



Второе дыхание

Программа
социально-экономического
развития России
на 2008-2010 годы

Москва–2007

Авторский коллектив:

И. А. Николаев (руководитель)

О.С. Точилкина, М. В.Титова, Е. В. Глумова

Программа социально-экономического развития «Второе дыхание» подготовлена летом-осенью 2007 года аудиторско-консалтинговой компанией «ФБК» в инициативном порядке. Выполнение данной работы отражает суть миссии ФБК: всемерно способствовать развитию открытой рыночной экономики России. Основой для многих программных положений явились результаты аналитических исследований, проведенных компанией «ФБК» в 2001-2007 годах по самым актуальным вопросам экономической политики.

Содержание

Раздел 1	О программе развития российской экономики после 2008 года	5
Раздел 2	Современное состояние социально-экономического развития	8
Раздел 3	Факторы развития	10
Раздел 4	Решение основных проблем	15
	4.1. Инфраструктурные ограничения экономического роста	15
	4.2. Инфляция	18
	4.3. Коррупция	20
	4.4. Дефицитность Пенсионного фонда Российской Федерации	24
Раздел 5	От нацпроектов к национальным приоритетам	28
	5.1. Здоровье	29
	5.2. Образование	32
	5.3. «Доступное жилье» и реформа ЖКХ	37
	5.4. Развитие АПК	40
Раздел 6	Что еще необходимо сделать	44
	6.1. Социальная политика	44
	6.2. Бюджетная политика	48
	6.3. Управление собственностью	52
	6.4. Региональная политика	55
	6.5. Фондовый рынок	57
	6.6. Антимонопольная политика	60
	6.7. Банковская реформа	64
	6.8. Налоговое реформирование	66
	6.9. Обеспечение конкурентоспособности	71
Раздел 7	Условия реализации	75

1

О программе развития российской экономики после 2008 года

Претензия на разработку экономической программы будущего периода заставляет сказать о том, что не устраивало в экономической политике в предшествующие годы. С 2000 года экономическая политика основывалась на следующей неолиберальной догме: экономический рост после трансформационного кризиса носит восстановительный характер и он может идти только по затухающей.

Было сделано теоретическое обоснование, была конкретная политика, и ярким свидетельством соответствия ее выбранной теории являлось то, какие темпы экономического роста официально планировались все последующие годы. Эти показатели всегда отражали понижательную динамику. Российская экономика сопротивлялась такому насилию. И это было неудивительно при сверхблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на основные сырьевые товары российского экспорта. Но сколько она ни сопротивлялась, все равно было в среднем около 7% экономического роста ежегодно. И никакой траектории удвоения ВВП к 2010 году не получилось.

Сдерживало экономический рост многое. Но главное из этого следующее:

- несоразмерный перевод природных активов в финансовые, изъятие финансовых ресурсов из экономики, следствием чего стали в том числе инфраструктурные ограничения;
- неэффективность проведения ряда важнейших реформ: монетизации льгот, административной, пенсионной, ЖКХ и др.

Таким образом, возможности, имевшиеся у страны в предшествующие годы для более быстрого и качественного экономического развития, были использованы далеко не полностью. Это целиком подтверждает и сравнение с показателями экономического роста стран, с которыми наиболее корректно и правильно сравнивать Россию сегодня: Китая, Казахстана, Индии. Экономики этих стран в последние годы стабильно росли на 8-10% в год. Однако официальные российские сравнения по понятным причинам делались в отношении индустриально развитых стран, рост экономик которых в последние годы составлял 2-4%. Из-за «эффекта базы» сравнивать сегодня российскую экономику с развитыми странами по темпам экономического роста совершенно некорректно.

Тем не менее страна за последние годы значительно экономически окрепла. Накопился своего рода потенциал для существенного ускорения экономического роста. Однако одновременно и накопился груз проблем, без решения которых не будет не то что ускорения экономического роста, но и самого роста как такового.

В данных обстоятельствах необходимо сконцентрировать усилия на решении самых тяжелых проблем и, используя имеющиеся благоприятные факторы и конкурентные преимущества, решительно переломить ситуацию. Условно говоря, надо сделать все необходимое, чтобы у экономики открылось второе дыхание. Второе дыхание — это уже не только из спортивной терминологии, когда надо перетерпеть, надо преодолеть тяжелый период и двигаться дальше.

Важно иметь в виду и то, что про аутсайдеров не говорят, что у них открылось второе дыхание. Россия далеко не аутсайдер, и ее экономике сегодня необходимо второе дыхание. Тогда наши надежды на дальнейшее движение вверх в списке наиболее развитых экономик будут действительно оправданными.

В новейшей истории России у экономических программ незавидная судьба. Те программы (экономические разделы программ), с которыми партии идут на выборы, остаются малоинтересными для избирателей. Голосуют они в подавляющем большинстве случаев исходя из других критериев. Это и является причиной того, что об этих программах быстро забывают.

У проправительственных партий больше шансов на то, что их программы не будут забыты столь быстро. Однако здесь реальной становится другая опасность. Программирование такого рода превращается в рутинный процесс, что само по себе нивелирует значимость данного института.

Программа «Второе дыхание» отличается в этом плане существенным образом. Это — инициативная работа, в максимальной степени деполитизированная. Поэтому авторы надеются, что у документа будет несколько иная судьба.

Надежду на востребованность предлагаемых мер дает и то, что их выработка основывалась на «проблемном» подходе. Это означает, что были определены самые главные проблемы, на решении которых необходимо сосредоточиться. И в решении этих проблем опять же выделялось самое главное, самое важное, на чем требуется сосредоточить внимание.

Таким образом, программа не претендует на всесторонность, на изложение исчерпывающего перечня мер. Но она претендует на то, чтобы были выделены приоритеты социально-экономической политики, на чем важно сосредоточить усилия.

Цель программы — формирование стратегического видения необходимых действий в социально-экономической политике, обеспечивающих ускорение экономического роста до 9-10% к 2010 году и создание основы для качественного и высокого экономического роста в долгосрочной перспективе.

Авторы не склонны и преувеличивать вероятность востребованности программы. Опыт подготовки инициативных аналитических исследований по экономике дает основания утверждать, что в настоящее время потребность в действительно независимой оценке, в серьезной аналитике явно оставляет

желать лучшего. В то же время практика показывает, что рано или поздно обоснованные решения оказываются нужными.

Сроки реализации программы – **2008-2010 годы**. Решение целого ряда задач, в частности по проблеме нарастающего дефицита того же Пенсионного фонда России, невозможно в трехлетний период. Для этого потребуется гораздо больше времени. Однако именно в эти годы должны быть приняты стратегически важные решения. Поэтому трехлетний период означает, что в этот срок должны быть реализованы необходимые важные мероприятия и приняты решения о том, что необходимо делать в долгосрочной перспективе.

Программа «Второе дыхание» – документ, открытый для исправлений и добавлений. Как и всякий материал, претендующий на формирование социально-экономической политики на среднесрочную перспективу, он может и должен совершенствоваться. Однако концептуально он достаточно четко определен, и такая определенность является залогом того, что цель программы может быть достигнута.

2

Современное состояние социально-экономического развития

Основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации по итогам января-сентября 2007 года позволяют характеризовать нынешнюю ситуацию как относительно благополучную и устойчивую. ВВП, по оценке Минэкономразвития России, вырос за этот период на 7,4%. Это дает надежду на то, что в целом за 2007 год рост экономики будет выше, чем он был в 2006 году (рост ВВП на 6,7%).

Несколько настораживает снижение темпов роста промышленного производства: в сентябре 2007 года – на 3,0%, в то время как в целом за январь-сентябрь – на 6,6%.

Тем не менее серьезных оснований для прогнозирования существенного замедления роста экономики пока нет.

Нынешняя динамика экономического развития продолжает те тенденции, которые начали складываться с 1999 года. Именно тогда, после дефолтового 1998 года, было зафиксировано начало экономического подъема.

Результатом нескольких лет экономического роста стало то, что в 2006 году по объему ВВП (в сопоставимых ценах) Россия вышла на уровень 1991 года. Таким образом, стране понадобилось 15 лет, чтобы преодолеть глубочайший экономический спад (к 1998 году ВВП упал почти на 40%), которым ознаменовался переход к рынку. Переходный период, если судить по данному показателю, оказался чрезвычайно долгим. В подавляющем большинстве стран бывшего соцлагеря и даже бывших союзных республик он был более коротким.

К факторам экономического роста последних лет относятся: частная собственность и свободные цены, явившиеся фундаментом развития; устранение серьезнейших структурных перекосов российской экономики в результате финансового кризиса августа 1998 года; благоприятнейшая ценовая внешне-экономическая конъюнктура на основные сырьевые товары российского экспорта, обеспечившая профицит бюджета и быстрый возврат внешних долгов; успешность проведения ряда реформ (к примеру, налоговой) и т. п.

Но даже на этом фоне очевидно, что потенциал благоприятных факторов оставался и остается недоиспользованным. В результате выйти на траекторию удвоения ВВП до 2010 года так и не удалось. Выполнение такой задачи, поставленной в 2003 году, предполагало, что в оставшийся период экономика России должна расти не менее чем на 7,5% ежегодно. Мы же только в 2007 году

можем выйти на такой уровень. И теперь, чтобы выполнить задачу удвоения ВВП к 2010 году, темпы прироста должны составлять 12,5%. К сожалению, приходится констатировать, что это уже маловероятно, да и правительственные прогнозы исходят из 6–6,5% прироста ВВП ежегодно до 2010 года.

Относительность вроде бы очевидных экономических успехов становится еще более явной, если попытаться оценить место России по такому показателю, как ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности). По итогам 2006 года российский показатель составил немногим более 12 тыс. долларов США. Это в 5–6 раз меньше по сравнению со странами-лидерами. Данный показатель ставит Россию примерно на 80-е место среди всех стран мира, и это более объективная оценка на фоне общего показателя ВВП.

До осени 2007 года можно было говорить об определенных успехах и в отношении другого важнейшего макроэкономического показателя – инфляции. В 2006 году показатель инфляции впервые за последние годы стал однозначным – 9,0%. К сожалению, поступательная динамика снижения инфляции в 2007 году будет нарушена (по итогам января–сентября она уже составила 7,5%). Изменение тенденции (до этого инфляция снижалась 8 лет подряд) – очень тревожный фактор, особенно с учетом того, что с 2008 года будут действовать дополнительные факторы, раскручивающие маховик инфляции (ускоренная индексация тарифов естественных монополий и др.).

В качестве безусловного позитива современного социально-экономического состояния следует отметить, что в январе–сентябре 2007 года прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с соответствующим периодом прошлого года составил 21,2%. Это позволяет утверждать, что экономический рост 2007 года базируется именно на инвестициях в основной капитал. Такая модель роста является более устойчивой чем та, что можно было наблюдать в 2006 году. Тогда был просто спекулятивный разогрев российского фондового рынка.

Дополнительной иллюстрацией относительного благополучия российской экономики является рост реальной заработной платы на 16,2% (в январе–сентябре 2007 года по сравнению с соответствующим периодом 2006 года).

3

Факторы развития

В среднесрочной перспективе на динамику социально-экономического развития будут оказывать воздействие как благоприятные, так и неблагоприятные факторы. К **благоприятным** факторам следует отнести следующие:

Снижение спекулятивности российской экономики.

Формирование спекулятивной модели российской экономики особенно активно проходило в 2005-2006 годах. В 2006 году финансовые вложения организаций (без субъектов малого предпринимательства) по своему абсолютному объему превышали инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности) в 5 раз. Перелом в преимущественном наращивании спекулятивных вложений наметился только в конце 2006 года. Если объем финансовых вложений в I квартале 2007 года оказался больше соответствующего показателя 2006 года на 21,4%, то объем инвестиций в основной капитал в I квартале 2007 года превысил аналогичный показатель 2006 года уже на 38,4%. Такая тенденция получила свое закрепление и в дальнейшем. Другие проявления спекулятивности российской экономики (гипертрофированно высокий удельный вес торговли в ВВП – немногим менее 20%; значительная (свыше 30%) доля инвестиционных сделок на рынке жилья; опережающая динамика роста количества преступлений в финансово-кредитной сфере по сравнению с ростом числа экономических преступлений в целом и т. п.) также стали ослабевать.

Все это создает благоприятные условия для полного замещения спекулятивной модели экономики моделью инвестиционной, в которой рост инвестиций в основной капитал напрямую влияет на повышение экономического роста и на улучшение его качества.

Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура на основные сырьевые товары российского экспорта.

Федеральный бюджет на 2008-2010 годы рассчитывался исходя из того, что цена на нефть будет снижаться с 55 долларов США за баррель в 2007 году до 50 долларов США за баррель в 2010 году. Между тем очевидно, что цена нефти марки Urals в 2007 году не опустится ниже 65 долларов США за баррель. Точно

так же вызывает большие сомнения упомянутый ранее официальный прогноз о существенном снижении мировых цен на нефть в среднесрочной перспективе.

Цены на нефть будут оставаться высокими. Даже если и произойдет некоторая коррекция, цены не упадут в обозримом будущем до критических отметок ниже 30 долларов США за баррель. Это означает, что фактор благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на основные сырьевые товары российского экспорта будет оставаться очень существенным.

Уровень мировых цен на нефть будет предопределяться нестабильностью в Ираке, растущим спросом на энергоносители со стороны Китая и других быстро развивающихся стран, недостаточностью продвижения по пути реальной замены традиционных энергоносителей альтернативными видами топлива, относительной дефицитностью перерабатывающих мощностей и т. д.

Высокий материальный запас прочности российской экономики (значительный объем золотовалютных резервов, рост накопленных иностранных инвестиций и пр.).

Объем золотовалютных резервов России по состоянию на 1 октября 2007 года составил 425,4 млрд. долларов США. Необходимо учитывать динамику наращивания золотовалютных резервов: только за период с января по октябрь 2007 года рост составил 140,1%.

По состоянию на конец июня 2007 года накопленный иностранный капитал в экономике России составил 178,5 млрд. долларов США, превысив на 39,5% соответствующий показатель 2006 года. И хотя структура накопленных иностранных инвестиций оставляет желать лучшего (преобладает доля прочих инвестиций, осуществляемых на возвратной основе, — 52,8%), динамика накопления иностранного капитала выглядит впечатляющей.

Объем Стабилизационного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2007 года составил 3519,1 млрд. рублей. При всей неоднозначности влияния данного инструмента на качество экономического развития, определенную стабилизирующую функцию он, безусловно, выполняет. Точно так же будет начиная с 2008 года выполнять функцию стабилизатора и Резервный фонд, создаваемый на базе Стабилизационного фонда. Объем данного фонда будет равняться примерно 10% ВВП. Его предназначение состоит в том, чтобы компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета в течение трех лет при значительном снижении мировых цен на энергоресурсы.

Набранная динамика развития.

Начиная с 1999 года темпы роста российской экономики остаются относительно высокими. Лучший показатель был зафиксирован в 2000 году — рост на 10%, менее всего экономика выросла в 2002 году — на 4,7%. В среднем ежегодный прирост ВВП за 1999-2007 годы составлял 7%. Это — достаточно высокий показатель.

Учитывая, что данные показатели предопределяются развитием целого ряда видов экономической деятельности (добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, торговли и пр.), справедливо будет сделать вывод о том, что набранная динамика экономического роста стала самостоятельным фактором развития. Таким образом, имеющаяся инерция развития сама толкает экономику вперед. Важно эффективно использовать этот момент, не переоценивая его, но и не преуменьшая.

Набор названных выше факторов не исчерпывает перечень тех из них, которые можно отнести к благоприятным. К примеру, развитие российской экономики сегодня стимулируется и более высоким экономическим ростом в ряде стран СНГ. Так, в 2006 году экономика Азербайджана выросла на 34,5%, Армении – на 13,3%, Казахстана – на 10,6%.

Одновременно будут оказывать воздействие и **негативные** факторы:

Повышенные инфляционные риски.

Уже весной 2007 года стало очевидно, что выполнить запланированный показатель по инфляции (8%) не удастся. Верность такого прогноза подкреплялась тем, что с марта 2007 года ежемесячные показатели по инфляции стали превышать соответствующие результаты 2006 года. Окончательно стало понятным, что в 2007 году будет нарушена понижательная динамика роста цен после принятого решения о значительном росте цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и ЖКХ в 2008-2010 годах. Среднегодовой прирост тарифов на электроэнергию для населения составит 15,7%, на газ природный – 26,8%, на услуги ЖКХ – 18,3%.

Негативное влияние существенного повышения цен (тарифов) на услуги естественных монополий состоит не столько в непосредственном влиянии данного фактора на общий рост цен, сколько в том, что это решение формирует высокие инфляционные ожидания, которые становятся мощным самостоятельным фактором ускорения инфляции. В результате цены (прежде всего цены производителей) начинают расти еще до вступления решения об индексации цен (тарифов). В том числе поэтому в апреле-мае 2007 года рост цен производителей оказался чрезвычайно высоким (за апрель цены выросли на 4,3%, за май – на 5,3%, а за январь-сентябрь – на 17,0%). Цены потребителей в такой ситуации также будут расти более высокими темпами. Вопрос только в том, с каким временным лагом начнется ускоренный рост потребительских цен.

Общемировой тенденцией уже в начале 2007 года стал рост цен на сельхозпродукты и продовольствие.

Однако на правительственном уровне невозможность достижения целевого показателя по инфляции на 2007 год была признана только в октябре, когда стали известны показатели по инфляции в сентябре 2007 года (0,8% – что было в два с лишним раза выше ожидаемого).

Инфраструктурные ограничения экономического роста.

Недостаточная развитость транспортной и энергетической инфраструктуры серьезно ограничивает возможности более высокого экономического роста. Существуют разные оценки того, сколько мы теряем в результате данного фактора. Суммарно (по всем видам инфраструктуры) они колеблются в диапазоне 5-10% ВВП. Решить проблему чисто экономически (например, повышая плату за подключение к электросетям до 35-45 тыс. рублей за 1 кВт установленной мощности) не получается. По дорожно-транспортной инфраструктуре даже такой путь практически невозможен. О недостаточной развитости инфраструктуры свидетельствует, к примеру, тот факт, что сегодня в российских городах на 1 тыс. жителей приходится 200 автомобилей, в то время как имеющаяся дорожно-транспортная инфраструктура рассчитана на 60-100 штук на 1 тыс. жителей.

Усиление дефицитности Пенсионного фонда Российской Федерации.

В настоящее время устойчивость функционирования Пенсионного фонда РФ и внебюджетных фондов в целом в значительной мере обеспечивается поддержкой за счет бюджетных средств. Если в 2007 году доля трансфертов внебюджетным фондам в расходах федерального бюджета составляет 19,4%, то соответствующий показатель на 2010 год должен составить 26,0%. Возможность решить проблему за счет средств Фонда будущих поколений (Фонда национального благосостояния) никоим образом не означает системного решения вопроса. Возможно только временное ослабление остроты проблемы и не более того.

Положение усугубляется тем, что спецификой реформирования пенсионной системы, системы социального обеспечения, системы обязательного медицинского страхования является то, что требуется считаться с инерционностью развития соответствующих сфер. Это означает, что в среднесрочной перспективе избежать усиления зависимости внебюджетных фондов от федерального бюджета вряд ли удастся. Первостепенное внимание должно быть уделено решению проблемы дефицитности Пенсионного фонда Российской Федерации.

Коррупция.

Имеющиеся попытки замера уровня коррупции, в том числе «индекс восприятия коррупции» (Corruption perception index), рассчитываемый агентством Transparency International, исследования Всемирного банка и Heritage Foundation, оценки самих чиновников высокого ранга свидетельствуют о серьезном усилении коррупции за последние несколько лет. С учетом того, что именно в эти годы проводится административная реформа в нынешнем варианте, результат такого реформирования получился более чем неудовлетворительным. Возросший уровень коррупции будет оказывать самое

негативное влияние на социально-экономическое развитие в среднесрочной перспективе. Набор последствий негативного влияния известен: снижение конкурентоспособности российской экономики, непроизводительные расходы, антиконкурентное воздействие, усиление дифференциации населения по уровню доходов и т. д.

Огосударствление и квазиогосударствление.

