

СТРАТЕГИЯ-2020:
Новая модель роста — новая социальная политика

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики

Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика

Итоговый доклад
о результатах экспертной работы
по актуальным проблемам
социально-экономической стратегии
России на период до 2020 года

Книга 1

*Под научной редакцией
В.А. Мау, Я.И. Кузьмина*



Издательский дом «Дело»
Москва · 2013

УДК 316.334.3/330.3
ББК 60.55/65.9 (2) 30-1
С83

Содержание

Редакционная группа:

Кузьминов Я.И., Мау В.А., Грозовский Б.В., Жулин А.Б.,
Макарова О.А., Плаксин С.М., Рогов К.Ю.,
Синельников-Мурылев С.Г., Федотов И.В., Якобсон Л.И.

С83 **Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 430 с.**

ISBN 978-5-7749-0786-1 (Кн. 1)
ISBN 978-5-7749-0770-0

УДК 316.334.3/330.3
ББК 60.55/65.9 (2) 30-1

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013
© НИУ ВШЭ, 2013
© Колл. авторов, 2013
© Издательский дом «Дело» РАНХиГС, оформление, 2013

Предисловие. Новая модель роста — новая социальная политика	7
Раздел I. Новая модель роста	15
Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности.	17
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста.	51
Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе.	92
Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста	127
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики.	129
Глава 5. Налоговая политика	169
Глава 6. Реформа пенсионной системы	197
Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора.	229
Раздел III. Новая социальная политика.	
Развитие человеческого капитала	247
Глава 8. Рынок труда	250
Глава 9. Миграционная политика.	262
Глава 10. Профессиональное образование.	278
Глава 11. Новая школа	300
Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности.	359
Глава 13. Политика охраны здоровья	387

Предисловие.

Новая модель роста — новая социальная политика

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

Глубина спада (одного из самых значительных среди крупных экономик) и замедление темпов роста в посткризисный период продемонстрировали несбалансированность характерной для России 2000-х гг. модели роста и постепенное исчерпание ее возможностей. Изменились после кризиса и внешние условия экономического развития — темпы роста мирового ВВП в новом десятилетии будут более низкими, а нестабильность финансовых рынков и возрастающая конкуренция за инвестиционные ресурсы предопределят снижение доступности заемного капитала и в целом менее благоприятные внешние условия развития российской экономики.

Необходимость новой экономической стратегии диктуется как изменением внешних условий, так и изменением целей социально-экономического развития, которые выглядят сегодня совсем иначе, чем они выглядели после предыдущего кризиса 1998 г. За это время российская экономика качественно изменилась: размер ВВП в 2008 г. вырос в 1,7 раза по сравнению с 1999 г., размер ВВП на душу населения — в 1,9 раза. Россия перешла

из разряда стран с доходом на душу населения ниже среднего уровня в разряд стран с доходом выше среднего уровня. Рейтинг Всемирного экономического форума 2011 г. впервые отнес Россию к разряду стран, осуществляющих переход к инновационной стадии развития.

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

Очевидно, что второе, **новая социальная политика**, невозможно без первого — **экономического роста.** Для реализации стратегических целей нам необходим не просто экономический рост, но **достаточно высокие его темпы — не менее 5% в год,** позволяющие сокращать отставание от наиболее развитых стран, наращивать инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал.

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

Стратегия «Новая модель роста — новая социальная политика» предлагает осуществить маневр, призванный задействовать факторы конкурентоспособности, которые были недоиспользованы в прошлом периоде. Помимо наличия природных ресурсов и большого внутреннего рынка (факторов конкурентоспособности, задействованных в прежней модели экономического роста), это еще и относительно высокое качество человеческого капитала, и опре-

деленный научный потенциал. Такой маневр подразумевает, с одной стороны, несколько иную систему экономических стимулов, изменение макроэкономических параметров (снижение инфляции, акцент на привлечении в экономику «длинных» денег, рост деловой активности и частных инвестиций, изменения в структуре расходов бюджета), а с другой — обновление социальной политики. Новая социальная политика должна более полноценно учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития. Она призвана создавать комфортные условия для реализации такого потенциала и соответствовать более высоким социальным стандартам. С экономической точки зрения — это представители среднего класса, доходы и социальные установки которых позволяют им выбирать модели трудового поведения и потребления. С культурной точки зрения — это люди с высшим образованием, ориентированные на компетенции инновационной и постиндустриальной экономики.

Ключевым элементом политики, направленной на осуществление подобного маневра, должны стать решительные изменения институциональной среды и делового климата. Только в этом случае возможен переход от иждивенческих и рентоориентированных практик социально-экономического поведения к высоко конкурентной современной экономике, использующей преимущества человеческого капитала и сокращающей свое отставание от лидеров по уровню доходов, производительности труда и технологической вооруженности.

Каковы основные черты и основные элементы новой модели экономического роста?

Экономический рост 2000-х гг. опирался на быстрый рост внутреннего спроса, в то же время продолжали действовать макроэкономические и институциональные факторы, ограничивающие деловую активность и рост эффективности производства. Устранение их и переход от экономики спроса к экономике предложения является одной из главных целей настоящей Стратегии. Прежде всего, должны быть уточнены приоритеты и цели в сфере макроэкономики и государственных финансов. **Последовательная ориентация на снижение инфляции** позволит изменить механизм предложения денег, повысит склонность к сбережениям и долгосрочному инвестированию, снизит зависимость экономики от конъюнктуры внешних рынков. **Новые бюджетные правила** призваны снизить отрицательное влияние несбаланси-

рованности во внешней торговле на государственные финансы и макроэкономическую стабильность. В финансовом регулировании необходима система заблаговременного предупреждения возникновения дисбалансов, а также меры, повышающие эффективность распределения денежных ресурсов в соответствии с потребностями рынка.

Второй краеугольный камень новой модели роста — **целенаправленные усилия по снятию институциональных барьеров для экономического роста**. В условиях быстрого изменения технологий государство в экономике должно заниматься не выбором «фаворитных» отраслей и компаний, не поддержкой их ускоренного роста, а **улучшением делового климата**, повышением инвестиционной привлекательности страны, развитием конкурентной среды, выработкой и поддержанием правил игры для рынков. Именно такая стратегия способна обеспечить значительный приток частных инвестиций, ослабив нагрузку на государственные финансы, а также эффективное использование государственного финансирования там, где это необходимо. Подобный подход не исключает создания государственных институтов развития. Однако их деятельность должна быть вписана в работу конкурентных рынков, а не подминать их под себя, содействовать рыночному перераспределению ресурсов, а не создавать альтернативы такому распределению.

Для реализации указанных целей предлагается разработать институциональную стратегию, ориентированную на резкое улучшение делового климата, **устранение критических препятствий, в наибольшей мере сдерживающих экономический рост**. К ним относятся, в частности, высокие барьеры для входа на рынки, избыточное и неэффективное госрегулирование, коррупция, низкая конкурентность рынков, репрессивная по отношению к бизнесу судебная-правоохранительная система. Для снятия этих препятствий необходимо усиление законодательной защиты конкуренции, изменение мотиваций госаппарата, резкое сокращение функций госорганов по контролю бизнеса.

Переход от экономики спроса к экономике предложения невозможен без роста деловой активности и внутренней конкуренции, способных обеспечить адекватный ответ со стороны предложения на рост платежеспособного спроса, эффективность инвестиций и рост производительности труда. Только в этом случае возможно будет поддерживать необходимую доступность кредитов без значительных инфляционных рисков и механизм

кредитных ставок заработает. Наконец, только **высокий уровень конкуренции может создать реальный спрос на инновации, стимулировать трансформацию экономики в инновационную**.

Значительные усилия в рамках новой модели роста должны быть сосредоточены в **области диверсификации экспорта, интеграции российских фирм в международные производственные цепочки, обеспечении реальной двусторонней открытости экономики**. Как показал кризис 2008–2009 гг., экономический рост, опирающийся преимущественно на рост внутреннего спроса, усиливает зависимость «сырьевой» экономики от внешних шоков. С другой стороны, именно экспортный сектор является важнейшим проводником технологических и институциональных заимствований и инноваций. Неблагоприятный демографический тренд определяет еще один вызов в рамках новой модели роста — **необходимость привлечения рабочей силы и перераспределения рабочей силы между секторами экономики и экономическими территориями**.

