеспеченности населения жильем (кв. м. на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства, или
2) сбалансированное функционально-пространственное развитие территорий, предусматривающее обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности,

повышение качества городской среды и эффективное жилищно-коммунальное хозяйство.

Простое наращивание объемов жилищного строительства больше не может быть стратегической целью, необходимо перейти от нее к ***более приоритетной цели: созданию комфортной среды жизнедеятельности человека***, которая позволяет не только удовлетворять жилищные потребности, но и обеспечивать высокое качество жизни в целом.

Сценарий 1

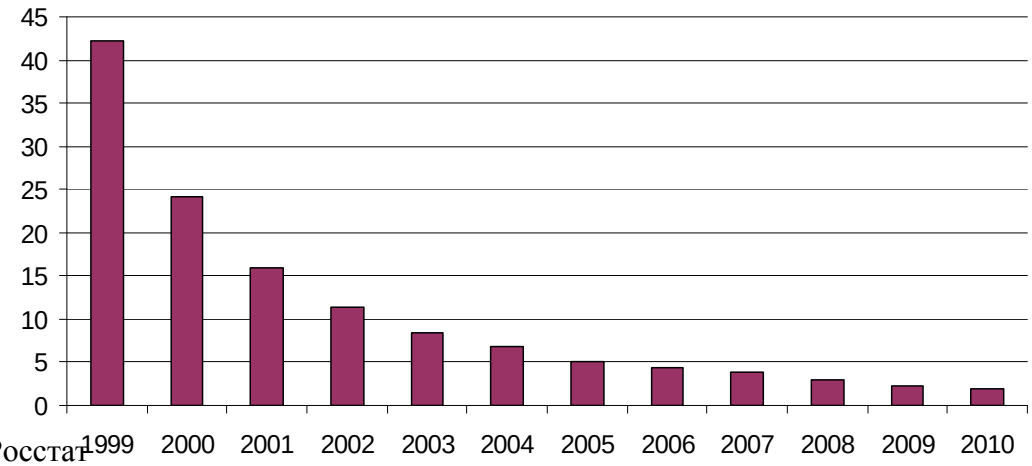
В рамках этого сценария ***стратегической целью остается повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения жилищного строительства***.

В предыдущий период (до кризиса 2009 г.) объемы жилищного строительства существенно отставали от спроса населения. 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.

Эта негативная динамика стимулировала постановку в качестве цели жилищной государственной политики увеличение объемов жилищного строительства и доведение их в 2015 году до 90 млн. кв. м (индикатор ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы), а к 2020 году – до 145 млн. кв. м (контрольные показатели Минрегиона России). Основным инструментом увеличения объемов жилищного строительства стало крупномасштабное комплексное освоение новых территорий.

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.)



Росстат

Риск ценового дисбаланса

Расчеты Института экономики города показывают, что запланированные объемы жилищного строительства (145 млн. кв. м в 2020 году) 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: 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 этом увеличение спроса населения на вновь построенное жилье (в объеме 125 млн. кв. м в 2020 году) может быть достигнуто при существенном снижении ставок по ипотечным кредитам (при условии снижения инфляции до 2-3%).

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 платежеспособный спрос на такое жилье в различных регионах и муниципалитетах.

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 превалировало 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 просто непродуманным.

В условиях рынка жилья, свободного передвижения граждан и размещения бизнеса необходимо учитывать перспективы социально-экономического развития регионов, городских и сельских поселений, прогнозы платежеспособного 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

Стратегическая цель в рамках этого сценария – сбалансированное функционально-пространственное развитие территорий, предусматривающее обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды и эффективное жилищно-коммунальное хозяйство.

Простое увеличение жилищного строительства и числа новых жилых единиц может не способствовать этой цели – нужно повышение качества городской среды в целом, замещение наиболее старого и неблагоустроенного жилищного фонда новым, современным, модернизация уже существующего фонда. Организация нового современного жилищного строительства должна проводиться в рамках продуманных и эффективных градостроительных решений, учитывающих конкретную ситуацию в населенном пункте.

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.

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 социальной и инженерной инфраструктурой, но и

- многофункциональностью застройки,
- транспортной связанностью территорий,
- пространственной соразмерностью,
- обеспечением доступности мест приложения труда,
- созданием полноценной среды 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 целевой подход может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в развитии и модернизации инфраструктуры, он позволит по-новому и более сбалансировано определять политику в отношении градорегулирования и застройки, включая:

- 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.);
- различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей (жилье в собственности, коммерческий и некоммерческий наем, кооперативное и социальное жилье);
- ценовые ориентиры на рынке жилья (стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости активов населения, включая жилье) и т.д.

При реализации такого подхода необходимо:

- ***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;
- обеспечить баланс между планируемыми объемами застройки и необходимыми для них инженерно-техническими ресурсами. Этот баланс выражается и в рациональном распределении ресурсов по территории городов;
- 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 снижения рисков***, присущих сценарию 2:

- ***макроэкономический риск***

  повышение доступности жилья в существенной мере зависит от роста реальных доходов населения и от уровня инфляции, который в существенной мере определяет ставки по жилищным кредитам;

- ***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***

  необходимо 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 административные барьеров в строительстве;

- ***риск недостаточного финансирования***

  требуется существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды;

- ***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 может привести к снижению объемов жилищного строительства на них.

Выводы

Необходимо уточнить цели, приоритеты и механизмы государственной жилищной политики. Задача решения жилищной проблемы должна быть поставлена в рамки решения более комплексной задачи – обеспечения качественной среды жизнедеятельности человека и создания социальных перспектив улучшения условий жизни для всех групп населения, в том числе с различным уровнем доходов, потребностей и предпочтений.

Успех государственной жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной макроэкономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2-3%), стоимости жилищных кредитов (до 3-4%) и положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения.

3. Основные предлагаемые меры для реализации предпочтительного сценария

(подробнее см. Приложение)

Сбалансированное функционально-пространственное развитие городов и иных поселений

Для достижения этой цели необходима реализация следующего комплекса мер:

1) градостроительное планирование 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, иных видов законодательства, нормы которых определяют процессы градоустройства;
   - 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;

2) муниципальное планирование развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе градостроительного планирования (формирование потребности);
3) создание условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации инженерной инфраструктуры с учетом сформированной потребности;
4) создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров;
5) использование новых современных технологий индустриального домостроения и новых проектных решений, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, но и создавать разнообразную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями;
6) использование государственного заказа на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения таких новых технологий и проектных решений;
7) развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
8) создание устойчивого механизма финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда;
9) 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;
10) совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга, оценки реализации программ жилищного строительства.

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 обеспеченности ею должны играть дополнительную, информационную роль.

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 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 (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 приватизации 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.

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.

В целях создания законодательных и институциональных условий для развития различных форм использования жилищного фонда предлагается:

1) принять подготовленный ко второму чтению 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 кооперативами; оказывать поддержку кооперативам, которые будут созданы органами госвласти или местного самоуправления для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков;

2) законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по ***долгосрочному договору коммерческого найма***. 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 внаем. Предусмотреть бесплатное предоставление таким НКО земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы.

С целью легализации индивидуального рынка аренды эта деятельность может облагаться НДФЛ по пониженной ставке (6,5% с учетом амортизации жилья). При этом заключается типовой договор аренды с неустойкой за его досрочное прекращение договора по инициативе арендодателя и оговоренным механизмом изменения цены аренды. Развитие легального рынка аренды позволит резко увеличить трудовую мобильность (при решении проблемы межрегиональной мобильности соцпакета, особенно в части образования и медицинских услуг).

3) разработать сбалансированную систему стимулов для органов исполнительной власти субъектов РФ и 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 возможного совершенствования законодательства, регулирующего деприватизацию жилых помещений;

4) внедрить механизмы кредитования юридических лиц для целей строительства и дальнейшего обслуживания арендного жилья, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан и членов таких объединений.

Таблица 9

Структура жилищного фонда по видам использования (%)

Страна	Аренда		Проживание собственника	Кооператив	Другое
	социальная	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
Швеция	17	27	38	18	0
США	1,0	31,6	66,4	1,0	0
Россия	**16** [1)]	**11,2** [2)]	**72,8** [3)]	-	**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 саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий

На основе анализа первых положительных и отрицательных результатов развития саморегулирования в указанных сферах предлагаются следующие приоритетные задачи и механизмы их реализации:

1) ***решить проблему «коммерциализации саморегулирования»*** путем создания параллельной системы контроля и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций со стороны государства и национальных объединений саморегулируемых организаций с делегированием части функций СРО на национальный уровень для повышения эффективности и прозрачности их работы. В эту систему должны входить:
    - федеральный орган исполнительной власти, вырабатывающий госполитику и нормативно-правовое регулирование в сфере строительства (сейчас – Минрегион России), обладающий функцией государственного надзора за национальными объединениями саморегулируемых организаций;
    - национальные объединения саморегулируемых организаций в строительной отрасли, обладающие контрольными полномочиями в отношении саморегулируемых организаций и наделенные функциями СРО в отношении разработки и принятия единых отраслевых, профессиональных и образовательных стандартов;
    - саморегулируемые организации в строительной отрасли, работающие на основе единых национальных стандартов отрасли, учитывающих интересы потребителей и смежных профессий в отрасли;
2) ***законодательно решить вопрос страхования гражданской ответственности*** в саморегулировании в строительной сфере:
    - установить минимум страхового покрытия;
    - определить виды страхования ответственности при выполнении работ, оказывающих влияние на безопасность капитального строительства:
        - ✓ ответственность за гибель работников на стройплощадке;
        - ✓ ответственность перед третьими лицами за жизнь, здоровье и имущество;
        - ✓ ответственность за качество работ;
3) установить минимальную и максимальную численность членов одной саморегулируемой организации и выровнять нагрузку на членов разных СРО при уплате членских взносов. Законодательно стимулировать объединение СРО путем поэтапного увеличения требования к минимальной численности членов (до 500 на первом этапе и до 3000–5000 на втором: общая численность членов СРО оценивается в 90 тыс.);

4) законодательно закрепить создание и ведение 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 саморегулируемых организаций. Создание и ведение единого реестра специалистов необходимо осуществлять силами профильных национальных объединений.

   Кроме того, при выработке предложений по совершенствованию законодательства в области саморегулирования в строительной сфере важно учитывать особенности становления саморегулирования по направлениям деятельности (строительство, проектирование, изыскания).

Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры

Обсуждение мер в этой области выявило наибольшее расхождение экспертных позиций. Общая оценка ситуации в коммунальной сфере может быть сведена к следующему:

1) качество коммунальных услуг в лучшем случае не повышается, чаще всего оно становится хуже. Рост тарифов не связан с качеством, потребность в бюджетных вложениях увеличивается;
2) условия для привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор не созданы; в секторе сформировалась «операторская» модель функционирования, когда частные операторы не несут никакой ответственности и не вкладывают собственных инвестиций.

Несмотря на расхождение мнений экспертов по конкретным механизмам решения выявленных проблем, можно выделить 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;
2) обеспечить комплексность определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории поселений в рамках программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;
3) создать условия для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в коммунальной сфере, в том числе:
   - перейти к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене». Либо вместо госрегулирования тарифов перейти к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг участников рынка при условии выполнения ими

установленных обязательств (критерии ценовой доступности услуг для потребителей могут рассматриваться в качестве финансовых ограничений);

- расширить полномочия органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов в случае участия в реализации проектов ГЧП;
- использовать различные механизмы реализации проектов ГЧП (не только концессионные соглашения); закрепить в законе «О концессионных соглашениях» иные концессионные формы взаимодействия частных инвесторов и публичных органов власти, широко применяемые в международной практике;
- оказать поддержку органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса (законодательно исключив линейные объекты коммунальной инфраструктуры из состава объектов недвижимого имущества с целью устранения требования о госрегистрации таких объектов) и в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП;

4) расширить набор финансовых механизмов привлечения кредитных ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:
   - расширить деятельность Внешэкономбанка по кредитованию проектов ГЧП;
   - ввести особый вид инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги и направленных на финансирование проектов в коммунальном секторе;
5) реализовать меры по поддержке инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов и др.

Совершенствование управления жилищным фондом

Основные проблемы в секторе управления жилищным фондом*:*

- низкая информированность и правовая грамотность, пассивность собственников квартир в отношении управления многоквартирными домами. Практически не работает институт общего собрания собственников помещений как орган управления многоквартирным домом;
- отсутствие законодательного закрепления ответственности собственников помещений за состояние своих домов;
- недостатки законодательного регулирования вопросов создания и деятельности товариществ собственников жилья, слабость самой правовой конструкции этих товариществ;
- неразвитость конкуренции в секторе управления многоквартирными домами; значительное административное влияние и аффилированность крупных управляющих организаций с органами местного самоуправления;

- высокие риски управляющих организаций, связанные с неурегулированностью правоотношений между ними и ресурсоснабжающими организациями, 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.

Необходимо усиление реальной ответственности собственников помещений за состояние многоквартирных домов одновременно с оказанием им поддержки в решении проблем содержания жилой недвижимости. Нужно противодействовать возрождению и усилению административных механизмов в управлении многоквартирными домами.

Для реализации такого подхода предлагается:

- изменение правового статуса товариществ собственников жилья и собственников помещений в многоквартирных домах, упразднение института членства в ТСЖ. Предоставление собственникам помещений права выбора формы функционирования товарищества – с образованием или без образования юридического лица. Совершенствование мер стимулирования создания ТСЖ как квалифицированного заказчика услуг и работ на рынке;
- ограничение 30% числа голосов любого собственника в многоквартирном доме (в случае, если собственников более четырех);
- установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома;
- определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации по обеспечению комфортных условий проживания, делегирование 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;
- осуществление госконтроля за состоянием многоквартирных домов в соответствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности (без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов);
- создание устойчивых финансовых механизмов и мер государственной поддержки собственников жилья в финансировании капитального ремонта и модернизации

многоквартирных домов с целью повышения комфорта проживания и повышения энергоэффективности.

Относительно финансовых механизмов капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов эксперты высказали два альтернативных предложения:

1) ***ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт*** многоквартирного дома, которые будут перечисляться в специально созданные региональные фонды капитальных ремонтов. Финансирование будет осуществляться из этих фондов. Решение о проведении капитальных ремонтов могут принимать как собственники, так и контролирующие госорганы;
2) ***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, который будет формировать требования к заемщикам и кредитуемым проектам и предоставлять банкам гарантии по проектам, удовлетворяющим 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.

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. Однако эксперты выдвинули два диаметрально противоположных стратегических сценария развития ипотечного кредитования:

1) ***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.

2) ***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, 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 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, с другой – либерализация данных требований. 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, минимизацию 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 регулирования данных стандартов со стороны государства могут быть реализованы на уровне законодательных ограничений. Например, ограничений на размер

принимаемого риска – путем установления максимального соотношения размера кредита к обеспечению (коэффициент кредит/залог) и расходов заемщика на обслуживание кредита. И за счет инструментов экономического стимулирования (например, путем дифференциации требований к капиталу кредиторов в зависимости от принимаемых рисков).

Экспертами также предложены некоторые дополнительные меры по дальнейшему совершенствованию регулирования рынка ипотеки, которые требуют дальнейшего обсуждения.

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.*
- *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.*
- *Целесообразен пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети с целью преодоления замыкания в московском транспортном узле грузовой логистики по Европейской части России и Урала. Минимально необходимым шагом к этому должен стать отказ от ЦКАД с переносом этого проекта за пределы Московской области.*
- *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 автомобиля. Повышение нагрузки на автовладельцев должно быть поэтапным.*
- *Необходимо ускоренное развитие дорожных сетей и сетей массового общественного транспорта на периферии городов, увеличение агломерационного радиуса с нынешних 10-15 км 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.

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 периоды 1890-1900 и 1950-1980 гг.

Инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся в переделах 2-2,2 % от ВВП; в странах с высокоразвитой транспортной инфраструктурой (США, Канада, Западная Европа) – порядка 3% ВВП, в Китае – более 6% ВВП.

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)

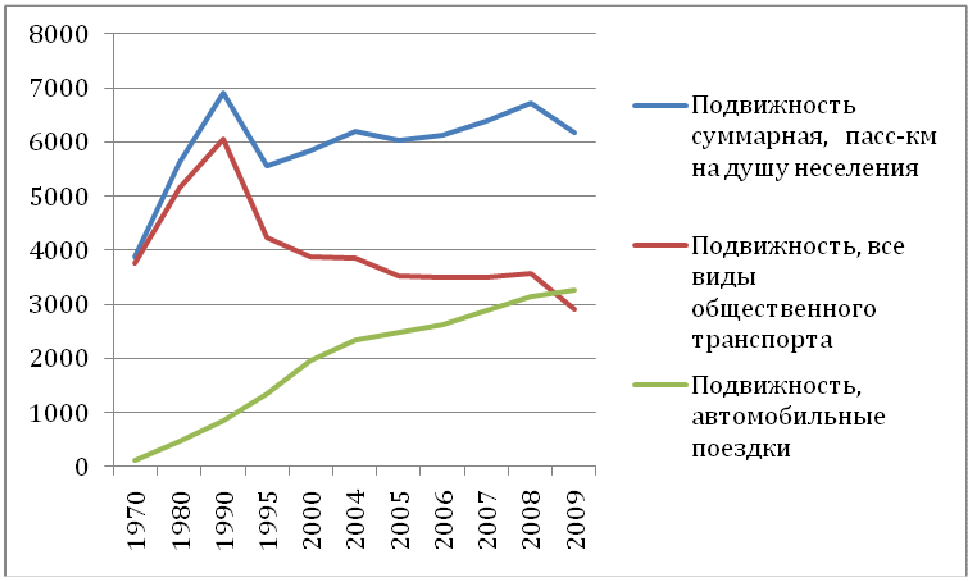
российская экономика является не продуцентом, а потребителем транзитных услуг третьих стран.

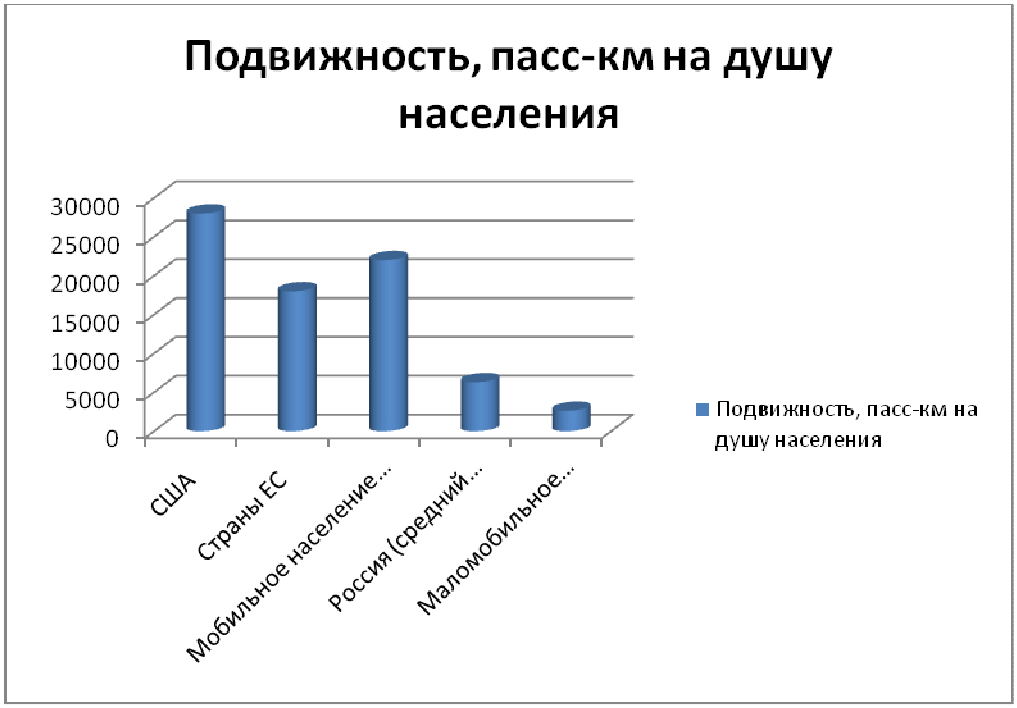
Предпочтительный по издержкам и надежности маршрут доставки 40-футового контейнера из портов Азиатско-Тихоокеанского региона на Урал выстроен сегодня следующим образом: Шанхай – Котка (Финляндия) морем, Котка – Санкт-Петербург – Москва – Екатеринбург автомобилем.

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: высокомобильный (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





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 групы №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 Экспертнойт гркппы №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 2 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 принципиальные стратегическими установками. ***Реальными стратегическими целями в рамках инерционной гипотезы являются: купирование основных угроз деградации транспортной инфраструктуры, а также органическое развитие сегментов транспортной системы, обеспеченных стабильным платежеспособным спросом***.

Рассматривается возможность реализации трех сценариев развития отрасли: инерционного (status quo), умеренного и модернизационного. Оптимальным 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), основанный 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), предусматривающий 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

Раздел «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 менее 40% 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 автомобилей, 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 несоответствующие российским инвестиционным реалиям) по поводу ***возможности решения дорожных проблем страны за счет частных/иностранных 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».

3. 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 соответствие 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 каждых 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 соответствие 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 их приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.

Минимально-необходимым шагом в этом направлении должен стать отказ от проекта ЦКАД, априори нацеленного на концентрацию транзитной (дистрибутивной, перегрузочной) грузовой работы в ближнем Подмосковье (и даже в пределах новых границ города Москва!). Рациональной альтернативой должны стать решения, направленные на перенос указанных функций 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 покилометровыми тарифами***. Отпадет необходимость в каких-либо особых решениях для регулирования доступа в городские центры и экологически уязвимые зоны: достаточно будет дифференцировать покилометровый 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 цена 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***.

6) 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 решении 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 (сопровождаемое 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 ¼ 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 пользованием автомобилями.
- ***Профессиональные автомобильные перевозчики***. Их интересы представляют 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% ВПП. 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; в частности, протяженность «узких мест» составит к 2020 году до 15% общей протяженности сети.

Следует констатировать наличие двух источников финансирования инвестиций: инвестиционная составляющая в тарифе и бюджетные ассигнования в той или иной форме. Привлечение частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного

транспорта представляется в современных условиях малореальным за 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, представляется ***крайне маловероятной***;
- сценарий «***мягких ограничений***» (№2), основный на гипотетическом увеличении бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций, является сугубо ***иллюзорным*** и лежит вне рамок ответственного профессионального подхода;
- предметом рассмотрения должен стать ***сценарий «status quo»*** (№1) с включением в него ряда модернизационных элементов.

В числе предлагаемых мер – разработка и апробация модели свободного оптового и розничного рынка пропускных способностей транспортной сети по аналогии с оптовым рынком электроэнергии: если пропускная способность востребована, то за нее заплатят столько, сколько она реально стоит. В этом объеме необходимо содержать и поддерживать в нормативном состоянии участки инфраструктуры, на которые есть спрос. Инвестиционная составляющая на содержание и восстановление сети приобретает адресный характер.

Разумеется, вне системы аукционного торга должны оставаться пассажирские и воинские перевозки. Сферой применения этой меры должны стать, прежде всего, участки сети, где в настоящее время квоты на пропускную способность распределяются административным образом. Такая ситуация имеет место, например, на железнодорожном подходе к порту Ванино.