В течение последних нескольких лет государство усиленно собирало активы. Это относится прежде всего к энергетике и машиностроению (автомобилестроение, судо- и авиастроение). До определенной степени это, возможно, и было оправданно, хотя окончательный ответ на вопрос о целесообразности еще давать рано. Однако тревожит то, что процесс наращивания государственного присутствия в экономике расширяется. Можно было понять, почему Банк развития – Внешэкономбанк был создан в организационно-правовой форме государственной корпорации. Но решения по созданию соответствующих структур в сферах нанотехнологий и жилищно-коммунального хозяйства уже представляются весьма сомнительными. На очереди создание еще нескольких госкорпораций.

С учетом того, что имущество, передаваемое Российской Федерацией государственным корпорациям, становится их собственностью, такой процесс можно с полным правом назвать квазиогосударствлением. Права государственной собственности в этом случае становятся неопределенными, бюджетные риски повышаются.

Прогноз по снижению доходов федерального бюджета в ВВП страны с 23,4% в 2006 году до 18,1% в 2010 году не должен вводить в заблуждение по поводу того, что это свидетельствует об уменьшении государства в экономике. Во-первых, потому что прогнозируемые доходы явно занижены ввиду относительно невысоких мировых цен на нефть, учитываемых при бюджетных расчетах. Во-вторых, такой показатель является важным, но не исчерпывающим с точки зрения характеристики степени присутствия государства в экономике.

Названные факторы являются специфическими именно для начала трехлетнего периода – с 2008 по 2010 годы. Будут действовать и другие факторы, как позитивные, так и негативные. По-прежнему в числе негативных будет ощутимо влияние ряда социальных факторов (хроническая бедность, высокая дифференциация населения по доходам, демографические проблемы).

4

Решение основных проблем

4.1. Инфраструктурные ограничения экономического роста

В настоящее время тезис о том, что экономический рост в России сдерживается инфраструктурными ограничениями, практически не оспаривается. Существование такой проблемы было признано на самом высоком уровне.

На заседании президиума Госсовета по вопросу развития сети автомобильных дорог в октябре 2006 года отмечалось, что из-за плохих дорог государство и национальная экономика несут серьезные убытки – до 6% ВВП в год. В материалах заседаний Госсовета содержится и ссылка на оценку Минпромэнерго России, сколько Россия теряет в приросте ВВП из-за ограниченности электроэнергетической инфраструктуры: 5% ВВП (2005 год). Значительная часть заявок на подключение к электросетям не удовлетворяется. Если в 2004 году, по данным Минпромэнерго России, энергокомпании подключили 32% заявителей, то в 2005 году этот показатель снизился до 21%, в 2006 году – до 16%, а в 2007 году может составить и вовсе 10%. Срок ожидания заявителей растягивается на несколько лет.

Обеспеченность автомобильными дорогами в целом по стране является неудовлетворительной. Факт, что более 12 млн. российских граждан до сих пор не могут круглогодично пользоваться автотранспортом, более чем наглядно свидетельствует об остроте проблемы. С превышением пропускной способности эксплуатируется 17 тыс. км автодорог.

Обсуждаемое предложение о реализации газа на внутреннем рынке новым потребителям по повышенной цене свидетельствует не только об имеющемся дефиците газа, но и об ограниченности соответствующей инфраструктуры.

Доказательства остроты проблемы инфраструктурных ограничений экономического роста достаточно многообразны. К примеру, увеличивающиеся сроки и растущая плата за подключение к электросетям. Именно таким образом в настоящее время регулируется спрос на присоединение к электросетям, инфраструктурные возможности которых во многом оказались исчерпанными. Такая плата становится труднопреодолимым барьером для многих бизнес-структур.

В марте 2007 года правительство было вынуждено установить максимальные сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению к электросетям (1-2 года в зависимости от суммарной присоединенной мощности). Одновременно было установлено, что соответствующей инвестпрограммой или

соглашением сторон может быть предусмотрен иной срок технологического присоединения, то есть превышающий 2 года. На практике именно такое превышение все больше становится нормой.

Возникает следующий вопрос: почему в годы высоких цен на нефть и другие сырьевые товары российского экспорта, профицитного бюджета и в целом достаточно высоких темпов экономического роста стало вообще возможным возникновение проблемы инфраструктурных ограничений экономического роста?

Ответ очевиден: это следствие реализации политики перевода природных ресурсов страны в финансовые. Если такая политика приводит к возникновению серьезнейших проблем, необходимы изменения в ней. Следовательно, главное, что необходимо сделать, это **перейти от политики перевода природных ресурсов страны в финансовые к политике перевода природных ресурсов в материальные, то есть в инфраструктуру** прежде всего.

Развитие инфраструктуры должно стать одним из долгосрочных национальных приоритетов.

Необходимо принятие федерального закона «Об инфраструктуре», где должны получить нормативное закрепление такие понятия как «инфраструктура», «опорная транспортная сеть» и др. В этом же законе требуется закрепить обязательства государства по развитию инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение. Должны быть определены формы господдержки развития инфраструктуры.

В частности, требуется **законодательно закрепить обязательства государства по финансированию создания инфраструктуры государственного значения** (по примеру ФРГ, где государство финансирует создание инфраструктуры железных дорог). Принятие государством таких обязательств должно быть увязано с возможностью проведения гораздо более умеренной политики по индексации тарифов естественных монополий (финансирование затрат на создание инфраструктуры в тарифной составляющей должно быть значительным образом уменьшено).

Требуется решительная **перестройка механизма функционирования Инвестиционного фонда Российской Федерации**. Не должно быть государственного софинансирования тех проектов, которые частный капитал может финансировать самостоятельно или с привлечением заемных средств. Государство должно обеспечивать успешность реализации таких проектов, предоставляя льготные условия по кредитованию. Для этого следует использовать созданный Банк развития – Внешэкономбанк.

Из Инвестфонда России могут и должны финансироваться проекты общегосударственного значения. Но технология определения таких проектов должна принципиально отличаться от существующей практики. Не государство должно собирать заявки, «выискивая» в них потом общегосударственную значимость. Сначала оно само должно формулировать то, что ему действительно необходимо, а потом предлагать соответствующие проекты для реализации на конкурсной основе. Таким образом, из Инвестфонда должны в приоритет-

ном порядке финансироваться инфраструктурные проекты, имеющие действительно общегосударственное значение.

Государственная поддержка инфраструктуры может и должна стать действенным механизмом структурной перестройки экономики страны. **Приоритетным должно стать развитие инфраструктуры в тех регионах страны, которые обладают значительным потенциалом развития обрабатывающих отраслей промышленности.** Это послужит дополнительным мощным импульсом для развития таких отраслей.

Требуется в полной мере использовать потенциал механизма реализации концессионных соглашений. Одна из важнейших причин нынешнего неудовлетворительного положения в этой области состоит в том, что сегодня государство фактически демонстрирует готовность передать в концессию ряд инфраструктурных объектов, которые еще только предстоит создать совместно с будущим концессионером. Между тем Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» однозначно устанавливает, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество. В результате будущие концессионеры оказываются заинтересованными в получении господдержки, что сдерживает их инициативу по самостоятельному созданию или реконструкции будущих объектов концессионных соглашений.

В целях повышения эффективности выделяемых бюджетных средств на реализацию инфраструктурных проектов **необходимо стимулирование привлечения иностранных подрядчиков.** Недостаточно только предусматривать возможность участия в конкурсных торгах таких участников. Требуется целенаправленная работа по широкому информированию потенциальных зарубежных подрядчиков о возможностях реализации российских инфраструктурных проектов. Это повысит конкуренцию и будет способствовать улучшению качества услуг российских подрядчиков.

Также необходимо предложить Счетной палате Российской Федерации практиковать широкое **проведение аудита эффективности бюджетных средств, выделяемых на реализацию инфраструктурных проектов, имеющих общегосударственное значение.** Реализация данной технологии аудита не только позволит контролировать эффективность расходования уже выделенных средств, но и уменьшит количество необоснованных проектов-соискателей на предварительной стадии отбора.

Остаются явно недоиспользованными возможности налогового стимулирования создания и функционирования объектов инфраструктуры. Так, в настоящее время в соответствии со статьей 395 Налогового кодекса Российской Федерации от уплаты налога на землю освобождаются организации в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования. Необходимо освободить от уплаты налога на землю и в отношении земельных участков, занятых негосударственными автомобильными дорогами (причем как общего, так и необщего пользования). Таким образом,

должен быть разработан комплекс мер по налоговому стимулированию реализации инфраструктурных объектов.

4.2. Инфляция

Достижение устанавливаемых целевых показателей по инфляции в последние годы не было успешным. Целевой уровень 2005 года – 8,5% (фактически потребительские цены выросли на 10,7%), 2006 года – также 8,5%, получилось 9,0%. В 2007 году цель – 8%-ный рост потребительских цен – снова не будет достигнута.

Тем не менее нельзя не признать главного: начиная с 1999 года инфляция последовательно снижалась вплоть до 2006 года. Однако достигнутый уровень в 9-10% является неприемлемо высоким для современной экономики. Высока вероятность, что на рубеже 2007-2008 годов динамика снижения уровня инфляции будет нарушена, и она вновь будет расти. Это требует принятия не просто дополнительных мер антиинфляционного характера. Принципиально важно изменить представление о том, что в конечном итоге предопределяет уровень инфляции.

Необходимо принятие дополнительных мер по развитию конкуренции. Причем речь должна вестись о развитии конкуренции как среди отечественных товаропроизводителей, так и со стороны импорта.

Традиционно данный ключевой фактор, влияющий на уровень инфляции, недооценивался. Первостепенное внимание уделялось и уделяется динамике денежных агрегатов и обменного курса рубля, росту потребительских расходов и процентных ставок. Даже влияние на уровень инфляции изменения цен и тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий было поставлено под сомнение.

Неудивительно, что такому важнейшему фактору, как уровень конкуренции, в плане его влияния на инфляцию уделялось крайне недостаточное внимание.

Среди мер по развитию конкуренции должны быть: снижение административных барьеров (но не в форме единовременной кампании, как это было в начале 2000-х годов, а в форме системы мероприятий, основывающихся на реальном представлении о причинах существования таких барьеров в российской экономике); гибкая таможенная политика, эффективное применение норм Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и т. п.

Государственное регулирование тарифов естественных монополий должно быть заменено рыночными механизмами регулирования (через применение соответствующих норм антимонопольного законодательства).

Предлагаемая мера основывается на том факте, что государственное регулирование тарифов не обеспечивает их более умеренный рост по сравнению с динамикой цен отраслей рыночного тарифообразования.

Нынешняя система, когда ответственность за рост тарифов лежит на регуляторе, не стимулирует естественных монополистов к сдерживанию

тарифов. Следует предоставить им в этом плане свободу, и только тогда у монополистов появится необходимая ответственность.

Должно быть изменено отношение к целевому показателю инфляции. В настоящее время целевой показатель инфляции воспринимается заинтересованными экономическими ведомствами как показатель, реалистичность которого надо подтверждать даже тогда, когда всем становится очевидно обратное. В результате доверие к соответствующему показателю падает. Он перестает выполнять очевидную роль – сдерживать инфляционные ожидания. Нужно, во-первых, повысить обоснованность первоначальных прогнозных показателей и, во-вторых, своевременно вносить корректировки, повышающие реалистичность прогнозов.

Требуется ввести институт антиинфляционной экспертизы принимаемых законов и иных нормативных актов. Ошибочность современной антиинфляционной политики также состоит в том, что недооценивается влияние не только конкуренции на сдерживание цен и тарифов, но и других факторов и принимаемых решений. К примеру, в конце 2006 года постановлением правительства для розничной торговли в палатках и на рынках с 1 апреля 2007 года допустимая доля иностранных работников устанавливалась в размере ноль процентов. Принятие данного постановления было направлено на решение вопросов миграционного характера, однако оно совершенно не учитывало возможные инфляционные последствия. Свой вклад в более высокий уровень инфляции 2007 года по сравнению с прогнозными показателями оно, безусловно, внесло. Запросы по зарплате мигрантов, работавших на российских рынках до принятия этого постановления, были ниже по сравнению с запросами российских граждан.

Инфляция чувствительна практически ко всем решениям экономического характера, поэтому их экспертиза позволит своевременно выявлять соответствующие риски.

Необходимо повысить доверие к официальным фактическим показателям инфляции. Когда население и хозяйствующие субъекты не доверяют официальной статистике по инфляции, это повышает инфляционные ожидания. В настоящее время население, как показывают результаты социологических опросов, оценивает реальный уровень инфляции в 2-3 раза выше по сравнению с официальным. Решение проблемы возможно через введение внешнего контроля достоверности официальной статистической информации.

Необходимо совершенствовать методику расчета показателей инфляции. Такие показатели должны рассчитываться для разных групп населения.

Не только ради получения более достоверной информации по ценам, но и в целом требуется **рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения отечественного официального статистического органа – Росстата – в структуре федеральной исполнительной власти.** В сегодняшнем положении Росстат не обладает должной независимостью, что повышает вероятность искажения информации. Переходной зарубежный опыт однозначно свидетельствует в пользу того, что официальная статистическая информация должна являться результатом

деятельности институтов, центров и т. п., обладающих максимальной степенью независимости.

Необходима также информационно-разъяснительная работа с населением, объясняющая, почему субъективная оценка уровня инфляции бывает заметно выше по сравнению с официальными данными.

Индексацию регулируемых тарифов, цен на другие товары и услуги следует проводить более равномерно в течение года. До тех пор пока будет сохраняться государственное регулирование тарифов естественных монополий, его влияние на динамику инфляции можно снизить, «отвязав» соответствующую индексацию от начала календарного года.

Существующая многолетняя практика, когда тарифы и цены обязательно поднимались с 1 января, привела к тому, что уже задолго до этой даты соответствующим образом формировались инфляционные ожидания. В результате в начале года всегда происходит неоправданно высокий ценовой скачок.

Управление инфляцией получается эффективным только тогда, когда предпринимаемые действия носят **упреждающий, превентивный характер**. Образец того, как не надо действовать, — лихорадочные меры правительства по пересмотру таможенных пошлин в ответ на скачок потребительских цен в сентябре 2007 года (на 0,8%). Все это должно было быть сделано на два-три месяца раньше.

4.3. Коррупция

В ряду проблем, которые необходимо срочно решать, коррупция занимает особое место. Это тот случай, когда предпринимаемые властью меры не дают должного результата. Более того, и на самом высоком уровне уже неоднократно признавалось, что коррупция усиливается. Государственная служба, о необходимости реформирования которой долго говорили, все в большей степени оказывается поражена коррупцией. Госслужба стала рассматриваться как своего рода бизнес, в котором уровень официальной зарплаты чиновника практически не играет никакой роли.

Меры, предпринимаемые в ходе административной реформы, не оказали влияния на снижение уровня коррупции в стране. С 2003 года первоочередное внимание уделялось инвентаризации функций министерств и ведомств. В 2004 году состоялась широкомасштабная реорганизация федеральных органов исполнительной власти с попыткой разграничения их по правоустанавливающим функциям (министерства), функциям осуществления контроля и надзора (службы), а также функциям управления госсобственностью (агентства). В результате данной реформы на несколько месяцев (пока органы власти не адаптировались к новой системе) оперативность действий министерств и ведомств резко снизилась. Четкого разделения функций так в конечном итоге и не получилось, начался обратный процесс восстановления прежних управленческих структур (пример — ликвидация Федерального агентства по сельскому

хозяйству с передачей его функций Минсельхозу России). При смене правительства в сентябре 2007 года был официально признан провал административной реформы образца 2004 года.

С 2005 года приоритет в административной реформе был отдан написанию административных регламентов, которыми должны руководствоваться в своей деятельности чиновники министерств и ведомств. Предполагается, что если все будет четко расписано (что, как и в какие сроки должен делать чиновник в целях реализации той или иной функции), то это позволит значительно повысить эффективность работы госорганов, одновременно снизив уровень коррупции.

Такой подход к борьбе с коррупцией не может привести к нужному результату. Главное, что предопределяет возрастающую коррупцию в стране, это ущербная мотивация чиновничества. Эта проблема не решается написанием четких регламентов по определению. Нужны совершенно другие подходы, если мы действительно хотим изменить ситуацию к лучшему.

Причины, почему берут взятки, можно классифицировать следующим образом:

- взяточничество считается нормой, в обществе не создана атмосфера нетерпимости к данному явлению;
- оплата труда чиновников не зависит от его эффективности;
- широко распространено мнение, «если начальству можно, то почему мне нет»;
- уровень оплаты труда не является достаточно высоким.

Практика показала, что даже значительное повышение заработной платы чиновников не гарантирует снижение уровня коррупции. Так, в 2004 году уровень оплаты труда чиновников федеральных министерств и ведомств возрос в несколько раз (на разных должностях повышение было неодинаковым). Однако коррупция только увеличилась.

Приоритеты в борьбе с коррупцией должны быть изменены.

Необходима **целенаправленная работа по формированию обстановки нетерпимости к коррупции**. Это требует гораздо более профессионального подхода в информационно-разъяснительной работе.

Требуется **ввести систему оплаты труда госслужащих, в которой уровень зарплаты был бы прямо увязан с эффективностью труда**. Это должно быть «бюджетирование по результату», доведенное до конкретного исполнителя.

Необходимо **сконцентрировать усилия на том, чтобы максимально не допустить коррупционеров на высшие должности госслужбы**. Эффект в этом случае будет не только в том, что исчезнет плохой пример для подражания, но и в том, что эта новая, «очищенная» номенклатура будет сама оздоравливающим образом воздействовать на подчиненных, с пристрастием следя за тем, чтобы коррупции не было.

Путь для формирования «новой номенклатуры» один — **обеспечение максимальной открытости и прозрачности**.

Условно говоря, такие чиновники должны находиться «под увеличительным стеклом». **Особый режим открытости предлагается установить для гражданских служащих, назначение (представление) на должность и освобождение (представление для освобождения) от должности которых осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.** Указанные служащие должны:

- представлять по запросу общероссийских средств массовой информации сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, супруги и детей (действующий в настоящее время порядок распространяется только на самих госслужащих);
- после увольнения с гражданской службы представлять пожизненно по запросу общероссийских средств массовой информации (но не чаще чем один раз в два года) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, супруги и детей.

В настоящее время ответственность за непредставление установленных сведений или представление недостоверных или неполных сведений фактически отсутствует. В отношении и высших, и рядовых служащих федеральной государственной службы предусмотрено только то, что они могут быть отстранены от исполнения своих обязанностей на период проведения проверки.

Для гражданских служащих, назначение (представление) на должность и освобождение (представление для освобождения) от деятельности которых осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, должна быть предусмотрена гораздо более жесткая мера ответственности. Такие лица **не могут находиться на гражданской службе в случае непредставления установленных сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.**

Также необходимо установить следующие ограничения для данной категории гражданских служащих: **им должно быть запрещено получать доход от научной, преподавательской и иной творческой деятельности в организациях, подведомственных органам государственного управления, в которых они работают, или тех из них, которые осуществляют поставку продукции (товаров, услуг) для государственных нужд по контрактам, финансируемым за счет бюджетных средств, распорядителями (главными распорядителями) которых выступают данные органы государственного управления.**

В отношении всех госслужащих также должен существовать **пожизненный запрет на занятие государственных должностей в случае осуждения их за взяточничество.**

В настоящее время в соответствии со статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации наказание за получение взятки предусматривает в том числе лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. В то же время преступления, совершенные при отягчающих обстоятельствах (группой лиц по предвари-

тельному сговору или организованной группой, с вымогательством взятки в крупном размере), вообще не предусматривают обязательности наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься соответствующей деятельностью в течение определенного срока. Получается, что после отбывания срока лишения свободы (от 7 до 12 лет) и заплатив штраф можно сразу же вновь претендовать на занятие государственной должности.

При приеме на работу (назначении на должность), а также при проведении аттестации **необходимо предусмотреть тестирование госслужащих на предмет выявления потенциальной коррумпированности**. Результаты такого тестирования должны в обязательном порядке учитываться при приеме на работу (назначении на должность), а также для оценки целесообразности нахождения данных служащих на государственной службе.