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

Россия имеет определенные преимущества в сравнении со странами близкого уровня развития в области **формирования человеческого капитала: национальные системы образования и культуры все еще находятся среди лидеров**. Однако этот ресурс неосмотрительно растрачивается: устойчивая тенденция недофинансирования этих систем (как бюджетного, так и частного) и быстрая деградация науки, выступающей драйвером профес-

сионального образования, могут привести Россию к утрате этих преимуществ (в особенности — на фоне пристального внимания, уделяемого этой сфере другими быстро развивающимися странами). Сейчас Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет не менее острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы. Поэтому задача восстановления и закрепления сравнительных преимуществ в области человеческого капитала является первоочередной для данной Стратегии как с позиции обеспечения экономического роста, так устойчивости социального развития.

Это потребует значительных институциональных изменений в сфере профессионального и высшего образования, организации финансирования науки. Значительные возможности в этой сфере сдерживаются неотлаженностью конкурентных механизмов, слабой интеграцией в мировую науку и неразвитыми институтами внедрения научных достижений и их капитализации. Необходимо по-новому взглянуть на сферу здравоохранения: в условиях постиндустриальной стадии развития это не только необходимый механизм поддержания качества человеческого капитала, но также важный ресурс инновационного развития и один из источников экономического роста при условии усиления рыночных стимулов. Необходимый вклад государства в формирование класса креативных профессионалов — конкурентоспособная оплата труда в бюджетном секторе. Надо довести до конца движение к «эффективному контракту», начавшееся в 2004–2010 гг. с государственных служащих и распространившееся в 2011 г. на школьных учителей. Задача 2012–2016 гг.— введение эффективного контракта с врачами, преподавателями вузов, работниками культуры.

Реализовать эти задачи можно только создав среду, благоприятную для жизни и развития человека, причем в особой мере для наиболее активной, творческой, предприимчивой части населения. Эта среда должна способствовать проявлению инициативы, а не убивать ее. Для России это означает коренную реформу образования, здравоохранения, системы социальной помощи, пенсионной системы. Повышение эффективности рынков, связанных с развитием человеческого капитала, потребует гибких моделей, позволяющих сочетать государственное финансирование, страховые принципы и частные инвестиции. Разумеет-

ся, при этом недопустимо пренебрежение нуждами тех, кому по объективным причинам требуется забота общества.

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

Разработанная в Стратегии система мер по реализации сформулированных выше целей развития потребует «расходного маневра» — частичной смены приоритетов в расходах бюджета. Его смысл — достижение большей сбалансированности расходов между целями поддержания стабильности в краткосрочном периоде и финансовым обеспечением целей развития, которые позволят поддерживать долгосрочную макроэкономическую и социальную стабильность. В целом необходимо увеличение бюджетных расходов (4% ВВП к 2020 г.) в сферах, связанных с развитием человеческого капитала и инфраструктуры. В целях сохранения макроэкономической стабильности часть этих расходов должна быть компенсирована сокращением расходов по другим статьям (в Стратегии содержатся предложения по сокращению существующих расходов на 2% ВВП). Предложенные меры по сокращению государственных расходов отвечают ключевым целям Стратегии — оптимизации государственного участия в экономике, сосредоточению государства на ключевых функциях и передаче периферийных функций альтернативным провайдерам.

Возможности достижения тех или иных целей социально-экономического развития в среднесрочной перспективе связаны в том числе с ресурсными и политическими ограничениями. Такие операциональные «развилки» существуют в каждом из рассматриваемых в Стратегии секторов. При этом как недопустимая, «красная», зона рассматривались сценарии, повышающие риски подрыва макроэкономической стабильности, и сценарии, пред-

полагающие снижение уровня социальной поддержки незащищенных групп населения.

Сценарии допустимой, «зеленой зоны», в свою очередь, делятся на три группы. Инерционные сценарии, не подразумевающие серьезных институциональных изменений; бюджетные условия при этом, как правило, также сохраняются неизменными (в некоторых случаях — при абсолютном росте бюджетов, но сокращающейся доле ВВП). Особенность инерционных сценариев — сохранение статус-кво в обеспечении интересов основных социальных групп и групп влияния в краткосрочной перспективе. Это, однако, означает дальнейшее накопление негативных факторов и постепенное исчерпание потенциала экономического роста (а значит — и социальной стабильности) в средне- и долгосрочном периоде.

На другом полюсе располагаются сценарии жесткой реформы: преобразования подразумевают повышение жесткости бюджетных ограничений, а желательные реформы затрагивают интересы тех или иных социальных групп и групп влияния, что порождает определенное социальное напряжение и сопротивление реформам. В условиях исчерпания источников экстенсивного роста за счет экспортных доходов такие сценарии могут оказаться скорее правилом, чем исключением для большинства секторов.

Наконец, в тех случаях, когда необходимые преобразования в достаточной степени подкреплены ресурсами, могут быть реализованы сценарии оптимальных изменений, позволяющие формировать широкие коалиции в поддержку изменений и игнорировать сопротивление групп специальных интересов. В силу дороговизны такие сценарии ограниченно применимы и предлагаются только в секторах образования, здравоохранения (частично), транспортной инфраструктуры и развития информационных технологий и связи. При этом можно выделить по крайней мере еще два сектора, где реализация «оптимальных» сценариев исключительно важна для развития России: жилищное строительство и пенсионная реформа (развитие накопительных пенсионных схем).

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

Раздел I. Новая модель роста

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

Мау В.А. (руководитель авторского коллектива),

Рогов К.Ю. (руководитель авторского коллектива),

Ясин Е.Г. (руководитель авторского коллектива)

Использовались материалы следующих авторов:

Ведев А.Л., Гурвич Е.Т., Дробышевский С.М., Моисеев А.В., Юдаева К.И.

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

Глухова М.Н., Данилов Ю.А., Карапетов А.Г., Новиков В.В.,

Новикова Е.В., Симачев Ю.В., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А.

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

Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е., Агамирзян И.Р., Белоусов Д.Р., Китова Г.А.,

Кузнецов Е.Б., Рудник П.Б., Рудь В.А., Сагиева Г.С., Симачев Ю.В.

Глава 1.

Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В качестве базового сценария на ближайшие годы следует рассматривать сценарий ухудшения внешних условий развития российской экономики. В инерционном сценарии, основанном на использовании старой модели роста, следует ожидать затухания темпов роста в силу замедления темпов роста внутреннего спроса и ограниченных возможностей повышения производительности труда или – в случае активного стимулирования спроса и кредитования – формирования нового «пузыря», грозящего новым кризисом во второй половине 2010-х гг.
- Центральная задача – переход к новой модели устойчивого, сбалансированного роста, которая должна характеризоваться (1) повышением деловой активности, ростом конкуренции на внутреннем рынке, и в итоге – динамичным ростом производительности труда, (2) формированием условий для появления длинных инвестиционных ресурсов, (3) расширением секторов экономики, ориентированных на внешний спрос, (4) более полным использованием конкурентных преимуществ, связанных с развитием человеческого капитала.
- Конкурентоспособность российской экономики и потенциал экономического роста будут определяться набором базовых факторов. Позитивные: размер рынка, относительно высокое качество человеческого капитала, наличие сырьевых ресурсов (формирующих финансовые

резервы). Негативные: неблагоприятный демографический тренд, относительно высокие издержки на труд, слабые институты, негативное влияние доходов от экспорта ресурсов на макроэкономические условия и институциональную среду.

- Среди вызовов, стоящих перед экономикой, следует отметить промежуточное положение России между странами с дешевым трудом и странами с хорошими институтами («ножницы конкурентоспособности»), высокую зависимость от конъюнктуры внешних рынков, рост нагрузки социальных расходов на одного работающего и слабое использование преимуществ, связанных с качеством человеческого капитала.
- Политика, ориентированная на формирование условий устойчивого роста, должна быть направлена на снижение влияния негативных факторов и максимизацию эффекта от преимуществ. Такая политика подразумевает макроэкономическую стабилизацию, ориентированную на создание условий для появления в экономике «длинных» денег, стабилизацию бюджетной нагрузки к ВВП, сопровождаемую реструктуризацией расходов бюджета, стабилизацию и по возможности снижение налоговой нагрузки, активное привлечение рабочей силы, усилия по расширению несырьевого экспорта.
- Важнейший элемент такой политики – разработка и осуществление стратегии улучшения делового и инвестиционного климата, направленной на последовательное снятие наиболее чувствительных институциональных ограничений для экономического роста и привлечения инвестиций.

1. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ: СТАРАЯ МОДЕЛЬ РОСТА И ДИСБАЛАНСЫ РАЗВИТИЯ

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

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

ста, характеризующейся повышением инвестиционной активности и производительности труда.

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

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

На конец 2011 г. можно констатировать сохранение в глобальной экономике значительных дисбалансов: долговой кризис в еврозоне, значительная и растущая долговая нагрузка в других развитых странах (США, Япония и т. д.), глобальные и региональные (внутриевропейские) торговые дисбалансы. Серьезные проблемы существуют в мировой финансовой системе: продолжается дилевериджинг потребительского сектора США, европейский банковский сектор подвергается существенным рискам из-за долгового кризиса, в Китае начались кризисные явления в теневой банковской системе и есть риск роста плохих активов в официальной банковской системе.

В этом смысле о выходе из кризиса говорить рано, а сценарии посткризисного развития мировой экономики не вполне прояснились. Вместе с тем, суммируя дискуссии в мировом экспертном сообществе и в рамках работы экспертных групп, можно выделить два основных сценария. **Оптимистичный сценарий** предполагает выход в среднесрочной перспективе мировой экономики на траекторию динамичного роста (4–4,5% ВВП), что подразумевает и высокие цены на сырье, и относительно невысокую, хотя и с тенденцией повышения, стоимость капитала. **Менее оптимистичный сценарий** («встречный кризис») предполагает неравномерное развитие на протяжении предстоящего десятилетия (более длительный период замедления и стагнации в развитых экономиках; трудности в поддержании темпов роста у лидеров догоняющего развития в рамках перехода к новой модели роста, в большей степени ориентированной на внутренний спрос). В этом сценарии на фоне достаточно высоких цен на сырье (характеризующихся, впрочем, высокой волатильностью или понижающимся трендом) следует ожидать более низких темпов ро-

ста мировой экономики, в том числе у стран-торговых партнеров России, нестабильности на финансовых рынках и возможного роста стоимости привлечения капитала. Этот сценарий представляется целесообразным принять за базовый.

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

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

Целесообразно считать весьма вероятным на предстоящие годы сценарий **относительного удорожания заемного капитала**. Этому будет способствовать целый ряд факторов: 1) снижение аппетита к риску в среде сберегателей из развитых стран, выражающееся, например, в том, что компании вкладывают деньги

напрямую в казначейские облигации, а не на банковские депозиты; 2) проблема плохих долгов в банковских системах развитых стран, усиленная требованиями Базел 3 по увеличению капитала; 3) необходимость в среднесрочной перспективе перехода к более жесткой денежной и бюджетной политике в развитых странах; 4) высокий спрос на инвестиции (включая инвестиции в инфраструктуру) со стороны развивающихся стран. Формирование среди последних группы лидеров с устойчиво высокими темпами роста (Россия в нее сейчас не входит) приведет к **обострению конкуренции за привлекаемый капитал**.

Если эта тенденция закрепится, то среди развивающихся стран могут сформироваться две устойчивые группы — «продвинутые», которые будут аккумулировать переток капитала с развитых рынков, и отстающие, доступность капитала для которых будет значительно ниже. Ограничения со стороны стоимости и доступности привлекаемого капитала сделают задачу выхода на траекторию устойчивого роста для России еще более сложной.

Даже при относительно оптимистичном сценарии внешняя среда в текущем десятилетии будет менее благоприятной для экономического роста в России, чем в предыдущем. Конкуренция развивающихся стран за инвестиции станет реальным вызовом десятилетия.

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

В 2000-е гг. российская экономика демонстрировала впечатляющие успехи. Рост экономики в сочетании с укреплением рубля и удорожанием товаров российского экспорта привели к значительному (до 2,4%) повышению удельного веса России в мировом ВВП. Россия перешла в другую «весовую категорию». Подушевой ВВП вырос в 1,8 раза с 7829 долл. на душу населения (по паритету покупательной способности, доллары 2005 г.) в 1999 г. до 16182 долл. в 2010 г. (ВБ, 2011 г.). По классификации Всемирного банка Россия перешла из разряда стран с доходами ниже среднего в разряд стран с доходами выше среднего (upper middle income).

Динамичный экономический рост 2000-х гг. был обусловлен несколькими факторами. Во-первых, экономика **преодолеvala последствия трансформационного спада 1990-х гг.** Экономическому росту способствовало вовлечение в производство ресурсов и ка-

питальных благ, созданных в прошлых периодах. Во-вторых, росту содействовал **растущий приток средств от экспорта природных ресурсов, а затем и значительный приток заемного капитала**. Возраставшая доступность финансовых ресурсов на фоне низкого стартового уровня доходов способствовала форсированному расширению внутреннего рынка.

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

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

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

- **слабость институтов и плохой деловой климат** (определявший низкую эластичность со стороны предложения);
- **низкую привлекательность недиверсифицированной экономики для инвестиций, закамуфлированную кредитованием спроса**;

- высокую склонность к потреблению в ущерб сбережению (это, с одной стороны, было следствием неблагоприятных макроэкономических и институциональных условий, а с другой, вело к недостатку в экономике «длинных» денег, снижающему ее устойчивость в условиях конъюнктурных колебаний и шоков).

В целом особенностью старой модели роста являлось то, что экономический рост, опирающийся на ускоренный рост внутреннего спроса, позволял экономике расти в условиях быстрого роста внутренних издержек, определявшихся:

- укреплением реального курса рубля (в декабре 2007 г. +143% к уровню декабря 1999 г., по отношению к доллару США);
- опережающим ростом заработной платы по сравнению с ростом производительности труда (доля оплаты труда в ВВП выросла с 40,2% в 2000 г. до 47,4% в 2008 г.);
- ростом транзакционных издержек (с середины 2000-х гг. деловой климат ухудшался).

Такой рост может быть назван экстенсивным, прекращение роста внешнего финансирования (за счет продажи сырья по более высоким ценам и заимствований на внешних рынках) приведет к снижению его темпов или полной остановке.

2. СЦЕНАРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В 2012–2020 ГГ.

2.1. Инерционные сценарии развития: затухание или «пузырь»

В дальнейшем экономике не удастся расти столь высокими темпами за счет тех же источников. Ресурсы восстановительного роста исчерпаны, ситуация в мировой экономике (более низкие темпы роста) приведет к снижению внешнего спроса и вероятному снижению доступности внешнего капитала, а рост внутреннего спроса замедлится вследствие исчерпания эффекта низкой базы, имевшей место в начале предыдущего периода.

Кроме того, дальнейший рост потребления оказывает все меньшее стимулирующее влияние на рост внутреннего произ-

водства, в то время как недостаток инвестиций и высокие внутренние цены препятствуют диверсификации и расширению несырьевого экспорта. В настоящий момент прирост внутреннего платежеспособного спроса на 55% покрывается ростом цен, на 25% — импортом и лишь на 20% — ростом предложения со стороны отечественных предприятий. Экономика потребления в значительной степени исчерпала свои возможности на данном этапе; такая модель будет, скорее всего, обеспечивать относительно низкие (в сравнении с предыдущим периодом) и затухающие темпы роста.

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

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

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

Таким образом, в рамках инерционного сценария, опирающегося на сохранение прежней модели, экономический рост возможен, однако невозможен устойчивый экономический рост. В описанной выше неблагоприятной альтернативе вариантов —

затухающий рост или «пузырь» — проявляют себя институциональные ограничения действующей модели роста:

- ориентация экономики преимущественно на факторы внутреннего спроса (за исключением сырьевого сектора, сильно зависящего от конъюнктурных колебаний);
- фундаментальный недостаток долгосрочных инвестиций, замещаемых кредитами, что повышает уязвимость экономики к внешним шокам и ведет к несбалансированности роста;
- недостаток конкуренции на внутреннем рынке, ведущий к быстрому росту внутренних цен, в результате чего **стимулирование роста ВВП** возможно лишь в результате привлечения значительных внешних финансовых ресурсов.