Следует иметь в виду, что ОАО РЖД возражает против использования этой меры.

Перспективным вариантом следует считать также 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 уставной капитал ОАО «РЖД».

По этому вопросу была выработана солидарная позиция экспертных групп №19 и №18 (реформа естественных монополий).

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) с включением в него ряда модернизационных элементов***, относящихся к сфере законодательства и правоприменительной практики.

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 потребуется 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).
- Ускорение модернизации наземной инфраструктуры за счет снятия необоснованных ограничений и либерализации соответствующих сегментов авиационной деятельности, включая допуск к конкурсам на модернизацию материально-технической базы ОрВД на равных условиях производителей иностранного навигационного оборудования.
- Стимулирование роста количества «малых перевозчиков» на региональных авиалиниях посредством отмены избыточных требований и ограничений при сертификации авиакомпаний и их операционной деятельности.
- Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства. 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 самолётов и запчастей.

- Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах. Снижение монопольно высоких тарифов за аэронавигационное обслуживание и цен на авиатопливо, демонополизация 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 «900х90», допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран и пр).
- 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, работает 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 доставляются 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, в содействии преодолению дефицита пропускной способности железных дорог и, снятии, 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 судоходный 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.

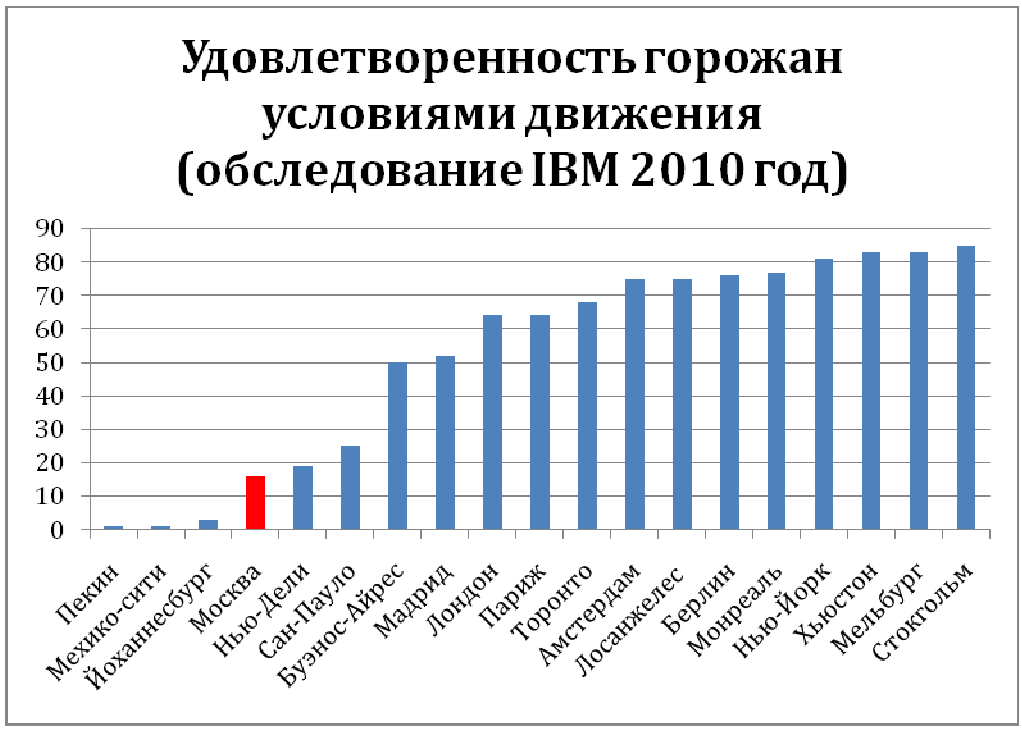
Идея использования внутренних водных путей для реализации транзитного потенциала России в рамках международных транспортных коридоров ***малореальна***.

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***.

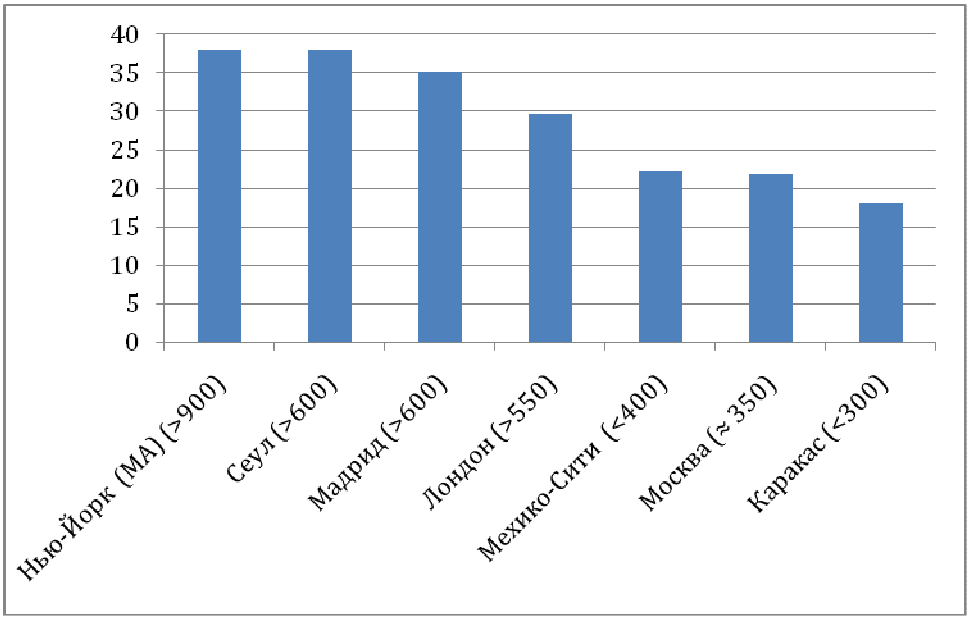


Автомобилизация городов и агломераций России выросла за последние 20 лет в 4-6 раз; в ряде крупных городов этот показатель уже вышел на уровень в 300-450 автомобилей на 1000 жителей. Практически повсеместно условия движения являются неудовлетворительными и непрерывно ухудшаются все последние годы. ***В городах сохранялся 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».

Среднесетевые скорости сообщения в городах мира (в скобках – количество автомобилей на 1000 жителей



В ходе реформирования городских транспортных систем были некритически 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.

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 использования 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 не принятие жесткого модернизационного сценария №3 для сегмента автомобильных дорог.

К компетенции федеральной транспортной политики относится также принятие ряда назревших решений законодательного плана.

- Это 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:
    - o «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
    - o «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 так же 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.

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, доведение до конца либерализации оптового рынка, развитие торговли по прямым договорам. В сетях – включение объектов в инвестпрограмму только при наличии заказчика или в рамках органического роста спроса, оплата доходности и возврат инвестиций – 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 пост-советский 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 требует 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.

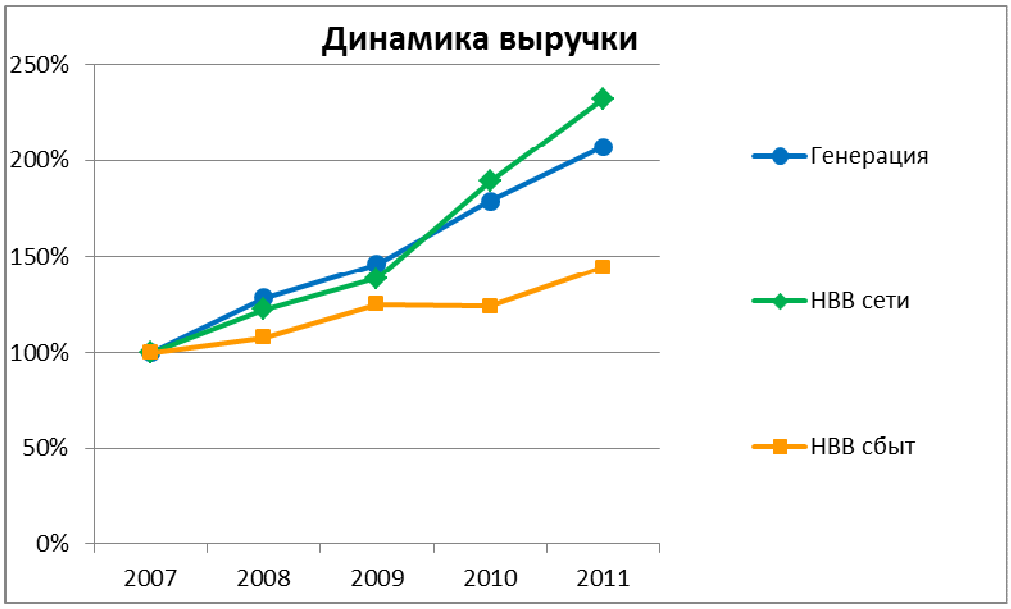
Цена на мощность ТЭС в 2007-2010 гг. остается регулируемой (тариф). В 2011 для большого количества тепловых станций также введены регуляторные ограничения на цену мощности, отменена индексация цены на мощность по сравнению с 2010 г. Рост тарифа на мощность (в расчете на кВтч выработки станций) в 2009 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 среднеотпускной 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%.

Таблица 10

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, как 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 электро сетях. 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 разв, 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-регулирования 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 её 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 будет 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 преимущество 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.
- 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. 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 энерго активов.

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.

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 ко-генерации 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 в последствии адресные и частичную легализацию перекрестного субсидирования)
- Частичная легализация перекрестного субсидирования может потребоваться в том, случае если тариф в рамках социальной нормы будет слишком высок.

Глава 17. Преодоление информационной разобщенности

Основные выводы

- *В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ – существенные диспропорции в уровне их доступности для отдельных групп населения, крайняя неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.*

- *В отрасли связи необходим отказ от регулирования ценообразования, развитие конкуренции, снижение административных барьеров (в том числе через унификацию лицензий и бюрократических помех при предоставлении радиочастот), более жесткое регулирование естественных монополий, владеющих значительной частью инфраструктуры, но ограничивающих доступ к ней.*

- *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 неудовлетворительные. 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.*

1. Анализ ситуации, основные вызовы и тенденции развития рынка информационно-коммуникативных технологий

Темпы роста рынка информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в 2002 – 2008 годах были одни 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*** выделяются существенные диспропорции в уровне доступности современных ИКТ для отдельных групп населения, крайняя неравномерность развития унаследованной ИКТ-инфраструктуры в разных регионах страны, а также отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в сфере ИКТ.

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 электронной готовности, формируемом Всемирным экономическим форумом (E-readinessrankings, World Economic Forum) с 2007 года снизилась с 72-го до 80-го места, в Индексе готовности к сетевому миру (The Network Readiness Index, Economist Intelligence Unit) – с 57 до 59 места.

Вместе с тем, по отдельным направлениям, прежде всего, инфраструктурным, наблюдается определенный прогресс позиций России в соответствующих рейтингах. Так, в Индексе проникновения информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index, International Telecommunication Unit) с 2002 года по 2008 года 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 разрыв между лучшим и худшим регионом составляет 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 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 составило 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-ке 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, бизнес 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 базе протоколов Интернет (IP);
- конвергенцию технологических платформ для доставки разных видов информации (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; именно эта технология позволяет предоставлять населению экономичные универсальные услуги связи (УУС) на всей территории страны.

В целом плотность фиксированной телефонной связи 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.

Следующие факторы определяет основные тенденции развития российского телекоммуникационного рынка к 2020 году:

- миграция голосового трафика в IP с резким снижением цены;
- взрывной рост трафика данных за счет роста потребления «тяжелого» контента;
- ускоренное развитие беспроводных сетей передачи данных;

- потребности всех операторов в существенном наращивании транспортной инфраструктуры;
- 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, но не имеют потенциала роста;
- 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 IT-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, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- ликвидации «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 электропередачи; 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 в пользу ужесточения контроля за ценообразованием на межоператорском рынке;
- утверждение правил недискриминационного доступа к услугам общедоступной электросвязи и инфраструктуре электросвязи, что в первую очередь должно касаться линейно-кабельных сооружений и технологических помещений;
- внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях;
- ужесточение и уточнение норм в части оказания операторами, занимающими доминирующее положение (существенными), услуг присоединения и взаимодействия, в том числе за счет введения государственного регулирования тарифов естественных монополий на услуги по предоставлению во временное пользование операторам связи объектов инфраструктуры электросвязи;
- детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности пользователем получения в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи. Это в равной мере касается абонентов фиксированной и мобильной связи;
- переход к регистрации сетей в уведомительном порядке;
- либерализацию требований к идентификации пользователей;
- возможность заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи;
- отмену обязательной сертификации/декларирования средств связи;

- 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 и IP-сетей;
- повышение эффективности использования номерного ресурса и создания виртуальной сети мобильной связи (MVNO);
- определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов;
- применение принципов «технологической нейтральности» ко всей системе регулирования сферы ИКТ.

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 раздельные сети связи раздельно контролируются соответствующими органами, требуют наличия раздельной проектной документации, раздельного 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 ФЗ-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.

  Исключение 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 регистрации сетей в уведомительном, а не разрешительном порядке;
- либерализацию требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи;
- отмену обязательной сертификации/декларирования средств связи;
- 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.
- 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 возможности использования радиоэлектронных средств;
- закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи право 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, и должна быть повышена ответственность председателя ГКРЧ за его соблюдение.

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, 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.

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 требуется проводить политику технологической нейтральности в вопросах использования радиочастотного спектра***.

В целях решения данных проблем необходимо обеспечить:

- внесение поправок в ФЗ-126 «О связи». Целесообразно установить, что лицензия, полученная в результате торгов, дает право использования радиочастот или радиочастотных каналов;
- расширить основания для проведения торгов на право использования радиочастот или радиочастотных каналов в форме аукциона;
- проводить торги в форме аукциона на право использования нераспределенного радиочастотного ресурса в диапазонах GSM-900/1800 независимо от его количества;

- внесение поправок в ФЗ «О связи» и Правила проведения торгов в области телекоммуникаций с целью обеспечения принципа технологической нейтральности.

Ликвидация «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 обозначили 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 используются***. 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 так же 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.

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 аккумулирования 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 госвласти и местного самоуправления в двух измерениях. «По вертикали» есть существенные различия в обеспеченности ИКТ между федеральным, региональным 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 электронное правительство 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;
- повышения прозрачности деятельности органов госвласти, в первую очередь информации о результативности проводимой работы, планируемых изменениях, а также эффективности расходовании 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 решение задачи предоставления в электронном виде государственных услуг.

В то же время, в результате выполнения Программы в 2002-2009 годах были заложены основы использования информационных и телекоммуникационных технологий, определены и отработаны на практике подходы к решению задачи повышения открытости деятельности органов госвласти, в том числе на региональном уровне. С 2011 года мероприятия по формированию электронного правительства и внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов госвласти 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 тысяч 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 местных.

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 ГП «Информационное общество» не предусматривается выделение необходимых 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 дублируется. ***Различные ведомства создают различные части и сегменты общей инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия в отсутствии 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 не определен***.

На период до 2020 года представляется необходимым сконцентрироваться на решение 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 на основе стандарта NFC;
- создание механизмов субсидирования из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие мобильного правительства, систем предоставления ведомствами персонифицированной 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 сети Интернет 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 глобального резервирования данных;

Одновременно представляется важным особое внимание наряду с электронным правительством уделить созданию следующих информационных систем:

1) ***электронный парламент***

   Создание системы учета прохождения всех нормативных портала для 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 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 государственного 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 сеть 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.

Раздел V. Эффективное государство

Глава 18. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности

Глава 19. Развитие общественных институтов

Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация

Глава 21. Повышение эффективности госинвестиций и госзакупок, создание федеральной контрактной системы

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике

Глава 23 Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

Глава 18. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности

Основные выводы и рекомендации:

- *Результаты реформ государственного управления остались незаметными для граждан и бизнеса. Недостатки государственного управления стали одним из главных факторов, негативно повлиявших на инвестиционный и предпринимательский климат, отношение граждан к государственным институтам.*
- *Улучшение государственного регулирования возможно лишь в рамках значительного изменения механизмов взаимодействия государственного аппарата и общества. Такое изменение возможно в рамках трех стратегий: «оптимизации», «дебюрократизации» и «позитивной реинтеграции».*
- *Предпочтительны стратегии «дебюрократизации» и «позитивной реинтеграции»: первая подразумевает упор на сокращение функций бюрократии и расширению прав общества по контролю за ее деятельностью, вторая – более мягкая – акцентирует механизмы взаимодействия государства и общества.*
- *В рамках обеих стратегий необходимо последовательное сокращение государственного регулирования, не связанного с предотвращением недопустимых рисков и рисков, при которых связанные с регулированием издержки всех сторон выше ожидаемой величины предотвращенного ущерба.*
- *Достижение современных стандартов обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг должно базироваться на выявлении предпочтений граждан и бизнеса.*
- *Необходим переход от преимущественно государственного к преимущественно частному инфорсменту законодательства. Переход от административных к гражданским правоотношениям и страховым принципам повысит ответственность граждан и бизнеса за собственное поведение.*

В рамках данного раздела рассматриваются вопросы государственного регулирования, предоставления государственных и муниципальных услуг, а также обеспечения взаимосвязи исполнительной власти с гражданским обществом и развития системы государственной и муниципальной службы.

1. Текущее положение дел

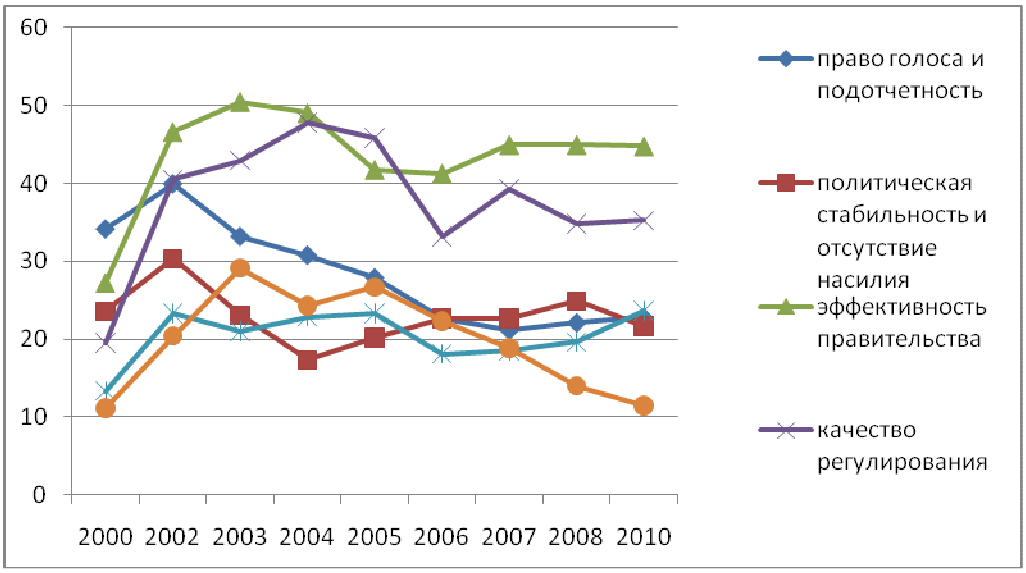
Итоги 2000-х: динамика качественных показателей в сфере государственного управления

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 информационного межведомственного взаимодействия, использования информационно-коммуникационных технологий. Началось внедрение систем управления и бюджетирования по результатам, включая переход к многолетнему программному бюджету.

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**.

Анализируя данные мониторинга качества государственного управления Всемирного банка, легко заметить, что в динамике российских показателей на протяжении предшествующего десятилетия наблюдаются три периода: 2000-2003 – улучшение показателей, 2003 – 2006 – ухудшение показателей, 2007-2010 – стабилизация показателей за исключением показателя «Контроль коррупции» (см. *график*). Последнее обстоятельство заслуживает особого внимания: преодоление фундаментального противоречия между интересами частных агентов и интересами публичного блага в конце концов и определяет качество регулирования и госуправления, в то время как коррупция отражает обратный процесс подмены целей общественного блага частными интересами. В результате, коррупция подрывает любые реформы госуправления на стадии их реализации и исполнения, лишает государство рычагов влияния на бюрократию и, в результате, ведет к «захвату государства» бюрократическим аппаратом.

Динамика показателей России в рейтинге Качества государственного регулирования Всемирного банка



Качество государственного управления непосредственно влияет на качество деловой среды, и таким образом – на конкурентность экономики и инвестиционную привлекательность страны. Россия демонстрировала во второй половине 2000х гг. наибольший регресс в качестве деловой среды в панели стран – лидеров развивающихся рынков; ухудшались относительные позиции России и в сравнении со многими странами пост-советского пространства (см. *таблицу*). При этом стоит отметить, что прогресса в качестве государственного управления удавалось добиться как странам с либеральным политическим режимом, так и с не либеральным.

Таблица 11

Сравнительные характеристика качества государственного управления

GRICS ранг из 100 (2009), меньшее значение – более высокий уровень	**Россия**	**Казахстан**	**Белоруссия**	**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 несостоятельности реформ в сфере государственного управления

Помимо неудач в контроле коррупции, можно выделить следующие причины неудачи реформ на протяжении предшествующего периода:

- ***Сложившийся механизм формирования повестки дня, определения содержания, последовательности и этапов проведения реформ забюрократизирован, оторван от нужд, участия и контроля со стороны гражданского общества***. Планы проведения реформ формируются уполномоченными ведомствами, без широкого диалога с целевыми группами гражданского общества, при сохранении такого порядка разрыв между общественными ожиданиями и результатами реформ будет только возрастать.

  Ведомства разрабатывают планы, исходя из собственных интересов, стремясь минимизировать вмешательство в полномочия других ведомств, поскольку это может вызвать ненужное сопротивление и препятствовать получению тех выгод, на которые рассчитывают ведомства-инициаторы. В тех же случаях, когда собственные интересы минимальны и нет шансов получить дополнительные административные или финансовые ресурсы, реформы просто имитируются. Интересы гражданского общества, да и высшего публичного руководства, учитываются в последнюю очередь.

- **Не сформированы механизмы участия институтов гражданского общества и широкие коалиции в поддержку реформ**. В этих условиях вся ответственность за успех и неудачи реформ ложится на исполнительную власть; не действуют механизмы контроля и обратной связи.

- **Неэффективная 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, ведомственные программы, доклады о результатах) оказалась 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 должная система ответственности органов исполнительной власти за недостижение заявленных 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 независимой от исполнительной власти и подотчетной обществу судебной системы, гарантирующей инфорсмент законодательства, а также институтов и инструментов, реализующих демократические принципы согласования интересов граждан, бизнеса и государства при разработке, принятии и контроле исполнения нормативных актов, правил и 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, для которого характерны разнонаправленность движений, превалирование направленных на устранение локальных проблем госрегулирования тактических задач над стратегическими, формирует круг непреодолимых в его рамках проблем и вызовов.

1) ***Ухудшение институциональной среды ведения бизнеса*:** глобальная потеря конкурентоспособности государства, высокие риски и отсутствие понятных перспектив ведения бизнеса, недостаточная защищенность прав собственности, административные барьеры, неэффективное использование государственных ресурсов, недостаточно радикальная и комплексная реализация управленческих инноваций.

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 ним ответственность.