Следует **сократить разрыв в оплате труда высших чиновников и рядовых госслужащих**. В настоящее время разрыв в оплате труда высших чиновников и наименее оплачиваемых госслужащих составляет 12-15 раз, в то время как в развитых европейских странах этот показатель равняется 5-6 раз. Это при том, что высокооплачиваемые чиновники имеют еще и возможности для извлечения административно-статусной ренты. Создаются дополнительные стимулы для взяточничества.

Необходимо предусмотреть возможность поступления иностранных граждан не только на военную службу (действующее законодательство предусматривает такую возможность), **но и на правоохранительную службу и государственную гражданскую службу**. Практика найма иностранных граждан на государственную службу в настоящее время находит все более широкое применение, к примеру, в странах Европейского союза. Особенности реализации данной меры в отношении граждан тех или иных государств могут дополнительно уточняться в соответствующих межгосударственных соглашениях.

Требуется **ввести уголовную ответственность юридических лиц за коррупцию**.

Необходимость реализации института уголовной ответственности юридических лиц закреплена в статье 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 год). Россия ратифицировала данную Конвенцию в июле 2006 года. К этому времени большинство европейских стран уже предусмотрели в уголовном законодательстве своих стран ответственность юридических лиц за коррупцию. Такая ответственность должна наступать в том случае, если преступление было совершено в пользу юридического лица его представителем (руководителем).

Актуальность введения уголовной ответственности юридических лиц за коррупцию предопределяется, к примеру, широко распространенной сегодня системой «откатов» при получении контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд. Выгодоприобретатель в данном случае — юридическое лицо, которое по своей или не совсем по своей инициативе принимает условия выполнения контракта с «откатом».

Также в соответствии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статьи 5, 6, 9, 10 и 11) **должны быть приняты законодательные и иные меры, которые позволят квалифицировать в качестве уголовных преступлений подкуп иностранных должностных лиц.**

В настоящее время из смысла статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации следует, что уголовная ответственность за подкуп должностных лиц предусмотрена только в том случае, если последние находятся на государственной или муниципальной службе Российской Федерации. С учетом интернационализации коррупции должны быть внесены соответствующие изменения в отечественное уголовное законодательство, которые однозначно запретили бы подкуп иностранных должностных лиц и ввели необходимые меры наказания.

Коррупция – комплексная, системная проблема. Поэтому решение соответствующих задач также возможно только на комплексной и системной основе.

4.4. Дефицитность Пенсионного фонда Российской Федерации

Дефицитность Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) – одна из острых проблем социально-экономического развития России. Доля средств федерального бюджета в общих расходах ПФР в 2007 году уже составляет 56%. Непосредственно на покрытие дефицита бюджета ПФР в 2008 году планируется выделить из федерального бюджета 171,8 млрд. рублей. В 2010 году эта сумма должна возрасти до 227,4 млрд. рублей, что демонстрирует несостоятельность существующей системы пенсионного обеспечения. Если не менять систему, проблема с годами будет только обостряться.

Такая ситуация обусловлена рядом факторов. Во-первых, это структура пенсий. Трудовая пенсия по старости состоит из базовой, страховой и накопительной частей. Пенсия финансируется из единого социального налога (ЕСН), поступающего в федеральный бюджет в части, касающейся пенсий. Финансирование базовой и накопительной частей достаточно четко определено.

Страховая часть финансируется по остаточному принципу. В ходе реформы 2002 года ее размер определялся таким образом, что выплаты не могли превысить 90% средней зарплаты по стране, сумма которой была установлена на тот момент Правительством РФ. Справедливость этого сомнительна.

В связи с ростом числа пенсионеров суммы, необходимые для выплаты базовой и страховой частей пенсий, с каждым годом становятся все больше. Не спасает даже то, что рост среднего размера пенсии (на 197,7% за 2002-2006 года) значительно ниже роста средней заработной платы (на 246,0% за тот же период), поскольку собираемость ЕСН далека от 100%.

Значит, вместо одной проблемы – дефицит бюджета ПФР – мы уже имеем три, и проблемы это системные.

Есть и четвертая проблема, провоцирующая дефицит. Это низкий, не дотягивающий до прожиточного минимума размер пенсий, установленный законодательством. Попытки устранить эту несправедливость законодательно

привели к тому, что пенсии индексировались в таких темпах, которые бюджет ПФР выдержать не смог из-за низкой собираемости ЕСН и отсутствия какой-либо индексации регрессивной шкалы налогообложения.

Необходимо признать, что попытка формирования части пенсий на страховых принципах окончилась неудачей. Если бы не современное благополучное состояние федерального бюджета, очевидность этого не вызывала бы сомнений.

Разделение пенсии на базовую, страховую и накопительную части носит в известной мере условный характер. Деление в принципе должно быть на часть, которая не зависит от уровня заработной платы и стажа и соответственно от величины выплат в пенсионную систему, и на часть, которая учитывает все это. Накопительные принципы позволяют в лучшем случае сформировать вторую часть.

Правомерность реализации страховых принципов в пенсионном обеспечении не является бесспорной. Любая страховая система может успешно функционировать только в том случае, если страховые взносы платят все, а страховой случай (и, следовательно, необходимость страховых выплат) наступает далеко не для каждого. Ничего подобного в нынешней страховой пенсионной системе нет. В ней, условно говоря, страховой случай наступает для каждого. Получается, что в такой системе заложено внутреннее противоречие, которое и приводит в конечном итоге к хроническому финансовому дефициту. Примеры успешной реализации страховых принципов в аналогичных системах (к примеру, страхование детей до достижения ими определенного возраста) фактически являются показателями перспективности не страховых, а накопительных принципов.

Для того чтобы решить проблему дефицита средств в ПФР, предлагается принять следующий комплекс мер.

1. Постепенно **отказаться от страховой части пенсии.**

Новая пенсионная система должна состоять из трех уровней:

социальная пенсия. Это минимальная сумма (например, эквивалентная прожиточному минимуму соответствующей группы населения), гарантированная государством всем без исключения. В переходный период финансируется за счет единого социального налога. В случае недостаточности средств дефицит покрывается из федерального бюджета. В дальнейшем финансируется только за счет средств федерального бюджета. Возможен вариант, когда социальная пенсия варьируется в зависимости от стажа работы. Социальная пенсия индексируется в соответствии с индексом инфляции для пенсионеров. Таким образом, распределительный принцип функционирования пенсионной системы сохраняется, но он ограничивается потребностями в выплате социальной пенсии. Фактически первоначально размер социальной пенсии будет складываться из базовой и страховой частей пенсии;

обязательная накопительная пенсия. Финансируется из ЕСН от заработной платы. Половину отчислений передает работодатель, половину – работник. Уплачиваемые взносы освобождаются от подоходного налога. Таким образом, у работодателя появляется стимул в виде вполне осязаемой мотивации работ-

ников. Взносы по заявлению работника передаются работодателем либо в негосударственный пенсионный фонд (в крупных компаниях это скорее всего будет свой корпоративный фонд), либо в государственный фонд. Для сохранения пенсионных накоплений фонд оперирует на рынке ценных бумаг. Размер пенсии не индексируется в зависимости от инфляции или изменения прожиточного минимума на постоянной основе;

добровольные накопительные пенсии. Этот уровень пенсионной системы функционирует так же, как в настоящее время. Работники добровольно и в меру своих возможностей делают пенсионные накопления сверх того, что им позволяет сделать система по формированию обязательной накопительной части.

Отказ от страховой части пенсии и усиление ее накопительной компоненты повышает ответственность граждан за состояние своего пенсионного обеспечения. Без этого побороть иждивенческие настроения, что является очень серьезной проблемой, не представляется возможным.

Важнейшей предпосылкой для построения новой системы пенсионного обеспечения является благополучное состояние экономики, характеризующееся значительными бюджетными возможностями. Задействование таких возможностей в переходный период обязательно потребуются.

2. Постепенно долю ЕСН, перечисляемую на финансирование социальной пенсии, следует сократить в пользу обязательной накопительной пенсии.

В конечном итоге, ЕСН не должен направляться на выплату социальной пенсии. Такой подход способствует увеличению пенсий, мотивирует работников и работодателей на «обеление» зарплат. Обязанность софинансирования будущей накопительной пенсии работодателем и работником в равных долях будет способствовать повышению собираемости ЕСН.

3. Для минимизации рисков накопительной части предлагается ввести систему страхования НПФ и сохранить жесткий контроль участников как рынка негосударственного пенсионного обеспечения, так и фондового рынка.

По мере роста накоплений фонды могут столкнуться с недостаточной емкостью фондового рынка. Во избежание этого необходимо, во-первых, сохранить возможность инвестировать за рубеж, во-вторых, развивать фондовый рынок. Пути развития фондового рынка изложены в соответствующем разделе программы.

4. Начиная с 2013 года постепенно (в течение 5 лет) увеличить пенсионный возраст до 60 лет для женщин и до 63 лет для мужчин.

Традиционно в качестве аргумента не повышать пенсионный возраст приводят данные о средней продолжительности жизни россиян. В особенности убедительными представляются показатели средней продолжительности жизни

мужчин (около 59 лет) при сегодняшнем пенсионном возрасте для них в 60 лет. Однако необходимо учитывать, что столь низкий показатель средней продолжительности жизни обусловлен в значительной мере чрезвычайно большой смертностью от внешних причин (в 3-4 раза выше по сравнению с развитыми странами). По одной только этой причине говорить о невозможности повышения пенсионного возраста из-за более низкого показателя средней продолжительности жизни мужчин было бы некорректно.

Кроме того, никто не ставит вопрос о немедленном повышении пенсионного возраста. Не менее чем 5-летний срок до начала повышения пенсионного возраста нужен для того, чтобы данная чрезвычайно социально чувствительная мера была относительно спокойно воспринята населением. Однако относить ее реализацию на слишком поздний период (к примеру, после 2018 года) также не представляется возможным. Во-первых, потому что увеличивается вероятность пересмотра принятого решения. Во-вторых, потому что реальное состояние пенсионной системы требует повышения пенсионного возраста в не слишком отдаленной перспективе.

Необходимо учитывать и то, что 5-летний период достаточен для того, чтобы добиться прогресса в увеличении средней продолжительности жизни россиян.

5. Отменить особый порядок пенсионного обеспечения, предусмотренный для госслужащих.

Действующий порядок пенсионного обеспечения госслужащих (так называемые пенсии «за выслугу лет») позволяет последним при выходе на пенсию иметь ее уровень несопоставимо больший по сравнению с тем, который бы они имели, если бы пенсия им назначалась в обычном порядке (до 75% от уровня денежного содержания на момент выхода на пенсию). Выполняя в некоторой степени функцию повышения привлекательности госслужбы, такой порядок приводит тем не менее к следующим негативным последствиям:

- нарушается единство системы государственного пенсионного обеспечения;
- стимулируется текучесть кадров госслужащих в молодом возрасте и отсутствие их какого-либо обновления в зрелом;
- снижается мотивация госслужащих (тех, кто имеет отношение к выработке соответствующих решений) по совершенствованию действующей общей системы пенсионного обеспечения;
- снижается и без того невысокий авторитет чиновничества в глазах населения.

Все перечисленные меры предлагается вводить постепенно, в течение 10-15 лет. Такая плавность позволит избежать роста социальной напряженности, поскольку даст возможность провести подготовку участников рынка негосударственного пенсионного обеспечения к грядущим переменам. При реализации мер очень важны разъяснительная работа с населением и информационная поддержка реформы в целом.

5

От нацпроектов к национальным приоритетам

Национальные проекты, осуществляемые с начала 2006 года, фактически представляют собой ограниченные перечни мероприятий, направленных на улучшение состояния дел в той или иной области. Государство рассматривает нацпроекты как своеобразную форму возврата долгов. Проекты представляются как что-то временное, требующее своего скорого завершения (собственно говоря, о «временности» говорит и наименование самой формы господдержки — «проекты»).

Данная идеология проектов представляется принципиально неверной. Значимость таких сфер, как здравоохранение и образование, настолько велика и накопившихся проблем так много, что требуется качественно иной подход для изменения ситуации в них.

Нацпроекты как что-то временное и конъюнктурное, пусть и со значительным объемом выделяемых средств, должны уступить место долгосрочным национальным приоритетам.

Необходимо определить количественно цели таких приоритетов. Это позволит объективно оценивать перспективы их достижимости. Причем цели должны быть по-настоящему значимыми, амбициозными. Это — цели национального уровня, которые должны быть достигнуты в результате реализации национальных приоритетов.

Реализация приоритетов однозначно требует применения программно-целевого подхода.

В России в настоящее время созданы лишь отдельные элементы национального целеполагания. Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» устанавливается, что в специальном разделе первого после вступления в должность Президента Российской Федерации послания формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Когда и кем должны формулироваться долгосрочные национальные приоритеты, остается непонятным. Соответственно, не определено и то, каким образом должны увязываться долгосрочные и среднесрочные приоритеты.

Требуется принятие федерального закона «О прогнозировании, приоритетах и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в котором должны быть закреплены не только нормы, определяющие систему прогнозов и программ социально-экономического развития, но и положения по определению целей национального уровня.

Нужно не только конституировать институт долгосрочных государственных прогнозов и стратегий (программ) социально-экономического развития, но и установить, что разработка таких стратегий (программ) не должна быть привязана к очередным парламентским или президентским выборам. Это необходимо сделать для того, чтобы предвыборная конъюнктура не оказывала влияния на определение долгосрочных стратегий (программ). Стратегическое программирование станет действенным механизмом реализации долгосрочных национальных приоритетов. Такой подход позволит избежать подобного ненормального положения, когда о долгосрочных программах забывают сразу после выборов.

В настоящее время, когда очевидна ущербность нынешней идеологии нацпроектов, требуется определить долгосрочные национальные приоритеты исходя из следующих критериев:

1. самая важная проблема;
2. самое значимое потенциальное конкурентное преимущество;
3. самая ресурсоемкая сфера приложения усилий государства.

На основании перечисленных критериев в качестве долгосрочных приоритетов национального уровня необходимо определить:

- **здоровье;**
- **образование;**
- **инфраструктуру.**

Невключение в число долгосрочных национальных приоритетов нацпроектов «Доступное жилье» и «Развитие АПК» совсем не означает, что все соответствующие проблемы решены и задачи выполнены. Но все это может и должно осуществляться по-другому, на приоритеты национального уровня соответствующие направления претендовать не могут.

5.1. Здоровье

Реализация национального проекта «Здоровье» в 2007 году включает такие мероприятия:

- подготовку врачей;
- осуществление денежных выплат терапевтам, педиатрам и врачам общей (семейной) практики;

- осуществление денежных выплат медперсоналу фельдшерско-акушерских пунктов и врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи;
- оснащение диагностическим оборудованием медицинских амбулаторно-поликлинических учреждений;
- оснащение автомобилями скорой медицинской помощи и т. д.

Нет никаких сомнений, что, по меньшей мере, большинство запланированных мероприятий необходимо реализовывать, и, к примеру, свыше 6 тыс. автомобилей скорой помощи, которые должны быть закуплены в рамках проекта в 2007 году, позволят улучшить материальную базу станций скорой помощи. Однако как все эти мероприятия связаны между собой, на достижение какой количественно определенной цели направлена их реализация — остается непонятным. Таким образом, национальный проект «Здоровье» представляет собой сегодня ограниченный перечень не слишком связанных между собой мероприятий в области здравоохранения. Это свидетельствует об отсутствии системного подхода в решении важнейшей задачи улучшения здоровья населения России.

Между тем положение со здоровьем российского населения является в настоящее время крайне неудовлетворительным. Средняя продолжительность жизни мужчин — 59 лет, средняя продолжительность жизни женщин — немногим более 72 лет. По показателю средней продолжительности жизни мужчин Россия в 2005 году занимала 138-е место в мире (наряду с такими странами, как Папуа-Новая Гвинея и Йемен). Аналогичный показатель по женщинам несколько выше — 99 место.

В России огромное число инвалидов — свыше 13 млн. человек на конец 2006 года. Ежегодно до 1,5 млн. человек оказываются впервые признанными инвалидами.

Приведенные выше показатели гораздо объективнее характеризуют отечественную систему здравоохранения, чем то, сколько в рамках нацпроекта «Здоровье» тысяч единиц диагностического оборудования будет закуплено, сколько будет поставлено машин скорой помощи и т. п. Состояние здравоохранения не единственный, но ключевой фактор, влияющий на продолжительность и качество жизни населения.

Улучшение здоровья населения — это комплексная, системная проблема. Следовательно, и решение ее возможно только на системной основе, реализуя комплекс мероприятий.

Первоначально должна быть определена цель реализации национального приоритета «Здоровье»: достижение средней продолжительности жизни не ниже уровня стран Европейского союза (76 лет для мужчин и 82 года для женщин). Цель должна быть сформулирована именно таким образом: количественно определенная и амбициозная.

Очевидно, что достижение данной цели возможно только в долгосрочном периоде. Это никоим образом не должно ставить под сомнение правомерность постановки именно такой цели, потому что речь идет о стратегическом

национальном приоритете, а не о кратковременном проекте. Понадобится 10 лет на достижение цели — значит, нужна соответствующая программа на требуемый период, понадобится 15 лет — продолжительность программы должна быть таковой.

После формулирования цели требуется развитие технологии программно-целевого программирования.

Должны быть определены задачи, которые необходимо решить для достижения поставленной цели. Причем при выработке таких задач в обязательном порядке должно учитываться то обстоятельство, что на состояние здоровья населения и соответственно на продолжительность и качество жизни населения влияют помимо здравоохранения и другие важные факторы: уровень жизни населения, правильное питание, образ жизни, экология, социальная политика и т. п. Все это также должно быть в обязательном порядке учтено при выработке мероприятий, направленных на достижение конечной цели.

Такой подход принципиально отличается от существующего сегодня. Национальный проект «Здоровье» с гораздо большим правом должен именоваться в настоящее время «Здравоохранением», и в этом тоже его фундаментальный недостаток.

Технологически приоритетность в решении задач, направленных на достижение конечной цели, можно определить следующим образом. Требуется выявить основные причины высокой смертности населения. Снижение уровня смертности по этим причинам в России до среднеевропейского уровня позволит вплотную приблизиться к показателю по средней продолжительности жизни стран ЕС. С этой целью необходимо **определить, сколько дополнительных лет жизни обеспечит снижение уровня смертности в России до среднеевропейских показателей по каждому классу причин смерти.** Таким образом, можно получить ранжированный перечень классов причин смерти по их вкладу в увеличение средней продолжительности жизни в России в случае достижения среднеевропейских показателей смертности.

По каждому такому классу причин потребуются разработать на основе программно-целевого подхода планы необходимых действий по снижению смертности. Указанные планы должны выработываться с обязательным привлечением профессионального сообщества.

Разработка таких планов позволит определить:

- что и как необходимо делать для укрепления материально-технической базы здравоохранения;
- какого уровня должна быть зарплата работников здравоохранения;
- какие профилактические меры необходимо предпринимать;
- что должно быть сделано для подготовки кадров;
- какие неотложные экологические мероприятия необходимо провести;
- что и как необходимо сделать в области институциональных преобразований и т. д.

Разработка программ позволит выявить потребности в финансировании. Учитывая то, сколько сегодня развитые страны тратят, к примеру, на здравоохранение (6-11% ВВП), в качестве целевого ориентира необходимо иметь именно такого уровня показатели (в настоящее время расходы на здравоохранение в России составляет около 3% ВВП).

Организационная форма для реализации национального приоритета «Здоровье» – новая федеральная целевая программа.

5.2. Образование

Нацпроект «Образование» в 2006-2007 годах реализовывался по следующим направлениям:

- внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ;
- развитие системы национальных университетов и создание бизнес-школ для подготовки управленческих кадров;
- установление ежегодного поощрения лучших учителей;
- установление вознаграждения за классное руководство в общеобразовательных учреждениях;
- централизованная закупка автобусов для сельских школ и др.

Все это – важные и нужные мероприятия, однако вряд ли в результате их реализации можно получить ту систему образования, которая отвечала бы требованиям не столько современного, сколько будущего социально-экономического развития страны.

В отличие от здравоохранения для образования объективно трудно определить основной целевой показатель, достижение которого свидетельствовало бы о формировании нужной системы образования. Тем не менее решение и этой задачи должно осуществляться на системной, комплексной основе.