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

2.2. Альтернативный сценарий: устойчивый экономический рост. Условия, факторы и ограничения выхода на траекторию устойчивого экономического роста

Предпринятый Комиссией по экономическому росту Всемирного банка, анализ историй успеха — всех случаев устойчиво высокого экономического роста в странах с формирующимися рынками за последние 50 лет — свидетельствует, что единого рецепта выхода на траекторию устойчивого роста не существует. Вместе с тем можно выделить ряд **условий успеха**, характерных для всех этих случаев. Политика, направленная на достижение устойчиво высоких темпов роста, должна строиться на двух основаниях: 1) выполнении «условий успеха»; 2) анализе специфических условий и ограничений для экономического роста, возможных незадействованных факторов роста, выработке стратегии максимизации эффекта от преимуществ и минимизации ограничений для роста, характерных для конкретной страны.

Общие условия выхода на траекторию устойчивого роста

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

- **Ориентация на внешний спрос, открытость экономики.** Как показывает анализ, все попытки опираться исключительно на рост внутреннего рынка захлебывались, рост «выдыхается». Это связано, в частности, с тем, что внутренний рынок, даже с учетом его размеров, имеет предел «насыщения» и не создает устойчивых долгосрочных условий для проявления рыночных стимулов, выявления и реализации конкурентных преимуществ экономики (которые могут быть сосредоточены в достаточно узких сферах); наконец, именно ориентация на внешние рынки с их предельным уровнем конкуренции способствует трансферу технологий и бизнес-моделей, а также повышает склонность фирм к инновациям.
- **Рыночное распределение ресурсов.** Свободный переток ресурсов и капитала — принципиальное условие успешной стратегии устойчивого экономического роста. Господствовавшее в конце XX века представление о том, что минимальное государство в наибольшей степени способствует успеху догоняющего развития, не подтверждается эмпирикой историй успеха: роль государства выглядит шире и значительней. Вместе с тем принципиальным является то, что **государство должно дополнять, но не подменять рынок; государственное вмешательство не должно искажать рыночные стимулы**, только в этом случае оно будет содействовать успеху, а не препятствовать ему.
- **Высокая норма сбережений и инвестиций.** Этот пункт становится в последнее время одной из точек консенсуса экономистов: уровень накопления в странах догоняющего развития, как правило, составлял не менее 25–30% ВВП. Такой вывод имеет принципиальное значение для анализа перспектив экономического роста в России и конструирования политик, направленных на его стимулирование. Уровень инвестиций в основной капитал в период трансформационного спада в России опустился до 14% ВВП, в середине 2000-х гг. он находился на уровне 16–17%, а в последние годы — на уровне

20–22%, что еще не соответствует условиям устойчиво высокого роста.

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

Таким образом, российская экономика сегодня по многим параметрам не соответствует условиям выхода на траекторию устойчивого роста. Важнейшими задачами являются снижение инфляции и стабилизация бюджетной нагрузки к ВВП, повышение нормы сбережений и инвестиций, улучшение условий для проявления рыночных стимулов (улучшение условий ведения бизнеса) и повышение двусторонней открытости экономики.

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

Перспективы устойчиво высоких темпов экономического роста в случае конкретной страны связаны с потенциалом ее конкурентоспособности на данной стадии развития. Россию обычно рассматривают как страну, находящуюся на второй, инвестиционной стадии, на которой конкурентность достигается за счет способности привлекать технологии и капитал, повышая на этой основе качество продукции и оптимизируя затраты. Это означает, в частности, что критически важны для повышения конкурентности экономики эффективность и эластичность рынков труда и капитала (развитие финансового рынка), а также эффективность товарного

рынка (свободное перемещение товаров, открытость, конкурентность рынков), способность привлекать инвестиции. В последнем «Отчете о глобальной конкуренции» Всемирного экономического форума Россия впервые отнесена к группе стран, находящихся в процессе перехода к следующей, инновационной стадии развития. Основанием для этого послужил значительный рост ВВП на душу населения на протяжении последних лет. Вместе с тем многие задачи, связанные с предыдущей фазой, остаются для России по-прежнему актуальными.

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

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

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

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

Ограничения:

- неблагоприятный демографический тренд
- относительно высокие издержки на труд
- наличие высоколиквидных природных ресурсов («голландская болезнь», отрицательное влияние на институты и стимулы к развитию)
- слабые, неразвитые рыночные и государственные институты

Преимущества:

- относительно высокое качество человеческого капитала и инфраструктуры
- большой размер внутреннего рынка
- наличие природных ресурсов (дополнительные финансовые ресурсы для развития)

Вызовы, ограничивающие возможности экономического роста

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

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

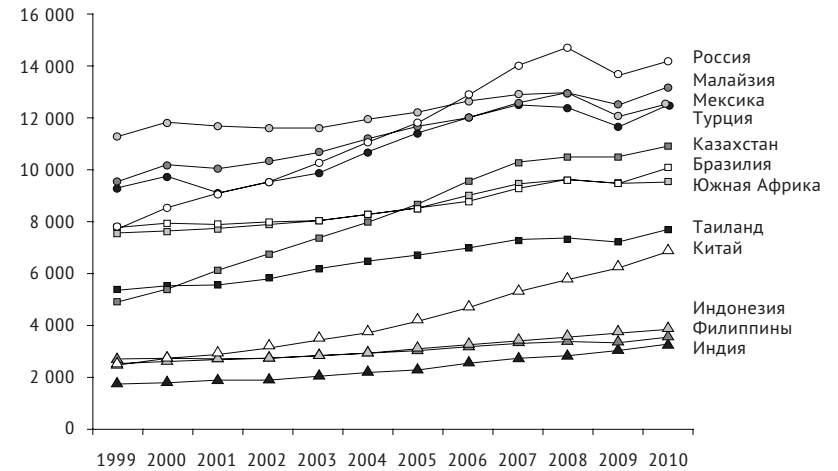


Рис. 1. Динамика ВВП на душу населения по ППС в России и других динамично развивающихся странах, долл. 2005 г.

2. **Относительно высокие издержки на труд.** За десятилетие роста в России в 1,9 раза увеличился размер ВВП на душу населения по ППС (в долларах 2005 г.), номинальный размер ВВП на душу населения вырос в 5,9 раз. Россия стала одной из самых богатых развивающихся стран, передвинувшись с 67-го места по ВВП на душу населения в 2000 г. на 51-е в 2010 г. (см. рис. 1). Реальная заработная плата выросла в 2000–2009 гг. в 3,5 раза (при росте ВВП в 1,7 раза) и находится на уровне, характерном для стран ЦВЕ. Сегодня Россия не является страной с дешевой рабочей силой и, соответственно, будет проигрывать развивающимся странам в сфере массового промышленного производства. В то же время Россия — страна с немодернизированной экономикой, а потому не может конкурировать с развитыми странами в их нишах высокотехнологичной продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью («ножницы конкурентоспособности»). Эта проблема определяет как высокую потребность в миграции и иммиграции рабочей силы, что позволило бы поддерживать конкуренцию на рынке труда и сдерживать чрезмерный рост издержек на труд, так и необходимость поиска адекватных ниш в мировом разделении труда.

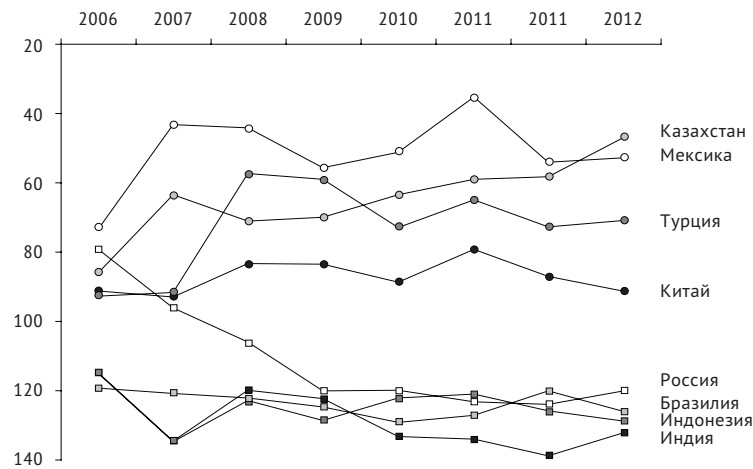


Рис. 2. Динамика показателей качества деловой среды в России и других динамично развивающихся странах. Doing business, 2012.