3) ***Низкое качество государственных и муниципальных услуг*:** преобладание традиционного и обременительного для заявителя порядка предоставления государственных услуг, низкий уровень качества обслуживания, отсутствие механизма ответственности за низкое качество услуг.

4) ***Недостаточный уровень кадрового потенциала государственный службы, неподотчетность чиновников*:** 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.

Отсутствие единой, комплексной стратегии улучшения качества государственного управления, рационализации его целей и функций является причиной несогласованности при координации реформ и в целом неэффективности системы государственного управления. Это ведет в конечном счете к росту неудовлетворенности населения, к снижению доверия к органам власти. Такая стратегия должна стать ответом на перечисленные выше проблемы, необходимость решения которых является точкой широкого общественного консенсуса. Дискуссия разворачивается не вокруг определения этих целей и их значимости, но вокруг вопроса о методах (стратегиях) достижения результата в контексте негативного опыта предшествующих попыток.

Стратегии реформ в области государственного управления

Несмотря на очевидные недостатки, описанные выше, ***инерционный сценарий выглядит достаточно вероятным***, поскольку обеспечивает тактическое равновесие, баланс интересов основных групп. И наоборот: выход на новый вектор политики, способной переломить имеющиеся тенденции, потребует жестких политических решений, обеспечивающих условия реализации одной из возможных стратегий изменения форм и масштабов присутствия государства в экономике и обществе.

Решение обозначенных выше проблем может осуществляться в рамках трех основных стратегий. Концептуальные различия стратегий заключаются в композиции агентов их осуществления. В первой стратегии, «Оптимизация», основным и доминирующим агентом является государственная бюрократия, во втором – «Дебюрократизация» - наряду с нею фактически полноправным агентом осуществления стратегии становится общество, происходит частичное перераспределение политических прав. Наконец, в третьем сценарии – «Позитивная интеграция» - общество привлекается в качестве партнера бюрократии в осуществлении преобразований, перераспределения политических прав не происходит.

Каждая из стратегий предполагает наличие определенных базовых условий, при которых она становится реализуемой. 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. С этой точки зрения «лучшей» должна считаться не та стратегия, которая соответствует лучшим «образцам», но та, которая может быть реализована и будет результативна. Вместе с тем критическим представляется вопрос об обеспечении базовых условий реализации стратегии: в случае, если такие условия не будут обеспечены, стратегия не даст ожидаемых результатов и превратится в иммитационную, что будет фактически означать возвращение к инерционному сценарию.

Стратегия 1: «Оптимизация»

Стратегия предполагает:

1) ***Последовательное сокращение государственного регулирования, не связанного с предотвращением недопустимых рисков***, а также рисков, при

которых связанные с регулированием издержки всех сторон выше ожидаемой величины предотвращенного ущерба.

2) ***Достижение современных стандартов обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг, должно базироваться на выявлении предпочтений граждан и бизнеса***.

В качестве *необходимого обеспечивающего условия* реализации стратегии требуется повысить управляемость государственного аппарата и обеспечить ***развитие кадрового потенциала государственной службы***, от которого в решающей степени зависит успех модернизации государственного управления.

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 других ветвей власти и гражданского общества. В этих условиях возможно сохранение и даже расширение присутствия государства в экономике и обществе, с учетом ограниченной рациональности принятия управленческих решений, «усмотрения» чиновника. Реализация стратегии требует постоянного внимания руководства («ручного управления»).

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:

1) 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.
2) 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.)
3) Комплексное введение различных ***механизмов согласования интересов*** при принятии НПА (процедуры обязательного согласования (визирования)

представителями всех заинтересованных сторон; введение ***компенсационных инструментов*** для групп, проигрывающих при принятии НПА, 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 прежде всего 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.

При сопоставлении мер по трем стратегиям (см. Перечень мер в Приложении), видно, что на определенном этапе есть ***значительная область пересечения (консенсуса)***. Прежде всего, это касается мер, направленных на решение проблем снижения доверия к государству за счет обеспечения открытости и доступности информации, а также проблемы низкого качества государственных и муниципальных услуг за счет создания условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса, обеспечения гарантии их качества.

Тем не менее ***указанные стратегии имеют существенные точки расхождения*** по инструментам и механизмам решения некоторых ключевых проблем. Принципиально 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 («оптимизация»), поскольку он не требует радикального изменения институциональных условий вне системы исполнительной власти. Однако реализация этого варианта стратегии не приведет в последствии 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», но на определенном этапе потребует подготовки условий для реализации других стратегий.

Список предлагаемых мер см. в Приложении

Глава 19. Развитие общественных институтов

Основные выводы и рекомендации:

- *Гражданский сектор 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, реализовать концепцию содействия благотворительности и волонтерству.*
- *Необходимо выровнять условия доступа НКО к рынку социальных услуг. Это потребует развития нормативной базы, регулирующей заказ услуг (работ) государственными и муниципальными организациями у НКО. Также предлагается развития механизма целевых потребительских субсидий на приобретение социальных услуг с диверсификацией их провайдеров.*

1. Роль общественных институтов в развитии пост-индустриального 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 пост-индустриальному 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, до 2/3 из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до 50% участвуют в денежных пожертвованиях, примерно 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. (по данным Росстата на 01.01.2011), однако по данным исследовательских центров, численность реально действующих НКО составляет не более 38% формально зарегистрированных.

Наблюдались в последнее время и позитивные сдвиги в отношении государства к третьему сектору. Существует тенденция заимствования государством практик и подходов некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем, признается их большая эффективность в некоторых сферах по сравнению с государственными социальными системами (в частности, работа некоммерческих организаций с людьми с ограниченными возможностями). Как результат – ведется работа

по передачи 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, Израиля, Канады, США, Японии, Великобритании, однако сопоставимо со странами Восточной Европы.
- 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 появлению 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 носят формальный, имитационный характер, механизмы госфинансирования носят часто непрозрачный, волюнтаристский характер; основные причины этого отношения заключаются в:
    - ***завышенной оценке риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом***;
    - ***недооценке квалификации*** работников сектора и переоценка риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий,
    - ***коррупционных интересах г***осударственных 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.***

2. 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 (модель «приводных ремней») 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) ***государственнический***: 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 ***государственнический 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 (государственнического)** 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 пост-индустриальному обществу и стадии инновационного развития. По этой причине в качестве оптимального следует признать **партнерский сценарий**.

3. 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 передачей 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 общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти общество должно располагать эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эффективный гражданский контроль:

- позволит подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т.д.;
- будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг;
- вместе с развитием экспертизы приведет к экстратерриториальной консолидации институтов,
- и, в конце концов, будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

Одним из первоочередных шагов, которые предлагает группа, должна стать *разработка и принятие федеральных законов «О гражданском (общественном) контроле» и «Об общественной (гражданской) экспертизе» либо единого, структурообразующего закона «О гражданском контроле и гражданском участии»*. Контроль и экспертиза, будучи формами гражданского участия, принципиально объединены в один блок, поскольку осуществлять одну функцию без другой не в имитационном варианте невозможно.

Закон «Об гражданском (общественном) контроле» должен установить правовые и организационные основы общественного (гражданского) контроля за законным принятием и эффективной реализацией НПА, государственных и муниципальных программ, значимых социально-экономических решений. Возможно и целесообразно распространение гражданского контроля на негосударственную сферу, как минимум, на бизнес-структуры, деятельность которых затрагивает общественные интересы.

Субъекты проведения мероприятий по контролю – общественные палаты всех уровней, НКНГО, включая ресурсные центры, независимые экспертные группы, независимые аналитические центры и организации, а также отдельные граждане и их объединения. Устанавливаются виды (обязательный, инициативный), порядок и стандарты проведения, рассмотрения результатов контроля. За основу группа предлагает взять две концепции закона: представленную Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, и разработанную членом Совета Общественной палаты РФ профессором И.Е. Дискиным (обе размещены на сайте Совета).

Закон «Об общественной (гражданской) экспертизе» устанавливает правовые и организационные основы общественной экспертизы НПА и проектов НПА. За основу

группа предлагает принять проект Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», разработанный юристами НП «Юристы за гражданское общество», текст которого размещен на портале «Некоммерческое законодательство».

Закон (или законы) должны быть максимально конкретными и однозначными, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационным. В частности, закон должен категорически запрещать участие в институтах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать защиту независимости общественного контроля.

В законе должен быть также отражен принцип соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также проведения 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.

II. Повышение конструктивной социальной активности

Развитие общественной активности и инициативы, культуры солидарности и коллективного действия является базой для развития общественных институтов. Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

1) активизация «творчества масс» и содействие развитию практик гражданского участия, в том числе – в благотворительной и волонтерской деятельности, самоорганизации:
2) формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания (ФГУП ВГТРК) в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио», размещенным на сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека;
3) формирование ценностного консенсуса – принятого подавляющим большинством общества комплекса ценностей, включающего ценности доверия, солидарности, добродетельности, разнообразия и альтернативности, продуктивной культуры;
4) поддержка гражданских объединений по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы).

В качестве конкретных решений в первоочередном порядке группа предлагает усилить информационную компоненту для продвижения идеологии, ценностей и моделей социальной активности и разработать более детальный план реализации Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 году.

Целесообразно также утверждение нового профессионального статуса – социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности с соответствующими решениями в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).

Основным методом развития социальной активности является поддержка развития благотворительности и волонтерства. Большая часть мер зафиксирована в Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации.

Наряду с налоговым стимулированием граждан к участию в благотворительной деятельности, уже реализованном принятым в июле 2011 года законом, необходимо завершить реформу законодательства в области регулирования деятельности благотворительных организаций. Основой такой работы могут стать предложения экспертной группы, подготовленные в рамках обсуждения реформы Гражданского кодекса.

В дополнение к мерам, перечисленным в Концепции, эксперты группы предлагают начиная уже с 2011 г. готовить ежегодный аналитический отчет о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, производить ежегодный пересмотр плана для корректировки приоритетов. Кроме того, важным шагом стало бы создание системы учета и мониторинга показателей, характеризующих развитие благотворительности в стране.

III.Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг

Предложено два подхода к расширению доступа НКО к рынку социальных услуг. Первый подход предполагает выравнивание условий для всех поставщиков социальных услуг, в том числе НКО. Второй подход предполагает создание благоприятных условий для услуг, которые оказываются только НКО.

Второй подход исходит из того, что на сегодняшний день коммерческое предложение и государственный сектор не обеспечивают бюджетно сбалансированного и широкого предложения качественных социальных услуг, и требуются специальные меры по включению в производство социальных услуг некоммерческих организаций.

Очевидно, что каждый из подходов «в чистом виде» влечет за собой определенные риски (вытеснение небольших НКО с рынка социальных услуг в первом случае и расход бюджетных средств на оказание услуг в интересах ограниченной группы лиц во втором), которые должны быть снижены за счет выработки критериев для применения селективного подхода без риска злоупотреблений.

В рамках первого подхода (***выравнивание условий для поставщиков социальных услуг всех организационно-правовых форм*)** первоочередным решением для развития нормативной правовой базы, регулирующей заказ государственных (муниципальных) услуг (работ) у некоммерческих организаций, должно стать выделение закупок услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций в особую категорию заказа – в рамках развития уже существующего законодательства о закупках.

Это потребует создания инструкций и модельных актов, регулирующих заказ услуг (работ) на муниципальном и местном уровнях; разработки мер по стимулированию привлечения НКО для выполнения госуслуг (например, путем включения оценки уровня развития подобной практики в показатели оценки эффективности деятельности регионов и муниципалитетов).

Другой мерой в данном направлении является создание новой нормативно-правовой базы в области целевых потребительских субсидий – средств на приобретение населением услуг образования, здравоохранения и т.д., позволяющего выбрать поставщика этих услуг. Также потребуется совершенствование регулирования целевого финансирования НКО – безвозмездных средств, передающихся в НКО для выполнения уставной деятельности. Требуется внесение уточнения в определения целевого финансирования, совершенствование налогообложения данной категории средств у НКО и у благополучателей.

В рамках второго подхода **(*стимулирование развития услуг, предоставляемых НКО*)** государственная политика должна включать стимулы для реализации прав и ответственности муниципальных образований за идентификацию отраслей социальных услуг и отдельных групп субъектов социального некоммерческого предпринимательства, требующих специальных мер поддержки. Задача состоит не в удушении действующих производителей, а в стимулировании инициативы в производстве социальных услуг в нужном для города (района) направлении, в т.ч. для удовлетворения населения в услугах «первой необходимости», в демонополизации сферы производства социальных услуг.

Необходима координация федерального, регионального и местного уровней реализации такой политики. При этом предполагается, что основные формы поддержки некоммерческих производителей социальных услуг (имущественная, кредитно-финансовая, инфраструктурная и т.п.) должны в основном оказываться на региональном и местном уровнях власти. Именно на этом уровне должны определяться приоритетные направления поддержки НКО, производящих социальные услуги.

Первоочередной мерой может являться создание системы преференций для некоммерческих производителей социальных услуг (аналогично государственной системе поддержки субъектов малого предпринимательства). Это позволит решить проблемы резкого возрастания мощности производства социальных услуг в негосударственном (муниципальном) секторе. Главной целью финансовой политики в отношении НКО, производящих социальные услуги, должно стать устранение неблагоприятного положения некоммерческих социальных предпринимателей (НСП) на рынке кредитных ресурсов в силу их недостаточной финансовой устойчивости и залогоспособности.

Возможно создание специального законодательства, регулирующего организационно-правовой механизм получения финансово-имущественных ресурсов (в т.ч. банковских кредитов) НКО, участвующими в социальном заказе, а также распространение на некоммерческих предпринимателей мер поддержки НКО (например, прямое финансирование на разных уровнях приоритетных программ и проектов).

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 госучастием.*
- *Необходимо ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, углубление приватизации крупнейших компаний с госучастием, выделение из них непрофильных бизнесов, преобразование унитарных предприятий в казенные.*
- *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.*

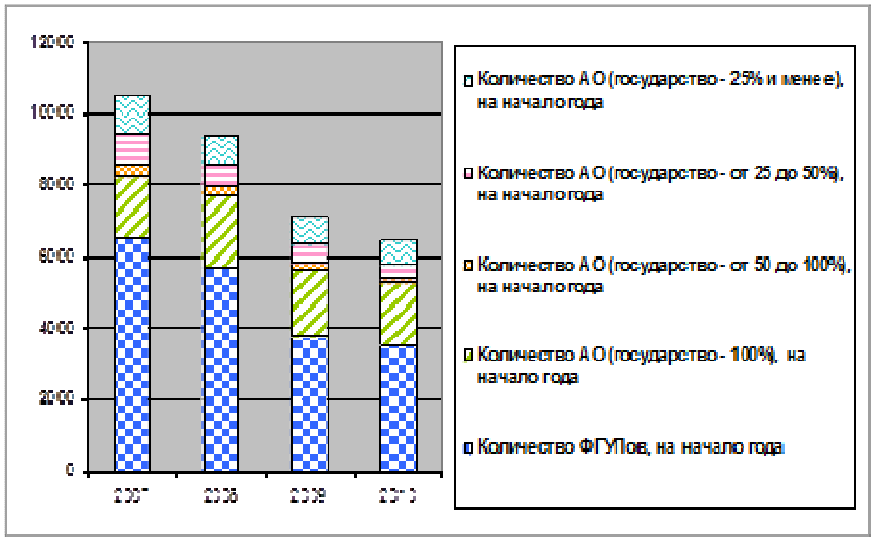
1. Анализ ситуации, основные проблемы и вызовы

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.

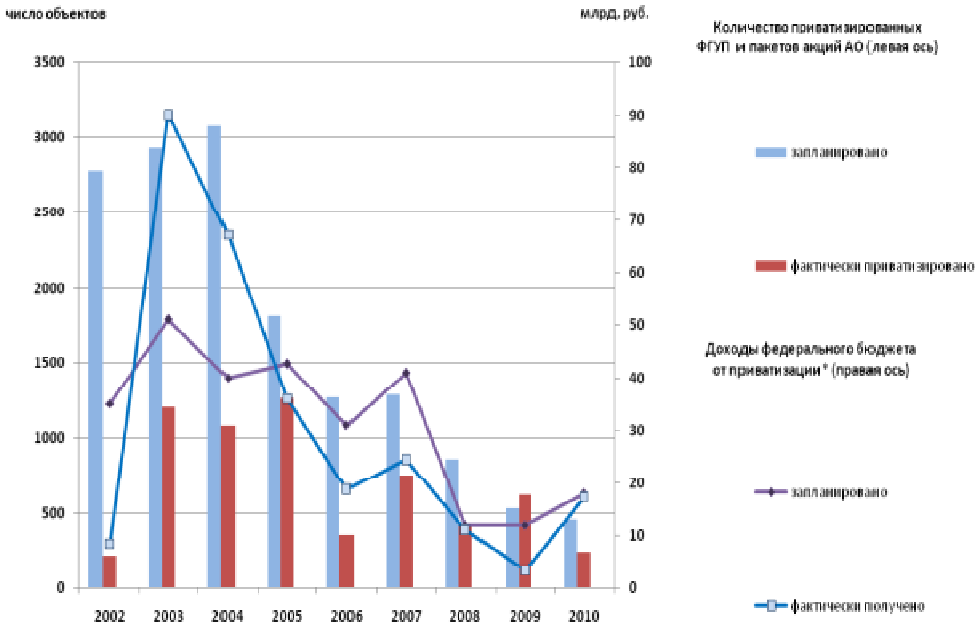
Изменение численности ФГУПов и АО с госучастием



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 госкорпорпораций. 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.

2. Основные сценарии и принципы

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 удается 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 условия 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 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.

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI века наглядно продемонстрировал, что государства, имеющие мощные рычаги воздействия на экономику, оказались, по сути, единственным действенным барьером 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 накопившихся проблем***:

- несмотря на позитивное развитие нормативно-правовой базы (1999-2011 гг.), качество управления в госсекторе незначительно отличается от уровня 1990-х гг.;
- организационно-управленческие возможности госорганов находятся в хроническом противоречии с количественными ограничениями – сохраняющимися масштабами и множественностью субъектов госсектора;
- у государства нет значимых мотиваций к развитию регулирования в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния;
- есть объективные ограничения в принципиальном повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора;
- экспансия госкомпаний и банков в другие отрасли вступает в противоречие с усилиями по сокращению участия в непрофильных бизнесах и инвестиционными потребностями основной деятельности;
- компании госсектора преимущественно ориентированы на господдержку и преференции;

- недостаточно развиты условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства;
- обостряется конфликт интересов, когда государство выступает как законодатель, регулятор и активный самостоятельный игрок (через госкомпании и банки) на рынке корпоративного контроля.

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 воздействие государства на приватизированные компании после приватизации, когда представление 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 могут 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 ввиду 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.

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.

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 создают 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

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 –

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. Таким образом, 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.

3. Предлагаемые меры

Подробнее предлагаемые меры см. в Приложении

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);
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»

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 комплексами решаемых задач, уровнем ожидаемых рисков и необходимостью проведения целого ряда подготовительных мероприятий.

Этап 1: 2012-2015 гг.: реализация текущих планов, минимальные риски и минимум радикальных решений, «чистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа

- реализация намеченных 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 директором; 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);
- 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 измерение 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);
- 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 казенные предприятия; в некоммерческие организации; в государственные учреждения, при этом должны быть определены критерии выбора того или иного варианта;
- 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.

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 конкурсности 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.

6) 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.

Глава 21. Повышение эффективности госинвестиций и госзакупок, создание федеральной контрактной системы

Основные выводы и рекомендации:

- *Законодательство не обеспечивает единой регламентации разных элементов госзаказа (формирование заявки, выбор поставщика, мониторинг заказа и его прием). 94-ФЗ постепенно утрачивает свою антикоррупционную направленность (растут внеконкурсные закупки).*
- *Проблемы госзакупок могут решаться при помощи трех различных стратегий, создание Федеральной контрактной системы, повышение эффективности бюджетных расходов, совершенствование закона о госзакупках.*
- *Предпочтительная стратегия – создание ФКС. При ее дизайне целесообразно учитывать опыт развитых стран, где такие системы уже действуют.*
- *ФКС должна обеспечивать управление всеми стадиями госзаказа – от предварительного плана до оценки эффекта проведенной закупки какое-то время спустя.*

1. Анализ ситуации, международные сопоставления, основные проблемы и риски

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 № 94-ФЗ. Закон определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления.

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 94-ФЗ, когда основным приоритетом было обеспечение максимально экономного расходования средств на фоне благоприятной экономической конъюнктуры, а также ограничение возможностей заказчиков для сдерживания коррупции.

Результатами применения 94-ФЗ стало кардинальное увеличение государственного заказа, размещаемого на внеконкурсной основе, что свидетельствует не только об исчерпании антикоррупционного потенциала текущего нормативного правого регулирования госзакупок, но и о появлении в его ключевых нормах признаков коррупциогенного законодательства.

Текущему правовому регулированию государственных и муниципальных закупок свойственны следующие проблемы:

- 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 (доминируют конкурс и аукцион);
- отсутствие законодательного закрепления института мониторинга цен, определения начальных цен контрактов;
- использование только одной модели контракта –с фиксированной ценой;

- длительность процедур открытого конкурса/аукциона;
- ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.

За 2008-2010 годы выросла доля заказа, размещенного на внеконкурсных процедурах. Это порождает условия для расширения масштабов коррупции. В большинстве случаев доминирующим 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 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).

Указанные недостатки приводят к распространению случаев поставки товаров, услуг и работ ненадлежащего качества (особенно в отношении технически сложной продукции, НИР и НИОКР), значительной доле контрактов со срывом установленных сроков поставки.

Таким образом, нормативное регулирование носит разрозненный и разнонаправленный характер. Поэтому не удается добиться ни сокращения коррупции в этой сфере, ни создания условий для поставки товаров и услуг необходимого качества.

Эти проблемы не являются специфичными для России, они распространены во многих странах. Наиболее эффективно эти проблемы решаются в рамках создания федеральной контрактной системы. В них широко применяются

- методики планирования обеспечения госнужд,
- мониторинг цен,
- библиотеки типовых контрактов,
- механизмы контроля исполнения контрактов,
- процедуры оценки результатов исполнения контрактов,
- специализированные информационные ресурсы управления контрактными системами.

Международный опыт контрактных систем

Контрактная система США – одна из старейших в мире, она создана в 1921 году. Через нее проходит 500 млрд долл. Участники ФКС – более 160 тыс. компаний. Деятельность ФКС США регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR), которые содержат более 4300

тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения госзаказа.

У ФКС США разветвленная организационно-функциональная структура, ядром которой является Офис госзаказа США. Он учрежден в 1974 году как структурное подразделение Административно-бюджетного управления США.

Основной исполнительный элемент ФКС США – контрактные офицеры в органах федеральной власти в ранге замруководителя ведомства по госзаказу. Должность контрактного офицера предусмотрена в структуре управления каждого госзаказчика.

Основные функции контрактного офицера:

- мониторинг исполнения госконтракта;
- обеспечение исполнения его положений;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение госконтракта;
- закрытие госконтракта.

Основной инструмент процесса планирования госзакупок в США – составление прогнозных планов (Preliminary Forecast Plan, Contract Management Plan). При составлении прогнозного плана менеджер собирает команду чиновников, которые в дальнейшем будут отвечать за контрактацию, юридическое сопровождение, бюджетные вопросы, техническую документацию. Уже в рамках составления предварительных заявок планы закупок должны содержать их точные стоимостные оценки, которые будут интегрированы в бюджет.