Систему образования необходимо переориентировать на подготовку специалистов, отвечающих требованиям инновационной экономики.

Среднее образование

Мировоззрение, стандарты поведения и общения со сверстниками закладываются именно в школе. Таким образом, школа может повлиять не только на знания, которые даются ученику, но и на его мировоззрение, навыки общения, выстраивание отношений.

Одной из ключевых проблем модернизации образования является проблема кадров – учителя должны обладать «свежими», современными знаниями в области преподаваемого предмета; иметь мировоззрение человека инновационной экономики; иметь желание работать с детьми и применять различные методики для развития коммуникативных навыков у учеников.

В настоящий момент стоит несколько задач в рамках совершенствования системы образования РФ:

- «осовременивание» преподавательского состава школ;
- постоянная модернизация материально-технической базы;
- корректировка программ и методов обучения.

Для решения проблемы «модернизации» преподавательского состава необходимо **обеспечить учителей конкурентной заработной платой**, что позволит создать предложение труда молодых специалистов. Проводимые в этом направлении мероприятия в рамках нацпроекта «Образование» являются явно недостаточными. Установленное вознаграждение за классное руководство в общеобразовательных учреждениях в 1000 рублей в месяц и ежегодное поощрение лучших учителей в размере 100 тыс. рублей не решают проблемы низкой зарплаты учителей.

Среднемесячная начисленная заработная плата в сфере образования в целом равнялась в первом полугодии 2007 года 8298 рублям в месяц, что составило 67% общероссийского уровня средней заработной платы. В 2002 году, задолго до начала реализации нацпроектов, этот показатель также составлял 67%. Таким образом, **необходимо не менее чем 50%-ное повышение заработной платы работникам образования, чтобы их средняя зарплата была не ниже общероссийского уровня**. В сфере среднего образования повышение зарплаты должно быть еще более значимым.

Требуется внесение серьезных изменений в систему подготовки учителей. В настоящее время массовой подготовкой учителей занимаются профилирующие педагогические вузы. Однако такая устоявшаяся система содержит в себе и серьезнейшие недостатки: в педагогические вузы зачастую идут по «остаточному» принципу (особенно это касается представителей мужского пола); обучение в них ориентировано в первую очередь на школьную программу, что само по себе не требует исследовательского типа получаемого образования.

В подготовке учителей для средних школ необходимо **перейти от системы специализированных педагогических вузов к системе, в которой бы контингент педагогов формировался из лиц с высшим образованием, прошедших дополнительную подготовку на курсах педагогики и психологии**. Реализация такой меры в совокупности со значительным повышением уровня оплаты труда позволит обеспечить конкурентность при наборе преподавателей в средние учебные заведения.

Предлагаемая мера в гораздо большей степени будет способствовать повышению «инновационности» учителей, чем просто установление в рамках нацпроекта материального поощрения лучшим из них (по итогам конкурса 2007 года выявлен 4691 «лучший учитель», при этом участвовать в конкурсе 2007 года не разрешалось учителям, премированным в 2006 году).

Государственные педагогические вузы должны быть реорганизованы (в университеты, специализированные вузы и т. п.). Помимо положительного влияния на развитие системы среднего образования предлагаемая мера будет

способствовать повышению уровня образования студентов в бывших педагогических вузах.

Необходимо перейти от «точечной» поддержки развития материально-технической базы школ, осуществляемой в рамках нацпроекта «Образование», к широкомасштабной их модернизации. Инновационным школам, победившим в соответствующих конкурсах нацпроекта, выделялось по 1 млн. рублей на модернизацию материально-технической базы. Однако проблема недостаточного материально-технического оснащения стоит перед подавляющим большинством школ. Если за 2006-2007 годы дополнительное финансирование получили менее 10% от общего количества школ, то такая помощь не может исправить ситуацию в целом, тем более что зачастую такую поддержку получают достаточно благополучные в данном отношении образовательные учреждения.

Безусловным приоритетом, реализуемым в качестве специальной программы, должно стать обучение иностранным языкам. Эффективная реализация национального приоритета «Образование» невозможна без данной компоненты. В этих целях необходимо, в частности, обеспечить применение иностранных языков на практике, например через общение со своими иностранными сверстниками в рамках учебных телеконференций.

Настоящий прорыв в решении проблемы знания иностранных языков может быть достигнут лишь в том случае, если ответственность за это перестанет быть делом только сферы образования. Вся социокультурная среда должна быть ориентирована на знание иностранных языков. Бизнес-среда уже во все большей степени демонстрирует предпочтительность наличия таких знаний. Однако формирующийся спрос пока не получает должного предложения.

Необходимо восстановить с учетом требований сегодняшнего дня систему среднего профессионального образования. Система, унаследованная со времен социалистической плановой экономики, оказалась за годы перехода к рыночной экономике практически разрушенной. Многие из оставшихся учебных заведений перепрофилировались на преподавание юриспруденции, экономики, бухгалтерского дела и т. п.

В настоящее время многие предприятия испытывают нехватку квалифицированных работников. Однако в силу того, что количество учебных заведений профессионального образования существенно сократилось, а у оставшихся есть проблема незнания современных технологий производства и отсутствует необходимая материально-техническая база, спрос на таких работников остается неудовлетворенным.

Учитывая изменившиеся реалии, восстановление системы профессионального образования в прежнем виде вряд ли оправданно. Чтобы понять масштаб и специфику проблемы, государство должно организовать **специальный мониторинг спроса и предложения рабочих специальностей.** Результатом этого мониторинга должна быть и оценка того, насколько успешно сам бизнес может решить данную проблему. Это позволит **выработать комплекс мер по стимулированию бизнеса в подготовке квалифицированных рабочих кадров в**

учреждениях среднего профессионального образования. В числе таких мер могут быть:

- предоставление льготы по уплате налога на имущество, используемого учреждениями среднего специального образования (в соответствии со статьей 14 Налогового кодекса Российской Федерации налог на имущество отнесен к региональным налогам, поэтому регионы вправе устанавливать соответствующие льготы);
- установление для учреждений специального профессионального образования льготы по уплате земельного налога (в соответствии со статьей 15 Налогового кодекса Российской Федерации налог на землю относят к местным налогам);
- освобождение (снижение) от уплаты таможенных пошлин специального учебного оборудования, используемого для образовательных целей и др.

В результате мониторинга станет возможным понять в целом, какова должна быть в современных условиях структурная организация системы среднего профессионального образования.

Высшее образование

Высшее образование в нашей стране носит массовый характер — по сравнению с 80-ми годами XX века количество студентов, обучающихся в вузах, увеличилось вдвое. На бюджетной основе в настоящее время обучаются только 30% студентов, остальные 70% — на коммерческой. Население страны готово платить за высшее образование, при этом диплом вуза по-прежнему ассоциируется с большими возможностями в профессиональной сфере.

Студентам стратегически важных специальностей (медицина, военные специальности и т. д.) **государство должно предусмотреть возможность предоставления кредита на обучение.** В случае работы выпускника по специальности в течение определенного периода времени такие кредиты будут погашаться государством. Это повысит спрос студентов на стратегически важные специальности, обеспечит поступление квалифицированных специалистов в соответствующие сферы деятельности.

Однако решение проблемы финансирования еще не решает проблему качества образования — следует внедрять мировые образовательные стандарты в сфере высшего образования. Качественное образование не только обеспечит инновационную экономику необходимыми кадрами, но и может повлиять на экономику за счет экспорта образовательных услуг. На таком образовании можно и нужно зарабатывать.

Для повышения качества высшего образования необходимо:

- **ликвидировать формализм в проведении конкурсов на замещение должностей профессорско-преподавательского состава.** Конкурсы должны быть максимально открытыми;

- **обеспечить целевую бюджетную поддержку проведению научных конференций в вузах.** Проведение таких конференций должно стать не «освоением» выделенного финансирования, а катализатором исследовательской активности не только среди студентов и преподавателей вузов, но и во внешней научной среде. Конференции должны выйти за рамки внутренних «междусобойчиков». Такое требование необходимо сделать условием выделения финансирования, которое должно предоставляться на конкурсной основе. Вузы должны бороться за право проведения той или иной конференции;
- **осуществить реальные меры по превращению вузов в высшие учебные заведения исследовательского типа:** расширить возможности грантового финансирования вузовских исследовательских проектов; ввести институт материального поощрения преподавателей, опирающихся в своей деятельности на результаты собственных исследований; пересмотреть номенклатуру вузовских специальностей с тем, чтобы она была ориентирована на исследовательский тип высшего образования и т. п.;
- **поощрять создание высших учебных заведений** (предоставлять преференции в получении лицензий и аккредитации) **на базе научно-исследовательских институтов;**
- **осуществлять на постоянной основе масштабную качественную информационную поддержку исследовательской деятельности.** Особое внимание должно быть уделено формированию библиотечных ресурсов, отвечающих требованиям сегодняшнего дня;
- **повысить значимость института государственных образовательных стандартов.** С этой целью обеспечить своевременную актуализацию стандартов, ориентируясь на новейшие мировые достижения науки и технологии, образовательные стандарты передовых стран. Должны совершенствоваться процедуры внешней аттестации вузов (введение дополнительных критериев и учет новых факторов, присутствие членов аттестационных комиссий на экзаменах, учет аттестационной комиссией результатов общественной аттестации и т. д.).

Необходимо **сохранить институт бесплатного высшего образования для достойных выпускников школ**, при этом основным критерием заслуг ученика должно являться не столько результат прохождения ЕГЭ, сколько победы в олимпиадах, конкурсах и т. д.

Реализация названных мер позволит сделать важный шаг в переходе от нацпроекта «Образование» к национальному приоритету «Образование». Чтобы это по-настоящему состоялось, потребуется расширить перечень мероприятий, объединить их в программно-целевой формат, значительно увеличить объем выделяемого финансирования.

5.3. «Доступное жилье» и реформа ЖКХ

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье гражданам России» реализуется по следующим направлениям:

- обеспечение жильем молодых семей;
- обеспечение служебным жильем военнослужащих;
- государственные жилищные сертификаты для граждан, увольняемых и уволенных с военной службы;
- субсидирование процентных ставок по займам на коммунальную инфраструктуру и т. д.

В 2006 году на реализацию проекта было выделено около 20 млрд. рублей, в 2007 году – свыше 26 млрд. рублей.

В июле 2007 года в целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства принят федеральный закон о создании государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Принятые решения, безусловно, будут способствовать смягчению остроты проблемы обеспеченности жильем и созданию более комфортных условий проживания. Однако вряд ли в результате их реализации можно ожидать решения тех проблем, которые в настоящее время являются самыми актуальными;

- сохраняющаяся очередь на муниципальное жилье.

В 2004 году в очереди на жилье в муниципальных домах стояло 4,2 млн. российских семей (10% от общего числа семей). Среднее время ожидания в очереди – 20 лет. К 2007 году число таких семей уменьшилось до 3,5 млн.;

- неразвитость рыночных отношений в сфере ЖКХ.

Для России характерно преобладание распределенных форм собственности на жилье. С начала приватизации жилья в 1990 году и до конца 1994 года было приватизировано более 22 млн. жилых помещений, в результате чего 73,5% жилищного фонда оказалось в частной собственности. В подавляющем большинстве – это квартиры в многоквартирных домах. Но, чтобы жилищно-коммунальное хозяйство функционировало, чтобы жильцы несли издержки и в целом за дом, в котором находится их квартира, необходима их институциональная организация. Управляющие компании, которые должны прийти на рынок ЖКХ, не могут иметь дело с каждым владельцем квартиры по отдельности, когда речь идет о компенсации всех издержек по эксплуатации и ремонту жилого фонда. Предполагавшаяся в этих целях организация жильцов в товарищества собственников жилья (ТСЖ) идет крайне трудно. Излишняя централизация функций по регулированию тарифов на услуги ЖКХ дестимулирует приход на рынок как новых компаний, предлагающих жилищно-коммунальные услуги, так и управляющих компаний.

Соответственно наряду с уже реализуемыми мерами необходима концентрация усилий на решение обозначенных проблем.

Требуется ввести новую редакцию статьи 40 Конституции Российской Федерации, предусматривающей право каждого на жилище. Настоящая редакция (пункт 3) устанавливает, что «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Следствием нынешней редакции важнейшей конституционной нормы является существование огромной армии очередников, имеющих право на бесплатное жилье. Получается, что малоимущим быть выгодно, так как в этом случае можно претендовать на получение жилья. С другой стороны, государство может оправдать низкие зарплаты бюджетникам и еще более низкие пенсии и пособия тем, что оно соответствующим категориям граждан обещает предоставление «бесплатного или за доступную плату» жилища.

Предлагается пункт 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации сформулировать следующим образом: «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, гарантируется предоставление социального жилья. Российская Федерация устанавливает федеральные стандарты социального жилья». Очевидно, что социальное жилье будет означать минимальные нормы по площади и удобствам.

Предлагаемая формулировка направлена как против имеющегося социального иждивенчества, так и против политики государства, когда фактически в обмен на низкие зарплаты и выплаты людям предлагается перспектива получения бесплатного жилья.

Однако новая редакция важнейшей конституционной нормы не способна решить проблему с миллионами сегодняшних очередников. В этих целях предлагается следующее. Всем очередникам необходимо предложить «помочь себе самим».

Такое предложение не будет означать отказ властей от обязательств по обеспечению жильем в соответствии с действующим порядком. Но оно будет означать, что очередникам предоставляется также возможность решения проблемы в более ранние сроки, но с приложением собственных средств.

Возможны два варианта решения.

- 1. Государство, муниципальные власти предоставляют бесплатно земельные участки в частную собственность и землю в собственность кооператива с тем, чтобы люди самостоятельно могли решить жилищную проблему, построив собственные дома.** Власти также берут на себя обязанность по созданию соответствующей инженерной и транспортной инфраструктуры.
- 2. Государство, муниципальные власти предоставляют бесплатно земельные участки в собственность создаваемым жилищно-строительным кооперативам с тем, чтобы последние, используя в том числе залоговые механизмы, могли изыскать необходимые средства для возведения жилья.** Обязанности по

созданию инфраструктуры также остаются за властями. Примерно такой путь уже апробируется в экспериментальном порядке московскими властями.

В Москве предусмотрели, что на человека (из числа очередников) должно приходиться не более 10 квадратных метров жилой площади. Он должен стоять в очереди не позднее чем с 2000 года и проживать в Москве не менее 10 лет. Только в этом случае очередник (сегодня в столице 180 тыс. семей-очередников) может рассчитывать на членство в создаваемых кооперативах.

Сделав выбор в пользу одного из двух вариантов, очередники лишаются права на получение жилья в обычном порядке.

Должны быть предусмотрены ограничения, исключающие разного рода злоупотребления (к примеру, сделки по продаже земли возможны лишь через определенный промежуток времени). Можно надеяться, что лучшим препятствием на пути злоупотреблений будет потеря прав на бесплатное жилье в случае выбора очередником одного из двух вариантов.

Для обеспечения успешности реализации данного предложения его необходимо дополнить **специальной программой Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) по предоставлению ипотечных кредитов для очередников.**

Преимущество предлагаемого варианта решения проблемы также состоит в том, что будущие собственники жилья оказываются институционально организованными, а это чрезвычайно важно для становления рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере.

Однако проблема институциональной организации для подавляющего числа нынешних собственников жилья остается. На призывы муниципальных властей организовываться в ТСЖ жильцы пассивны. Необходимо появление субъекта рыночных отношений в сфере ЖКХ, который был бы крайне заинтересован в ускорении данного процесса.

Требуется **стимулировать приход в ЖКХ поставщиков жилищно-коммунальных услуг.** С этой целью надо снять имеющиеся барьеры для вхождения на этот рынок. Требуется **отказаться от практики регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги из федерального центра.** Такой порядок, введенный в конце 2005 года, дестимулирует приход на рынок независимых компаний, потому что непредсказуемость тарифной политики повысилась. Показателем такой непредсказуемости явился тот факт, что после двух лет директивного централизованного снижения тарифов (2006–2007 годы) запланировано ускорение их индексации с 2008 года. В 2008–2010 годах среднегодовой прирост тарифов на услуги ЖКХ должен составить 18,3%.

Вместо того чтобы идти по пути большего дерегулирования тарифов на услуги ЖКХ, что автоматически повысило бы рыночную привлекательность отрасли, было сделано прямо противоположное.

Необходимо в принципе отказаться от практики директивного регулирования тарифов ЖКХ. Регулирование тарифов должно реализовываться через применение норм антимонопольного законодательства.

Эти и другие меры повысят рыночность сферы ЖКХ, что является необходимым условием для решения стоящих перед ней проблем.

5.4. Развитие АПК

Национальный проект «Развитие АПК», как и все другие проекты, отличается бессистемностью и отсутствием нацеленности на стратегически важные и количественно определенные результаты. Основные направления расходования средств:

- взносы в уставные капиталы ОАО «Росагролизинг» и ОАО «Россельхозбанк»;
- субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам;
- обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе;
- субсидии бюджетам на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства и т. д.

В 2006-2007 годах суммарный объем выделяемых средств превысил 45 млрд. рублей.

В июле 2007 года Правительство РФ одобрило государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы». На реализацию программы должно быть выделено из федерального бюджета 551,3 млрд. рублей, из бюджетов регионов – 544,3 млрд. рублей.

Утверждается, что в результате реализации госпрограммы будут созданы равные условия на рынке сельхозпродукции, сырья и продовольствия.

Выделение колоссальных денежных ресурсов предполагается по следующим направлениям:

- устойчивое развитие сельских территорий;
- создание общих условий функционирования сельского хозяйства;
- развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства;
- достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства;
- регулирование рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Самая затратная часть – это мероприятия по достижению финансовой устойчивости, на которые планируется расходовать ежегодно более 50% выделяемых средств. Деньги эти пойдут на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях на краткосрочные кредиты, по инвестиционным кредитам на срок до 10 лет, по кредитам на развитие малых форм хозяйствования и т. д.

По-прежнему одной из важнейших целей агропродовольственной политики согласно программе является обеспечение импортозамещения на внутреннем рынке.

Таким образом, в результате реализации программы господдержка агропродовольственному комплексу должна значительным образом вырасти. Между

тем анализ передового зарубежного опыта со всей однозначностью свидетельствует об эффективности прямо противоположного. Увеличивающаяся финансовая поддержка агропродовольственного комплекса снижает эффективность сельхозпроизводителей, консервирует застойные явления, порождая новые финансовые и социальные проблемы.

Такая поддержка искажает реальные результаты работы сельхозорганизаций. В 2003 году рентабельность деятельности российских сельхозорганизаций равнялась 2,9%. Однако если не учитывать субсидии, она была отрицательной: -1,9%. В 2005 году рентабельность с учетом субсидий была 7,6%, без субсидий равнялась -2%.

Бразилия – страна «аграрного чуда» – имеет один из самых низких уровней агрегатной поддержки сельхозпроизводителей по отношению к стоимости условно-товарной продукции АПК: около 3%. В России такой показатель уже в 2004 году составлял 5%, а с принятием программы он не менее чем удвоится.

Еще одна передовая сельскохозяйственная страна – Дания – также демонстрирует преимущества низкого уровня господдержки. В Дании нет правительственной программы финансовой поддержки производителей или экспортеров свинины (закрыта в 1973 году). Между тем эта отрасль – пример высокоэффективного рентабельного производства.

Страны ЕС, имеющие один из самых высоких уровней агрегатной поддержки сельхозпроизводителей по отношению к стоимости условно-товарной продукции АПК (свыше 30%), стремятся снизить его, убедившись в том, что страны с передовым АПК имеют совершенно другие показатели. В странах ЕС осуществляется переход от субсидирования затрат к предоставлению субсидий, объем которых зависит от качества продукта, соблюдения правил гуманного обращения с животными, предпринимаемых мер по защите окружающей среды.