3. **Низкое качество институтов.** Россия занимает 66-е место в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (Global Competitiveness Index 2011–2012). По большинству важнейших параметров, составляющих рейтинг, Россия находится на 50–70-х местах. Вместе с тем по параметрам развития базовых институтов и инфраструктуры рынка Россия оказывается на 100–130-х местах. Эти «разрывы в развитии» свидетельствуют о системной проблеме (институциональные показатели не характерны для стран с таким уровнем развития человеческого капитала, а уровень развития рыночной инфраструктуры не характерен для стран с таким размером ВВП на душу населения). Еще одним важным индикатором является снижение позиции России в рейтингах конкурентоспособности и качества бизнес-среды (GCI, GEM, IMD, Doing business), а также государственного управления (World Bank Governance Indicators) с середины 2000-х гг. (см. рис.2, а также подробнее в главе 2).

Такая динамика не всегда свидетельствует об абсолютном ухудшении показателей. Но она определенно показывает ослабле-

ние позиций в сравнении с другими развивающимися странами, более активно продвигающимися в улучшении делового и инвестиционного климата. Данная проблема приобретает критическое значение в условиях предполагаемого обострения конкуренции за привлечение капитала.

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

Преимущества

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

Конфигурация этих факторов, специфическое историческое наследие, определяющее особенности прохождения Россией совре-

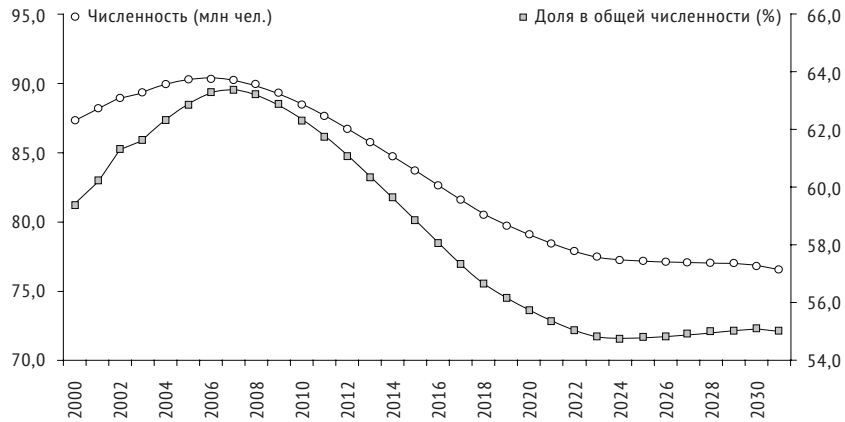


Рис. 3. Прогноз численности трудоспособного населения до 2030 г.

менной стадии развития, формируют **основные вызовы, стоящие перед российской экономикой:**

- **«Ножницы конкурентоспособности»:** относительно высокие издержки на труд на фоне низкого качества институтов. В результате соотношение «риск/доходность» оказывается малопривлекательным для инвесторов.
- **«Демографический крест»:** рост социальных обязательств бюджета на фоне сокращения доли трудоспособного населения.
- **Вызовы сырьевой зависимости** проявляют себя в сфере макроэкономики и особенностей институциональной среды, ориентированной на перераспределение рентных доходов. Давление в сторону высокого обменного курса приводит к замещению отечественной продукции импортом, а длинных и прямых инвестиций — краткосрочными заимствованиями, что также способствует консервации плохой деловой среды, замедляет трансфер технологий и ноу-хау. Высокая инфляция препятствует адекватному регулированию экономической активности через механизм цен и процентных ставок.
- **Разрывы в развитии.** Уровень развития человеческого капитала не соответствует качеству институциональной среды, это препятствует его эффективному использованию в целях эко-

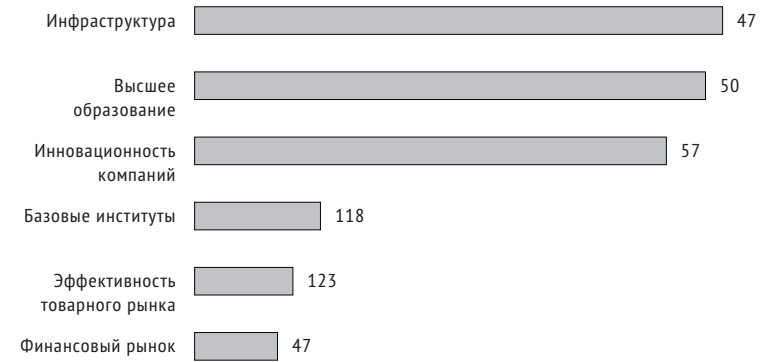


Рис. 4. Место России в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (Global Competitiveness Index) по различным компонентам

номического роста, приводит к «утечке мозгов», что происходит не только в форме трудовой эмиграции, размывания элиты (exit strategies), но и в форме переноса центров прибыли предприятий «новой экономики» и ИКТ-сектора за рубеж.

Новая модель экономического роста, опирающаяся на внутренние резервы повышения конкурентоспособности и производительности труда, должна содержать ответы на эти вызовы.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ ПО СОЗДАНИЮ УСЛОВИЙ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

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

Условием успеха экономической политики, направленной на формирование новой модели экономического роста, является четкий выбор приоритетов. На наш взгляд, **основным при-**

оритетом должен стать выход на максимально высокие темпы сбалансированного экономического роста. Слабый рост в условиях догоняющего развития не позволит ни решать основную задачу — сокращение отставания от стран-лидеров в долгосрочном периоде, ни поддерживать социальную стабильность в краткосрочном периоде.

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

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

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

- 1) формирование условий для появления в экономике «длинных денег» и доступного рыночного кредита;
- 2) поддержание долгосрочной макроэкономической стабильности, благоприятствующей развитию частного сектора (за счет ста-

- биллизации бюджетной нагрузки к ВВП и оптимизации налоговой системы в интересах экономического роста);
- 3) формирование условий для существенного роста деловой активности и роста уровня внутренней конкуренции (экономическая либерализация и ограничение ренто-ориентированных практик ведения бизнеса);
- 4) повышение эффективности использования трудовых ресурсов в условиях сокращения экономически активного населения, привлечение трудовых ресурсов и повышение внутренней мобильности населения;
- 5) использование конкурентных преимуществ в сфере человеческого капитала, недоиспользованных в прошлом периоде;
- 6) расширение емкости рынка и поиск новых ниш в мировом разделении труда за счет стимулирования несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм.

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

3.1. Макроэкономическая и бюджетная стратегия

3.1.1. Денежно-кредитная политика и финансовый сектор

Цели:

- использование сырьевой ренты в целях стимулирования экономического роста и поддержания макроэкономической стабильности;
- сокращение инфляции;
- стимулирование сбережений и повышение нормы накопления;
- повышение роли внутренних факторов в регулировании денежного предложения, позволяющих смягчить зависимость от внешней конъюнктуры;

- повышение устойчивости и эффективности финансового сектора.

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

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

Предложенный «маневр» сопряжен с очевидными рисками: волатильность курса окажет отрицательное влияние на конкурентоспособность российской промышленности, ограничение присутствия Центрального банка на валютном рынке приведет

к временному росту реальных кредитных ставок и росту волатильности процентных ставок. Для снижения этих рисков стратегия снижения инфляции должна сопровождаться целым рядом реформ в финансовом секторе (подробнее см. главу 7), а также активными мероприятиями по ограничению немонетарных факторов инфляции, что подразумевает дальнейшее реформирование монопольных секторов экономики и снижение общего уровня монополизма, активные мероприятия, направленные на рост конкурентности внутренних рынков, снижение барьеров входа на рынок и прочих мероприятий по улучшению деловой среды.

3.1.2. Бюджетная политика

Цели:

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

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

Если до кризиса в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума по параметру макроэкономической стабильности Россия находилась на 29-м месте (что значительно выше общего рейтинга страны), то после кризиса она переместилась на 79-е место. Такой скачок связан не только с фактическим ухудшением показателей, но и с переоценкой качества макроэкономической стабильности 2000-х гг. Как показал кризис, избранная модель поддержания макроэкономической стабильности не учитывала реальный уровень рисков, в действительности бюджетная политика в предкризисные годы была проциклической. В последнем рейтинге конкурентоспособности 2011–2012 гг. Россия переместилась по макроэкономическому

показателю на 44-е место, однако дальнейшему улучшению показателей мешают высокая по мировым меркам инфляция, значительный спад реальных ставок и угроза бюджетного дефицита.