Составление и подача прогнозных планов обеспечивается специальными информационными ресурсами. В частности, функционирует федеральный портал FAAPS (Прогнозная система предварительных планов закупок).[4] Портал обеспечивает унификацию вводимых в него предварительных заявок и агрегирует их для последующего включения в предварительный план расходов бюджета. Министерства должны ввести предварительные планы закупок в базу данных FFAPS и в ней же их пересматривать и уточнять, но не реже, чем каждые 6 месяцев.

Библиотека контрактов, используемая в рамках ФКС США, насчитывает более 100 детально регламентированных видов госконтрактов.

Используются две принципиально разные экономические модели: контракты твердой цены и контракты возмещения затрат. Используются и гибридные контракты – например, «результативные» контракты (цена контракта фиксирована, но подрядчик может в добавление к ней возместить некоторые затраты), а также контракты комплексного поощрения (используется формула цены, учитывающая как минимум четыре параметра – затраты, норму прибыли, объемные и качественные характеристики поставляемого товара, сроки предоставления результата).

[4]FAAPS – Forecast Advance Acquisition Plan System.Доступен по адресуhttp://fido.gov/doc/aap/default.asp.

Цель контрактной системы Великобритании – сопровождение планирования, размещения и исполнения госконтракта на протяжении всего его жизненного цикла. Ее особенности –

- централизованный характер: специальный уполномоченный орган, подведомственный Казначейству (OGC – Office of Government Commerce) может предварительно оценивать необходимость и риски, связанные с решением отраслевого органа разместить заказ.
- «сервисный» характер контрактной системы: OGC призван оказывать отраслевым органам услуги по отбору проектов, сопровождению процесса размещения заказа, управлению контрактами.

Ключевое направление деятельности OGC – обоснование и мониторинг выполнения госконтрактов. Ключевая технология – ***схема многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения*** (OGC Gateway process). Каждый контракт рассматривается на всех этапах его жизненного цикла:

- обоснование необходимости госконтракта;
- стратегия снабжения;
- стратегия размещения;
- организационная схема исполнения;
- проекты договоров, технических заданий;
- результаты этапов исполнения госконтрактов;
- результаты исполнения госконтрактов;
- результаты эксплуатации созданных объектов.

Система мониторинга основана на такой классификации госконтрактов:

1) *Стандартные*. В их отношении применяется механизм многоступенчатой фильтрации.
2) *Крупные*. Для их мониторинга создана исчерпывающая база данных, позволяющая проводить мониторинг исполнения контракта в режиме реального времени. В год в эту категорию попадают 40-50 крупных проектов.
3) *Крупнейшие*. 15-20 крупнейших госконтрактов, мониторинг которых реализуется специально создаваемой Группой анализа хода ключевых проектов (Major Projects Review Group (MPRG). Эксперты группы привлекаются на коммерческой основе[5], функции аппарата Группы выполняет уполномоченное подразделение OGC.

Также выделяется 1-2 особо значимых госконтрактов, исполнением которых ведает само OGC. Оно же ведет электронную библиотеку типовых контрактов. Библиотека размещена на портале контрактной системы, пользователю (госзаказчику)

5 Infrastructure procurement: delivering long-term value. HM Treasury. March 2008.

предоставляются сервисы подбора типового госконтракта, включая расширенный поиск. В библиотеке больше 450 наименований контрактов.

Проблемы и риски

Не задействован инновационный потенциал госзаказа. В размещении заказа могут участвовать и побеждать поставщики с низкой квалификацией, не обладающие возможностями исполнения контракта. 94-ФЗ не ограничивает многочисленные случаи закупки товаров люкс-класса (закупка дорогостоящих товаров соответствует закону) и не обеспечивает закупки однородных товаров по сравнимым ценам. Цена на однородную продукцию может отличаться в сотни раз.

Коррупционный потенциал 94-ФЗ исчерпан: с 2006 года регистрируется кардинальное увеличение заказов, размещаемых на внеконкурсной основе. Потенциал коррупции и мошенничества на разных этапах госзаказа таков:

1) На этапе ***планирования***:
    - Завышение цен.
    - Закупка ненужных товаров, работ и услуг.
    - Закупках 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.

2. Сценарии реформирования госзакупок

Экспертная группа не пришла к единой позиции в отношении дальнейшей стратегии повышения эффективности госзакупок. Эти позиции можно свести к трем стратегиям:

1) Создание федеральной (национальной) контрактной системы.
2) Решение проблем госзаказа на базе реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов (утверждена правительством 30.06.2010).
3) Совершенствование текущих процедур 94-ФЗ.

Первую позицию отстаивали представители Минэкономразвития России, Счетной палаты РФ и НИУ ВШЭ, вторую – Минфина России, третью – ФАС России.

Стратегия создания ФКС

ФКС – совокупность норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл, объединяющий ключевые этапы выполнения госзаказа: прогнозирование поставок, формирование планов закупок, размещение заказа, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг контрактов.

Для решения этих проблем предлагается разработать и принять закон о федеральной контрактной системе, основанный на

- рассмотрении госзаказа как системы удовлетворения госнужд, включающего планирование, размещения и исполнение контрактов;
- четкой регламентации процедур определения базовых параметров госконтракта;
- формировании каталогов стандартной продукции и библиотек типовых контрактов;
- существенном расширении прав госзаказчиков по выбору способа размещения заказа и управления им;
- учете специфики предмета контракта при выборе способа размещения заказа;
- диверсификации форм контрактов;
- мониторинге и контроле результатов реализации контракта;
- повышении гибкости структурирования и управления контрактом;
- расширении полномочий заказчика по выбору способа размещения заказа;
- установлении по некоторым группам товаров предварительной квалификации потенциальных поставщиков;
- установлении системы антидемпинговых мер;
- упрощении закупок на основе института срочных госзакупок;
- расширении возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на госзаказ;

- информационном обеспечении госзаказа.

Повышение эффективности бюджетных расходов

Вторая стратегия исходит из того, что сейчас в России нет полноценного правового регулирования имущественных отношений с участием публично-правовых образований, не основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Для решения этой проблемы сторонники данной стратегии предлагают создавать комплексную контрактную систему, под которой понимают реализацию следующих мероприятий:

- выработка прогноза госзакупок, необходимых для реализации государственных функций и задач.
- создание стандартных спецификаций, типовых контрактов на отдельные виды товаров, работ и услуг (НИОКР, бюджетные инвестиции, информационные технологии, энергосбережение и т.п.),
- использование автоматизированных средств проведения заказчиками мониторинга исполнения контрактов, позволяющие им более эффективно обеспечивать решение стоящих перед ними задач,
- определение объема и структуры госунужд, в т.ч. в натуральном выражении исходя из расчетно-нормативных затрат на оказание госуслуг и выполнения функций;
- установление по наиболее крупным объектам закупок перечня товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения госнужд в очередном финансовом году и плановом периоде;
- определение начальных цен продукции для разных ее типов;
- регламентация организации контроля со стороны заказчика 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;
- использование заказчиком средств от реализации финансового обеспечения при неисполнении либо ненадлежащем исполнении контракта поставщиком;
- уменьшение заказчиком объема оплаты по контракту на сумму штрафных санкций, предъявленных к поставщику.
- перевод на контрактную основу размещение госзаданий на оказание социально значимых услуг.

Совершенствование 94-ФЗ

Третья стратегия исходит из следующего понимания проблем госзаказа:

- Чиновники закупают товары бизнес-класса (позолоченные кровати, дорогие автомобили и т.п.), что приводит к существенному увеличению расходования бюджетных средств.
- При подготовке к проведению торгов у заказчика уходит много времени на составление и утверждение технических и функциональных требований к закупаемой продукции. Зачастую эти требования приводят к снижению качества закупаемой продукции и к «затачиванию» документации под поставку, которую может осуществить конкретный производитель, что исключает конкуренцию на торгах.
- Штат заказчиков по всей стране «раздут» за счет большого числа сотрудников, занимающихся размещением заказов. В связи с отсутствием возможности сосредоточить в каждом госоргане квалифицированных специалистов, разбирающихся в требованиях к закупаемым товарам, работам и услугам, многочисленные учреждения осуществляют закупки на низком профессиональном уровне. Это приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств и снижению конкурентной среды.

Для решения этих проблем в рамках третьей стратегии предлагается

- ограничить возможность заказчиков по закупке товаров бизнес-класса,
- централизовать закупки, осуществляемые для нужд подведомственных учреждений, сконцентрировав в головных организациях технических специалистов и специалистов в сфере организации конкурентных процедур. У федеральных ведомств появится возможность более оптимального формирования лотов по закупаемой продукции.

Данное решение приведет к

- повышению качества закупаемых товаров, работ и услуг;
- сокращению количества «непрофильных» сотрудников;
- упорядочиванию процедур размещения заказов;
- экономии бюджетных средств.

Кроме того, предлагаются очередные поправки в 94-ФЗ (поправки в этот закон вносились более 25 раз):

- Для быстрого рассмотрения вопросов о расторжении контрактов при их ненадлежащем исполнении – предусмотреть упрощенную (в течение 10 дней) административную процедуру их расторжения на основании решений специальных межведомственных комиссий при ФАС с участием финансовых и правоохранительных органов власти.

- Для корректного формирования начальной цены контракта – определить в законе алгоритм действий заказчика по ее обоснованию, поручить профильным ведомствам определять ее расчет в ряде случаев.
- Ввести обязанность публичной защиты заказчиком своих бюджетных потребностей, что повысит общественный контроль. Предусмотреть возможность распределения части полученной экономии при корректности определения начальных цен на увеличение ФОТ заказчика (введение мотивации заказчика на добросовестное исполнение законодательства).
- Предусмотреть обязательность применения заказчиками санкций за нарушение исполнения обязательств по контрактам, установить в законе максимальные сроки для оплаты заказчиками качественно исполненных контрактов и ответственность за их нарушение.
- Ввести процедуру дисквалификации должностных лиц заказчиков при грубейших нарушениях (по аналогии с законом о защите конкуренции), предусмотреть специальные составы уголовной ответственности для преднамеренных действий в сфере госзаказа.
- Для исключения возможности злоупотребления предпринимателями своими правами, а также введения для предпринимателей возможности электронного обжалования действий заказчиков – установление государственной пошлины за подачу жалоб.
- Исключение запроса котировок как конкурентного, но коррупционного способа размещения заказов и замена его на уже предусмотренный 94-ФЗ короткий по срокам электронный аукцион.
- Установление законодательных требований к обеспечению контрактов (типовые формы банковских гарантий и поручительств), а также централизованной проверки поручителей по контрактам.
- Для снижения возможностей по недобросовестному исполнению контрактов – включение в Реестр недобросовестных поставщиков сведений о физическом лице, осуществляющем управление соответствующим юридическим лицом, а также введение обязанности заказчиков требовать финансовое обеспечение по всем контрактам для их качественного исполнения.

3. Меры, необходимые для реализации создания ФКС

(предпочтительный сценарий)

Подробнее предлагаемые меры см. в Приложении

Далее дана детальная проработка решений, связанных с ними затрат и издержек, необходимых для реализации предпочтительного сценария, каковым группа считает первую стратегию.

Для создания Федеральной контрактной системы необходимо движение по

четырем укрупненным направлениям:

1) Совершенствование планирования поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд.
2) Совершенствование исполнения государственных контрактов.
3) Совершенствование информационных ресурсов ФКС.
4) Организационное обеспечение ФКС.

В 2012 году предполагается

- Создание организационно-функциональной модели комплексной ФКС
- Внедрение приоритетных стандартов ФКС
- Разработка и обеспечение применения типовых государственных контрактов
- Распространение успешного опыта
- Корректировка нормативной правовой базы

В 2013-2014 годах должны быть реализованы следующие мероприятия:

- Завершение внедрения основных стандартов ФКС.
- Реализация программ внедрения ФКС в органах исполнительной власти субъектов РФ.
- Переход федеральных органов исполнительной власти на выполнение процедур ФКС с использованием ИКТ.
- Развитие форм участия гражданского общества в проведении общественного контроля над процедурами исполнения государственных контрактов.

В 2015-2020 годах должны быть реализованы следующие мероприятия:

- Развитие информационной системы мониторинга исполнения государственных контрактов.
- Распространение стандартов ФКС в отношении всего государственного заказа.

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике

Основные выводы и рекомендации:

- *В предкризисные годы бюджетное финансирование отраслей социально-культурной сферы существенно выросло, а с началом кризиса стабилизировалось. При этом не произошло сопоставимого по масштабам повышения качества услуг.*
- *Основной инструмент повышения качества услуг – развитие конкуренции за счет перехода от содержания учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг. Необходимо привлечение к оказанию государственных и муниципальных услуг негосударственных организаций и обеспечения потребителю возможности осознанного выбора поставщика услуги.*
- *Государством начата реформа по переходу на три типа государственных (муниципальных) учреждений, однако имеются угрозы свертывания реформы или её формального проведения.*
- *На основе конкретизации конституционных гарантий и обязательств государства предстоит разработать пакеты социально значимых услуг. Они должны сделать понятным населению, какие услуги и какого качества оно вправе получать за счёт бюджетных средств и нацелить учреждения на реализацию этих гарантий.*
- *Развитие сектора сдерживается низким уровнем оплаты труда его работников, что приводит в действие механизм «отрицательного отбора» кадров. Инструментом развития кадрового потенциала СГиМУ является «эффективный контракт», предусматривающий уровень оплаты труда, который позволит остановить «отрицательный отбор» в социально-культурной сфере.*
- *Для серьезного реформирования сектора расходы на него должны вырасти не менее, чем на 3,1% ВВП;*
- *На основе постоянного мониторинга качества работы учреждений должны проводиться мероприятия по присоединению «слабых» учреждений к более «сильным».*
- *Для привлечения к оказанию услуг негосударственных организаций предлагается создать эффективный механизм бюджетного финансирования НКО и снять необоснованные ограничения на деятельность коммерческих организаций в социальной сфере.*

1. Анализ ситуации, основные проблемы

С выходом Закона №83-ФЗ к бюджетному сектору относятся только казенные учреждения, поэтому применительно к задачам экспертной группы более точно говорить о секторе государственных и муниципальных учреждений (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%.

Работы по реформированию СГиМУ не должны замыкаться внутри этого сектора. Оказанием населению социально значимых услуг могут заниматься, а в развитых странах весьма успешно занимаются, не только государственные учреждения, но и организации других секторов экономики, прежде всего частные некоммерческие организации (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.

Основные вызовы и проблемы развития СГиМУ

В настоящее время СГиМУ сталкивается в своем развитиями со следующими вызовами и проблемами:

1) **демографические**

- демографический спад (снижается нагрузка – прежде всего на систему профессионального образования, что приводит к изменению модели его функционирования с переносом внимания на качество услуг);
- старение населения (существенно возрастает нагрузка на системы здравоохранения и социального обслуживания);

2) **экономические**

- бюджетные расходы на социально-культурную сферу не могут быть значительно увеличены без риска для стабильности финансовой системы;
- низкая эффективность деятельности учреждений;
- «отрицательный отбор» работников СГиМУ, вызванный неконкурентоспособностью сектора на рынке труда;

3) **социальные (проблемы потребителей услуг)**

- рост дифференциации (по разнообразию услуг, их качеству и доступности) потребностей социальных групп населения;
- неудовлетворенность потребителей качеством и доступностью услуг;
- недоверие населения к реформам в социально-культурной сфере;

4) управленческие

- острая нехватка квалифицированных управленческих кадров;
- отсутствие межрегиональной, межмуниципальной и межотраслевой координации деятельности в бюджетном секторе.

Государственная политика

В предкризисные годы наблюдался существенный 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. В период кризиса произошла стабилизация и даже некоторое сокращение бюджетных расходов на данную сферу. В частности доля расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурную сферу в ВВП уменьшилась с 14,1% в 2009 году до 12,5 % в 2010 году.

Одновременно проводился и проводится в настоящее время ряд крупных мероприятий по модернизации СГиМУ. Он включает, в частности, 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 (ГЧП) в социально-культурной сфере, в частности, создание фондов целевого капитала и др.

В настоящее время проводятся мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ, касающиеся всех без исключения государственных и муниципальных учреждений, затрагивающие интересы каждого жителя России.

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 Россия заняла по данным ПРООН 65 место среди 169 стран. При этом по совокупному индексу развития образования она находилась на 41 месте, а по показателям здоровья населения – на 122-ом.

Цели и основные направления реформирования СГиМУ

Главным на предстоящую перспективу является существенное повышение качества и доступности социально значимых услуг, увеличение их разнообразия, оптимизация использования ресурсов социально-культурной сферы.

Исходя из этого, целью реформирования СГиМУ является создание к 2020 году современной и эффективно функционирующей системы оказания населению социально значимых услуг.

Данная система должна включать государственные и муниципальные учреждения, а также негосударственные некоммерческие и коммерческие организации, обеспечивать выполнение конституционных гарантий и социальных обязательств государства по объему, качеству и доступности (социальной и территориальной) указанных услуг, а также удовлетворять платежеспособный спрос населения на социально значимые услуги.
Основным инструментом достижения поставленной цели на предстоящую перспективу является развитие конкуренции в социальной сфере за счет:

- перехода от содержания учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг;
- привлечения к оказанию государственных и муниципальных услуг негосударственных организаций;
- обеспечения потребителю возможности осознанного выбора поставщика услуги.

В качестве основных направлений реформирования СГиМУ выделяются:

3) продолжение и развитие реформы по реструктуризации СГиМУ, переходу к трем типам государственных и муниципальных учреждений;
4) развитие и совершенствование сети государственных и муниципальных учреждений;
5) развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников сектора государственных и муниципальных учреждений;
6) развитие в сфере предоставления социально значимых услуг трехсекторной модели (открытая социально-культурная сфера: конкуренция по качеству и развитие ГЧП).

В настоящее время проводится подготовительная работа к полномасштабной 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 продолжить. Вместе с тем предстоит принять ряд решений принципиального характера, по сути определяющие судьбу реформы, предусмотрев внесение соответствующих изменений в законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений.

Основные угрозы:

1) свертывание реформы, проявляющееся, прежде всего, в снижении экономической самостоятельности автономных учреждений;
2) формальное проведение реформы (она, по сути, может свестись к «смене вывесок»), в том числе из-за отсутствия достаточно чётких критериев выбора типа учреждения, незначительности различий между автономным и «новым» бюджетным учреждениями.

2. Меры по реализации основных направлений реформирования СГиМУ

Полный перечень предлагаемых мер см. в Приложении

Продолжение и развитие реформы по реструктуризации СГиМУ, переходу к трем типам государственных и муниципальных учреждений

Предлагается внести изменения в законодательство, регулирующее вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений, в том числе предусматривающие отмену регламентации порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения его учредителем, предоставление автономным и, возможно, бюджетным учреждениям права переноса расходования оставшихся на конец года бюджетных средств на следующий год, установление критериев отнесения учреждений к определенному типу (при возможном уточнении их прав и обязанностей).

Следует также рассмотреть вопрос о целесообразности предоставления автономным учреждениям 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» для регионов и муниципалитетов для принуждения учреждений к его использованию.

Переход от содержания учреждений к финансированию услуг резко повышает требования к формированию нормативов их финансового обеспечения. Сегодня, нередко, такие нормативы носят индивидуальный характер. Однако индивидуализация нормативов приведет либо к сохранению статус-кво, либо к росту непрозрачности в распределении бюджетных средств. В этой связи предлагается внести изменение в Закон № 83-ФЗ, устанавливающее временной график перехода на нормативы, удовлетворяющие определенным требованиям. Ключевой вопрос – дифференциация нормативов. Необходимо учитывать региональные особенности, включая особенности рынков труда, и условия реальной конкуренции учреждений (в пределах населенного пункта, региона, страны, конкуренция с зарубежными лидерами соответствующих отраслей).

Может быть предложен следующий временной график:

1) введение нормативов, во многих случаях имеющих индивидуальный характер; отдельное финансирование содержания имущества бюджетных и автономных учреждений (соответствующие расходы не включаются в нормативы) – до 2013 года;
2) переход на дифференцированные нормативы финансирования услуг при сохранении отдельного финансирования содержания имущества бюджетных и автономных учреждений – до 2014 года;
3) включение в нормативы затрат на содержание имущества учреждений – после 2015 года.

Еще одна угроза связана с децентрализацией формирования перечней услуг, оказываемых в рамках основной деятельности учреждений. Она может поставить под вопрос полноценную реализацию социальных гарантий и обязательств государства на

всей территории России. В этой связи предлагается внести изменения в Закон № 83-ФЗ, предусматривающие обязанности федеральных органов исполнительной власти по установлению соответствующих отраслевых (базовых) перечней применительно не только к услугам федеральных учреждений, но и учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципалитетов.

В законодательстве, регулирующем вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений, имеются несоответствия и пробелы, носящие принципиальный характер. Так, в порядке финансирования учредителем «нового» бюджетного и автономного учреждений имеются несоответствия между БК РФ, с одной стороны, и федеральными законами «О некоммерческих организациях» и «Об автономных учреждениях», с другой. Первым предусмотрено выделение субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с выполнением государственного (муниципального) задания, вторыми – выделение субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания. Законодательством не обеспечивается равенство «новых» бюджетных и автономных учреждений при их участиях в конкурсах на получение государственного (муниципального) контракта.

Таким образом, в качестве мер по продолжению начатых реформ предлагается внести в федеральное законодательство, регулирующее вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений, изменения в части:

- обеспечения самостоятельности автономных учреждений;
- установления критериев выбора типа учреждения (для автономных учреждений основной критерий – наличие конкурентной среды; ограничения – наличие управленческого и экономического потенциала);
- установления графика перехода к дифференцированным нормативам финансирования услуг;
- формирования на федеральном уровне перечней услуг, применяемых для учреждений всех уровней.
- предусматривающие устранение имеющихся несоответствий и пробелов.

Реформа СГиМУ нуждается в дальнейшем развитии. В перспективе предлагается обеспечить правовые условия объединения ресурсов Федерации, регионов, муниципалитетов и бизнеса при создании некоммерческих организаций особой формы (реализация принципа многоучредительства), возможно, путем преобразования отдельных автономных учреждений.

На основе конкретизации конституционных гарантий и социальных обязательств государства предстоит разработать пакеты социально значимых услуг. Эти пакеты должны быть достаточно детальными, чтобы, с одной стороны, сделать понятным населению, какие услуги и какого качества оно вправе получать за счёт бюджетных средств и, с другой – через перечни государственных (муниципальных) услуг нацелить учреждения на реализацию этих гарантий и обязательств.

Предлагаются следующие меры по развитию реформ:

- разработать и принять федеральный закон, регулирующий создание и деятельность корпоративных некоммерческих организаций с государственным (муниципальным) участием;
- сформировать и включить в законодательство пакеты социально значимых услуг.

Развитие и совершенствование сетей учреждений

Вследствие объективных причин, таких, как депопуляция значительной части территории страны, мелкоселенность, поляризация населенных пунктов по числу жителей развитие сети государственных и муниципальных учреждений должно носить постоянный характер.