В 2007 году странам Евросоюза удалось снизить уровень господдержки своих производителей. Данный факт назывался представителями российского правительства чуть ли не главной причиной того, что в сентябре 2007 года в России произошло резкое ускорение инфляции (0,8% за месяц). Россия оказалась в достаточно незавидном положении. Она много лет использовала факт высокого уровня господдержки сельхозпроизводителей в странах ЕС исключительно для того, что выторговать себе на переговорах по вступлению в ВТО столь же высокий уровень господдержки. Но страны ЕС стали решительно снижать этот уровень. Российское обоснование оказывается, таким образом, крайне неубедительным.

Учитывая все это, **необходимо признать, что политика наращивания господдержки сельхозпроизводителей является в корне неправильной.** В большей степени такая политика продиктована естественным стремлением органов управления распорядиться большими финансовыми ресурсами.

Поэтому главное, что нужно сделать, это соответствующим образом переосмотреть сформировавшиеся подходы к реализации государственной агропродовольственной политики.

Проблему определенного диспаритета цен требуется решать не за счет наращивания субсидий сельхозпроизводителям, а за счет повышения эффективности сельскохозяйственного производства. В этих целях **необходимо отказаться от политики импортозамещения**. Гораздо выгоднее **развивать производство прибыльных на мировом рынке товаров**, пусть даже и имея более низкие показатели импортозамещения по другим товарам. Примером такой культуры с высокими импортными перспективами является подсолнечник и соответственно производство растительного масла. Рентабельность от реализации подсолнечника составляла в 2003–2006 годах свыше 40%. Сегодня около 12% растительного масла экспортируется. В 2005 году экспорт вырос на 63,9%.

Тем не менее обеспечение импортозамещения на внутреннем рынке продолжает декларироваться в качестве важнейшей задачи государственной агропродовольственной политики. Предполагается увеличить долю отечественных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами с 63% в 2007 году до 70% в 2012 году. При этом удельный вес импорта масло- и мясопродуктов в ресурсах внутреннего рынка должен снизиться с 33 до 25% соответственно.

Достижение более высокого общего финансового результата АПК, как показывает передовой зарубежный опыт, возможно при отказе от стремления обеспечить импортозамещение по широкой номенклатуре товаров. В России резкий рост цен на продовольствие осенью 2007 года используется для прямо противоположного – увеличения господдержки сельхозпроизводителей. Передовой опыт зарубежных стран вновь игнорируется.

Требуется **проинвентаризировать остающиеся возможности по либерализации экспорта продукции АПК**. В настоящее время лишь по незначительному ряду товарных позиций Россия имеет устойчивые показатели экспорта (пшеница, ячмень, шрот из семян подсолнечника, семена подсолнечника и подсолнечное масло). Для наращивания экспорта также необходимо **обеспечить соответствие российских стандартов стандартам, предъявляемым к продуктам питания в других странах, информационное обеспечение экспортной деятельности**.

Госпрограмма «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» не затрагивает важнейшие вопросы институционального характера, решение которых способно оказать не менее, а, как правило, более значительное влияние на повышение эффективности АПК. **Работа по укреплению прав собственности** (с точки зрения регистрации сделок с землей, реализации возможности залога земельного участка и т. п.) должна быть продолжена.

Должны использоваться новые открывающиеся возможности поддержки кредитования. Имеется в виду не традиционный механизм субсидирования кредитной ставки, а, к примеру, возможности созданного Банка развития – Внешэкономбанка. Данный институт развития создан для реализации проектов, направленных в том числе и на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства. И то и другое чрезвычайно важно для АПК. Соответствующие

положения должны найти свое отражение в меморандуме о финансовой политике Внешэкономбанка. Поддержку малого и среднего предпринимательства, как и предусматривает Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О Банке развития», ВЭБ должен осуществлять посредством финансирования кредитных организаций. Использование такого механизма послужит стимулом к активизации частного финансирования АПК.

За государством же должны остаться обязанности по:

- финансированию создания транспортной, электроэнергетической и инженерной инфраструктуры села (в рамках отдельной федеральной целевой программы по развитию инфраструктуры);
- созданию и обеспечению функционирования системы информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства;
- поддержке повышения квалификации работников АПК;
- финансированию НИОКР;
- разработке стандартов качества для продовольственной продукции.

Государственные средства не должны расходоваться на строительство спортплощадок, деятельность союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании государственной аграрной политики и тому подобные мероприятия, предусмотренные в утвержденной госпрограмме. Общие принципы господдержки — ее ограничение и преимущественное финансирование определенных расходов косвенного характера — должны строго выдерживаться. Причем **финансирование инфраструктуры должно значительным образом возрасти**. Но это — в рамках реализации национального приоритета «Инфраструктура», а не в рамках господдержки АПК.

Проблемы агропромышленного комплекса сегодня должны решаться в рамках текущих мер государственной и социально-экономической политики.

6

Что еще необходимо сделать

6.1. Социальная политика

Конкретные вопросы, касающиеся социальной сферы (здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения), были рассмотрены отдельно. Однако существуют и проблемы общего характера, отражающие состояние социального положения российского населения сегодня:

- остающийся значительным уровень бедности;
- недопустимо высокая дифференциация населения по доходам.

Необходимо признать, что уровень бедности (доля населения с доходами ниже официально установленной величины прожиточного минимума) в последние годы неуклонно снижался: если, к примеру, в 2004 году он равнялся 17,7% и, таким образом, 25,5 млн. человек официально признавались бедными, то в 2006 году соответствующие показатели равнялись 16,0% и 22,9 млн. человек.

В условиях высокого экономического роста другой динамики трудно было ожидать. **Отсюда главное условие дальнейшего снижения количества бедных в стране – экономический рост.**

Одновременно следует учитывать, что официальные российские показатели уровня бедности являются существенно заниженными. Пересчет российского показателя по международным стандартам (ОЭСР – рассчитывается доля населения с доходами ниже 60% медианного дохода по стране, Евростат – определяется доля населения с доходами ниже 50% среднедушевого фактического дохода, США – граница бедности исчисляется путем трехкратного увеличения стоимости минимальной продовольственной корзины) увеличил бы официальный показатель уровня бедности в России примерно в 1,5 раза.

В целях обеспечения сопоставимости российских и зарубежных показателей и объективизации официальных данных **требуется рассчитывать показатели уровня бедности в соответствии с одним из признанных международных подходов.**

Важным механизмом реализации эффективной социальной политики является определение минимального размера оплаты труда (МРОТ). Основная функция МРОТ – установление гарантий в области оплаты труда. Очевидно, что такие гарантии достигаются только в том случае, если МРОТ равен

прожиточному минимуму или превосходит его, при этом нет существенной разницы в том, почасовой он или ежемесячный. В статье 133 Трудового кодекса Российской Федерации четко определено, что минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения.

Однако на практике сложилась такая ситуация, что МРОТ в России равен 2300 рублям (с 1 сентября 2007 года), в то время как прожиточный минимум, к примеру, в Москве для трудоспособного населения установлен с июля 2007 года в размере 6533 рублей. Таким образом, размер МРОТ составил всего 35,2% от величины прожиточного минимума.

Фактически МРОТ в настоящее время выполняет антисоциальную функцию, способствуя тому, чтобы работодатели выплачивали заработную плату работникам ниже прожиточного минимума. И дискуссия о том, насколько необходимо переходить от установления месячного МРОТ к почасовому, только уводит от решения проблемы точно так же, как и озвученное намерение приблизить МРОТ к прожиточному минимуму в 2011 году.

Необходимо реформировать институт законодательного установления МРОТ с тем, чтобы последний перестал выполнять «якорные» функции в установлении размеров оплаты труда.

Вместо законодательного установления МРОТ требуется перейти к его определению в рамках отраслевых соглашений. Предоставление права устанавливать МРОТ Правительству РФ, или попытка делать то же самое в рамках подготовки Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений генеральных соглашений не будут в нынешних условиях принципиально отличаться от действующего порядка установления МРОТ путем принятия соответствующего закона.

Также в рамках отраслевых соглашений требуется определить при необходимости и отраслевые тарифные сетки, что в особенности актуально для отраслей бюджетной сферы.

Для того чтобы устанавливаемый минимальный уровень оплаты труда не минимизировал в реальности уровень оплаты, требуется **ратифицировать Конвенцию № 131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» Международной организации труда**, которая обязывает устанавливать МРОТ исходя из стоимости жизни в стране.

Данные меры позволят также значительно **поднять роль профсоюзов в регулировании трудовых отношений** за счет повышения их ответственности перед работниками, так как им предоставляется возможность от деклараций и намерений перейти к реальным делам.

Кроме того, экономическая ситуация в России уже позволяет **окончательно отказаться от практики использования МРОТ в целях установления штрафов, сборов и платежей по гражданско-правовым обязательствам** и оставить его только в изначальном смысле — **как единицу измерения оплаты труда**. В этом смысле положительным моментом является принятие Федерального закона от 22 июня

2007 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение», исключающего использование минимального размера оплаты труда при исчислении штрафов в КоАП РФ. Несомненно, следует продолжить эту практику и исключить использование МРОТ также из Гражданского кодекса РФ и Уголовно-процессуального кодекса РФ. А в конечном итоге статья 5, определяющая МРОТ для исчисления штрафов, должна быть исключена из Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда».

При продолжении политики экономического роста, включающей очевидные меры государственной поддержки населения, уровень бедности в стране будет снижаться. И на первом плане окажется (и это уже происходит) проблема увеличивающейся дифференциации населения по доходам.

По итогам первого полугодия 2007 года, по данным Росстата, на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 30,2% общего объема денежных доходов, а на долю 10% наименее обеспеченного населения – 2%. Получается, что доходы самой бедной 10-процентной группы населения были в 15,1 раза меньше, чем доходы самых обеспеченных граждан. В 2004 году эта разница составляла 14,8 раза, в 2002 году – 14,3, в 1990 году – 4,4 раза. Таким образом, несмотря на сокращение уровня бедности в стране, неравенство населения по доходам продолжает расти.

Опасность нарастающего неравенства населения по доходам заключается в повышении рисков социально-политической нестабильности, в демотивации значительной части населения к высокопроизводительному труду и в торможении в результате экономического роста.

В целях перелома негативной тенденции усиливающейся дифференциации населения по доходам необходимо:

повышать зарплату бюджетникам более высокими темпами по сравнению с намеченными планами.

Бюджетные сектора экономики продолжают характеризоваться наиболее низкими зарплатами. Традиционное возражение против повышения зарплат в них – увеличивающиеся инфляционные риски – не выдерживает критики. Во-первых, потому, что уровень инфляции зависит не только и не столько от количества денег у населения, а еще и от уровня конкуренции, скорости обращения денег и т. д. Во-вторых, структура потребительских расходов наиболее бедных слоев населения (и бюджетников в том числе) такова, что их дополнительные доходы с гораздо большей вероятностью пойдут на приобретение отечественных товаров, что означает стимулирование производства через увеличение потребительского спроса и в конечном итоге противодействует росту уровня инфляции.

Повышение зарплат бюджетникам будет иметь следствием повышение зарплат в небюджетных секторах экономики, в которых уровень оплаты

труда также является невысоким. Законы конкуренции будут оказывать соответствующее стимулирующее воздействие;

довести до конца монетизацию льгот с гораздо более высоким уровнем денежной компенсации.

Крайне неудовлетворительно проведенная монетизация льгот привела к росту социальной напряженности, хроническим проблемам с обеспеченностью лекарствами льготников, неэффективному расходованию бюджетных средств. Фактически монетизации льгот как таковой не состоялось. Уровень единой денежной выплаты был недостаточным, натуральные льготы федерального уровня остались в виде так называемого социального пакета, многие регионы оставили в неизменном виде свои натуральные льготы. Требуется:

- не менее чем двукратное увеличение единой денежной выплаты;
- отмена «социального пакета»;
- обеспечение дорогостоящими лекарствами и средствами реабилитации отдельных категорий льготников по социальной федеральной программе;

принять меры по преодолению формализма и необязательности соглашений между государством, объединениями работодателей и профсоюзами, касающихся повышения оплаты труда работников.

Если раньше в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством России на 2002-2004 годы содержалась четкая формулировка обязательства о повышении в 2002 году тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы в 1,5 раза, то в аналогичном документе на 2005-2007 годы в формулировках преобладают слова «рекомендовать», «рассмотреть» и т. п.;

стимулировать создание сильных профсоюзов.

Отрасли с наименьшим уровнем оплаты труда имеют слабые профсоюзы или не имеют таковых вообще (текстильная и лесная промышленности, сельское хозяйство и др.);

ввести в практику на муниципальном уровне мониторинг-сравнение отчетных данных предприятий и организаций по средней заработной плате с показателями минимального размера оплаты труда (минимального прожиточного минимума, средней заработной платы по данному виду деятельности, предлагаемых размеров зарплаты в собственных объявлениях о вакансиях и т. д.).

Руководство предприятий и организаций, где будут выявлены факты явного занижения отчетных данных, должны учитываться по каждому такому случаю.

Предлагаемые меры направлены прежде всего на повышение доходов наименее обеспеченных слоев населения, а не на уменьшение доходов богатых. Однако их реализация, особенно по оплате труда в негосударственном секторе, будет объективно означать и некоторое снижение доходов богатых.

Возврат к прогрессивной шкале подоходного налогообложения, введение налога на роскошь являются в среднесрочной перспективе преждевременными. Здесь требуется соблюсти необходимую постепенность с тем, чтобы трудно идущий процесс «обеления» российской экономики не был повернут вспять.

6.2. Бюджетная политика

В бюджетной политике в 2007 году был реализован ряд заметных новаций: принят федеральный бюджет на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов (так называемый трехлетний бюджет), введен институт нефтегазового трансферта, Стабилизационный фонд Российской Федерации преобразуется в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Что касается характеристик федерального бюджета на 2008 год и на 2009-2010 годы, то они по-прежнему особой тревоги не вызывают. Общий объем расходов федерального бюджета на 2008 год запланирован в объеме 6570 млрд. рублей, объем нефтегазового трансферта – 2135 млрд. рублей, нормативная величина Резервного фонда – 3,5 трлн. рублей. Профицит федерального бюджета на 2008 год составит 74,1 млрд. рублей, уменьшившись в 2009 году до 14,3 млрд. рублей и до нуля в 2010 году.

Тем не менее понятно, что нынешнее бюджетное благополучие в значительной мере является следствием благоприятнейшей внешнеэкономической ценовой конъюнктуры на основные сырьевые товары российского экспорта. Поэтому вопрос о повышении эффективности проводимой бюджетной политики по-прежнему остается актуальным.

Требуется **пересмотреть цели бюджетной политики на 2008-2010 годы**. Целями бюджетной политики не могут быть обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета, удлинение горизонта бюджетного планирования, переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений, превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования (все это зафиксированно в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2008-2010 годы).

В формулировании цели необходимо исходить из того, что бюджетная политика – это инструмент макроэкономического регулирования, использование которого должно приводить к достижению поставленных целей.

Предлагается **цель бюджетной политики** сформулировать следующим образом: **обеспечение высоких темпов и качества экономического роста**. Высокие темпы экономического роста для России в настоящее время – это ежегодный прирост ВВП на 9-10%.

Преимущество формулирования цели бюджетной политики в предлагаемой редакции состоит в том, что в таком случае политику в области доходов, как и политику в области расходов, нужно будет рассматривать через призму того, насколько это влияет на обеспечение высоких темпов и качества экономического роста.

Возможности бюджетной политики по управлению инфляцией (практически всегда речь идет о снижении ее уровня) также следует соизмерять с воздействием на показатели динамики и содержания экономического развития. Это имеет принципиальное значение, потому что в последние годы возможности бюджетной политики в отношении инфляции определялись тем, что надо было стерилизовать незаработанные бюджетные поступления. Фактически игнорировался тот факт, что уровень инфляции является производным не только от того, сколько денег в экономике, но и от уровня развития конкуренции, особенностей госрегулирования тарифов естественных монополий, скорости обращения денег, интенсивности спроса на них и т. д. В самостоятельный фактор, предопределяющий уровень инфляции, превратились инфляционные ожидания.

Необходимо изменить в принципе отношение к доходам, получаемым от благоприятной внешнеэкономической ценовой конъюнктуры на основные сырьевые товары российского экспорта. В настоящее время такие доходы оцениваются как незаработанные. Это — в корне неверно. В рыночной экономике товар стоит столько, за сколько его покупают на рынке. Соответственно вырученные за него деньги — это заработанные деньги. В таком случае ни о каком излишке полученных средств, необходимости их стерилизации не может быть и речи.

Нынешнее **разделение бюджетных доходов на ненефтегазовые и нефтегазовые** — следствие именно такого понимания «незаработанности» доходов. Такое разделение **должно проводиться только в аналитических целях.** Закрепление разделения доходов на ненефтегазовые и нефтегазовые в федеральном бюджете не снижает зависимость бюджета от нефтегазовых доходов, а, напротив, законодательно закрепляет ее, постепенно превращая бюджет в придаток к Резервному фонду.

Коренной порок бюджетной политики последних лет состоит в том, что это была политика перевода природных активов в финансовые. Такая политика должна быть скорейшим образом прекращена (сокращена до минимума). В условиях нарастания инфраструктурных ограничений экономического роста **должна реализовываться политика перевода природных активов в материальные.**

Признав, что Стабилизационный фонд выполнил определенную стабилизирующую функцию (скорее стерилизационную, а не стабилизирующую, потому что эту функцию гораздо более эффективно выполняют золотовалютные резервы), необходимо **реализовать долгосрочную программу уменьшения объемов теперь уже Резервного фонда.**

Аккумуляция средств в Стабилизационном (Резервном) фонде на случай снижения цен на нефть дестимулирует структурную перестройку экономики.

Превращение в государство-рантье — это накопление рисков и преграда на пути к созданию конкурентоспособной экономики.

Лучшим доказательством порочности нынешней политики является тот факт, что Россия умудрилась (другое слово здесь трудно подобрать) при сверхвысоких ценах на основные сырьевые товары российского экспорта упереться в проблему инфраструктурных ограничений экономического роста.

Отказ от Стабилизационного (Резервного) фонда, Фонда национального благосостояния позволит **на деле выдержать один из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации — принцип сбалансированности бюджета**. Этот принцип означает, что объем предусмотренных бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета, поступивших из источников финансирования его дефицита. Когда сбережения нефтегазовых доходов к 2006 году достигли 8,0% ВВП при общем объеме нефтегазовых доходов в 10,9% ВВП, говорить о выдерживании данного принципа можно только с большой долей условности.

В целях повышения доверия к бюджетной политике необходимо **обеспечить прозрачность в отношении того, как соотносятся такие институты, как Стабилизационный (Резервный) фонд, Фонд национального благосостояния и золотовалютные резервы Банка России**. В настоящее время совершенно очевидно, что всей правды здесь не говорится.

Учитывая зависимость нашего бюджета от уровня мировых цен на нефть, **требуется существенным образом улучшить качество прогнозирования мировой ценовой конъюнктуры**.

Федеральный бюджет на 2008-2010 годы подготавливался исходя из предположения, что цена нефти будет снижаться с 55 долларов США за баррель в 2007 году до 50 долларов США в 2010 году. Прогнозировалось, что и после 2010 года мировые цены на нефть будут снижаться: до 42 долларов США за баррель в 2015 году.

Все эти показатели были взяты Правительством РФ из прогноза Агентства энергетической информации США (февраль 2007 года). Летом 2007 года Агентство энергетической информации США пересмотрело свой годовой прогноз по ценам на нефть. Россия же осталась с принятым бюджетом на 2008-2010 годы, рассчитанным по старым «американским» ценам. Вывод: качество прогнозных показателей должно быть существенным образом повышено, не следует ориентироваться на чужие данные только потому, что так представляется целесообразным.

В июле 2007 года при средней цене нефти 75 долларов США за баррель стало совершенно очевидно, что прогноз по важнейшему показателю, используемому для прогнозирования доходов бюджета, крайне неточен. Учитывая тот факт, что оценочно в 2007 году нефтегазовые доходы составят около 40% доходов федерального бюджета, можно сделать вывод о существенной ошибке в прогнозном показателе цены нефти, что делает нереалистичным показатель по доходам бюджета на 2008-2010 годы.