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

- **новый механизм сдерживания роста расходов и использования рентных доходов**, накапливаемых в периоды высоких мировых цен на сырье и энергоносители: **бюджетное правило**, включающее ограничения на размеры долга и механизм использования резервных фондов;
- **бюджетный маневр** в области структуры государственных расходов. Инвестиции в человеческий капитал должны стать своего рода альтернативой перекосу в сторону текущего потребления, характерного для предкризисного периода. Два других приоритетных направления — инвестиции в инфраструктуру, а также в развитие институтов и экосреды для инновационной деятельности и собственно стимулирование инноваций (подробнее см. в разделе 2).

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

3.2.1. Улучшение делового климата и защита конкуренции

Цели:

- повышение уровня деловой активности и внутренней конкуренции как средство перехода к новой модели роста;
- снижение искажающего эффекта на рыночные стимулы избыточного государственного вмешательства в экономику;
- сокращение государственного и монопольного секторов экономики;
- снижение уровня коррупции;
- повышение уровня защищенности и стимулирование инвестиций.

Выработка институциональной стратегии, направленной на повышение эффективности внутреннего рынка и привлечение

инвестиций,— ключевой элемент экономической политики, ориентированной на формирование условий устойчивого экономического роста. Базовым элементом этой стратегии должно стать усиление рыночных стимулов развития за счет роста уровня конкуренции на внутреннем рынке.

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

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

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

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

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

- 1) диагностику наиболее острых институциональных проблем, сдерживающих возможности экономического роста, и определение плана шагов и мер по их устранению;
- 2) ориентированность на институциональное соревнование с лидерами догоняющего развития — странами, с которыми России предстоит конкурировать за привлечение инвестиций на мировом рынке.

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

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

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

- **Конкуренция как макроэкономический фактор**, формирующий условия для адекватного роста предложения при росте платежеспособного спроса (переход от «экономики спроса» к «эко-

номике предложения»), способствующий созданию стимулов для роста эффективности, повышения производительности труда, снижению издержек.

- **Конкуренция как структурный фактор:** конкуренция обеспечивает перераспределение ресурсов в соответствии с сигналами рынка.
- **Конкуренция и цели развития.** Именно рост конкуренции ведет к формированию спроса на инновации со стороны бизнеса, высокий уровень конкуренции является необходимым условием перехода к инновационной стадии развития.

Конкуренция — не техническая, а политическая проблема. Попытки снизить давление государственной бюрократии на бизнес предпринимались неоднократно, однако всякий раз кончались неудачей. По сути, эти попытки сводились к введению новых норм, призванных ограничить или регламентировать бюрократические практики и полномочия, и терпели неудачу в силу того, что базовое распределение прав на рынке оставалось прежним. Бесперспективными выглядят попытки ограничить права бюрократии «сверху», т. е. бюрократическими методами. Более продуктивной могла стать тактика наделяния более широкими правами самих участников рынка (ограничение прав бюрократии «снизу»).

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

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

3.2.2. Повышение инвестиционной привлекательности и качества инвестиций

Цели:

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

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

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

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

1. **Качество инвестиций.** Характерной особенностью предкризисного и кризисного периода стала низкая доля ПИИ в общем объеме инвестиций. Замещение ПИИ кредитами повышает зависимость экономики от конъюнктуры внешних рынков. Такое смещение отражает фундаментальные качества инвестиционной среды: кредиты в России являются высокозащищенной формой инвестиций, а прямые инвестиции — низкозащищенной в силу слабых гарантий защиты прав собственности.
2. **Структура инвестиций** в разрезе типов инвесторов. В 2000-е гг. сокращалась доля инвесторов, заинтересованных в доступе к ресурсам, и медленно росла доля инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, а доминирование инвесторов, заинтересованных в доступе к рынку (74% всех инвестиций), отражало дисбалансы экономики, ориентированной преимущественно на рост внутреннего спроса. Смещение структуры инвестиций в пользу инвесторов, заинтересованных

в доступе к компетенциям, означает более низкие (как правило) уровни доходности и, соответственно, более высокие требования к инфраструктуре и деловому климату.

В этой ситуации основными целями инвестиционной стратегии должны стать:

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

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

3.2.3. Стратегия на рынке труда и миграционная политика

Цели:

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

Направления в реализации этой стратегии:

- A. **Либерализация рынка труда.** Принципиальным условием политики, нацеленной на обеспечение условий устойчивого экономического роста, является отказ от чрезмерного регулирования рынка труда (в частности, с помощью формальных

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

- Б. Политика, направленная на повышение трудовой мобильности населения.** Реаллокация трудовых ресурсов — один из важнейших элементов структурной политики, способствующей исправлению искажений на рынке труда. Программы переселения малоэффективны, а усилия по формированию институциональных условий для повышения трудовой мобильности (в частности, легализация и развитие рынка аренды жилья, отмена института прописки, мобильность доступа к социальным благам) практически не предпринимаются.
- В. Структурные изменения на рынке труда.** Сокращение занятости в бюджетном секторе за счет роста эффективности использования трудовых ресурсов (за период с 2000 по 2008 г. число занятых в органах государственной власти всех уровней увеличилось в 1,44 раза; число занятых в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения увеличилось с 7,1% от всех занятых в 2005 г. до 8,2% в 2010 г.).
- Г. Политика повышения иммиграционной привлекательности России,** политика привлечения высококвалифицированной и низкоквалифицированной иностранной рабочей силы.

Как страна с достаточно высоким ВВП на душу населения и, соответственно, достаточно высоким уровнем зарплат, Россия будет оставаться привлекательной для иммиграции из близлежащих стран с существенно более низким уровнем ВВП на душу населения. С одной стороны, в соответствии с общей тенденцией для стран с высоким ВВП на душу населения, местные жители предпочитают не занимать непрестижные и низкооплачиваемые рабочие места, которые в результате занимают низкоквалифицированные мигранты из других стран. Этой тенденции прак-

тически невозможно противодействовать. Задачей в этой сфере является лишь легализация миграционных потоков.

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

3.2.4. Поддержка несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм

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

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

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

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

ных возможностей для реализации своих конкурентных преимуществ.

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

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

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

- радикальное упрощение режима пересечения границы, а также администрирования нулевой экспортной ставки по НДС (предложения, касающиеся упрощения режима пересечения границы, см. в главе 5);
- радикальное усиление инфраструктуры и формирование системы поддержки экспорта (прежде всего – информационной и организационной) с развитой системой региональных и зарубежных представительств, активной информационной поддержкой, инструментами финансовой поддержки бизнес-миссий, экспортных (в особенности первых) поставок;
- разработку отраслевых программ стимулирования экспорта сырьевых товаров более глубокой степени переработки (нефтегазовая отрасль, химическая отрасль, черная и цветная металлургия, деревообработка);
- реализацию последовательных планов продвижения продукции различных подотраслей машиностроения на развивающихся рынках СНГ, Азии, Латинской Америки, Африки;
- государственную поддержку компаний, осуществляющих разработку, производство и поставки на экспорт высокотехнологичной продукции на основе сформированного технологического потенциала (атомная и космическая отрасль,

нанотехнологии, IT-услуги, биотехнологии, поставки вооружения и связанные отрасли);

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

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

3.2.5. Новая социальная стратегия: инвестиции в человеческий капитал.