Эффективным способом повышения качества услуг является организация совместного социально-культурного пространства и сетевого взаимодействия учреждений. Однако обеспечение такого взаимодействия учреждений, находящихся в ведении различных муниципальных образований или муниципального образования и субъекта РФ, наталкивается на сложности, связанные с нормами федерального законодательства.

Возможным способом повышения эффективности деятельности учреждений является переход к территориально-отраслевому принципу управления социально-культурной сферой, объединение учреждений разных отраслей в одно интегрированное учреждение.

Ускорение процессов реструктуризации сети и объединения учреждений разных отраслей на уровне субъектов РФ и муниципалитетов может стимулироваться посредством реализации федеральных проектов, аналогичных комплексному проекту развития образования, проекту «школьный автобус».

Необходимо осуществлять постоянный мониторинг качества работы учреждений. На его основе должны, в том числе, проводиться мероприятия по:

- присоединению «слабых» учреждений к более «сильным» и на этой основе повышению качества оказания государственных (муниципальных) услуг;
- санация учреждений (смена управленческой команды, укрепление материально-технической базы и кадрового потенциала);
- ликвидации учреждений с низкими показателями качества при условии наличия у населения реальной возможности пользоваться более качественными услугами другого учреждения.

При этом актуальным сегодня, прежде всего, для сферы образования, является выявление учреждений, оказывающих услуги крайне низкого качества, то есть по сути «псевдоуслуги».

В рамках данного направления предлагается:

- внесение изменений в федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации в части уточнения полномочий уровней госвласти и местного самоуправления, направленных на создание условий полноценного сетевого взаимодействия учреждений;

- разработка федеральных программ (разделов ФЦП), стимулирующих совершенствование сети на уровне субъектов РФ и муниципалитетов;
- сопряжение норм законодательства об образовании, здравоохранении, культуре, спорте и социальном обслуживании для обеспечения возможности интеграции учреждений различных секторов социальной сферы;
- разработка и введение в действие информационной системы, содержащей актуальную информацию об имущественных комплексах СГиМУ федерального, регионального и муниципального уровней; реализация принципов «Имущественного казначейства» по осуществлению и контролю сделок с государственным и муниципальным имуществом.

Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников СГиМУ

Развитие СГиМУ сдерживается низким уровнем оплаты труда его работников, что приводит в действие механизм «отрицательного отбора» кадров.

Происходивший в последние годы рост бюджетного финансирования СГиМУ не привел к кардинальному повышению уровня заработной платы его работников, конкурентоспособности отраслей социально-культурной сферы на рынке труда. Так по данным Росстата, среднемесячная заработная плата работников образования в 2010 г. составила 62% от заработной платы по экономике, работников здравоохранения и предоставления социальных услуг – 69%, работников культуры и спорта – 76%.

Инструментом развития кадрового потенциала СГиМУ является «эффективный контракт», предусматривающий такой уровень оплаты труда, который позволит остановить «отрицательный отбор» в социально-культурной сфере, привлечет в неё креативных работников. При определении этого уровня требуется учитывать особенности территориальных рынков труда. В рамках эффективного контракта важно создать систему, когда тот, кто напряженно и результативно трудится, находится в лучшем положении по сравнению с менее добросовестными и 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 ориентировочно на 2,5% ВВП.

Качество услуг учреждений во многом определяется квалификацией управленческих кадров, которую необходимо кардинально повысить.

В рамках данного направления предлагаются следующие меры:

- переход на «эффективный контракт» в отраслях социально-культурной сферы до конца 2015 года;
- создание магистратур по подготовке специалистов по управлению госучреждениями в ВУЗах России;

- осуществление переподготовки и повышения квалификации 60% современной численности административно-управленческого персонала отраслей социально-культурной сферы до конца 2015 года;
- внесение изменений в законодательство по оплате труда, связанных с особенностями автономных учреждений и «новых» бюджетных учреждений;
- расширение образовательного кредитования (прежде всего сопутствующего – обеспечивающего аренду жилья и т.д.) с запуском механизма государственного субсидирования возврата образовательного кредита при условии отработки выпускником установленного срока в определенном учреждении.

Развитие в сфере предоставления социально значимых услуг трехсекторной модели (открытая социально-культурная сфера: конкуренция по качеству и развитие ГЧП)

Формирование эффективной модели предоставления социально-значимых услуг предполагает развитие конкуренции в социально-культурной сфере, в том числе путем привлечения к оказанию государственных и муниципальных услуг негосударственных, прежде всего некоммерческих организаций, предоставление потребителю широких возможностей по осознанному выбору их поставщика, расширение государственно-частного партнерства.

Расширение участия НКО в предоставлении государственных и муниципальных услуг, рост поддержки таких организаций со стороны государства и частных лиц во многом сдерживается несовершенством законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО. Необходимы системные изменения соответствующих положений гражданского законодательства, предусматривающие, в том числе радикальное сокращение числа форм НКО при установлении их закрытого перечня. Однако подготовка и реализация таких изменений потребует длительного времени. Предлагается более «мягкое» решение – введение федеральным законом, наряду с существующими, новой формы НКО («Некоммерческого общества»), которая в силу в силу требований к ней, установленных законом, пользовалась бы доверием и преимущественной поддержкой государства и широкой общественности.

Развитие институтов государственно-частного партнерства и благотворительности сдерживается отсутствием системности в установлении налоговых льгот. Целесообразно предоставлять льготы, в первую очередь, жертвователям. Для развития механизма целевого капитала важно расширить также возможные формы пожертвований по поддержке эндаументов (в настоящее время предусмотрена только денежная форма).

Также является актуальной проблема эффективного распределения бюджетных средств при предоставлении услуг населению. Необходимо обеспечить оптимизацию использования следующих финансовых механизмов:

- предоставления субсидий юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями – производителям товаров, работ, услуг;

- предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями.

Правила отбора негосударственных некоммерческих организаций должны обеспечивать максимально публичные и общественно одобряемые результаты распределения субсидий. Для этого необходимо принятие отдельного федерального закона, который бы регулировал вопросы распределения субсидий между частными НКО (Закон «О государственном (муниципальном) гранте»).

При предоставлении однородных по своему составу услуг учреждениями и негосударственными организациями необходимо обеспечить равные экономические возможности. Должны быть сняты необоснованные ограничения на деятельность коммерческих организаций в социальной сфере (в частности в сфере образования).

Социальный характер деятельности при оказании социально значимых услуг не позволяет полагаться только на формальные показатели отчетности – следует переходить к содержательной оценке качества работы, что требует обеспечения её прозрачности для потребителей услуг, профессионального сообщества и широкой общественности. Необходимо задействовать разнообразные инструменты, в том числе: создание общественных органов управления, публикации сведений об учреждениях и негосударственных организациях в открытом доступе, а также их рейтингов, разрабатываемых на основе оценок потребителей и профессиональных сообществ. Потребителю должна быть предоставлена возможность получить всю информацию, необходимую для осознанного выбора места, где он может получить нужную ему услугу.

В рамках направления предлагаются следующие меры по развитию трехсекторной модели:

- разработка и принятие закона «О некоммерческом обществе»;
- разработка и принятие закона «О государственном (муниципальном) гранте»;
- разработка и принятие законов по отмене необоснованных ограничений для негосударственных организаций по оказанию бюджетных услуг;
- разработка и принятие законов, нормативных правовых актов по запрету закрепления определенного контингента за конкретным учреждением, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами.

Сценарии развития бюджетного сектора

Повышение качества и доступности социально значимых услуг в значительной степени определяются увеличением объёма финансирования СГиМУ. В соответствии с этим экспертной группой разработаны три сценария: инерционный, модернизационный и ресурсно-модернизационный.

По мнению экспертной группы, наиболее вероятным является модернизационный сценарий, а наиболее предпочтительным – ресурсно-модернизационный сценарий.

Таблица 12

Инерционный сценарий	**Модернизационный сценарий**	**Ресурсно-модернизационный сценарий**
Доля бюджетных расходов на социально-культурную сферу: с 12,5% ВВП в 2010 г. до 14,5% в 2020 г. с учётом текущего повышения заработной платы в СГиМУ **(суммарный рост финансирования СГиМУ из консолидированного бюджета до 2020 г.: на 2,0%)**	Доля бюджетных расходов : с 12,5% ВВП в 2010 г. до 15,6% в 2020 г. **(суммарный рост финансирования СГиМУ из консолидированного бюджета до 2020 г.: на 3,1%)**	Доля бюджетных расходов : с 12,5% ВВП в 2010 г. до 16,4% в 2020 г. **(суммарный рост финансирования СГиМУ из консолидированного бюджета до 2020 г.: на 3,9%)**
Продолжение реализации уже запущенных институциональных преобразований, прежде всего, реализация закона 83-ФЗ. Переход к новым типам учреждений будет проведен достаточно формально, доля автономных учреждений останется незначительной, в том числе и 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). Будет продолжено	Продолжится реализация закона 83-ФЗ. Наиболее существенный рост доли расходов – на 2,5% – произойдет до 2015 г., с тем, чтобы обеспечить рост заработной платы до уровня «эффективного контракта», переломить тенденцию «отрицательного отбора» кадров и стимулировать улучшение качественного состава работников СГиМУ. Существенные бюджетные средства будут направлены на повышение квалификации и переподготовку АУП. Это повлечет за собой переход значительной части учреждений в АУ (на федеральном уровне доля АУ в общем числе государственных и муниципальных учреждений составит не менее 40% в 2020 г.) и рост	Рост бюджетного финансирования позволит существенно улучшить кадровую ситуацию в СГиМУ, укрепить материально-техническую базу и обеспечить переход к современным технологиям оказания социально-значимых услуг. Улучшение управления обеспечит повышение эффективности бюджетных расходов в государственных и муниципальных учреждениях. Доля АУ в общем числе указанных учреждений превысит 50%, в том числе на федеральном уровне составит 65-75%. Сфера станет значительно более открытой для участия в ней НКО и коммерческих

Инерционный сценарий	Модернизационный сценарий	Ресурсно-модернизационный сценарий
финансирование по Приоритетным национальным проектам «Образование» и «Здравоохранение».	эффективности использования бюджетных средств.	организаций.
Зарплата в СГиМУ к средней по экономике 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 это не предотвратит «отрицательный отбор»	Зарплата в СГиМУ на уровне «эффективного контракта» (+2,5% ВВП)	Зарплата в СГиМУ на уровне «эффективного контракта» (+2,5% ВВП)
Качество социально услуг снизится, прежде всего для социально незащищенных групп	Качество социально значимых услуг повысится («эффективный контракт»). Увеличение разнообразия услуг (в т.ч. за счёт НГО) Качество услуг – на уровне передовых стран Восточной Европы	Существенное повышение качества услуг, расширение доступа к качественным услугам социально незащищенных групп населения. Увеличение разнообразия услуг (в т.ч. за счёт НГО) Качество услуг достигнет среднего уровня по странам ЕС
Расходы на поддержку НКО из консолидированного бюджета: без изменений	Расходы на поддержку НКО из консолидированного бюджета: рост до 3% расходов	Расходы на поддержку НКО из консолидированного бюджета: рост до 10% расходов

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 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 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 самостоятельности городов, их превращения в городские округа.*

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 соответствии с федеральным, ужесточена регламентация местного самоуправления.

Эти преобразования во многом были оправданы, хотя уже в их рамках ограничение автономии субнациональных органов власти во многих случаях было чрезмерным. Однако в результате

- 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 трансакционным 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 связки 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, нанимаемого 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 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 националистических, 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
    - 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.

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 со стороны населения и, тем самым, определяют темпы проведения комплекса всех других реформ.

Радикально-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает, что в политической сфере единовременно:

- 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;
- больший 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, то 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, 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 неквалифицированной 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 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

Подробный список мер см. в Приложении

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 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, отнесенным 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

- стимулирование добровольных объединений субъектов федерации для решения задач стратегического развития.

Регулирование разграничения полномочий и финансовых ресурсов

1 этап.

1) Базово существующее **разграничение полномочий** сохраняется[6]. В него вносятся следующие изменения:

    - передача региональным органам власти с федерального уровня делегированных полномочий, исполняемых на постоянной основе, в качестве собственных;
    - передача с муниципального на региональный уровень власти вопросов муниципального здравоохранения;
    - закрепление за уровнем местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер поддержания правопорядка;
    - возможно – разделение вопросов местного значения на обязательные и добровольные.

[6] 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.

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 большей 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;
- за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, частично – налог на бизнес-недвижимость (механизмы регулирования налогов на жилую и бизнес недвижимость представлены в таблице);
- расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость, 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 самообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил самообложения.

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.

Предлагаемый механизм введения налога на недвижимость

Налог на жилую недвижимость	***Налог на бизнес-недвижимость***

• Местный • Введение добровольно, возможно сохранение раздельного обложения земли и имущества • Метод оценки налоговой базы выбирается ОМСУ самостоятельно из «меню», закрепленного в федеральном законодательстве (от примитивных до сложных методов) • Ставка налога устанавливается ОМСУ самостоятельно, без ограничений (распространяется и на раздельное обложение земли и имущества)	• Два налога: региональный и местный • Введение обязательно • Оценка налоговой базы – на федеральном уровне либо на региональном уровне по единообразной федеральной методике • Совокупная налоговая ставка, максимальная ставка регионального налога, максимальная ставка местного налога регулируются на федеральном уровне • Региональным органам власти дается право увеличивать максимальную ставку местного налога за счет снижения ставки регионального

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 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 (варианты – 90%, 80% среднероссийского уровня).
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 – поддержкой крупных агломераций, содействием свертыванию системы расселения на периферии.

- 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 трансферта и централизация НДПИ на природные алмазы. Однако подобные меры противоречат общему вектору движения в направлении децентрализации.

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

Основные меры пространственной политики реализуются в рамках регулирования местного самоуправления и межбюджетных отношений. К собственно мерам пространственной политики можно отнести следующие:

- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны в рамках основной полосы расселения при принятии решений о развитии транспортной инфраструктуры;
- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны при формировании транспортных тарифов;
- разработка программы возрождения малой авиации в труднодоступных территориях, за пределами основной полосы расселения.

«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 10 и 13)

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: семьи 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 12)

Сценарий **структурных преобразований** в сфере здравоохранения нацелен на повышение уровня России по показателю «продолжительность жизни, скорректированной 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 обеспечения 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, превращение 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, позволяющее 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 года, 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 развитии справедливой конкуренции на рынке связи;
- Снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- Ликвидации «цифрового неравенства» и обеспечение 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 годов 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 мультпликативном 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 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
	ИТОГО (минимальная оценка)[7]	**679.1**	**697.6**	**595.1**

[7] При рассмотрении учитывались лишь наиболее крупные траты.

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 протяжение 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 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 трехлетки, 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. комменатрии 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 повышение 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 (самоокупаемости). 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 10000 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» (23960 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 эффективности 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

	мин.экономия		**макс.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	10586,8	1,78%	11374,7	1,91%
2050	16127,5	1,58%	18272,5	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 11)

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.

Приложение. Основные предлагаемые меры, сроки их реализации, оценка бюджетных последствий

Состав предлагаемых мер инновационной политики

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012	2013/14	2020
Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики				
Стимулирование инновационной деятельности предприятий	Формирование комплексных налогового и таможенного режимов, направленных на стимулирование инновационной деятельности предприятий	+	+	+
	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	+	+	+
	Механизмы «принуждения» к инновациям (программы инновационного развития компаний с государственным участием, инновационные технические регламенты и стандарты)	+	+	+
	Ускоренная амортизация нематериальных активов (при постановке их на учет по рыночной стоимости)	-	+	+
Усиление инновационной ориентации госзакупок	Введение критерия инновационности при формировании госзаказа и отборе исполнителей	+	+	+
	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	Гранты для малых и средних инновационных предприятий	+	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012	2013/14	2020
малого инновационного бизнеса	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) – мониторинг и актуализация перечня технологий для беспошлинного ввоза; администрирование, таможенный режим, государственные гарантии и налоговые льготы	+	+	+
	Обеспечение роста уровня локализации производств и расширения сети местных поставщиков	-	+	+
	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	-	+	+
	Содействие привлечению зарубежных «брэндовых» 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)	-	-	+
	Долгосрочные программы субсидирования создания высокотехнологичных производств (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями) с условием 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	-	-	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012	2013/14	2020
	инновационной направленности			
	Формирование и финансирование на принципах частно-государственного партнерства масштабных научно-технологических проектов общегосударственного значения	-	+	+
Усиление эффектов инновационной политики				
Повышение эффективности использования ресурсов	Обязательный технологический аудит инвестиционных 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	-	-	+
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	-	+	+
	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-	-	+	+

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012	2013/14	2020
	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 обязательной системы 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 выращивания конкурентоспособных научных коллективов на перспективных направлениях	-	+	+
	Поддержка программ развития национальных исследовательских университетов	+	+	+
	Сплошной технологический аудит отраслевых НИИ и КБ с госучастием	-	+	+
	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 МЕГА-науки, 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	-	+	+
	Развитие системы государственных фондов поддержки науки и повышение их доли в расходах бюджета на гражданскую науку до 10% (2012), 15 % (2015), 20% (2020)	+	+	+
	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.)	+	-	-

Направление политики	Предлагаемые меры	Сроки реализации		
		2012	2013/14	2020
	Формирование эффективного режима прав на результаты интеллектуальной деятельности	+	+	+
Реализация социальных функций инноваций				
Развитие человеческого капитала инновационной сферы	Программы развития научно-технического творчества и инновационного предпринимательства молодежи	+	+	+
	Программы дополнительного образования школьников, в т.ч. по развитию естественнонаучных 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 класса	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; 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; 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	*1. Налог на добавленную стоимость (НДС, Ст.149 НК РФ):* Выпадающие доходы: 2009 г.– 49.7 млрд руб.(п.2 Ст.262); 2010 г. – 57.8 млрд руб. *2. Налог на прибыль(п.2 Ст.262 НК РФ):* Выпадающие доходы: 2009 г.– 50.7 млн. руб.; 2010 г. – 160 млн. руб.	Выпадающие доходы *(НДС+ налог на прибыль):* • 2015 г. – 100 млрд руб. • 2020 г. – 180 млрд руб.
Создание сети центров открытых инноваций в ключевых секторах (софинансирование расходов компаний на доконкурентные ИР)	• 2013–2015 гг.: 3 пилотных центра х 500 млн. руб. в год • 2015–2020 гг.: 5 центров (3 + 2 новых) х 500 млн. руб. в год	• 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	2015 / 2020 • Число вузов: не более 50 / не более 50 • Число проектов (трехлетних): не более 80 / не более 70 • Средний размер (млн. руб. в год на 1 проект): не менее 100 / не менее 200	• 2015 г. – 8 млрд руб. • 2020 г. – 15 млрд руб.
Программа популяризации научной и инновационной деятельности (продвижение «историй успеха» и т.д.)	Расходы на популяризацию науки и высоких технологий в СМИ и сети Интернет (ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» – 370 млн. руб.)	• 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. естественнонаучного)	Поддержка научно-технического творчества талантливой учащейся молодежи в ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» – 1.6 млрд руб.	• 2012 г. – 1.5 млрд руб. • 2015 г. – 3 млрд руб. • 2020 г. – 4.5 млрд руб.
Программа стажировок молодых исследователей и инженеров в ведущих	• 2013 г. – 500 чел. (полгода)*	• 2013 г. – 700 млн. руб.

зарубежных центрах и компаниях	• 2015 г. – 1000 чел. (год) + 1000 чел (полгода) • 2020 г. – 1000 чел. (год) + 1000 чел (полгода) *) «Цена» стажировок (ЕС, 7РП) – 65-75 тыс. евро в год на 1 исследователя	• 2015 г. – 2.8 млрд руб. • 2020 г. – 2.8 млрд руб.
Создание сети центров превосходства и выращивание конкурентоспособных научных коллективов на приоритетных направлениях	• 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)	• 2016–2020 гг.: 5 млрд руб. • 2014–2020 гг.: 5 млрд руб. 2012–2020 гг.: 3 млрд руб.
Масштабирование деятельности фондов поддержки науки (РФФИ, РГНФ, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере)	Доля фондов в бюджетных расходах на гражданскую науку: • 2012 – 10%; 2015 – 15% и 2020 – 20% Оценки ассигнований федерального бюджета на гражданскую науку (млрд руб.): • 2012 – 275.8; 2015 – 350.3 и 2020 г.– 474.6	• 2012 – 27.6 млрд руб. • 2015 – 52.6 млрд руб. • 2020 – 9- 4.9 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	Действующее законодательство о государственных закупках в принципе подразумевает рост конкуренции, однако нормой остаются массовые нарушения закупочной процедуры Целесообразно: – 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	Обеспечение нормальной доходности проектов, дающих сверхприбыль (изъятие части ресурсной ренты); подавление рентных и коррупционных механизмов функционирования бизнеса Качественное удорожание квалифицированной рабочей силы (в 1.5-2 раза), включая увеличение зарплаты бюджетников Введение обязательной процедуры проверки проектов нормативных правовых актов на наличие ограничивающих конкуренцию норм 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 Введение практики антидемпинговых расследований для защиты интересов отечественных производителей от недобросовестной конкуренции со стороны зарубежных компаний
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 институтов; поддержка небольшого числа проектов с замещением – по мере продвижения к

	созданию конечных образцов – государственного финансирования частным Создание малых и средних технологических компаний, стартапов, в том числе ориентированных на удовлетворение спроса крупных корпораций («американская» модель) Усиление ответственности менеджеров и собственников (в случае получения компаниями государственной поддержки) за сокрытие прибыли, необоснованный отказ от инвестиций, вывод активов за рубеж 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.)
Модернизация системы образования (в первую очередь естественнонаучного и профессионального), укрепления инженерных школ, среднего профессионального образования и профессиональной ориентации	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). Развитие в рамках программ (стандартов) среднего и высшего образования креативных форм деятельности, обеспечивающих решение творческих задач в области науки и технологий Стимулирование интеграции учебного и научного (инженерного) процессов в вузах Поддержка квалифицированного труда (рабочих и инженеров), включая содействие созданию их профессиональных объединений Развитие отраслевых систем ипотеки и жилищных программ, в том числе обеспечения съемным служебным жильем ведущих специалистов Поддержка институтов, обеспечивающих всеобщую доступность качественного образования, включая высшее (отбор через олимпиады, кружки, профильные школы при вузах и др.)
Модернизация финансовых институтов	Целенаправленное выращивание особых сегментов внутреннего долгового рынка, содействующих расшивке «узких мест» финансового сектора и более эффективному использованию его внутренней ресурсной базы за счет развития: – 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	Обеспечение «договороспособности» российских компаний на мировом рынке и внутри страны через

гражданского общества	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 бизнесов 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

Меры, необходимых для реализации сценариев

Наименование проблемы	Перечень мер	Период			Оценка бюджетных последствий
		2012 г.	2013–2014 гг.	2015–2020 гг.	
1. Отход от бюджетных правил	Принятие нового бюджетного правила, состоящего из следующий компонент: 1. Расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть 2. Финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величиной чистых заимствований и предельного размера государственного долга 4. Конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема) и Фонд национального благосостояния	+	+	+	Принятие нового бюджетного правила позволит ограничить дефицит федерального бюджета в 2012-2020 годах в пределах 2% ВВП (структурный дефицит – 2,5% ВВП), при этом объем государственного долга в 2020 году достигнет предельного значения 25% ВВП, будет накоплен целевой размер Резервного фонда РФ – 6% ВВП. Фонд национального благосостояния будет пополняться только в 2020 году и сократится с 4,8% ВВП до 3,3% ВВП. Бюджет расширенного правительства в 2012-2020 годах будет преимущественно сбалансирован с учетом доходов от приватизации государственного имущества.
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).	+	+	+	Рост объема государственного долга с 11% в 2011 году до примерно до 25% 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 гг.
	2. Реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях (см. материалы профильной Экспертной группы)	+	+	+	Реализация масштабной программы приватизации (по предложениям профильной Экспертной группы) позволит обеспечить доходы на уровне 0,5% ВВП в год