Реализуемое «фондирование» федерального бюджета приводит к меньшей его прозрачности. Решения, принимаемые о трате дополнительных доходов из Фонда национального благосостояния, естественным образом не проходят стандартных путей подготовки предложений по новым бюджетным расходам. Это также является дополнительным аргументом в пользу соответствующего пересмотра одного из концептуальных оснований современной бюджетной политики.

Должно быть прекращено постепенное превращение внебюджетных фондов в бюджетные.

Доходы Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС России), Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) в значительном своем объеме формируются сегодня за счет средств федерального бюджета. В результате работа фондов усложняется ответственностью за исполнение несвойственных им задач. Так, ФСС России вынужден заниматься обеспечением инвалидов средствами реабилитации, путевками отдельных категорий граждан и др. Основная сложность состоит в том, что за время реформ у государства накопились колоссальные долги перед людьми определенных категорий, и возвращать их приходится в ускоренных темпах и при этом создавать соответствующие базы данных. По мере сокращения долгов и перехода работы ФСС России в нормальный режим основной задачей фонда останется обеспечение населения пособиями по временной нетрудоспособности, в том числе связанной с профессиональными заболеваниями и производственными травмами, с которой он вполне справляется.

Более профильной станет и деятельность ФОМС, в работе которого есть свои проблемы, касающиеся, к примеру, справедливости применения существующих ставок отчислений в фонд.

В политике расходов требуется **обеспечить реальный приоритет расходам социального характера**. О приоритетностях тех или иных направлений расходов необходимо судить по изменению их долей в общих расходах бюджета. Недопустимо запланированное сокращение доли расходов на здравоохранение, физическую культуру и спорт в федеральном бюджете с 3,8% в 2007 году до 3,7% в 2009 году, на образование – с 5,1% до 4,8% соответственно.

Провозглашение и реализация «Инфраструктуры» как национального приоритета также потребует увеличения соответствующего финансирования.

Для повышения эффективности бюджетных расходов необходимо:

- закрепить в бюджетном процессе технологию бюджетирования по результату;
- формализовать единую систему государственного финансового контроля с четким разграничением органов и компетенций внутреннего и внешнего контроля;
- широко распространить в практике контрольных органов аудит эффективности бюджетных расходов.

6.3. Управление собственностью

«Размывание» госсобственности должно быть прекращено, что потребует принятия соответствующих законодательных решений.

Ярким примером «размывания» госсобственности является набирающая популярность организационно-правовая форма «государственная корпорация». В таком статусе к лету 2007 года были созданы: Внешэкономбанк, Российская корпорация нанотехнологий, Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Ключевое свойство госкорпорации состоит в том, что имущество, которое Российская Федерация передает государственной корпорации, становится собственностью последней. За государством остается право назначать руководителя госкорпорации, создавать наблюдательный совет и т. п., но собственность, которую оно передает в эту структуру, ему больше не принадлежит. Одновременно необходимо учитывать, что государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации.

Внутренняя противоречивость, нормативная неопределенность организационно-правовой формы «государственная корпорация» порождает целый ряд вопросов, не находящих удовлетворительного объяснения: если собственником имущества становится госкорпорация, то почему она не назначает руководителя; кому перейдет часть собственности госкорпорации, если таковая останется, в случае банкротства последней (законопроекты о новых госкорпорациях предусматривают, правда, что такие организации не могут подпадать под процедуры банкротства) и т. п. Получается, что новые структуры будут государственными скорее только по названию, а даже не по форме и тем более не по существу.

Масштаб проблемы характеризуется решением о том, какой объем средств государство обещает передать новым госкорпорациям: 250 млрд. рублей – Внешэкономбанк, 130 млрд. рублей – Российская корпорация нанотехнологий, 240 млрд. рублей – Фонд реформирования ЖКХ. К этому же можно прибавить и 186 млрд. рублей, которые государство намерено потратить с помощью специальной госкорпорации на подготовку зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 году.

О проблеме «размывания» госсобственности свидетельствует и появление такой организационно-правовой формы, как «автономное учреждение» (Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» был принят в октябре 2006 года). В соответствии со статьей 2 этого закона собственник имущества (в данном случае государство) не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. По форме такие учреждения будут оставаться государственными, однако по содержанию – практически частными.

Характерным является и то, что обновленный в 2007 году Бюджетный кодекс РФ уже не содержит статью о том, что Правительство Российской

Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год одновременно с планом развития государственного и муниципального секторов экономики. Из списка обязательных к представлению документов такой план был исключен.

Опасность «размывания» госсобственности заключается в том, что права на нее становятся все менее определенными. А это — ослабление института прав собственности в целом. Значит, ослабляются и права частной собственности, что может крайне негативно отразиться на развитии экономики.

Новый этап разгосударствления может и должен быть поддержан только при условии обеспечения открытости данного процесса, четкой его нормативно-правовой регламентации, при исключении бюджетных рисков. При выполнении таких условий на смену «размыванию» госсобственности придет или ее приватизация, или кардинальное повышение эффективности ее использования.

Необходимо наконец ликвидировать государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, как институт. Такой организационно-правовой формы быть не должно.

Еще в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года «О реформе государственных предприятий» было признано необходимым существующие ГУПы, основанные на праве полного хозяйственного ведения, реорганизовать частично в казенные предприятия и в порядке приватизации — в хозяйственные общества и товарищества. Создание новых ФГУПов должно было быть запрещено.

В дальнейшем в различных программных документах неоднократно подтверждалась необходимость ликвидации данной организационно-правовой формы, потому что соответствующие предприятия отличались бесконтрольностью финансовых потоков, искусственным завышением себестоимости продукции, разбазариванием госсобственности, слабой и неоперативной управляемостью. Однако до сих пор государственные унитарные предприятия на праве полного хозяйственного ведения — это огромный пласт российской экономики. По состоянию на 1 января 2007 года только федеральных государственных унитарных предприятий в Российской Федерации насчитывалось 6533 единицы.

Причина живучести ГУПов сегодня также состоит в том, что в условиях неререформированности госслужбы многие из таких предприятий являются инструментом извлечения административно-статусной ренты в пользу курирующих их чиновников. В такой ситуации ждать от того же госаппарата активности в принятии решения по приватизации ГУПов не приходится.

Ликвидация унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения явилась бы мощным стимулом к преобразованию всего государственного сектора экономики, который по-прежнему остается значительным. Помимо ФГУПов по состоянию на 1 января 2007 года насчитывалось 3997 акционерных обществ, в которых Российская Федерация владеет пакетами акций. Из них

в 1702 акционерных обществах — 100%-ным пакетом, а в 368 обществах — пакетом в размере от 50 до 100% акций.

Необходимо активизировать приватизацию акционерных обществ с госучастием.

До сих пор нерешенной проблемой в акционерных обществах с госучастием остается форма представительства государства в таких обществах. Членство или председательство в советах директоров акционерных обществ с госучастием для госчиновников является своего рода общественной нагрузкой — неоплачиваемым видом деятельности.

В настоящее время в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданскому служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Таким образом, госчиновникам можно на вполне законном основании совмещать функции государственного управления и управления хозяйственной деятельностью. Наряду с властными полномочиями осуществляется деятельность, направленная на извлечение дохода. Такое совмещение отрицательно сказывается как на государственном управлении, так и на хозяйственной деятельности.

Государственное управление имеет издержки еще и потому, что госчиновники, вынужденные совмещать свою непосредственную деятельность с представительством в органах управления коммерческих компаний, даже относясь к такой «общественной нагрузке» формально, испытывают дополнительные риски с точки зрения коррумпированности. Сегодня уже не является редкостью, когда члены советов директоров крупных компаний получают по итогам года значительные денежные вознаграждения. Ситуация, когда одни члены советов директоров получают такие вознаграждения, а другие (госчиновники) даже не могут на них рассчитывать, сама по себе представляется коррупционной.

Хозяйственная деятельность акционерных обществ также несет издержки от ныне существующей формы представительства государства в них. Определять «по совместительству» приоритетные направления деятельности общества, принимать решения по увеличению уставного капитала, по размещению обществом облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг, по одобрению крупных сделок и т. п. (т. е. делать все то, что отнесено законодательством к компетенции совета директоров или наблюдательного совета) — значит снижать конкурентоспособность российских акционерных компаний с госучастием. Недостаточная, возможно, очевидность негативного влияния существующей практики объясняется в настоящее время исключительно тем, что решения для советов директоров (наблюдательных советов) готовятся исполнительными органами, и первым остается только одобрить или не одобрить их.

Тенденцией последнего времени в совершенствовании практики корпоративного управления становится повышение самостоятельности, независимости советов директоров (наблюдательных советов). Свидетельство тому —

набирающий популярность институт независимых директоров. Это также является доказательством того, что практика «работы» госчиновников в советах директоров по совместительству должна остаться в прошлом.

Предлагается **запретить госчиновникам участвовать в деятельности органа управления коммерческой организацией**. Измененная редакция статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» не должна содержать оговорок, предусматривающих возможность такого участия не на платной основе или «в случаях, установленных федеральным законом».

Представительство интересов государства в акционерных обществах с госучастием на профессиональной основе должны осуществлять менеджеры, которые будут руководствоваться в своей деятельности директивами правительства. Для эволюционного перехода к новому институту обеспечения интересов государства в хозяйственных обществах с его участием необходимо временно предусмотреть порядок, в соответствии с которым преимущественное право на занятие должностей представителей государства в советах директоров (наблюдательных советах) имеют лица, занимающие в настоящее время данные должности. Кроме того, должен быть установлен относительно длительный переходный период – один год. Таким образом, у чиновников будет время определиться, остаются они на госслужбе либо становятся менеджерами, нанятыми государством.

6.4. Региональная политика

Изменение состава и структуры Правительства Российской Федерации в сентябре 2007 года ознаменовалось значительным усилением Минрегионразвития России. В частности, министерству был передан ряд полномочий от Минэкономразвития России: по управлению средствами Инвестфонда Российской Федерации и экспертизе региональной части федеральных целевых программ. Это создает определенные предпосылки организационного характера для повышения эффективности региональной политики.

Одной из важнейших проблем современного регионального развития по-прежнему остается недостаточное бюджетное самообеспечение большинства российских регионов. Дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности не только не сокращается, но даже возрастает и уже достигла 17 раз.

Доля межбюджетных трансфертов в расходной части федерального бюджета продолжает оставаться высокой, а доля средств, выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности, увеличивается с 4,8% в 2007 году до 5,3% в 2010 году.

Введение дополнительных условий предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от доли трансфертов в объеме собственных

доходов пока не приводит к заметному улучшению ситуации. Причина этого заключается в том, что бюджетное выравнивание продолжает оставаться доминантой региональной политики. Между тем необходимо признать, что именно бюджетное выравнивание, при котором необходимые минимальные гарантии обеспечиваются в конечном итоге за счет средств федерального бюджета, и является основой для сохранения иждивенческих настроений ряда регионов-реципиентов. Эта же политика и дестимулирует регионы-доноры, которые осознают, что часть их доходов перераспределяется в пользу бедных регионов.

Необходимо определить в качестве стратегической задачи **отказ от политики бюджетного выравнивания**. Это не означает, что уже со следующего года можно будет обойтись без межбюджетных трансфертов. Это означает, что **выход на бюджетную самодостаточность регионов должен ставиться в качестве стратегической задачи, решить которую необходимо в обозримом будущем (5-7 лет)**.

Все дотационные регионы должны совместно с федеральным центром **разработать программы выхода на бюджетную самодостаточность**. Такие программы могут быть представлены и в виде подпрограмм средне- и долгосрочных программ социально-экономического развития регионов. При разработке программ выхода на бюджетную самодостаточность федеральному центру необходимо принять во внимание, что зачастую обеспечение этой самой бюджетной самодостаточности во многом зависит от самих федеральных властей. Поэтому должны быть действительно программы совместных действий на ближайшие годы.

В случае отрицательного результата, после анализа причин неудачи, при наличии явно неудовлетворительной работы региональных (местных) властей возможно **введение внешнего финансового управления**. Для обеспечения реализации данной меры должна быть подготовлена соответствующая законодательная база.

Программы социально-экономического развития регионов необходимо превратить в эффективный механизм стратегического развития территорий. Такие программы, имеющиеся почти у 70 регионов, являются сегодня в своем большинстве достаточно формальными документами, не нацеленными на конкурентное развитие. Доказательством этому является тот факт, что реализация концепции межбюджетного выравнивания, выразившаяся в том числе и в обязательном требовании о наличии региональной программы социально-экономического развития, соответствующей Типовому макету программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, привела к излишней формализации в подготовке региональных стратегий и программ. В результате наличие стратегий и программ объясняется прежде всего тем, что это требуется для получения трансфертов из федерального бюджета.

Для повышения эффективности создания и реализации стратегий социально-экономического развития регионов целесообразно **смягчить требования по применению Типового макета**. Если есть законный и четкий (а подставить данные своего региона в макет, несомненно, проще, чем анализировать конку-

рентные преимущества) способ получить бюджетную дотацию, то теряются стимулы для подготовки конкурентной стратегии.

Наличие или отсутствие программ и даже уровень их научной проработки на сегодняшний день практически не влияют на динамику экономического развития регионов. Это свидетельствует о необходимости серьезного реформирования стратегий и программ как инструмента реализации эффективной экономической политики.

Передача Инвестиционного фонда Российской Федерации в ведение Минрегионразвития России делает возможным **сконцентрировать бюджетные возможности на развитии регионов через создание инфраструктурных объектов общегосударственного значения.**

Новые объекты инфраструктуры являются мощнейшим катализатором экономической активности. Чтобы этот эффект был максимальным, в отборе проектов Инвестфонда первоочередное внимание должно обращаться на то, чтобы это были инфраструктурные проекты публичного характера, а не железнодорожные ветки, к примеру, которые фактически являются подъездными путями, необходимыми конкретным бизнес-структурам.

Выявление инфраструктурных проектов общегосударственной значимости требует **реанимирования серьезной научной деятельности по определению эффективного территориального размещения производительных сил.** Это также должно стать одной из основных задач нового Минрегионразвития России.

В данной работе должны быть учтены ошибки подобной деятельности в советское время. Последствия некоторых ошибочных решений тех лет России приходится преодолевать и по сегодняшний день (к примеру, размещение угледобывающих шахт в Заполярье).

При расширении и усилении функций контроля со стороны федерального центра в отношении регионов (заслушивание вопросов о социально-экономическом развитии территорий на заседаниях Правительства Российской Федерации, оценка деятельности региональных администраций по выполнению целевых показателей и т. п.) необходимо учитывать, что в этом случае центр одновременно берет на себя и ответственность за развитие регионов. Увеличивается вероятность нарушения баланса ответственности, что является крайне нежелательным.

Начатая **реформа местного самоуправления должна быть, безусловно, доведена до конца.** Приоритетным направлением деятельности здесь по-прежнему остается формирование достаточной и прозрачной финансовой базы.

6.5. Фондовый рынок

В настоящее время российский фондовый рынок, капитализация которого по состоянию на 1 октября 2007 года превысила 25 трлн. рублей, характеризуется весьма значительной амплитудой колебаний фондовых индексов (высокой волатильностью). Этот факт создает определенные трудности для развития

институтов коллективных инвестиций, поскольку высокие риски не позволяют консервативным инвесторам получать стабильный доход. К таким инвесторам относятся, например, негосударственные пенсионные фонды, частные управляющие компании, паевые инвестиционные фонды.

Динамика фондовых индексов начиная с 2002 года характеризуется чередованием годов стабильного роста и стагнации, сопровождающейся высокой волатильностью. В годы стагнации институты коллективных инвестиций стабильно демонстрируют низкую доходность. Более осторожная стратегия с их стороны, в свою очередь, тормозит развитие фондового рынка. Этот порочный круг необходимо разорвать.

Основными причинами высокой волатильности являются низкая отраслевая диверсификация (более 50% капитализации российских эмитентов относится к сектору добычи нефти и газа), чрезмерная концентрация активов, в том числе государственных (в частности, более 60% активов средств паевых инвестиционных фондов составляют активы крупных инвесторов; доля физических лиц, проводящих операции на финансовых рынках – не более 1% в общей численности экономически активного населения страны; доля акций в свободном обращении по отдельным эмитентам не превышает 10%), слабая защита прав инвесторов (не принят закон о центральном депозитарии, отсутствуют эффективные меры по защите интересов инвесторов на рынке корпоративных облигаций и т. д.), недостаточно высокий уровень доверия в среде инвесторов и бизнеса. Однако базисной причиной высокой волатильности российского фондового рынка в периоды стагнации является стратегическая установка на то, что если есть потенциал роста рынка, то его необходимо использовать в полной мере. Действует принцип «чем выше капитализация – тем лучше». В результате происходит чисто спекулятивный разогрев, после которого наступает период затяжной стагнации.

Показательным примером разогрева и охлаждения рынка служит его динамика в 2006–2007 годах. Если за 2006 год индекс РТС вырос на 65%, то по итогам 2007 года в лучшем случае можно надеяться на положительную динамику в 20%. Такой результат является закономерным.

Со второй половины 2007 года вновь возрос риск спекулятивного разогрева российского фондового рынка. Создаваемым в массовом порядке государственным корпорациям с активами почти в 1 трлн. рублей предоставлено право инвестировать временно свободные средства. Если даже часть этих средств будет вложена в фондовый рынок, потенциал его разогрева значительно возрастет.

Условия спекулятивного разогрева фондового рынка, с одной стороны, стимулируют к проведению IPO, но в еще большей степени они препятствуют этому, потому что вырученные от размещения средства с большой вероятностью будут вновь вкладываться в рынок. Обоснованность продажи акций собственной компании представляется в таких условиях невысокой.

В долгосрочной перспективе можно достичь более высоких значений фондовых индексов, если стараться **не допускать быстрого спекулятивного**

разогрева фондового рынка. Необходимо сосредоточить усилия на обеспечении плавного, устойчивого роста значений фондовых индексов.

Еще одна особенность российского фондового рынка заключается в низкой активности средних предприятий на фондовом рынке. Она может быть повышена посредством развития таких институтов, как венчурные фонды и фонды прямых инвестиций, количество которых на настоящий момент очень незначительно. Одной из главных причин такого положения дел является высокая волатильность фондового рынка: он удовлетворяет потребность инвесторов сильно рисковать ради получения высокого дохода. Для развития фондового сегмента средних предприятий нужно **перенаправить интерес инвесторов, почувствовавших «вкус» большой прибыли, из спекулятивных операций в венчурные фонды.** При этом должно быть минимизировано участие государства в таких фондах, поскольку они по природе своей – высокорискованные активы, и инвестиции государства в них противоречат его консервативным интересам.

В результате сложившейся ситуации фондовый рынок неудовлетворительно выполняет свою главную функцию – посредника между инвесторами и бизнесом. Достаточно большая доля первичных размещений происходит на западных площадках (более 30%), российский же рынок в большей степени спекулятивен, нежели является инструментом долгосрочного инвестирования. IPO представлено немногочисленными примерами, причем значительная часть размещений признается недостаточно эффективной. Такая ситуация особенно досадна сейчас, когда инвестиционная деятельность в России активизировалась.

Решение проблем, характерных для российского фондового рынка, определенно дало бы толчок развитию не только самого рынка, но и экономики в целом. Снижение спекулятивного ажиотажа на фондовом рынке имеет прямым следствием рост инвестиций в основной капитал. Чем меньше инвестиций в финансовые активы, тем больше инвестиций в основной капитал. Именно этим объясняются впечатляющие результаты 2007 года: рост инвестиций в основной капитал за первое полугодие 2007 года составил 122,3%, в то время как аналогичный показатель 2006 года – 111,0%.

Помимо сосредоточения усилий на обеспечении плавного, устойчивого и наступательного роста значений фондовых индексов необходимо также реализовать следующий комплекс мер.

С помощью мер нормативного регулирования должна быть решена задача **увеличения доли акций, находящихся в свободном обращении.** Это потребует также **усиления контроля над уровнем акций в свободном обращении** и, возможно, усиления законодательных ограничений по максимальному объему пакетов акций, принадлежащих одному владельцу.

Активизация IPO – путь к решению задачи увеличения доли акций, находящихся в свободном обращении. Для того чтобы институт IPO получил должное развитие, необходимо укрепление прав собственности. Чем лучше защищены права собственников, тем легче они идут на публичное размещение акций своих компаний.