Цели:

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

Россия имеет значительные преимущества в сфере человеческого капитала. По уровню душевого ВВП Россия находится в группе стран с доходами выше среднего, по доступности первичного образования – в группе безусловных лидеров, по распространенности высшего (третичного) образования также входит в первую тридцатку стран. Россия имеет значительный научный потенциал, мощные научно-образовательные школы в ряде областей (например, математическое образование). Эти особенности определяют, с одной стороны, недостаточную конкурентоспособность России в сфере промышленной сборки (завышенные социальные стандарты в связи с высоким уровнем образования и доходов), с другой – значительный потенциал успешного постиндустриального развития. Между тем весь этот потенциал остается практически незадействованным в интересах ускорения экономического роста. Основные причины такого положения вещей:

- недоинвестированность сфер человеческого капитала; в соответствии с выводами Комиссии по экономическому росту

Раздел I. Новая модель роста

и развитию Всемирного банка желательный уровень инвестиций в образование, подготовку кадров и здравоохранение — 7–8% ВВП, в том числе 5–6% ВВП — государственные инвестиции;

- общие недостатки институциональной среды и делового климата, не способствующие реализации инновационного потенциала и стимулирующие «утечку мозгов» или перенос центров прибыли и центров капитализации за рубеж;
- нереформированность сфер здравоохранения, образования и науки, определяющая низкий уровень конкуренции, слабость рыночных стимулов.

Исправлению этого положения соответствуют следующие основные элементы политики в сфере человеческого капитала:

- повышение доли государственных расходов на образование и здравоохранение до уровня 5–6% ВВП;
- реорганизация системы ВУЗов (укрупнение), разработка системы рейтингования и оценки ВУЗов, реализация принципа «деньги следуют за учеником», выход на эффективный контракт с преподавателем;
- финансирование исследовательских программ как части финансирования ведущих вузов; стимулирование международной интеграции вузовской науки;
- развитие частного спроса в образовании, образовательного кредитования и ваучерного софинансирования;
- развитие системы медицинского страхования и рынка медицинских услуг, различных вариантов подушевого финансирования;
- информатизация медицины (электронная карта пациента, единые информационные системы).

Глава 2.

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

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- На фоне обостряющейся конкуренции за инвестиции Россия в последние годы демонстрировала сравнительное ухудшение качества деловой среды, государственного управления и инвестиционной привлекательности в сравнении с другими странами-лидерами догоняющего развития.
- Прагматический подход к проблеме институтов: заниматься не широким спектром одновременных институциональных реформ, а последовательным снятием наиболее значимых институциональных ограничений и искажений, препятствующих экономическому росту; при сокращении поля реформ правительство вынуждено принимать бóльшую ответственность за их результативность.
- В рамках улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности необходима реформа Уголовного кодекса и правоприменительной практики в отношении бизнеса, меры по законодательной защите конкуренции, меры по изменению мотивации госаппарата, снижение барьеров входа на рынок, сокращение регулирующих функций государства и его присутствия в экономике.

- Для защиты прав инвесторов предлагается ввести механизм «красной кнопки», Уполномоченного по защите прав инвесторов, необходимо сформировать Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности.

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

1. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

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

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

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

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

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

Таблица 1. Динамика (изменение позиций) стран в рейтингах Мирового банка, характеризующих качество государственного управления и правовой среды, 2005–2009 гг.

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

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

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

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



Рис. 1. Россия среди продвинутых развивающихся стран. Doing business, 2011

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

Более детальный анализ позволяет выявить «черные дыры» — основные зоны институциональных провалов. Так, в рейтинге Doing Business Россия занимает худшие позиции в спецификации «международная торговля». Россия в гораздо меньшей степени ориентирована на международную кооперацию, чем все передовые страны догоняющего развития. Главными проблемами здесь являются режим пересечения границы, за-

бюрократизированность процедур и недостаточное налоговое стимулирование экспорта.

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

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

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

Традиционными провалами в конкурентоспособности российской экономики, по версии «Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума» (GCI WEF), остаются слабость институтов, низкая эффективность товарного рынка, низкая эффективность и уровень развития финансового рынка (непрозрачность, неравные условия конкуренции, создаваемые преференциями, получаемыми госбанками), а также недостаточная продвинутость бизнеса (см. табл. 2). За время кризиса позиции России по этим направлениям продолжали ухудшаться, что отразилось и в снижении общего рейтинга. Особенно показательными выглядят ухудшения в группе данных, характеризующих конкурентоспособность инновационной стадии развития.

Недостатки деловой среды и регулирования ведут к главному эффекту — низкой деловой активности. Это обстоятельство наглядно отражено в данных «Глобального мониторинга предпри-

Таблица 2. Спецификации индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (GCI WEF) для России и их посткризисная динамика

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

нимательства» (Global Entrepreneurship Monitor), демонстрирующих, что уровень предпринимательской активности в России примерно в 4 раза ниже, чем в Бразилии и Китае, и в 2–3 раза ниже, чем в Мексике, Турции и ЮАР.

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

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

2. КОНТУРЫ СТРАТЕГИИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА

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

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

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

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

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

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

Плохие институты — это традиционная проблема стран с развивающимися рынками, при этом устойчивость плохих институтов в значительной степени связана с проблемой коррупции, позволяющей бюрократии и аффилированному с ней бизнесу получать трансформационную ренту — доход, связанный с низ-

ким качеством институтов. В свою очередь, проблема коррупции (столь же традиционная для стран с развивающимися рынками) в значительной мере связана со слабыми мотивациями бюрократии к защите публичных интересов, в том числе в силу низкого уровня контроля власти со стороны общества. Решение этой проблемы связано с постепенным изменением ситуации, направленным на снижение возможностей получения ренты.

Институциональная стратегия может выстраиваться как одновременное продвижение по двум направлениям:

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

В рамках второго направления можно выделить следующие группы мер:

1. **Первоочередные общесистемные меры** по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса:
 - амнистия осужденным за экономические преступления и пересмотр ряда дел;
 - реформа Уголовного кодекса;
 - уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере;
 - меры по предотвращению рейдерства.
2. Меры по контролю и изменению мотиваций **государственного аппарата:**

- сокращение функций, численности контролирующих органов и движение в направлении эффективного контракта;
 - повышение эффективности вертикального контроля государственного аппарата;
 - усиление общественного контроля за деятельностью государственного аппарата.
3. Меры по защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, расширению саморегулирования и повышению уровня публичности во взаимоотношениях бизнеса и государственных органов.
 4. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний.

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

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

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

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

2. Реформа Уголовного кодекса.

Эта мера также отражает достаточно широкий общественный и экспертный консенсус. Уголовная политика во многом определяет экономическое состояние страны, поскольку любые меры по улучшению инвестиционного климата могут иметь положительный эффект только в случае, если страх предпринимателя вести бизнес в данном конкретном правовом порядке не превышает

стремления к получению прибыли в условиях обычных бизнес-рисков. Современная уголовная политика формирует правовой порядок, который является агрессивным по отношению к собственности и бизнесу. Базой для этого является чрезмерно репрессивный, игнорирующий экономические реалии и требования к четкости норм уголовный закон.

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

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

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

- Очевидные ориентиры необходимых изменений: исключение уголовной ответственности за получение дохода, существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества. Такие же ориентиры должны быть применены и для реформирования законодательства об административной ответственности в части ответственности за правонарушения в процессе предпринимательской деятельности.

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

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

- необходимо уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
- необходимо разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства; последние функции могли бы быть переданы Минюсту России, который выступал бы в качестве истца или ответчика по делам, затрагивающим имущественные интересы государства;
- необходимо усилить и повысить качество надзора за расследованием экономических преступлений;
- в области улучшения судебной практики необходимо повысить уровень публичности и создать механизмы мониторинга правоприменения: создать открытую базу судебных решений, ввести в практику ежегодный публичный доклад о судебной практике, подготавливаемый на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
- необходимо расширить практику формирования специализированных составов арбитражных судов — введение специализированных составов судов связано со значительным количеством поступающих в суды заявлений по отдельным

направлениям (40243 заявления в 2010 году о признании должников банкротами, 92438 дел о применении налогового законодательства) и сложностью рассматриваемых вопросов (например, рост на 34% числа рассмотренных дел об оспаривании решений органов, уполномоченных в области рынка ценных бумаг).

4. Меры по предотвращению рейдерства

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

- а) минимизация возможности для рейдерских атак, в том числе за счет следующих мер:
 - создания открытой базы по утерянным паспортам (достаточно закладывать в базу два параметра: серия/номер паспорта и ФИО);
 - ликвидации в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации (если паспорт утерян после регистрации — письмо с требованием к собственнику компании в трехмесячный срок пройти процедуру внесения изменений в ЕГРЮЛ);
 - рассмотрения вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;
 - распространения на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;
 - предоставления регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем (четко оговорив регламент и сроки такой проверки);
 - максимально жесткого ограничения возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес (процедур выемки документации и информационных носителей, обеспечивающих деятельность хозяйствующих субъектов, и т. д.), в частности, постановления о том, что выемка может осуществляться только по решению суда и может быть оспорена компанией;
- б) обеспечение механизмов восстановления прав собственности. Основным таким механизмом может стать законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенно-

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

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата

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

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

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

2. Повышение эффективности вертикального контроля, контроль расходов.