		Период			
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 п.п. ВВП. Децентрализация налоговой системы приводит к повышению доли доходов региональных и местных бюджетов в общем бюджете расширенного правительства с 30% до 35%.
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 плану 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 призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу	+	+	+	Сокращение данной статьи бюджетных расходов на 0,5% ВВП (с 2,9% до 2,4%)
	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	+	+	+	Совокупный эффект от предлагаемых мер: сокращение расходов бюджета расширенного правительства на 2,1% ВВП (с 7,7% до 5,6%),

		Период			
	расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь – на дорожное строительство в соответствии с предложениями профильной Экспертной группы – до 2% ВВП)				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 внебюджет6ных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными Экспертными группами «Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и преодоление бедности»	+	+	+	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
	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) к 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
	2.Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалюной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутридневных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора	+	+		

		Период			
	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	+	+		положительном диапазоне. Повышение доверия российских экономических агентов к рублю, выполнение рублем части функций региональной резервной валюты. Повышение уровня монетизации ВВП России до 80-100%
	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 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 каптала, 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			+	

		Период			
	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	+	+	+	

Налоговая политика

Меры по реализации оптимального сценария

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013–2014 гг.	2015–2020 гг.	
1. Зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых рынков	1. Индексация ставки НДПИ 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 НДПИ и экспортной пошлине для новых месторождений. 2. Введение налога на дополнительный доход для новых месторождений с сохранением на таких месторождениях НДПИ с понижающим			+	Совокупный эффект по данным мерам с учетом повышения доли нефти с новых месторождений в общем объеме добычи и эксперта

		Период реализации			
	коэффициентом 0,2.				нефти оценивается нами как снижение поступлений по НДПИ и экспортной пошлине на 2-2,5% 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
	5. Реформирование специальных налоговых режимов для малого бизнеса:				
	а) Введение правил идентификации налогоплательщиков, учитывающими их возможную аффилированность		+		

		Период реализации			
	б) Механизм вмененного налогообложения исключительно для микропредприятий (с 1–5 наемными работниками), оказывающих услуги населению		+		доходы около 0,1% ВВП
	в) Переход от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки			+	
	6. 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 привлечении к ответственности	+			

		Период реализации			
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)		+		

Реформа пенсионной системы

Предлагаемые меры и их бюджетные последствия

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер (см. таблицу ниже)
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 гг.	
Параметрические реформы пенсионной системы	Повышение требований к минимальному стажу (с 5 до 15/20 лет)	Разработка законодательной и нормативной базы	Разработка законодательной и нормативной базы	Начало реализации	Минимальная экономия средств федерального бюджета: До 15 лет: 45,41 млрд руб. (0,03% ВВП) к 2020 году, 985,56 млрд руб. (0,1% ВВП) к 2050 году; До 20 лет – 45,41 млрд руб. (0,03% ВВП) к 2020 году, 1379,78 млрд руб. (0,13% ВВП) к 2050 году;
	Сокращение тарифов отчислений в пенсионную систему[8]	Разработка законодательной и нормативной базы, сокращение тарифа до 22% /20%			Сумма средств федерального бюджета на покрытие дефицита и валоризацию: Тариф 22%: 2020 год – 4149 млрд руб. (2,86%); 2050 год – 15540 млрд руб. (1,51%) Тариф 20%: 2020 год – 4742 млрд руб. (3,26%); 2050 год – 19520 млрд руб. (1,9%)
	Расширение налоговой базы за счет повышения предельного порога отчислений	Разработка законодательной и нормативной базы и реализация			Сумма средств федерального бюджета на покрытие дефицита и валоризацию: Тариф 22%: 2020 год – 3639,15 млрд руб. (2,5%); 2050 год – 13669,5 млрд руб. (1,33%) Тариф 20%: 2020 год – 4279,8 млрд руб. (2,95%); 2050 год – 17937 млрд руб. (1,75%)
	Расширение налоговой базы за счет снижения персонифицированного тарифа с 16% до 14%	Разработка законодательной и нормативной базы и реализация			Сумма средств федерального бюджета на покрытие дефицита и валоризацию: Тариф 22%: 2020 год – 3593,88 млрд руб. (2,47%); 2050 год – 11277,48 млрд руб. (1,1%) Тариф 20%: 2020 год – 4234,76 млрд руб. (2,91%); 2050

[8] Далее, в каждом последующем подпункте к уже описанным мерам будут добавляться новые (кумулятивно), таким образом, оценка последствий бюджета от реализации мер в пп. 2-4 п. 1 будет приведена нарастающим итогом.

					год – 15586,1 млрд руб. (1,52%)
	Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов (к 2030 году)	Разработка законодательной и нормативной базы	Разработка законодательной и нормативной базы	Начало реализации	Сумма средств федерального бюджета на покрытие дефицита и валоризацию: Тариф 22%: 2020 год – 3432,47 млрд руб. (2,36%); 2050 год – 1924,56 млрд руб. (0,18%)
Реформирование досрочных пенсий, создание стимулов по выводу рабочих мест с вредными условиями труда в категорию обычных рабочих мест.	Введение дополнительных тарифов в пенсионную систему для рабочих мест, относящихся к спискам досрочных пенсий (Список №1 и Список № 2)	Разработка законодательной и нормативной базы	Начало реализации		
	Для работников бюджетной сферы, относящихся к Списку № 2, повышение заработной платы при сокращении льгот по досрочному пенсионированию	Разработка законодательной и нормативной базы	Начало реализации		
Развитие накопительной пенсионной системы	Совершенствование деятельности НПФ и создания им дополнительной конкуренции со стороны других финансовых институтов		1) Разработка законодательной и нормативных базы о создании индивидуальных инвестиционных и корпоративных пенсионных счетов 2) Разработка единого стандарта обслуживания и информационного обеспечения граждан, участвующих в системе обязательных и добровольных накоплений 3) Реализация мероприятий по		

			оптимизации регулирования и надзора на рынке пенсионных накоплений		
	Формирование добровольной (квази-добровольной) накопительной системы	Разработка законодательной и нормативной базы	Разработка законодательной и нормативной базы	Начало реализации	
	Создание системы страхования пенсионных накоплений и инвестиций граждан от нерыночных рисков		Разработка нормативной базы и создание соответствующей организации		
	Совершенствование информационного обеспечения пенсионной системы		Введение дополнительных требований по статистической отчетности организаций, занимающихся пенсионным обеспечением Создание в пенсионной системе полноценной системы MIS, позволяющей отслеживать информацию по гражданам и категориям граждан		
	Повышение финансовой грамотности населения	Разработка государственной программы	Начало реализации программы		

Вариативные параметры пенсионной реформы

Оценка последствий для бюджета от реализации предлагаемых мер (1)

Влияние параметрических реформ солидарной пенсионной системы на федеральный бюджет																
	Минимальная экономия средств федерального бюджета:				Расходы федерального бюджета на покрытие дефицита и валоризацию, при пониженном тарифе 22% (кумулятивно)								Расходы федерального бюджета			
	Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 лет		Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 20 лет		Снижение суммарного размера взносов в пенсионную систему при сохранении существующего предельного размера заработной платы для отчислений взносов в пенсионную систему		Расширение налоговой базы за счет повышения предельного порога отчислений (при доле необлагаемого ФОТ 10%)		Расширение налоговой базы за счет снижения персонифицированного тарифа с 16% до 14%		Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов (к 2030 году)		Квази-добровольная накопительная система (Стимулирование дополнительных пенсионных отчислений за счет работников 50% участников в системе софинансирования)		Квази-добровольная накопительная система (Стимулирование дополнительных пенсионных отчислений за счет работников 80% участников в системе софинансирования)	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
2020	45,41	0,03	45,41	0,03	4149	2,86	3639,15	2,50	3593,88	2,47	3432,47	2,36	390,1	0,27	624,2	0,43
2030	254,9	0,08	352,94	0,11	7851,83	2,47	6845	2,15	6506,51	2,05	4106,87	1,27	612,4	0,19	979,8	0,31
2040	644,58	0,11	902,41	0,15	11591,19	1,95	10170,87	1,71	9076,77	1,52	2442,57	0,40	883,2	0,15	1 413,20	0,24
2050	985,56	0,10	1379,78	0,13	15539,98	1,51	13669,51	1,33	11277,48	1,10	1924,56	0,18	1 204,70	0,12	1 927,50	0,19

Оценка бюджетных последствий предлагаемых мер (2)

	Экономия средств									Дополнительные расходы			
			Повышение требований к минимальному стажу		Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов		Дополнительный тариф						
год	Расширение налоговой базы*		Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 лет	Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 20 лет	Повышение пенсионного возраста**	Более медленное повышение пенсионного возраста***	Введение дополнительного тарифа взносов за работу во	Введение дополнительного тарифа взносов работающих в	Введение минимального фиксированного платежа (30% среднего	Квази-добровольная накопительная система		Квази-добровольная накопительная система	

											вредных условиях труда****		районах Крайнего Севера*****		размера заработной платы)		(1)******		(2) *******	
	Млрд руб.	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП	Млрд руб	% ВВП
2020	486,3	0,33	45,4	0,03	45,4	0,03	886,3	0,61	159,8	0,11	145,3	0,10	92,5	0,06	124	0,09	390,1	0,27	624,2	0,43
2030	1074,6	0,34	254,9	0,08	352,9	0,11	2830,0	0,89	2480,3	0,78	413,4	0,13	312,7	0,10	350	0,11	612,4	0,19	979,8	2030
2040	1956,2	0,33	644,6	0,11	902,4	0,15	6014,9	1,01	6669,9	1,12	952,8	0,16	774,2	0,13	774	0,13	883,2	0,15	1 413,2	0,24
2050	3370,9	0,33	985,6	0,10	1379,8	0,13	9133,6	0,89	9441,5	0,92	1539,4	0,15	1309,5	0,13	1539	0,15	1 204,7	0,12	1 927,5	0,19

* за счет повышения порога заработной платы 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%.
** по 6 месяцев за год для женщин до 63 лет к 2030 году, для мужчин по 3 месяца в год до 63 лет.
*** до 63 лет к 2035 году
******** Список №1 - в размере 3% от заработной платы, Список №2 - 2% от заработной платы, при ежегодном повышении тарифа на 5п.п. (рост тарифа в 1,05 раза) до 13% по Списку №1 в 2045 году и до 6,38% по Списку №2 в 2038 году (на страховую часть)
***** и приравненных к ним местностях - 2% от заработной платы, при ежегодном повышении тарифа на 5 п.п. (рост тарифа в 1,05 раза) до 6,38% в 2038 году (на страховую часть)
********** Стимулирование дополнительных пенсионных отчислений за счет работников 50% участников в системе софинансирования
******* Стимулирование дополнительных пенсионных отчислений за счет работников 80% участников в системе софинансирования

Оценка последствий для бюджета реализации мер пенсионной реформы (3)

	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	10586,8	1,78%	11374,7	1,91%
2050	16127,5	1,58%	18272,5	1,78%

Развитие финансового и банковского сектора

Меры, способствующие реализации сбалансированного сценария

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 г.	
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 завершен к 2015 году	Н.а.
	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 финансовой стабильности для осуществления макропруденциальных функций.	1) Разработка дорожной карты по переходу к Базель 2 и Базель 3. 2) Разработка системы возможных мер макропруденциального регулирование. 3) Законодательное оформление права Банка России реализовывать такие меры.	Имплементация принятых решений. Совершенствование системы регулирования и надзора на основе накопленного внутреннего и	Необходимы бюджетные средства для осуществления организационных и обучающих мероприятий.

		3) Начало подготовки докладов о системных финансовых рисков.		внешнего опыта	
	5 Создание системы защиты прав потребителей финансовых услуг	1) Создание института финансового омбудсмена 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 между финансовыми компаниями	1Приватизация 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 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	1) Внесение поправок в гражданский и налоговый кодексы и других	Разработка законодательства и нормативной базы на основе материалов Группы по созданию Международного финансового		

	проведения сделок, совершенствование корпоративного управления	законодательных поправок на основе материалов Группы по созданию международного финансового центра 2) Создание на основе СРО стандартов проведения хеджевых сделок, синдицированных кредитов и секьюритизации.	центра		
	Совершенствование системы разрешения споров	1) Создание специализированных судов 2) Развитие системы третейских судов 3) Реализация программы повышения финансовой грамотности судей			
Создание рынка отечественных долгосрочных инвестиций	Развитие конкуренции в сфере добровольных пенсионных накоплений		1) Разработка законодательной и нормативных базы о создании индивидуальных инвестиционных и корпоративных пенсионных счетов 2) Разработка единого стандарта обслуживания и информационного обеспечения граждан, участвующих в системе обязательных и добровольных накоплений 3) Реализация мероприятий по оптимизации регулирования и надзора на рынке пенсионных накоплений		
	Создание системы страхования пенсионных накоплений и инвестиций граждан от нерыночных рисков		Разработка нормативной базы и создание соответствующей организации		
	Совершенствование информационного обеспечения пенсионной системы		1) Введение дополнительных требований по статистической отчетности организаций, занимающихся пенсионным обеспечением 2) Создание в Пенсионной системе полноценной системы MIS, позволяющей		

			отслеживать информацию по отдельным гражданам и различным категориям граждан		
	Совершенствование финансовой грамотности населения	Разработка государственной программы	Реализация программы		

Миграционная политика

Перечень конкретных мероприятий Правительства Российской Федерации

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-2020 гг.	
1. Расширение возможностей для переселения в Российскую Федерацию на постоянное жительство	1. Отмена института разрешения на временное проживание	+			Не требует дополнительного финансирования
	2. Совершенствование института и процедур получения вида на жительство и натурализации	+	+		
	2.1. Создание балльной системы получения вида на жительство	+			Не требует дополнительного финансирования
	2.2. Разработка и внедрение иммиграционных программ: привлечение на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных работников, востребованных на российском рынке труда, предпринимателей и инвесторов	+	+	+	Самофинансирование и спонсорство. Создание нового подразделения ФМС России и инфраструктуры: 5 млрд рублей
	2.3. Введение иммиграционных программ: упрощение правил переселения в Российскую Федерацию в целях воссоединения семей, содействие семейной иммиграции	+	+	+	
	3. Содействие 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. введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации иммигрантами и членами их семей, а также выпускниками российских учреждений профессионального образования	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
	5. Создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию	+	+		250 млн. рублей. Не мало? М.б. 1,5 млрд рублей
2. Разработка дифференцированных механизмов привлечения и использования	1. Формирование и внедрение механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе, *в т.ч. на региональном уровне*	+			НИР 270 млн. рублей.
	2. Формирование и внедрение конкурентоспособных программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также работников разного уровня квалификации по профессиям, востребованным на	+	+	+	Увеличение соответствующей статьи расходов ФМС России на 15%. Итого: 4 млрд руб. при участии

иностранной рабочей силы	российском рынке труда				работодателей.
	2.1. Развитие программ организованного набора иностранных работников в странах исхода	+	+	+	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 и обучения членов семей иностранных работников, имеющих долгосрочные трудовые контракты	+			Не требует дополнительного финансирования
	3. Развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и общественных организаций	+	+	+	200 млн. рублей, участие бизнеса, работодателей
	4. Создание сети мобильных центров для разъяснения среди работодателей и мигрантов положений миграционного законодательства Российской Федерации в части привлечения и использования иностранных работников	+	+	+	Финансирование преимущественно за счет средств работодателей
	5. Разработка мер, направленных на стимулирование иностранных работников к получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации	+			Не требует дополнительного финансирования
3. Содействие пространственной мобильности населения Российской Федерации	1. Обеспечение доступа граждан к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания	+	+	+	Перераспределение средств между бюджетами субъектов РФ
	2. Содействие переселению избыточного населения из регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями		+	+	7 млрд рублей.
	3. Развитие дешевых сегментов рынка арендного жилья		+	+	Необходимо учитывать в программах социально-экономического развития регионов
	4. Развитие и распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работ	+	+	+	Не требует дополнительного финансирования
	5. Создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства	+	+	+	Программы социально-экономического развития регионов при участии

					работодателей
	6. Субсидирование пассажирских перевозок между регионами восточной и западной частей страны		+	+	Программы социально-экономического развития регионов
	Развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок				Программы социально-экономического развития регионов, отраслевые программы (развития транспорта)
4. Содействие образовательной миграции в Российскую Федерацию и академической мобильности	1. Расширение контингента студентов в российских учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан 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 студентам, завершившим обучение, без каких-либо ограничений работать в России по полученной специальности	+			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, изучения русского языка и учреждений начального профессионального образования в странах, из которых осуществляется массовый отток мигрантов		+	+	На базе филиалов российских вузов, российских культурных центров при участии потенциальных мигрантов 0,5 млрд рублей
	3. Разработка механизмов (организационных, информационных и финансовых) содействия научным и образовательным организациям в реализации программ международной академической мобильности и привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов	+	+	+	2 млрд рублей
	3.1. Упрощение административных процедур, связанных с пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах	+			экономия на услугах

	3.2. Введение упрощенного порядка получения иностранными гражданами, прибывшими на территорию Российской Федерации с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных и научных организациях, и членами их семей, статуса постоянно проживающих и гражданства России	+			Не требует дополнительного финансирования
	3.3. Упрощение въезда членов семей иностранных граждан, въехавших с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных и научных организациях, и снятие ограничений для осуществления ими трудовой деятельности и обучения	+			экономия на услугах
	4. Разработка системы грантов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью содействия их возвращению		+	+	1 млрд рублей
5. Выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов	1. Выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденного переселенца, и лиц, лишившихся жилья в результате вооруженных конфликтов на территории России	+	+	+	Увеличение бюджета ФМС России по данным статьям 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	1. Разработка и внедрение целевых федеральных и региональных 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 центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской		+	+	В общих расходах

между мигрантами и местным населением	Федерации				
	1.3. Создание условий для адаптации временных мигрантов		+	+	В общих расходах
	1.4. Государственная поддержка сети общественных организаций, содействующих адаптации и интеграции	+	+	+	В общих расходах На грантовой основе
	2. Предоставление 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. Создание программ по формированию 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. Урегулирование 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, 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	1. Ведение статистического наблюдения за миграционными процессами на основе административных систем учета населения, включая ведомственные	+	+	+	Общие расходы:

обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации	системы персонального учета, базы данных органов ЗАГС и пр.				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, демографические и иные аспекты развития, а также последующая корректировка мер миграционной политики	+	+	+	
	4. Осуществление мониторинга эффективности миграционной политики	+	+	+	
	5. Научное сопровождение и информационное обеспечение различных миграционных программ и мониторинга их эффективности	+	+	+	
	6. Формирование имиджа Российской Федерации как миграционно привлекательного государства				200 млн. рублей. См. также п.1.5.

Здоровье и среда обитания человека

Дополнительное финансирование здравоохранения до 2020 г. в рамках двух сценариев развития

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер (млрд руб.)	
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 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
	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	Дополнительные доходы от 140 млрд руб. в 2012 г. до 400 млрд руб. в 2014

				г.	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 30 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.)	1,5в 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
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		+	+	Незначимы	Незначимы

	учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры					
	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 формирования непрерывного медицинского образования, практическая реализации системы непрерывного образования	+	+	+	2,3 в год	2,3 в год
	Организация периодической ротации специалистов поликлиник в соответствующие отделения стационаров	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Введение аттестации медицинские 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.
4.Разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями	Софинансирование в порядке благотворительности юридическими лицами расходов, связанных с оказанием высокотехнологической помощи 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. Реструктуризация 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 в год	145 в год
7. Формирование системы управления качеством медицинской помощи	Создание Координационных советов по обеспечению качества медицинской помощи	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Реализация программ последипломной подготовки экспертов по качеству медицинской помощи	+	+	+	0,4 в год	0,9 в год
	Расширение объема тематических экспертиз	+	+	+	Незначимы	Незначимы
	Создание доступной системы показателей результатов клинической деятельности медицинских организаций		+	+	Незначимы	Незначимы
	Передача паталогоанатомической службы в ведение Росздравнадзора	+			Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
Итого по разделу 7					0,4 в год	0,9 в год
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 в год	20 в год
10. Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий	Внесение изменений в нормативную базу, регулирующую 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	0,3 в год
11. Охрана окружающей среды и обеспечения 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

	Создание современной системы нормативного правового регулирования в области	+	+	+	Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	Развитие интегрированного с негосударственными системами инструментального контроля комплексного экологического мониторинга	+	+	+		
	Создание единой системы оценок и экологической экспертизы	+	+		Не требует дополнительных затрат	Не требует дополнительных затрат
	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 в год	145 в год
Всего дополнительные расходы					417,6	1273,7
Дополнительные расходы в % к ВВП					0,94	2,86

Новая школа

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	1061,3	1143,1	1233,7	1332,0	1436,0	1542,5	1648,6	1753,4
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	1019,2	1127,0	1256,4	1401,5	1564,9	1745,3	1940,2	2146,9	2365,0
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	1019,2	1127,0	1293,2	1530,0	1827,8	2174,7	2423,2	2687,4	2966,9
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	1021,3
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 студентом, 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 урочвням 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)

В %

	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 урочвням 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%

Профессиональное образование

Перечень конкретных мероприятий Правительства Российской Федерации

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 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, подготовки 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 студентов	Введение минимального порога качества знаний абитуриента для получения бюджетного финансирования обучения (более высокого по сравнению с минимальным баллом ЕГЭ)	Введение с 2012 года обязательного требования для обучения на бюджетных местах: средний балл ЕГЭ не менее 45 баллов по	-	-	Высвобождение бюджетных средств в размере до 3-4 % от объема бюджетных средств, выделяемых на покрытие затрат, связанных с оказанием образовательных услуг

		предметам, учитывающимся при зачислении (сокращение численности зачисляемых на бюджетные места в бакалавриата 10,1%)			
	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
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			Выделение до 85 млрд рублей в год к 2020 году в текущих ценах

		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 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	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

государства					
	Внедрение системы рейтингов образовательных учреждений и программ				
	Введение законодательной нормы, обязывающей образовательные учреждения размещать на своих сайтах полную информацию, необходимую для абитуриентов и обучающихся.				
Низкая вовлеченность взрослого населения в образовательные процессы; низкое качество образования взрослых	Увеличение почасового норматива программ ДПО для гражданских госслужащих (с 75 руб / час в 2011 г. до 500 руб / час в 2020 г.) – с целью повышения качества программ ДПО	Обновление норм, регулирующих ДПО; пилотные программы для госслужащих проведенные по новому нормативу финансирования	Установление минимального почасового норматива для программ ДПО госслужащих при внедрении механизма независимого контроля качества программ ДПО (не менее 200 руб/час)	Стимулирование конкуренции на рынке образования госслужащих путем привлечения независимых провайдеров	При сохранении текущих параметров госаппарата (1,6 млн) в 2020 году на образование госслужащих (не считая работников медицины и образования): 60 млрд руб. (72 ч. – мин. длительность курса)
	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)