Необходима реализация мер по стимулированию среднего бизнеса к выходу на фондовый рынок (льготы для эмитентов, информирование инвесторов и т. д.).

Наконец, следует направить усилия и на привлечение населения на фондовый рынок: установить налоговые инвестиционные льготы, снизить планки входа на рынок, а также комиссионных и других сборов для физических лиц.

Мировой опыт показывает, что эффективность функционирования фондового рынка во многом зависит от эффективного функционирования экономики, устойчивости законодательства в областях, выходящих далеко за пределы регулирования биржевой деятельности, уровня деловой активности инвесторов, стабильности политической ситуации, уровня доходов населения и других факторов. Эти внешние условия становятся все более благоприятными. Поэтому указанных мер может оказаться вполне достаточно для качественно нового этапа развития российского фондового рынка.

6.6. Антимонопольная политика

Принятие Федеральных законов от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», введение штрафов от 1 до 15% от суммы выручки от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено правонарушение (но не более 1/50 оборота компании), за злоупотребление доминирующим положением (апрель 2007 года) и т. п. свидетельствуют о попытках должным образом защитить конкуренцию, сделать в целом предпринимательскую деятельность в России более свободной и защищенной. Однако очевидных успехов здесь пока еще не достигнуто, многие правильные и крайне необходимые нормы законодательства с трудом находят практическое применение.

Весьма показательным является тот факт, что именно в последние годы резко возросла антиконкурентная деятельность органов власти. За период 1996–2005 годов, по сведениям ФАС России, число выявленных нарушений, которые можно квалифицировать как антиконкурентные действия органов власти, выросло в 5 раз, в то время как число злоупотреблений доминирующим положением — на 10,5%. В общем количестве антиконкурентных нарушений более 60% приходится именно на действия органов власти.

Все эти цифры необходимо оценивать с точки зрения того, что в последние годы значительные усилия были направлены на построение жесткой вертикали власти, а это естественным образом дестимулировало обращение хозяйствующих субъектов в контрольные органы, в суды по поводу антиконкурентных действий властных органов. Поэтому к официальным показателям динамики антиконкурентных действий органов власти необходимо относиться как к минимально возможным для их учета в нынешних условиях.

Таким образом, одна из важнейших проблем защиты конкуренции — антиконкурентная политика органов власти.

Главная причина такого поведения органов власти — неэффективный мотивационный механизм чиновничества. Чиновники по-прежнему мотивированы прежде всего возможностью получения административно-статусной ренты. Административная реформа до настоящего времени никоим образом не затронула решение этой проблемы. Приоритеты этой реформы совершенно другие (административные регламенты и т. п.), они далеки от того, что реально необходимо делать сегодня.

Показательным в данном отношении является тот факт, что в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в мае 2007 года было утверждено Положение о ведении реестра недобросовестных поставщиков. Ведение реестра должно осуществляться уполномоченным по контролю в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти. К началу сентября 2007 года в реестр было включено уже более 150 хозяйствующих субъектов. Ситуация, когда из смысла закона получается, что недобросовестными могут быть только поставщики, абсолютно неприемлема. Необходимо точно так же **ведение реестра недобросовестных государственных и муниципальных заказчиков на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.**

Ведение реестра недобросовестных государственных и муниципальных заказчиков направлено на противодействие антиконкурентному наступлению органов власти, наблюдаемому в последние годы. В условиях попытки внедрения бюджетирования таких органов по результату реестр будет одним из механизмов, с помощью которых данная технология бюджетного планирования может быть успешно внедрена. Установленные целевые показатели надо достигать, а для этого придется с максимальной эффективностью задействовать институт госзакупок. В таком положении добросовестное выполнение функций заказчика становится необходимостью.

Показателем того, откуда в настоящее время исходит главная опасность для развития конкуренции, является также тот факт, что после принятия Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» понадобилось почти два года для утверждения Правительством России Перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона. Указанный Перечень был утвержден только в мае 2007 года и до настоящего времени практически не работает. Требуется **оперативный и жесткий контроль за тем, чтобы товары (работы, услуги), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых должно осуществляться путем проведения аукциона, закупались именно таким образом.**

Противодействие широкому применению аукционной формы осуществления госзакупок в нынешних условиях будет нарастать. Потребуется жесткая

и бескомпромиссная позиция в отношении того, чтобы данный институт действительно нашел широкое применение.

Антиконкурентная активность органов власти дает ответ на вопрос о том, почему борьба с административными барьерами, развернувшаяся в начале 2000-х годов, имела ограниченный эффект.

Основные административные барьеры, на преодоление которых были направлены усилия правительства (регистрация, лицензирование, государственный контроль и надзор, сертификация и стандартизация) сохранились, хотя и стали меньше. Однако в условиях отсутствия какого-либо прогресса в оздоровлении мотивации чиновничества (административные барьеры остались инструментом извлечения административно-статусной ренты) усилились барьеры, не являющиеся основной «мишенью» деbüroкратизации (разрешения, согласования, аккредитация и пр.). Возникли новые административные барьеры (паспортизация и пр.), компенсирующие потери административной системы от проводимых мер по дерегулированию экономики. Развитие института саморегулирования столкнулось с серьезными трудностями.

Необходимо продолжение политики дерегулирования экономики исходя из понимания важности оздоровления мотивационного механизма чиновничества. Только в этом случае можно рассчитывать на реальные успехи по данному направлению.

Аукционные закупки, ведение торгов через сеть Интернет и тому подобные новшества не решают проблемы в отношении закупок нестандартизированной продукции (работ, услуг). К подобного рода работам относятся, к примеру, НИОКР, работы консультационного характера и т. д. Нормы закона, существующая практика не позволяют контролировать обоснованность выбора тем и качество таких работ. Процедура оценки конкурсных заявок допускает высокую степень субъективности членов конкурсной комиссии, что является потенциальным источником для злоупотреблений в области госзакупок. В целях повышения эффективности расходов в области государственных и муниципальных закупок НИОКР, консультационных работ предлагается **публиковать результаты выполненных по государственному (муниципальному) заказу научных и консультационных работ открытого характера в Интернете.**

Публикация отчетов позволит:

- повысить ответственность государственных и муниципальных органов за выбор тем работ и их исполнителей, а также за оценку выполненных работ;
- поднять на более высокий уровень ответственность исполнителей за качество работ;
- сделать доступными результаты научно-исследовательских и консультационных работ для заинтересованного круга лиц (государственных и муниципальных служащих, экспертов и др.).

В условиях такого порядка будет затруднена достаточно распространенная в настоящее время практика, когда госзаказчики заказывают ненужные для их практической деятельности работы или когда меняются только наименования заказываемых работ, а в виде отчетов принимается один и тот же материал от фактически заранее определенных исполнителей.

Требуется пересмотреть концептуальный подход к тому, каким должен быть основной федеральный закон, затрагивающий вопросы конкуренции. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» направлен на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на противодействие антиконкурентным мероприятиям со стороны органов власти. Таким образом, речь не идет о развитии конкуренции, речь идет именно о ее защите.

Политика по развитию конкуренции не может ограничиваться только мерами по ее защите. Этого явно недостаточно. Система мер по развитию конкуренции должна реализовываться по следующим направлениям:

- снижение административных барьеров;
- ценовая и тарифная политика;
- обеспечение свободного перемещения товаров;
- гарантирование свободы экономической деятельности и т. д.

Необходимо **принятие закона рамочного характера «О развитии конкуренции»**, в котором требуется закрепить основные цели, принципы и механизмы обеспечения высокого уровня конкуренции в российской экономике.

В системе мер по защите конкуренции требуется **введение института антимонопольной экспертизы**. Возможна и более широкая постановка вопроса: чтобы правительственные решения и принимаемые законы не снижали конкуренцию, не противодействовали ей, они должны проходить соответствующую экспертизу. С монополизмом, с антиконкурентным поведением необходимо бороться не только по факту таких действий, но уже на уровне согласования и выработки нормативных документов. Желательно, чтобы все решения нормативного характера проходили через сито антимонопольной экспертизы.

Необходимо **ужесточение контроля за предоставлением государственной и муниципальной помощи**. Попытка регламентирования данного процесса нашла свое отражение в Федеральном законе «О защите конкуренции». Однако госорганы находят пути обхода норм закона. Так, несмотря на то что цели предоставления государственной или муниципальной помощи четко прописаны, на практике это не соблюдается. Существуют прецеденты внесения в уставный капитал государственных акционерных обществ дополнительных пакетов акций, принадлежащих государству. Это – государственная помощь, но вряд ли она преследует цели обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера, или проведения фундаментальных научных исследований, или защиты окружающей среды и т. п. – то есть всего того, что разрешено по закону.

6.7. Банковская реформа

Все последние годы российская банковская система стабильно развивалась. До этого, в 90-е годы прошлого века, банковская сфера оставалась чуть ли не единственной, которая на фоне всеобщего экономического кризиса опять же развивалась. Дефолтовый 1998 год оказался тяжелым испытанием, но и оно было преодолено достаточно быстро. К началу 2007 года активы банков составили 14 трлн. рублей (52,8% ВВП), собственный капитал достиг 1,7 трлн. рублей (6,4% ВВП), кредиты — 8 трлн. рублей, вклады физических лиц составили 3,8 трлн. рублей.

К положительным изменениям в банковской сфере в 2007 году стоит отнести вступление в силу с 1 июля 2007 года Указания ЦБ РФ от 12 декабря 2006 года № 1759-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 26 марта 2004 года № 254-П», которое фактически обязывает банки, предоставляющие кредиты населению, раскрывать эффективную процентную ставку кредита, то есть ставку с учетом всех дополнительных комиссий и платежей. Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 150-ФЗ размер максимальной выплаты в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации увеличен до 400 тыс. рублей (что составляет около 11 тыс. евро; для сравнения: в странах Европейского союза страховое возмещение составляет 20 тыс. евро).

Некоторые предложения Центробанка по реформированию банковской системы еще не реализованы на практике, но также заслуживают положительной оценки. Речь идет о повышении надежности банковской системы путем пересмотра показателя уровня достаточности капитала до 10% (в настоящее время 2%), упрощении процедур кредитования малого бизнеса, отмене зависимости выпуска кредитными организациями облигаций от размера уставного капитала и т. д.

Открытым остается вопрос о реформировании банковского надзора. Очевидно, что только совершенствованием подходов Банка России к оценке деятельности кредитных организаций, уточнением полномочий Центробанка в области рассмотрения дел об административных правонарушениях в банковской сфере ограничиться нельзя. В перспективе **разделение правоустанавливающих и надзорных функций должно быть реализовано**. Опасения ослабления банковского надзора в период выделения надзорной функции из подчинения ЦБ РФ из-за отсутствия отработанных механизмов финансирования и управления новых надзорных органов не могут быть причиной отказа от данной реформы. Главное: необходимо четко определить сроки и механизмы такого разделения.

На протяжении последних лет сохраняется ситуация, когда в структуре доходов кредитных организаций доходы от процентов, полученных по предоставленным кредитам, депозитам и иным размещенным средствам, составляют лишь седьмую часть совокупных доходов. И хотя наблюдается незначительная тенденция к увеличению доли процентных расходов с 12,8%

в 2004 году до 14,7% в 2007-м, основные доходы все также приходится на операции с иностранной валютой и чеками – 39,3% и прочие доходы – 38,7% (правда, последние не столь показательны, потому что более чем на 70% являются результатом переоценки ранее сформированных из банковских средств резервов под возможные потери по ссудам, обесценение ценных бумаг и др.). Таким образом, банки в России по-прежнему скорее можно назвать не кредитными организациями, а валютными обменниками, расчетно-кассовыми центрами и тому подобными организациями.

Стратегической задачей развития банковского сектора должно стать превращение банков в кредитные организации. Экономике требуются кредитные ресурсы (по опросам, $\frac{3}{4}$ малых предприятий нуждаются в дополнительных финансовых ресурсах).

Привлекательность кредитования для банков может быть обеспечена прежде всего за счет формирования соответствующих макроэкономических условий. Определяющее значение имеет уровень инфляции. К достижению главной цели денежно-кредитной политики на 2008-2010 годы – постепенному снижению инфляции до 5-6% – Банку России необходимо подходить не только как к тому, что это необходимо для реализации среднесрочной стратегии социально-экономического развития страны. Это нужно самому Банку России для превращения отечественных банков в реальные кредитные организации.

Снижение спекулятивности российского фондового рынка также будет способствовать развитию кредитования. В инвестиционной модели экономики, в отличие от спекулятивной, кредитование становится стратегически более экономически выгодным, чем спекулятивные вложения на фондовом рынке.

Еще одной, едва ли не главной, проблемой российской банковской системы является концентрация капитала (по состоянию на начало 2007 года на 30 крупнейших банков приходилось 67,7% активов; для сравнения: в США этот показатель не превышает 40%) и неразвитость региональной банковской системы (более половины всех кредитных организаций зарегистрировано в Московском регионе).

С целью повышения доступности банковских услуг как для населения, так и для юридических лиц необходимо развивать региональные банки, расширять филиальную сеть крупных банков. Готовность Правительства России и Центробанка содействовать созданию условий для ведения банковского бизнеса в различных регионах подтверждается тем, что уже предприняты такие конкретные меры, как отмена государственной пошлины, которую уплачивали кредитные организации за открытие филиала, принятие Банком России Указания от 7 февраля 2005 года № 1548-У «О порядке открытия (закрытия) и организации работы передвижного пункта кассовых операций банка (филиала)». Становление региональных банков, расширение филиальной сети крупных банков и социально-экономическое развитие территорий – все это взаимосвязанные вещи. Тем не менее усилия по региональному развитию должны быть первичными. Будет заметная активизация социально-экономического развития регионов – будет импульс для развития и сферы банковских услуг.

6.8. Налоговое реформирование

В области налогового реформирования важнейшая исходная посылка для определения тактики и стратегии предпринимательских действий состоит в том, что **основные реформы здесь уже проведены**: состоялся переход к плоской шкале подоходного налога, ликвидированы оборотные налоги (речь идет прежде всего об отчислениях в дорожные фонды), ресурсные платежи заменены налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ), вместо отчислений в социальные фонды введен единый социальный налог (ЕСН), снижена ставка по налогу на добавленную стоимость (НДС) и т. д.

Таким образом, главное – сделано. Это не означает, что налоговая система не может корректироваться, но период активного реформирования прошел. **Приоритет сегодняшнего дня – стабильность, предсказуемость налоговой системы.** Именно это важно для инвесторов, которые в настоящее время демонстрируют высокий уровень инвестиционной активности. Зуд налогового реформаторства должен быть преодолен.

Налоговая стабильность означает, что **ставки по основным налогам в среднесрочной перспективе изменять не планируется.** Спор о целесообразности или об отсутствии таковой при замене налога на добавленную стоимость налогом с продаж может быть продолжен на ближайшие годы только в теоретической плоскости.

Точно так же **должна быть сохранена плоская шкала подоходного налогообложения.** В 2001 году переход к единой 13%-ной ставке подоходного налога полностью оправдал надежды на то, что за счет расширения налогооблагаемой базы удастся повысить и объем поступаемого в бюджетную систему налога. Данный показатель вырос в 2001 году на 47%, а в 2002 году увеличился еще на 40%. Однако резервы в повышении собираемости подоходного налога остаются, доля теневой экономики по-прежнему недопустимо высокая. Пока нельзя признать, что налоговая дисциплина достигла того уровня, который бы позволял надеяться на успешность возвращения к прогрессивной шкале подоходного налогообложения. Нет смысла в обозримой перспективе возвращаться к прогрессивной шкале и потому, что это означало бы разворот в сторону усложнения налоговой системы, в то время как наш собственный, да и мировой опыт, свидетельствует о перспективности прямо противоположного.

Вопрос о целесообразности возврата к прогрессивной шкале подоходного налогообложения необходимо рассматривать тогда, когда не будет столь высокой доли «теневой экономики»; когда действительно установятся доверительные отношения между бизнесом и государством; когда налоговое послушание станет нормой жизни. В таких условиях прогрессивная шкала сможет работать на снижение дифференциации населения по доходам, то есть выполнять ту функцию, ради которой и появляются предложения о возврате к «прогрессивке».

Обязательно требуется повторно провести «налоговую амнистию» в 2008 году. Определенная некорректность формулировки предлагаемой меры состоит в том, что как таковой амнистии и не было.

«Налоговая амнистия» образца 2007 года была не самой удачной попыткой легализации средств, укрытых ранее от налогообложения. Собственно говоря, такая цель в 2007 году и не преследовалась. Цель «налоговой амнистии»-2007 заключалась в том, чтобы предоставить возможность физическим лицам исполнить обязанность по уплате налогов в отношении доходов, полученных до 1 января 2006 года и подлежащих налогообложению посредством уплаты декларационного платежа. Таким образом, целью не являлись ни амнистия капиталов, ни их легализация. Это — принципиально неверный подход к проведению подобного рода мероприятий.

Логичность и своевременность проведения «налоговой амнистии» в 2008 году обуславливается также тем, что подобного рода мероприятия если и проводятся, то делается это только в послевыборный период, когда новая власть, будь даже это старая новая власть, подводит определенную черту под прошлым периодом, желая действовать с чистого листа. Проводить амнистию перед выборами, как в России в 2007 году, — случай достаточно беспрецедентный. Получается, что власть в таком случае прощает налоговых правонарушителей периода своего правления.

Попытка именно «налоговой амнистии» должна быть предпринята вновь. Целью ее должно стать не упрощенное декларирование, а именно легализация капиталов, вовлечение их в реальную экономику.

С этой целью требуется:

- установить величину декларационного платежа в размере 1% от суммы легализуемых средств. Фискальные цели не должны преследоваться в ходе этой акции. Состояние бюджетной системы, да и сама цель амнистии позволяют и заставляют поступать именно таким образом;
- предусмотреть возможность анонимности декларационного платежа. Одна из важнейших причин неудачи амнистии образца 2007 года состояла в том, что у тех, кто и хотел бы «пойти на амнистию», не было никакой уверенности в том, что сведения о персоналиях не станут скоро общедоступной информацией;
- установить временный мораторий на обязательный контроль за рядом операций в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», посредством совершения которых возможна скорейшая легализация средств (снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, когда это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности; приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет; внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме и пр.) и др.

Проведение по-новому и в нужное время «налоговой амнистии» будет знаковым событием для налогоплательщиков, послужит восстановлению доверия между бизнесом и государством.

Необходимо ввести налог на недвижимость вместо налога на имущество и земельного налога.

Введение налога на недвижимость, постоянно переносимого на более поздние сроки, является чуть ли не единственной налоговой новацией, которая давно планировалась, но так и не была до настоящего времени практически реализована. Объективно для этого были веские причины: на проведение той же кадастровой оценки земли, максимально приближенной к рыночной, требуется время. Налог на недвижимость с рыночной стоимости квартиры без предусмотренного разного рода компенсационных мероприятий может стать непосильной финансовой ношей для наименее социально-защищенных слоев населения. Однако не это является главной причиной того, почему этот налог, показавший свою эффективность в развитых экономиках, оказывается до сих пор невведенным. Главное — это то, что введение по общепринятым правилам такого налога значительным образом повысит фискальную нагрузку на богатых.

Это естественным образом затрагивает и интересы некоторых представителей чиновничества, от которого также зависят перспективы введения налога на недвижимость. В результате налог не вводится, сроки постоянно переносятся.

Требуется сократить перечень имеющихся налоговых льгот. Нет ничего удивительного в том, что вновь приходится ставить вопрос о ликвидации некоторых налоговых льгот. Благодаря лоббистским усилиям налоговая система постоянно испытывает на себе давление на предмет расширения перечня налоговых льгот. Борьбу с этим можно следующим образом: для введения новых льгот должны быть очень веские аргументы, подкрепленные соответствующими экономическими обоснованиями; требуется периодически проводить инвентаризацию перечня имеющихся льгот на предмет его сокращения. Примером существования возможностей для такого сокращения является факт, что в настоящее время от уплаты НДС освобождается проведение лотерей, организуемых по решению уполномоченного органа исполнительной власти, организация тотализаторов и т. д.