Основные меры в сфере образования и социализации, необходимые для реализации стабилизационного, модернизационного и инновационного сценариев развития



- **Стабилизационный сценарий**, обеспечивающий продолжение преобразований и достижение выравнивание возможностей

- **Модернизационный сценарий,** обеспечивающий повышение качества образования

- **Инновационный сценарий**, выходящий за рамки системы образования, привлекающий внешние ресурсы

Наименование проблемы (задачи)	**Основные меры**	**Период реализации**			**Оценка бюджетных последствий**
		2012	**2013-2014**	**2015-2020**	
Создание системных условий для дальнейшей модернизации образования	Создание национальной системы оценки качества образования, включающей автоматизированную систему комплексного мониторинга результатов образования и социализации учащихся, мониторинговые исследования качества (аналогичные международным сопоставительным исследованиям)	+	+		
	Обеспечение эффективного контракта работников образования	+	+	+	
	Внедрение профессиональных стандартов (рамок профессиональных компетенций) для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты, внедрение основанной на данных стандартах (рамках) модели аттестации				
	Развитие кадрового потенциала руководителей образовательных учреждений – введение института кадрового резерва, участие общественных управляющих структур в назначении руководителя, требование обязательного образования в области управления образовательными системами, особый порядок повышения квалификации.		+	+	
	Организация сети принципиально новых центров обучения менеджменту в образовании с привлечением ведущих мировых центров в этой сфере		+		

	Разработка и внедрение механизма расширенной академической и административной автономии образовательных организаций, обеспечивающих высокое качество образовательных результатов обучающихся	+	+		
	Нормативно-правовое и финансово-экономическое обеспечение самоорганизации и саморегулирования образовательных учреждений, передача общественно-профессиональным объединениям в сфере образования ряда функций в области контроля и надзора, оценки качеств образования, аттестации, аккредитации, повышения квалификации и др.		+	+	
	Подготовка проекта федерального закона «Об интегрированном государственном или муниципальном социальном учреждении», а также постановлений Правительства, обеспечивающих его исполнение (Типовое положение «Об интегрированном социальном учреждении») внесение изменений в 131-ФЗ и 184-ФЗ.	+			
	Внесение изменений в законодательство об образовании, культуре, спорте, социальном обеспечении и здравоохранении, обеспечивающих возможность интеграции соответствующих учреждений с учреждениями других ведомств.	+	+		
	Введение института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями, а также развитие соглашений между учредителем и образовательными учреждениями (о формировании и финансовом обеспечении государственного/муниципального задания)	+	+		
	Обновление стандартов педагогического образования в соответствии с ФГОС и ФГТ		+		
	Разработка и внедрение новых механизмов финансирования исследований и разработок, обеспечивающих постоянное обновление образовательного процесса в школе в соответствие с требованиями времени и международными стандартами.	+	+		
	Обеспечение альтернативных форм получения общего образования (выплата компенсаций родителям, обучающим детей в семье, финансирование программ образовательных организаций, содействующих получению образования в альтернативных формах)		+	+	
	Обеспечение соответствия условий обучения требованиям ФГОС во всех общеобразовательных учреждениях				

	Реализация проекта создания в общеобразовательных учреждениях современных спортивных сооружений, используемых в т.ч. местным сообществом (за счет частно-государственного партнерства, инвестирования, софинансирования)		+		
	Оптимизация существующей системы отчетности и проверок образовательных учреждений различными ведомствами, обеспечивающая снижение бюрократической нагрузки, внедрение стандартов электронного документооборота и отчетности образовательных учреждений	+			
	Обеспечение равного доступа к бюджетным ресурсам организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей	+			
	Создание системы государственного заказа на производство социально-значимых товаров и услуг для детей в сфере образования, культуры и социализации		+		
Сокращение разрыва между лучшими и худшими, ликвидация неравенства	Разработка и реализация механизмов обеспечения возможности для гарантированного бесплатного изучения русского языка на дошкольной и школьной ступени обучения для детей мигрантов, недостаточно владеющих русским языком	+	+	+	Расходы на разработку и апробацию в 30 регионах программ и учебных материалов для детей – мигрантов – 450 млн. руб., Расходы на повышение квалификации 50,6 тыс. педагогов – 506 млн. руб. Расходы на разработку и апробацию в 30 регионах программ и учебных материалов для семей мигрантов – 300 млн. руб. **Итого расходы на подготовительный этап – 1,256 млрд руб.**
	Закрепление механизмов обеспечения обязательной программы образовательной и культурной интеграции детей мигрантов на дошкольной и школьной ступени		+	+	Ежегодная потребность в финансовых ресурсах для реализации программы для 64 тыс. детей мигрантов в год – 1,6 млрд руб./год, средние нормативные затраты на реализацию программы в расчете на 1 обучающегося – 25 тыс. руб. Потребность в финансовых ресурсах

					для реализации программы для 125 тыс.родителей мигрантов в год -1,25 млрд руб./год. **Итого ежегодные расходы на реализацию программ для детей и родителей мигрантов – 2,85 млрд руб./год**
	Включение в показатели оценки эффективности органов исполнительной власти в сфере образования индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.	+	+	+	
	Разработка программ перехода в эффективный режим работы школ с низким качеством образования, в том числе учреждений, работающих в сложных социальных контекстах (со сложным контингентом учащихся и т. д.)	+	+		
	Закрепление повышенного норматива финансирования образовательных учреждений, работающих в сложных социальных контекста (со сложным контингентом учащихся и т. д.)			+	
	Закрепление возможности гарантированного получения услуг дошкольного образования детьми с 5 до 7 лет	+		+	Потребность в финансовых ресурсах с учетом расходов на содержание и образование детей в ДОУ/ОУ – 12,320 млрд руб./год, для реализации программ дошкольного образования – 5,6 млрд руб./год, инвестиционные ресурсы для строительства новых ДОУ для 52 тыс. детей – 31, 2 млрд руб.
	Закрепление механизмов финансирования программ дистанционного образования для детей с особыми потребностями (дети с ОВЗ, дети из удаленных районов)	+	+		
	Закрепление гарантированного получения дошкольного образования детей в вариативных формах (в т.ч. целевых потребительских субсидий)		+		Дополнительная потребность в финансовых ресурсах для заказа услуг дошкольного образования в негосударственном секторе для 100 тыс. детей с учетом более высокой

					стоимости услуги – 2 млрд руб./год
	Разработка и внедрение механизмов квотирования в муниципальной образовательной сети или создания именных сертификатов на предоставление услуг качественного дополнительного образования для детей из семей с низкими доходами, детей, находящихся в сложной жизненной ситуации.		+	+	
	Предоставление регионам права разработки учебников и учебно-методических комплектов для изучения языков коренных и малочисленных народов севера, а так же предметов, обеспечивающих адаптацию учеников к условиям традиционного хозяйствования		+		
	Разработка примерной образовательной программы для образовательных учреждений в которых обучаются коренные и малочисленные народы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, стремящиеся сохранить традиционный уклад жизни		+		
	Введение компетентностно-ориентированных уровневых стандартов, (включающих вариативные требования к качеству образования для детей особых категорий ОВЗ).	+	+		
	Разработка «конструктора вариативности», системы мер, обеспечивающих возможности выбора учащимся образовательного учреждения, программы и уровня обучения		+		
Формирование готовности к жизни в инновационном обществе	Проект обновления образовательных программ по естественным наукам, технологии, экономике и праву		+		
	Проект «Предметные олимпиады для учителей»		+		
	Закрепление механизмов финансирования, обеспечивающих индивидуализацию образовательных траекторий учащихся, в том числе дистанционно	+			
	Осуществление поэтапного перехода к кредитно-модульной системе организации учебного процесса			+	
	Изменение структуры учебной нагрузки в течение учебного года и продолжительности обучения в общеобразовательной школе		+		
	Проект создания сети федеральных инновационных площадок по		+		

	естественным наукам и технологиям				
	Проект создания эксплораториумов в крупных и средних городах, в т.ч. на базе вузов и научных учреждений музеев науки и техники (за счет частно-государственного партнерства, инвестирования, софинансирования)		+		
	Изменение системы внутришкольного оценивания, обеспечивающей реализацию уровневых образовательных стандартов и индивидуализацию образовательных программ (расширенные шкалы, критериальная основа).		+		
	Развитие практик сотрудничества между учителями, распространение лучших практик преподавания (стажировочные площадки, межшкольные кафедры, профессиональные обучающиеся сообщества и др.).			+	
	Формирование новой образовательной среды «цифровая школа»): подключение к широкополосному интернету с WI-FI; индивидуализированная система учебной работы на основе школьного портала.			+	
Достижение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок	Программа поддержки муниципальных проектов создания интегрированных служб (комплексов) социализации и развития детей и подростков «Внимание к каждому ребенку»			+	
	Межведомственная целевая программа «Я живу в России» для обеспечения социализации детей и их семей в условиях российской культуры с участием волонтеров из числа российских граждан			+	
	Создание системы поддержки социально-значимых общественных и частных проектов в образовании и социализации детей			+	
	Программа поддержки субъектов РФ, реализующих проекты модернизации системы внешкольного образования и социализации, летнего отдыха и занятости, самоорганизации детей		+		
	Проект развития межкультурной коммуникации для детей, начиная с раннего возраста (факультативные курсы, внеклассные занятия, социокультурное проектирование для детей и их семей, программы повышения квалификации по поликультурной коммуникации для завучей по воспитательной работе, классных руководителей и целых коллективов школ и др.)		+		

	Программа поддержки муниципальных проектов развития городской среды, «благожелательной для детей», использования социокультурных и интеллектуальных ресурсов городской среды в социализации и образовании школьников			+	
	Медийно-социальный проект повышения родительской компетентности в вопросах развития и воспитания детей			+	
	Программа поддержки проектов социальной активности учащихся (школ), направленных на решение значимых проблем местного сообщества, предусматривающих партнерство и коммуникацию со взрослыми			+	
	Медийно-социальный молодежный проект «Краеведение»	+			
	Проведение национального мониторинга социализации учащихся, использование его результатов для оценки эффективности мер, предпринимаемых органами исполнительной власти в отношении наиболее уязвимых детей и подростков		+	+	

Жилищная политика

Предлагаемые меры

Наименование задачи	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер[9]
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 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	+	+		
	2. Стимулирование создания структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования	+	+		
	3. Оказание финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования	+	+		
	4. 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	+	+		
	5. Создание разветвленной системы обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования	+	+		
	6. Переход к муниципальному планированию развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе градостроительного планирования	+	+		
	7. Создание условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации инженерной инфраструктуры с учетом сформированной потребности	+	+		

[9] Работа по оценке последствий бюджета от реализации предлагаемых мер ведется в настоящее время, результаты будут представлены позднее.

	8. Создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров	+	+		
	9. Использование новых современных технологий индустриального домостроения и новых проектных решений, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, но и создавать разнообразную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями	+	+	+	
	10. Использование государственного заказа на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения таких новых технологий и проектных решений	+	+	+	
	11. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний	+	+	+	
	12. Создание устойчивого механизма финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда	+	+	+	
	13. 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	+	+		
	14. 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)	+			
2. Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан	1. Принятие федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий»	+			
	2. 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				
	3. Законодательное регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору коммерческого найма жилого помещения (на срок более пяти лет)	+			
	4. Предоставление налоговых льгот наймодателям при долгосрочном предоставлении жилых помещений внаем	+	+	+	
	5. 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 внаем	+			
	6. Бесплатное предоставление некоммерческим организациям, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездотационного) жилищного фонда в целях последующего предоставления внаем, земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы	+	+	+	
	7. Разработка сбалансированной системы стимулов для органов исполнительной 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 и возможного совершенствования законодательства, регулирующего деприватизацию жилых помещений	+			
	8. Внедрение механизмов кредитования юридических лиц для целей строительства и дальнейшего обслуживания жилья, сдаваемого внаем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан и членов таких объединений	+	+		
3. Развитие саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении	1. Создание параллельной системы контроля и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций (СРО) со стороны государства и национальных объединений саморегулируемых организаций с делегированием части функций СРО на национальный уровень	+			
	2. Законодательное регулирование страхования гражданской ответственности	+			

инженерных изысканий	в саморегулировании в строительной сфере, включая установление минимума страхового покрытия, определение видов страхования ответственности при выполнении работ, оказывающих влияние на безопасность капитального строительства (ответственности за гибель работников на стройплощадке, ответственности перед третьими лицами за жизнь, здоровье и имущество, ответственности за качество работ)				
	3. Установление минимальной и максимальной численности членов одной саморегулируемой организации, поэтапное увеличение требований к минимальной численности членов	+			
	4. Законодательное регулирование создания и ведения силами профильных национальных объединений единого реестра 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)	+	+		
4. Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры	1. Объединение в едином законодательном акте общих принципов регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения	+			
	2. Обеспечение комплексности определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории поселений в рамках программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры	+	+		
	3. Создание условий для реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в коммунальной сфере, в том числе: 3.1 переход к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене» или вместо государственного регулирования тарифов перейти к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг участников рынка при условии выполнения ими установленных обязательств 3.2 расширение полномочий органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов в случае участия в реализации проектов ГЧП 3.3. создание условий для использования различных механизмов реализации проектов ГЧП (не только концессионных соглашений) 3.4. закрепление в Федеральном законе от 25 июня 2005 года № 115-ФЗ «О	+	+		

	концессионных соглашениях» иных концессионных форм взаимодействия частных инвесторов и публичных органов власти, широко применяемых в международной практике 3.5 оказание поддержки органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса, в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП 3.6 законодательное исключение линейных объектов коммунальной инфраструктуры из состава объектов недвижимого имущества с целью исключения требования о государственной регистрации таких объектов				
	4. Расширение набора финансовых механизмов привлечения кредитных ресурсов в коммунальный сектор, в том числе: 4.1 расширение деятельности Внешэкономбанка по кредитованию проектов ГЧП 4.2 введение особого вида инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги	+	+		
	5. Поддержка инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов и др.	+	+	+	
5.Совершенствование управления жилищным фондом	1. Изменение правового статуса товариществ собственников жилья и собственников помещений в многоквартирных домах, упразднение института членства в ТСЖ. Предоставление собственникам помещений права выбора формы функционирования товарищества	+	+		
	2. Совершенствование мер стимулирования создания ТСЖ как квалифицированного заказчика услуг и работ на рынке	+	+		
	3. Законодательное регулирование ограничения тридцатью процентами числа голосов любого собственника в многоквартирном доме (в случае, если собственников более четырех)	+			
	4. Установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома	+	+		
	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				
	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	+	+		
	7. Решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей	+			
	8. Осуществление государственного контроля за состоянием многоквартирных домов в соответствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности, без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов	+	+	+	
	9. Создание устойчивых финансовых механизмов и мер государственной поддержки собственников жилья в финансировании капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов с целью повышения комфорта проживания и повышения энергоэффективности.	+	+		
6. Ипотечное жилищное кредитование	1. Реализация Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной Правительством Российской Федерации	+	+	+	
	2. Определение и 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	+			
	3. Формирование и закреплении стандартов (в широком смысле этого слова) рынка российской ипотеки (методы регулирования данных стандартов со стороны государства могут быть реализованы как на уровне законодательных ограничений, например ограничений на размер принимаемого риска путем установления максимального соотношения размера кредита к обеспечению (коэффициент кредит/залог), расходов заемщика на обслуживание кредита,	+	+		

	так и за счет инструментов экономического стимулирования, например путем дифференциации требований к капиталу кредиторов в зависимости от принимаемых рисков)				
	4. Меры по дальнейшему совершенствованию регулирования на рынке ипотеки (предлагаемые меры подлежат дальнейшему экспертному обсуждению)	+	+		

Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики

Предлагаемые меры

Наименование проблемы	Перечень мер	Период реализации			Оценка последствий бюджета от реализации мер
		2012 г.	2013-14 гг.	2015-20 гг.	
Открыть и развивать конкуренцию 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 инфраструктуры 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:	Изменения в правила ценообразования, правила формирования инвестиционных	Принятие НПА	Внедрение новых правил		Нет

Доходность и возврат капитала – только за объекты, которые востребованы по факту. В инвестиционную программу включать только объекты в размере «органического» роста 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. Введение «нормирования» затрат на основе «бенчмаркинга» Обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений	программ				
	Выбор компаний, осуществляющих технический аудит	Создание списка компаний	Заключение договоров с компаниями		Нет
	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 про 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 теплоснабжения	Создание строки в Федеральном бюджете		~ 30 млрд руб. в год

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

Преодоление информационной разобщенности

Основные меры 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 к сети 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 спутниковой группировки связи	До 2015 года для обеспечения устойчивого функционирования группировки необходимо дополнительно обеспечить строительство и запуск 9 космических аппаратов	35 – ФГУП Космическая связь, 65 – федеральный

и вещания гражданского назначения		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 центра в узлах наибольшей концентрации почтовых потоков	10
	Закупка нового магистрального автотранспорта (300 ед.), обновление транспортного парка на региональном уровне (2,5 тысяч 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 для населения	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-подключением	
… и бизнеса	Внесение изменений в законодательство, предусматривающих отказ от необходимости оформлять и хранить первичные отчетные бухгалтерские документы в бумажном виде	Финансирование не требуется
	Стимулирование госкомпаний и госпредприятий внедрять современных 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 к сети Интернет	8 (включая оплату трафика до 2020 года)
	Утверждение единых лицензионных требований к ОУ и учреждениям НПО/СПО в части оснащения ИКТ	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 и НПО/СПО в процессе обучения	2
	Размещение централизованного заказа, а также выделение грантов на разработку электронных образовательных ресурсов	10
	Стимулирование развития рынка производства образовательных электронных образовательных ресурсов за счет выделения ОУ и учреждениям НПО/СПО средств на их приобретение, а также оплату 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 использованию ИКТ в электронных образовательных ресурсов (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» ведения журналов успеваемости в электронном виде с доступом через Интернет к оценкам учащихся, предоставления 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 видеопротоколирования, подавления мобильной связи, компьютерными классами, ведения 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	не требуется
		Оснащение не менее 50 процентов 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	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 телемединской сети и центров персонального телемониторинга здоровья населения (престарелых, людей, имеющих хронические заболевания)		13
	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 жизнедеятельности: 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 персонифицированной 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 межведомственного 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 правосудие	Парламент	Создание системы учета прохождения всех нормативных портала для 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	1,5
	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**

Оптимизация присутствия государства

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 стратегии. 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 (2012-14)
Установление Правительством Российской Федерации значений недопустимых рисков, при которых может вводиться государственное регулирование (2013-2020)		
Формирование порядка и процедур постоянного отслеживания (мониторинга) фактического 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)		Разработка и принятие законодательства, определяющего правила проведения оценки регулирующих воздействий, обеспечивающие реальное согласование интересов затрагиваемых групп, включая: - 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)
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)		
Создание единого государственного информационного ресурса, содержащего уведомления о разработке проектов нормативных правовых актов и иные материалы, результаты публичных обсуждений, результаты оценок регулирующего воздействия(2013-2015)		Организация и осуществление общественно-государственного мониторинга реализации законодательства об оценке регулирующего 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)
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)	
Апробация «экспериментальных» механизмов правотворчества: НПА с «конечным» сроком		

действия, со статьям (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.) (2013-14)		
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 предварительного определения критериев избыточности. (2012)	Разработка и внедрение квазисудебных процедур пересмотра действующих НПА с участием организаций бизнеса и граждан (2012-14)
Анализ действующих нормативных правовых актов РФ 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 типовыхунифицированных форм и процедур оценки соответствия, гармонизированных с международными формами и процедурами (2012 -14)	Отмена ряда видов государственного контроля (надзора) с параллельным расширением возможностей частного инфорсмента законодательства (2012)	Стимулирование расширения сети независимых испытательных и измерительных лабораторий, имущественно ответственных за достоверность проводимых измерений (2013-14)

Переход от предупредительных форм оценки соответствия (контроля), ограничивающих вхождение 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 обязательным требований по безопасности (2013-14)	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 (2013-14)
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 поверок», 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		Предусмотреть способы компенсации издержек некоммерческих субъектов на проведение анализа нарушений установленных обязательных требований (2013-14)

регулирования(2013- 2020)		
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)	Отмена закона «О саморегулирумых 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 (преимущественно, для физических лиц) (2012)	Развитие альтернативных форм обеспечения ответственности перед третьими лицами (например, путем создания обществ взаимного страхования, внесудебного разрешения споров с третьими лицами в рамках СРО) (2013-14)
	Отмена требований наличия компенсационного фонда для СРО с обязательным участием (2012)	
1.6. Расширение возможностей частного инфорсмента законодательства		
Внесение изменений в законодательные акты РФ в части увеличения размера компенсации морального вредав области защиты прав потребителей (2012)	Введение в гражданское и уголовное право универсального принципа возможности защиты общественного интереса (защиты интереса неопределенного круга лиц) (2013-14)	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 (2012-14)	
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 (2013-14)		
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	Усиление материальной ответственности государственных контролирующих органов и органов по подтверждению соответствия по гражданским искам о причинении имущественного вреда в случае	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие (2012)

должностных лиц за принимаемые решения (бездействие) (2012)	если соответствие было подтверждено (2012)	
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие(2013-14)		
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 (2013-14)	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		
Внедрения единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления (2012-15)		
Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для обсуждения проектов (форумов) (2013-15)		
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 (бездействие) 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. (2012-14)	Включение в систему формирования органов административной юстиции и в процесс отслеживания процедур досудебного обжалования представителей бизнеса и граждан (2012-14)
Создание административных трибуналов - «квазисудебных» коллегиальных органов, рассматривающих административные споры. (2013 -		

14)		
Создание административной юстиции (2015-20)		

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) (2012-14)		
Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям (2012-14)		
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) (2013-14)		
Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг (2013-14)		
Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и установление требований к ним (2012)		
Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг (2013-14)		
Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг (2012-13)		
3.2. Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг		
Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости: - законодательного закрепленияобязанности 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 (2013-14)		

Кадровый потенциал государственной службы функциям органов власти, мотивация и подотчетность чиновников

Стратегия 1	Стратегия2	Стратегия3
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 (2013-14). 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 (2013-14).		
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 (2012-20)		
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) (2013-14)		
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 проч. 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 службу, дифференциация «входных		Расширение количества выборных должностей и введение комиссионного управления надзорными

барьеров» для разных профессионально-функциональных групп служащих (2013-14)		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 (2013-14)		
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 (2013-20)
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)

Управление государственной собственностью и приватизация

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		
	А. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием	
	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)	2013 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 (но за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)	2013 год
	Б. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур	
	Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных министерств и ведомств 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
	В. Ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества	
	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 неисполненных 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	2012 год
	Развитие и усиление механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием	2012 год
	Разработка предложений по ограничению практики (возможностей): использования «отстойников» активов – временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием; применения «многоступенчатых» и мало непрозрачных схем передачи активов (между субъектами, находящимися под государственным контролем)	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 корпораций (а также их дочерних и зависимых компаниям) на покупку акций (долей) частных компаний	2015 год
Задача №2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике		
	А. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы	
	Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций	2012 год
	Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно-значимых задач при сокращении прямого государственного участия	2013 год
	Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня госучастия в капитале 75% акций и ниже	2013 год
	Разработка закона о национализации с исчерпывающим перечнем возможных ситуаций, определяющим возможность и процедуры «входа» государства в капитал отдельных компаний, в частности в глобальных кризисных ситуациях, и условия последующего выхода из капитала на основе прозрачных приватизационных процедур	2014 год
	Введение заявительного принципа приватизации (право для потенциальных покупателей заявить о наличии заинтересованности в приобретении любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний)	2015 год
	Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для органов государственного управления	2015 год
	Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги	2016 год
	Б. Расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности	
	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
	В. Формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент)	
	Разработка принципов вознаграждения для менеджеров за успешную приватизацию	2013 год
	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 возможных вариантов формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития	2014 год
	Г. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации	
	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	2013 год
Задача №3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики		
	А. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурсности в приобретении государственных активов	
	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 российских крупных компаний иностранных инвесторов	2014 год

	Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях	2015 год
	Б. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции	
	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
	В. Развитие конкурентной среды	
	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 преференций 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		
	А. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора	
	Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)	2012 год
	Определение механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций)	2013 год
	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	2013 год
	Б. Преобразование и приватизация унитарных предприятий	
	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	2012 год
	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 перепрофилирования, сервитуты и др.)	2015 год
	Проработка возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100-% пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации	2015 год

	Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения	2015 год
Задача №5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия		
	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)	
	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	2012 год
	Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)	2013 год
	Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета	2014 год
	Б. Уточнение границ «ядра» госсектора	
	Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы	2014 год
	Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности	2015 год
	Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций	2015 год
	В. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях	
	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
Задача №6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием		
	А. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием	
	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 профессиональными консультантами	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
	Б. Совершенствование механизмов представления интересов государства	
	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 (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
	В. Развитие института независимых директоров	
	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 участие саморегулируемых организаций	2013 год
	Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе: определение права вето 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; возможно, в сочетании с ограничением числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании); определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании, а также возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров; обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) со стороны независимых директоров.	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	«Заявительный принцип» – формирование приватизационных планов также по предложениям бизнеса, потенциальных инвесторов в сочетании с принципом для ФОИВ «приватизируй или публично объясняй»

Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений	Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением
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)
Унитарные предприятия	Один возможный вариант преобразования – в ОАО со 100-% государственным участием	Множественность вариантов преобразования: – в ОАО со 100-% государственным пакетом, в ООО, в государственное учреждение, в некоммерческую организацию
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части 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 государственные интересы – краткосрочные коммерческие интересы)
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
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
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход – оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям)	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.)

Повышение эффективности госинвестиций и госзакупок, создание федеральной контрактной системы

Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на 2012 г., 2013-2014 гг. и долгосрочную перспективу

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
2 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 2009г. (протокол № 13, раздел 1, пункт 2), порядок сравнительного анализа эффективности способов обеспечения госнужд с учетом п. 5 раздела 1 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

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
				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
5	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	2012	Минэкономразвития России, ФАС России	Позволит обеспечить методологическое единство и распространение лучшей практики в работе с государственными контрактами
6	Разработка и утверждение регламентов федеральных органов исполнительной власти по управлению государственными контрактами	2012	Федеральные органы исполнительной власти	Позволит сформировать четкую и прозрачную систему управления государственными контрактами на основе единых методологических принципов
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 статических 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

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
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 контрактной системы
13	Введение специальности по управлению в сфере формирования и исполнения государственных контрактов и принятие соответствующего образовательного стандарта	2013	Минэкономразвития 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	Минэкономразвития России	
15	Создание системы обязательной приемки результатов контрактов в зависимости от специфики закупаемых товаров, работ и услуг	2013	Минэкономразвития России	

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
16	Создание системы разрешения конфликтов, возникающих при формировании, размещении и исполнении государственного заказа	2013	Минэкономразвития России	
3 Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на 2013-2014 гг.				
17	Обеспечение управления контрактами должностными лицами, уполномоченными в сфере управления контрактами	2013	Минэкономразвития России	
18	Создание системы управления крупными контрактами	2013	Минэкономразвития России	
19	Разработка и принятие типового регламента администрирования гарантийного периода государственного контракта	2013	Минэкономразвития 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
20	Совершенствование института административной ответственности представителей государственных заказчиков за нарушение процедур формирования и исполнения государственных контрактов	2013	Минэкономразвития России	
21	Внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс в части подготовки и рассмотрения обоснований бюджетных ассигнований	2013	Минэкономразвития России	
22	Создание Реестра результатов исполнения контрактов	2013	Минэкономразвития 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.,

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
				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	Минэкономразвития России, Минкомсвязь России	Обеспечение прозрачности и гласности хода исполнения государственных контрактов
24	Введение в промышленную эксплуатацию первой очереди единой интегрированной информационной системы ФКС	2013	Минэкономразвития 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 единой интегрированной информационной системы ФКС	2014	Минэкономразвития России, исполнитель, определяемый на конкурсной основе	Создание полномасштабной единой 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	Минэкономразвития 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	Минэкономразвития Росии, Минфин России	
28	Разработка предложений по внедрению современных моделей	2014	Минэкономразви	

№ п/п	Содержание мероприятия	Срок принятия (представления в Правительство Российской Федеарции)	Ответственные исполнители	Комментарии
	исполнения проекта, в том числе включающих передачу функции по управлению проектом специализированным организациями (инжиниринговым компаниям)		тия России	
4 Возможные мероприятия Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу				
29	Развитие информационной системы мониторинга исполнения государственных контрактов	2015-2020	Минэкономразвития России, Минкомсвязь России	
30	Распространение стандартов ФКС в отношении всего государственного заказа	2015-2020	Минэкономразвития России	

Реформа бюджетного сектора в экономике

Предлагаемые меры

Направления/меры	Мероприятия по реформированию бюджетного сектора		
	2012 г.	**2013-2014 гг.**	**Долгосрочная перспектива**
1. Продолжение и развитие реформы по реструктуризации СГиМУ, переходу к трем типам государственных и муниципальных учреждений	**Продолжение реформ:** Внести в федеральное законодательство, регулирующее вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений, изменения: а) в части: -обеспечения самостоятельности автономных учреждений в части разработки и утверждения финансового плана; обязательности для автономных учреждений открытия счетов только в коммерческих банках; - критериев выбора типа учреждения (для автономных учреждений основной критерий – наличие конкурентной среды; ограничение – наличие управленческого и экономического потенциала); - установления графика перехода к дифференцированным нормативам финансирования услуг; - формирования на федеральном уровне перечней услуг, применяемых для учреждений всех уровней. б) предусматривающие устранение несоответствий и пробелов.	**Продолжение реформ:**	**Развитие реформ:** - разработать и принять федеральный закон, регулирующий создание и функционирование корпоративных некоммерческих организаций с государственным (муниципальным) участием; - сформировать и включить в законодательство пакеты социально значимых услуг.
2. Развитие и совершенствование массовых сетей государственных и муниципальных учреждений	- внесение изменений в федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части уточнения полномочий уровней госвласти и местного самоуправления, направленных на создание условий полноценного сетевого взаимодействия учреждений;	- разработка федеральных программ (разделов ФЦП) стимулирующих развитие сети на уровне субъектов РФ и муниципальных образований; - сопряжение норм законодательства об образовании, здравоохранении, культуре, спорте и социальном обслуживании в целях обеспечения возможности интеграции учреждений различных секторов социальной сферы;	- разработка и введение в действие информационной системы, содержащей актуальную информацию об имущественных комплексах СГиМУ федерального, регионального и муниципального уровней; реализация принципов «Имущественного казначейства» по осуществлению и контролю сделок с государственным и муниципальным имуществом.

Направления/меры	Мероприятия по реформированию бюджетного сектора		
	2012 г.	**2013-2014 гг.**	**Долгосрочная перспектива**
3. Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников сектора государственных и муниципальных учреждений	- создание магистратур по подготовке специалистов по управлению госучреждениями в ВУЗах России; - осуществление переподготовки и - расширение образовательного кредитования (прежде всего сопутствующего – обеспечивающего аренду жилья и т.д.); запуск механизма субсидирования возврата образовательного кредита.	- переход на «эффективный контракт» в отраслях социально-культурной сферы до конца 2015 года;	-повышение квалификации 60% современной численности административно-управленческого персонала отраслей социально-культурной сферы до конца 2015 года; - внесение изменений в законодательство по оплате труда, связанных с особенностями автономных учреждений и «новых» бюджетных учреждений;
4. Развитие в сфере предоставления социально значимых услуг трехсекторной модели (открытая социально-культурная сфера: конкуренция по качеству и развитие ГЧП).	- разработка и принятие закона «О некоммерческом обществе»; - разработка и принятие законов по отмене необоснованных ограничений для негосударственных организаций по оказанию бюджетных услуг;	- разработка и принятие закона «О государственном (муниципальном) гранте»; - разработка и принятие законов, нормативных правовых актов, по отмене системы закрепления определенного контингента за конкретным учреждением, кроме случаев, когда это предусмотрено конституционными гарантиями.	

Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

Расчет бюджетных последствий предлагаемых мер

Базовые изменения, учитываемые в расчетах

1. Передача 2% налога на прибыль регионам.
2. Введение местного налога на недвижимость физических лиц (предполагаемый объем поступлений – 1% от доходов населения).
3. Передача всех налогов на малый бизнес в местные бюджеты.
4. Передача регионам всех делегированных полномочий в качестве собственных.
5. Отмена всех дотаций, кроме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.
6. Изменение формулы ФФПР – пропорциональное выравнивание до 80% от среднероссийской бюджетной обеспеченности (в результате число бездотационных регионов увеличивается с 12 до 25).
7. Создание широкоцелевой субсидии, которая включает в себя 50% нынешнего объема субсидий и распределяется между регионами по единой формуле (подушевое финансирование с пропорциональным выравниванием до 150% от среднероссийской бюджетной обеспеченности), оставшиеся 50% нынешнего объема субсидий расходуются на проекты (агломерации и оптимизация системы расселения на периферии).

Основные требования:

1) Объем ФФПР не менее 50% общего объема МБТ;

2) Сальдо финансовых потоков между федеральным центром и регионами не меняется, (изменяется лишь структура доходов региональных и местных бюджетов)

Условия расчетов: расчеты проводятся в ценах 2010 года по усредненным данным бюджетной статистики за 2006-2010 гг.

Все базовые изменения реализуются в двух сценариях:

1) без введения отрицательного трансферта

2) с введением отрицательного трансферта и централизацией НДПИ на алмазы.

Отрицательный трансферт подразумевает изъятие 50% расчетных налоговых доходов субъекта РФ в части, превышающей среднероссийский уровень более чем в 2 раза. В 2010 году данному условию удовлетворяли следующие субъекты РФ: г. Москва (отрицательный трансферт в размере 190 млрд руб.) и Тюменская область с автономными округами (45 млрд руб.)

Сценарий 1. Базовые изменения (без отрицательного трансферта)

	До реформы			**После реформы**			**Прирост, %**
	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	
Консолидированный региональный бюджет							
1. Налоговые доходы, в т.ч.	4 558	10,14%	70,2%	4 978	11,07%	76,67%	+9,2%
1.1. Дополнительные 2% по налогу на прибыль	-	-	-	287	0,64%	4,4%	-
1.2. Налог на недвижимость физических лиц	-	-	-	133	0,30%	2,1%	-
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, в т.ч.	332	0,74%	5,1%	332	0,74%	5,1%	0%
3.1. Широкоцелевая субсидия	-	-	-	166	0,37%	2,6%	-
3.2. Субсидии на реализацию проектов по реорганизации пространства	-	-	-	166	0,37%	2,6%	-
4. Субвенции	260	0,58%	4,0%	0	0%	0%	-100%
Консолидированный бюджет муниципальных образований (без г. Москвы и г. Санкт- Петербурга)							
1. Налоговые и неналоговые доходы, в т.ч.	1 046	2,33%	42,5%	1 208	2,69%	от 49,04%* до 52,43%**	+15,5%
1.1. Налог на недвижимость физических лиц	-	-	-	96	0,21%	3,88%	-
1.2. Налоги на малый бизнес	81	0,18%	3,28%	147	0,33%	5,94%	+81,5%

Сценарий 2. Базовые изменения (с отрицательным трансфертом)

	До реформы			После реформы			Прирост, %
	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	млрд руб.	% ВВП	% от общего объема доходов	
Консолидированный региональный бюджет							
1. Налоговые доходы, в т.ч.	4 558	10,14%	70,2%	4 978	11,07%	76,67%	+9,2%
1.1. Дополнительные 2% по налогу на прибыль	-	-	-	287	0,64%	4,4%	-
1.2. Налог на недвижимость физических лиц	-	-	-	133	0,30%	2,1%	-
2. Отрицательный трансферт	-	-	-	235	0,53%	4,17%	-
Справочно: налоговые доходы КРБ после перечисления отрицательного трансферта	4 558	10,14%	70,2%	4743	10,54%	72,50%	+4,1%
2. Дотации (всего)	503	1,12%	7,7%	614	1,37%	9,5%	+22,0%
2.1. ФФПР	378	0,84%	5,8%	614	1,37%	9,5%	+62,4%
3. Субсидии	332	0,74%	5,1%	429	0,96%	6,6%	+29,2%
3.1. Широкоцелевая субсидия	-	-	-	215	0,48%	3,3%	-
3.2. Субсидии на реализацию проектов по реорганизации пространства	-	-	-	215	0,48%	3,3%	-
4. Субвенции	260	0,58%	4,0%	0	0%	0%	-100%
Консолидированный бюджет муниципальных образований (без г. Москвы и г. Санкт- Петербурга)							
1. Налоговые и неналоговые доходы, в т.ч.	1 046	2,33%	42,5%	1 208	2,69%	от 49,04%* до 52,43%**	+15,5%
1.1. Налог на недвижимость физических лиц	-	-	-	96	0,21%	3,88%	-
1.2. Налоги на малый бизнес	81	0,18%	3,28%	147	0,33%	5,94%	+81,5%

* Если субъекты РФ не сократят финансовую помощь муниципальным образованиям в ответ на рост их налоговой базы

** Если субъекты РФ сократят финансовую помощь муниципальным образованиям в ответ на рост их налоговой базы

Рисунок 1

Усредненные за период с 2006-2010 гг. подушевые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ с учетом индекса бюджетных расходов (без учета предлагаемых изменений) без г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Тюменской области с округами, руб. (в ценах 2010 года)

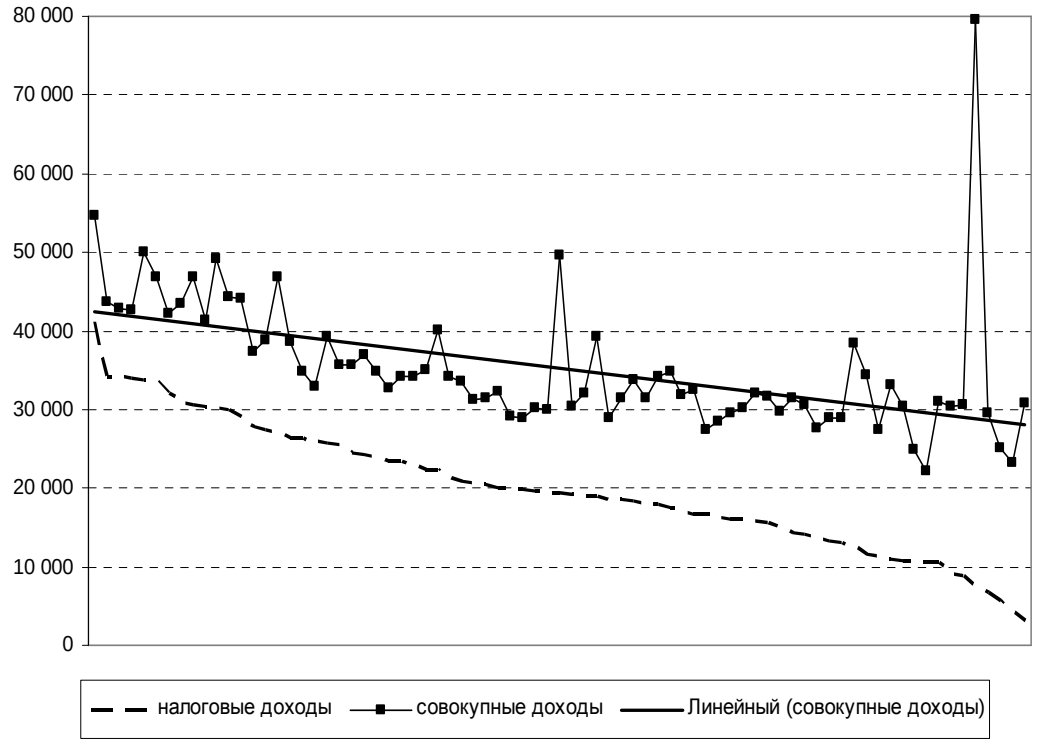


Рисунок 2

Усредненные за период с 2006-2010 гг. подушевые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ с учетом индекса бюджетных расходов (с учетом предлагаемых изменений – сценарий 1) без г. Москвы, г. Санкт- Петербурга и Тюменской области с округами, руб. (в ценах 2010 года)

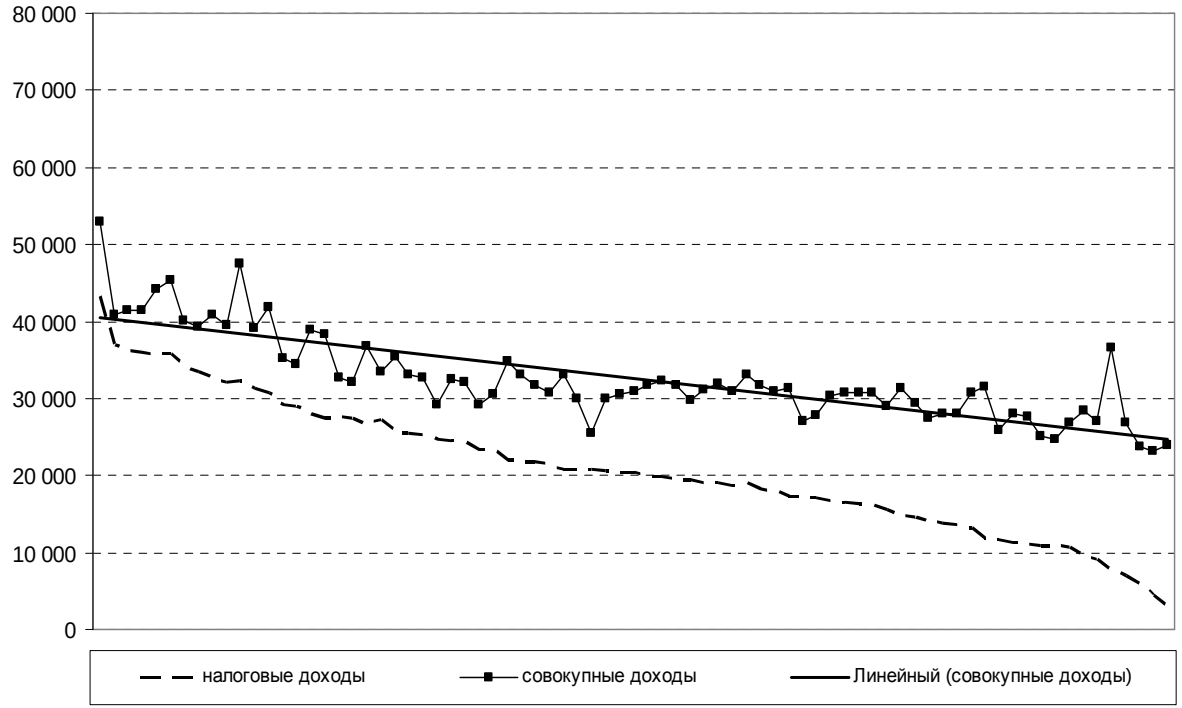
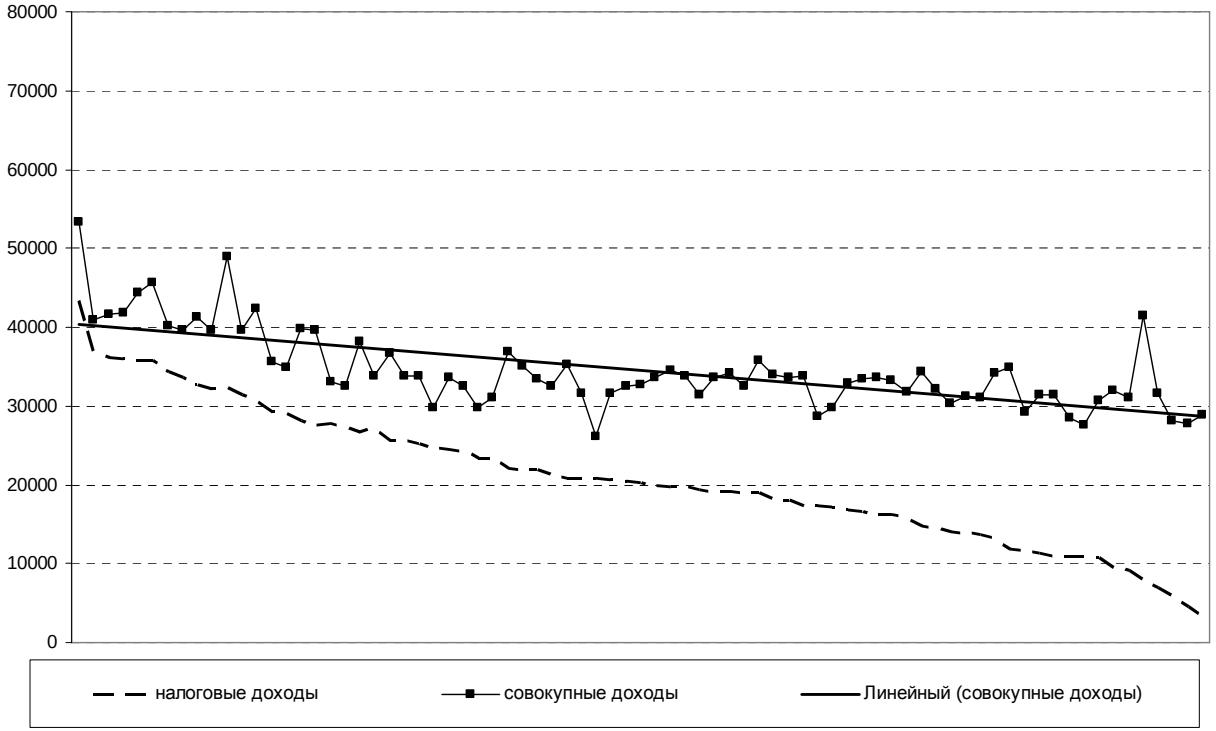


Рисунок 3

Усредненные за период с 2006-2010 гг. подушевые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ с учетом индекса бюджетных расходов (с учетом предлагаемых изменений – сценарий 2) без г. Москвы, г. Санкт- Петербурга и Тюменской области с округами, руб. (в ценах 2010 года)


80000
70000
60000
50000
40000
30000
20000
10000
0
налоговые доходы
совокупные доходы
Линейный (совокупные доходы)