Реформирование ЕСН должно стать ключевой мерой в пенсионной реформе, в решении проблемы нарастания дефицита пенсионной системы (см. раздел 4.4).

Либерализация амортизационной политики является не до конца использованным резервом в повышении эффективности налоговой системы. В настоящее время в России практикуется нормативное начисление амортизации и свободное ее использование. При этом амортизация исключается из доходов при исчислении налога на прибыль.

В целом амортизационная политика имеет выраженный фискальный характер, проявляющийся в стремлении сдерживать рост амортизационных

отчислений, чтобы не допустить роста себестоимости, уменьшения прибыли и в конечном счете — налоговых поступлений от прибыли.

Предлагается **перейти к свободному начислению амортизации**. При этом использование амортизации также должно быть свободным. Новизна предлагаемого решения потребует, по-видимому, проведения соответствующего эксперимента. Возможно контролируемое использование амортизации, и при этом сохранится порядок, при котором амортизация исключается из доходов при исчислении налога на прибыль. В любом случае экспериментальным путем можно будет определить наиболее оптимальный способ перехода к использованию свободного порядка начисления амортизации.

Ускоренная амортизация, допустимая в настоящее время, — это либерализация амортизационной политики. Свободное начисление амортизации — это тоже либерализация, только на качественно ином уровне. Состояние экономики России сегодня таково, что возможные первоначальные бюджетные потери будут совсем не критичными. Зато инвестиционная деятельность, набравшая хорошую динамику в первой половине 2007 года, получит новый мощный импульс для своего развития.

Не до конца использованным резервом по-прежнему остаются **меры налогового администрирования и контроля**. Свидетельством этому являются результаты административного воздействия на бизнес некоторых региональных органов власти, создавших в 2006 году специальные комиссии, пытавшиеся разобраться в ситуации, когда на вполне успешных предприятиях официальная среднемесячная зарплата работников оказывалась ниже прожиточного минимума в регионе. В результате работы комиссий практически на всех предприятиях, попавших в поле зрения комиссий, зарплата повышалась и соответственно ощутимо возрастал объем уплачиваемого ЕСН. Требуется продолжить эту практику.

Реализуя предлагаемые и иные меры налогового администрирования и контроля, требуется, безусловно, исходить из того, что они не должны оказывать дестимулирующего воздействия на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов.

В целях прекращения практики массового ухода от уплаты налогов **необходимо исключить возможность использования банковских сейфов коммерческих банков для совершения сделок по купле-продаже квартир, земельных участков и т. п.**

Конкретные возможные пути прекращения данной практики (ограничения по предоставлению услуг по аренде индивидуальных банковских сейфов коммерческими банками и другими организациями, имеющими право предоставлять подобного рода услуги; введение процедуры оценки рыночной стоимости уровня цены предмета сделки при оформлении свидетельства о государственной регистрации права и т. д.) должны быть определены дополнительно.

Учитывая массовый характер практики использования банковских сейфов для совершения сделок в настоящее время и в целях обеспечения спокойствия

налогоплательщиков, следует специально оговорить, что никакой целенаправленной кампании по оценке легитимности ранее совершенных сделок не будет.

Большинство мер по реформированию налогового законодательства направлены прежде всего на пополняемость бюджета за счет налоговых поступлений. Однако налоги — это и важнейший инструмент влияния на эффективность хозяйственной деятельности, на развитие бизнеса. Данный факт учитывается далеко не в полной мере. В условиях же относительного бюджетного благополучия внимание именно к возможностям налогов влиять на бизнес должно естественным образом возрасти.

Налоговое законодательство зачастую отстает от темпов развития бизнеса, бизнес-структур и не учитывает их специфику. Речь идет, например, о таком образовании группы лиц, как холдинги — группы юридически независимых, но финансово и экономически связанных компаний. Законодательное закрепление термина «холдинг» отсутствует.

До недавнего времени холдинги использовали схемы с участием оффшорных компаний. За счет взаимосвязи с оффшорами прибыль, возникающая на территории России и подлежащая налогообложению, оседала в оффшорах. Это обуславливалось в том числе и тем, что в российской налоговой системе до сих пор отсутствуют какие-либо особенности налогообложения холдингов. Так, на практике некоторые положения законодательства (в частности, нормы о трансфертном ценообразовании или понятие взаимозависимости) неправомерно используются налоговыми органами в целях пополнения бюджета. Согласно положениям подпункта 11 пункта 1 статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации передача имущества от материнской компании дочернему обществу при определенных условиях не признается доходом. Однако в ряде случаев налоговые органы классифицируют такую передачу как произведенную в рамках договора дарения и требуют облагать налогом полученный доход. Таким образом, налоговые органы берут во внимание одну хозяйственную операцию, без учета экономического интереса компаний — участников холдинга.

Сейчас степень участия в российских холдингах оффшорных компаний снижается, и все больше компаний готовы стать более прозрачными для российских налоговых органов.

Компании, входящие в холдинг, имеют общие экономические и финансовые цели и результаты, и именно поэтому для целей налогообложения они должны выступать как единый налогоплательщик.

Необходимо предусмотреть для структур холдингового типа возможность перехода на систему консолидированного налогообложения. Критерии и порядок объединения компаний в группу, налоги, которые могут уплачиваться консолидировано, вопросы налогового контроля такой группы должны быть четко прописаны в законодательстве (уже разработанный законопроект «О консолидированной финансовой отчетности» может стать хорошей основой для принятия в конечном итоге необходимого законодательного акта).

Положительным результатом консолидации для государства помимо создания прозрачной для контроля структуры холдинга является устранение проблем, связанных с трансфертным ценообразованием, передачей товарно-материальных ценностей, оказанием услуг внутри группы и др.

В то же время очевидно и то, что введение института консолидированного налогообложения может привести, по крайней мере в краткосрочной перспективе, к некоторому снижению объема поступаемых в бюджетную систему налогов. Однако это те издержки, которые многократно перекроются выгодами от нового порядка.

Консолидированное налогообложение окажет самое позитивное влияние на структурную оптимизацию бизнеса. В этом случае появляются естественные стимулы к тому, чтобы в консолидированную группу входили компании, действительно необходимые для стратегического развития всей группы. Заинтересованность в приобретении крупных пакетов акций компаний только с целью вложения средств, чтобы в условиях благоприятной фондовой конъюнктуры их выгодно перепродать, естественным образом снижается. Это снижает уровень спекулятивности экономики, укрепляет ее инвестиционную модель и ведет в конечном итоге к более высоким темпам экономического роста.

6.9. Обеспечение конкурентоспособности

В 2005-2006 годах Россия несколько стабилизировала свое положение в мировом рейтинге конкурентоспособности, если оценивать динамику сводного индекса конкурентоспособного экономического роста (*Growth Competitiveness Index, GCI*). Данный показатель разработан Всемирным Экономическим Форумом (*World Economic Forum, WEF*). Индекс GCI получается на основе расчета по трем индексам: технологий (*Technology Index*), общественных институтов (*Public Institutions Index*) и макроэкономического окружения (*Macroeconomic Environment Index*). И здесь особое значение имеет величина Индекса технологии (ввиду его относительно большего веса).

До 2005 года включительно Россия опускалась в рейтинге конкурентоспособности стран, заняв 75-е место среди 117 оцениваемых государств. В 2003-2004 годах она была на 70-м месте, а в 2000 году – на 55-м месте (правда, из 59 стран). В 2006 году впервые падение России вниз в рейтинге страновой конкурентоспособности приостановилось: она заняла 59-е место (из 125 стран). Результат 2007 года – 58-е место (из 131 страны).

Таким образом, меры, предпринятые в 2005-2006 годах по повышению конкурентоспособности российской промышленности (создание особых экономических зон, Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий, Российской венчурной компании и т. д.), место в рейтинге Всемирного Экономического Форума свидетельствуют о том, что определенные подвижки наметились. Более того, они наметились в том направлении, следование по которому способно принести в перспективе

гораздо более весомый результат в создании в России высокоэффективной конкурентоспособности экономики.

Суть этого движения состоит в том, что опираться необходимо не только на развитие сырьевых отраслей (нефтедобывающей, газовой, никель-кобальтовой и лесозаготовительной), в которых Россия имеет естественно-конкурентные преимущества, и даже не только на развитие атомной, оборонной и авиакосмической отраслей, основой экспортного потенциала которых является имеющийся научно-технологический задел. Обеспечить **будущую конкурентоспособность** может прежде всего ставка на развитие технологических кластеров.

Технологические кластеры – это совокупности тематически объединенных технологий, которые носят межотраслевой характер, создают существенные предпосылки для развития многих технологических областей и способны внести значительный вклад в обеспечение конкурентоспособности национальной экономики.

Концепция технологических кластеров, которые будут оказывать значительное влияние на конкурентоспособность экономики страны, исходит из того, что в центре внимания должны быть:

- *клеточные биотехнологии* (биомедицина, биокатализ, биологические производственные системы, биополимеры клетки);
- *информационные технологии* (информационно-телекоммуникационные системы, программное обеспечение, биоинформатика, системы математического моделирования, системы искусственного интеллекта и виртуальной реальности);
- *новые материалы* (композиты, полимеры, керамические материалы, материалы и сплавы со специальными свойствами, сверхтвердые материалы, биосовместимые материалы, катализаторы, мембраны);
- *нанотехнологии* (нанoeлектроника, наноматериалы, нанотехника).

Отличительной особенностью технологических кластеров является то, что конкретные технологии, основой для разработки которых и являются те или иные кластеры, будут находить применение в самых разных отраслях, повышая тем самым уровень национальной конкурентоспособности. Будут данные технологии вносить свой вклад и в развитие, поддержание, усиление конкурентоспособности тех отраслей, которые уже сегодня таковыми являются, в том числе сырьедобывающих отраслей. Однако чрезвычайно важно то, что обрабатывающие отрасли получают импульс для усиления конкурентных позиций.

«Точки роста» будущей конкурентоспособности – это и есть технологические кластеры.

Очевидны преимущества выбора именно технологических кластеров, когда мы говорим об определении того, что будет обеспечивать и повышать конкурентоспособность экономики в будущем. С одной стороны, это своеобразная страховка от неправильно выбранных отраслей (видов деятельности). С другой стороны, определяя именно технологические кластеры, мы мощнейшим образом стимулируем повышение уровня конкурентоспособности нацио-

нальной экономики в целом, потому что кластеры имеют межотраслевой характер и важнейшим критерием их отбора является то, как они влияют на конкурентоспособность.

Таким образом, **выбор отраслей (видов экономической деятельности) решает задачу определения направлений текущей конкурентоспособности страны, выбор технологических кластеров – перспективной конкурентоспособности.**

Подход к выбору технологических кластеров в принципе должен быть такой: мы не можем себе позволить ошибиться в главном. Можно с уверенностью утверждать, что вышеизложенный перечень отвечает этому основополагающему требованию.

Возможные добавления в перечень должны стать результатом большой системной работы с привлечением широкого круга экспертов и специалистов.

Технологический подход (определение технологических кластеров) ориентирован в будущее. Реально оценивая нынешнее место России в рейтинге страновой конкурентоспособности, следует признать, что у страны не остается другого выбора, кроме как использовать этот подход.

Из названных технологических кластеров в настоящее время особого внимания со стороны государства уже удостоились нанотехнологии. В июле 2007 года создана Российская корпорация нанотехнологий. Подобная избирательность не способна решить задачу обеспечения технологического лидерства, создания высококонкурентной экономики. Конкурентоспособность – системная проблема, в решении которой по определению могут быть эффективными лишь системные меры. Развитие только одного технологического кластера – это проявление несистемного подхода.

Необходимо упорядочить усилия по технологическому развитию страны. Исторически федеральная целевая программа «Национальная технологическая база» в большей степени формировалась под те работы, которые раньше, еще с советских времен, велись по оборонной тематике. Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России», напротив, ориентировалась на тех, кто в большей степени занимался гражданскими разработками. Отсюда дублирование, параллелизм в работах, потому как для исполнителей существование не одной, а двух федеральных целевых программ – дело выгодное.

Приоритеты в объединенной федеральной целевой программе должны быть одни – технологические кластеры.

Следует пересмотреть механизм коммерциализации технологий, получивший широкое распространение в последние годы. Суть его сводится к тому, что бюджет выделяет средства на коммерциализацию технологий, порою весьма немалые, при условии долевого финансирования со стороны частного капитала. Однако бизнес, естественно, старается минимизировать риски. В результате финансируются разработки, которые скорее можно назвать совершенствованием чего-либо. Но с таким подходом мечтать о технологическом лидерстве не приходится. Стимулирование бизнеса к коммерциализации технологий

со стороны государства должно основываться не на прямом софинансировании, а на обеспечении инфраструктурой, налоговом стимулировании и т.п.

Требуется понимание того, что копирование опыта развитых стран не является путем для создания конкурентоспособной российской экономики. За успешность реализации в нашей стране модели догоняющего развития можно не беспокоиться. Сверхблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура на основные сырьевые товары обеспечивает отечественному бизнесу доходы, которые позволяют ему закупать зарубежные технологии. Так что достаточно хороший технологический уровень России обеспечен. Но ведь речь идет о другом, о том, чтобы быть по-настоящему конкурентоспособным. А для этого простого копирования и заимствования уже недостаточно. Требуются собственные усилия и та самая концентрация, о которой уже говорилось ранее.

Необходимо формирование инновационного процесса в стране по принципу «от технологических запросов». Бесперспективно финансировать разработку технологий, чтобы потом решать проблемы их практической реализации. Сами технологии должны появляться в качестве ответа на запросы практики. Если удастся здесь что-либо изменить, результаты могут оказаться по-настоящему впечатляющими. Программа-минимум для государства в решении данной проблемы — формирование соответствующих информационных ресурсов общедоступного характера.

7

Условия реализации

Любая программа, любой план действий реализуются при определенных условиях. Программа «Второе дыхание» может быть выполнена при условии, что будет:

политическая воля для принятия решений, подчас не совсем традиционных и социально-чувствительных. Принимать нужные решения в условиях высокого экономического роста и снижения остроты многих социально-экономических проблем непросто. Такие условия естественным образом снижают очевидность необходимости предпринимать какие-либо серьезные решения. В условиях кризиса никого не надо убеждать, что реформы нужны. В нынешних же условиях для этого действительно требуется политическая воля;

признание ошибочности отдельных решений, непоследовательности в реализации требуемых мер. Именно отсутствие критичного отношения к проводимым мероприятиям сделало возможным обострение основных сегодняшних проблем социально-экономического развития (инфраструктурные ограничения экономического роста, инфляция и т. д.). Сохранение такого же отношения к собственной деятельности и в дальнейшем будет иметь следствием как консервацию имеющихся проблем, так и порождение новых;

целенаправленная работа по повышению доверия. Экономические успехи последних лет не означают, что проблемы доверия не существуют в российской экономике и в обществе в целом. Доверие — это фундаментальная экономическая категория. Чаще всего оно воспринимается с эмоционально-психологической точки зрения, но одновременно доверие — и экономическая категория. На практике это означает, что если эмоционально-психологически доверие может находиться на низком уровне, то как экономическая категория доверие вполне может быть достаточно высоким. Бизнес — рационален, и если можно расширяться, работать высокодоходно, то он будет это делать, несмотря на возможное эмоционально-психологи-

ческое неприятие тех или иных действий властей. Рассчитываемый компанией «ФБК» Индекс доверия (как экономической категории) возрос в 2000–2007 годах почти в 2 раза (со 100,0 до 243,8 пунктов по состоянию на 1 января соответствующего года). Однако стагнация Индекса в 2003–2005 годах свидетельствует о неиспользованном потенциале, о резервах дальнейшего роста и соответственно о возможностях повышения уровня доверия;

преимущество долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны. Ряд важнейших мер, предлагаемых в программе, может быть в полной мере реализован только в долгосрочной перспективе. Это означает, что одновременно с началом реализации программы должна быть начата разработка долгосрочной стратегии на период до 2020–2025 года. Нацеленность на завершение начатых мероприятий является важнейшим условием их успешной реализации;

развитие институтов гражданского общества. Развитые институты гражданского общества — это общественный контроль за преобразованиями, это инициатива работников, это повышение мотивации к высокопроизводительному труду, это ответственность работников. Качественно более высоким уровень ответственности становится именно потому, что большая свобода заставляет быть ответственным. При отсутствии таковой или существенном ограничении ответственность в большей степени ложится на регулирующие институты, которые, как показал кризис и развал административно-плановой системы, в конечном итоге перестают справляться с возложенными на них задачами;

эффективная информационно-разъяснительная работа. Экономические реформы в России традиционно не дорабатывались с точки зрения того, что планируемые изменения не считали нужным объяснять населению. В результате формировалась обстановка отторжения реформ. Причем если в начале 90-х годов прошлого века такое положение можно было в какой-то степени объяснить тем, что время для начала рыночных преобразований было недопустимым образом затянуто, то провал с той же монетизацией льгот — это в том числе и просчеты ответственных за информационно-разъяснительную работу.

Нынешний этап преобразований требует информационно-разъяснительной работы качественно более высокого уровня. Во-первых, потому, что необходимость преобразований не является на первый взгляд такой уже очевидной. Когда темпы экономического роста относительно велики, когда устойчиво растут реальные денежные доходы населения, трудно как проводить реформы, так и разъяснять необходимость этого. Во-вторых, потому, что ряд реформ чрезвычайно социально чувствителен (к примеру, повышение пенсионного возраста);

поддержание динамики преобразований. Угроза многих реформ состоит в том, что при их активности в начальной фазе часто отмечается отсутствие какого-либо видимого прогресса в дальнейшем. Для реализации программы «Второе дыхание» такая опасность представляется вполне реальной, тем более что в 2008-2010 годах вряд ли будет возможным завершить все начатое. Это означает, что требуется обеспечить необходимую интенсивность преобразований, не затягивать их, но и не придавать им формального характера;

обязательный порядок представления финансово-экономических обоснований и заключений Правительства РФ по всем «экономическим» законопроектам. В настоящее время институт финансово-экономических обоснований законопроектов является неэффективным. Обязательным является представление финансово-экономических обоснований только по законопроектам об установлении, введении или отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты, изменения условий налогообложения, об осуществлении государственных займов, изменении финансовых обязательств государства, а также по законопроектам, предусматривающих расходование средств из федерального бюджета. В результате значительная часть «экономических» законов принимается без обоснований. К примеру, в свое время без финансово-экономических обоснований были представлены такие важнейшие законопроекты, впоследствии ставшие законами, как Федеральный закон от 11 марта 2003 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности"», Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 38-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации"» и др. По оценке ФБК, цена ресурсов, распределяемых без должного финансово-экономического обоснования, составляет ежегодно сотни миллиардов, а то и триллионы рублей (по результатам принятых, к примеру, в 2003 году законов – 3 трлн. рублей).

Существуют также проблемы качества финансово-экономических обоснований. Такое положение дел является нетерпимым в условиях, когда повышается цена ошибок, получивших законодательное оформление;

высокопрофессиональное и авторитетное руководство федеральных органов исполнительной власти. Доверие к намерениям властей реализовывать те или иные реформы во многом предопределяется тем, насколько субъекты хозяйственной деятельности, профессиональное сообщество, граждане в целом доверяют руководителям, с именами которых персонифицируются реформы. Мы уже прошли ту стадию социально-экономических преобразований, когда данным фактором в силу особых обстоятельств можно было пренебречь (хотя даже тогда этого желательно было избежать). Сегодня значение данного субъективного фактора возрастает, потому что объяснять только «революционной необходимостью» то или иное решение

становится невозможным. Сегодняшние условия относительного социального и экономического благополучия требуют большого авторитета руководителей федеральных органов исполнительной власти. Новые реформы в таких условиях лишь усиливают данное требование.

Названные условия являются необходимыми для успешной реализации программы «Второе дыхание». Их достаточность может быть подтверждена только практической реализацией.

Возможности использования достаточного статистического материала были ограничены официальной статистической информацией, находящейся в открытом доступе.

Содействие созданию программы «Второе дыхание» (в форме представленных материалов, консультаций и обсуждений) оказали: В.В. Глухова, Е.И. Голикова, Т.С. Ламбова, В.С. Фидлер, М.Н. Мурехин, К.К. Лобода, И.А. Никольский.