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

Введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагиваю-

щих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» с освобождением от должности при выявлении недекларированных «конфликтов интересов» даже в случае, когда ущерб и злоупотребление служебным положением не могут быть доказаны.

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

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

В том числе с помощью следующих мер:

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

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

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

ров. Важным является распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.

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

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

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности

Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности

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

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

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

- председатель Нацсовета — известная и авторитетная фигура, имеющая влияние и вес как в государственном аппарате, так и предпринимательском сообществе, а также пользующаяся доверием у первых лиц государства;
- члены Нацсовета (12 человек) — видные эксперты в области права и экономики, пользующиеся высокой репутацией в деловом и академическом сообществах. Отбор производится не по принципу представительства («от бизнес-ассоциаций», «от отраслей экономики», «от гражданского общества», «от думской фракции» и т. п.), а по принципу репутационного признания и наличия компетенций в определенных (ключевых) отраслях регулирования.

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

Руководитель секретариата — высококвалифицированный эксперт с большим опытом государственной службы (уровня федерального зам. министра), работает на полной ставке, является директором Автономного учреждения при Правительстве РФ, создаваемого для обеспечения деятельности Нацсовета, имеет право принимать участие в заседаниях Нацсовета с правом совещательного голоса.

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

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

К функциям Нацсовета относятся:

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

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

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

Нацсовет принимает решение о начале экспертизы проектируемых или действующих актов или о разработке предложений по оптимизации регулирования, если, по мнению большинства

его членов, данное регулирование имеет принципиальное значение для реализации целей Нацсовета.

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

При принятии такого решения Нацсовет учитывает также обращения бизнес-ассоциаций и иных общественных организаций, отдельных субъектов предпринимательской деятельности, фракций (комитетов) палат Федерального собрания РФ, Счетной палаты РФ, Правительства РФ, отдельных министерств и ведомств, глав исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Нацсовет обладает следующими полномочиями.

1. Прогнозный анализ регуляторного воздействия.

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

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

2. Анализ действующих актов.

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

3. Иные полномочия:

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

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

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

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

1. Изменения в сфере законодательства о защите конкуренции. Поддержка конкуренции, гарантированная 8 и 34 статьями Конституции, слабо обеспечена на законодательном уровне; положения ст. 14–16 ФЗ-135 «О защите конкуренции» недостаточны для обеспечения соответствующих конституционных гарантий, не создают эффективных механизмов и возможностей для субъектов экономической деятельности по самостоятельной защите своих прав в этой сфере.
2. Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:

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

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

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

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

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

Несмотря на значительные улучшения, сложности вызывают отдельные элементы процесса регистрации компаний. Больше всего проблем возникает с регистрацией некоммерческих объединений. Вместе с тем процедура создания новой компании

с момента подачи документов на государственную регистрацию до получения всех документов, необходимых для начала деятельности, занимает значительное время. Пример: регистрация в территориальных органах ПФР осуществляется в 5-дневный срок, но с момента представления налоговыми органами сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ. Несмотря на то, что обмен информацией осуществляется в электронном виде, он может занимать значительное время. Нередки случаи, когда передача информации от налоговых органов во внебюджетные фонды осуществляется раз в две недели.

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

Целесообразно также утвердить типовой устав и протокол собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью, что снизит расходы предпринимателей на квалифицированную юридическую помощь при предоставлении документов на регистрацию. Соответствие документов компании типовым также снижает возможность для сотрудников регистрирующих органов действовать по усмотрению. Фактически речь может идти о типовой фирме, бесплатном аналоге фирмы «под ключ».

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

Резкое повышение требований к минимальному размеру уставного капитала нецелесообразно, особенно в отношении обществ с ограниченной ответственностью и некоммерческих организаций, осуществляющих приносящую доходы деятельность. Это создает заградительные барьеры для начала предприниматель-

ской деятельности, особенно в сегментах малого и среднего бизнеса. Ведение же предпринимательской деятельности в форме индивидуального предпринимателя влечет риски обращения взыскания на все личное имущество гражданина и не обеспечивает в должной мере возможности объединения ресурсов нескольких лиц. Это может стать значительным фактором для отказа от реализации предпринимательской активности населения.

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

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

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

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

Второй источник риска связан с тем, что укоренившиеся компании в этих отраслях, используя свое положение в естественно-монопольном виде деятельности, предпринимают меры по блокированию выхода на рынок новых конкурентов (используя трудоемкие процедуры, отказывая в доступе к естественно-монопольному сегменту и т. д.). Комбинация этих рисков приводит к ограничению конкуренции по сравнению с возможной ее интенсивностью, повышению цен и ухудшению условий договора.

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

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

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

Пересмотр налоговой системы

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

Малый и средний бизнес

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

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

Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов

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

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

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

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

Сохранение действующих специальных налоговых режимов

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

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

Создание условий для перехода от нелегальной самозанятости к предпринимательству

Проблема самозанятости граждан в последнее время приобрела особую актуальность в свете кризиса и, как следствие, существенного роста уровня безработицы. Решение задачи сокращения так называемой теневой части бизнеса напрямую зависит

от успешности реализуемой государством политики по поддержке и стимулированию развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Прежде всего это создание максимально благоприятных условий для открытия и ведения своего дела на законных основаниях.

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

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

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

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

VI. Новые принципы промышленной политики

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

Выбор приоритетов промышленной политики должен осуществляться самим бизнесом в рамках реализуемых им инвести-

ционных проектов. Фактически ключевой функцией правительства в рамках новой промышленной политики является создание максимально благоприятных условий для осуществления частных инвестиций. Главными реципиентами возможной государственной поддержки должны стать фирмы-инвесторы.

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

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

Целесообразна множественность каналов поддержки и создание конкуренции между агентствами, предоставляющими поддержку предприятиям. При этом необходим систематический мониторинг и оценка реализуемых программ для сворачивания инструментов, оказавшихся неудачными, и расширения использования эффективных мер. Результаты реализации всех программ государственной поддержки должны регулярно представляться в публичном пространстве и быть доступными для всех заинтересованных пользователей. Все, сказанное выше, должно применяться как к новым, так и к уже действующим программам поддержки — включая программы поддержки малого и среднего бизнеса (МСП).

Для реализации новой промышленной политики важным является наличие работающих механизмов обратной связи с бизнес-сообществом. Такие механизмы могут строиться на основе регулярных консультаций отраслевых ведомств с профильными бизнес-ассоциациями. Примером взаимодействия такого рода

может быть практика работы Минсельхоза с аграрными союзами, опирающаяся на нормы закона «О развитии сельского хозяйства».

VII. Средняя компания и переход на следующий уровень

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

1. Ликвидировать «налоговый трансформационный шок».

Компания, функционирующая в рамках упрощенной системы налогообложения (особенно производственная, подпадающая под льготные ставки социального страхования), в момент достижения кадрового или финансового потолка должна принять решение: перейти во «взрослую лигу» с намного более высоким уровнем нагрузки, полноценной отчетностью или дробить бизнес и продолжать пользоваться льготными режимами.

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

2. Ограничить «финансовый трансформационный шок».

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

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

В перспективе целесообразно отказаться от слишком жесткой привязки (за возможным исключением инвестиционного фонда) к величине проекта. Институты развития должны конкурировать за проекты и частных соинвесторов, а не быть монополиста-

ми по оказанию поддержки определенному типу компаний или проектов. Требуется ввести полную прозрачность деятельности институтов развития, обязательную внешнюю независимую экспертизу их функционирования с публичностью ее результатов. В рамках экспертизы отдельно должно проверяться соблюдение запретов на участие институтов развития в секторах и проектах, имеющих возможность привлечь стандартное внешнее финансирование. Институты развития во многих случаях должны не заменять стандартные институты, а временно «подменять» их, пока не ликвидированы провалы рынка.

3. Минимизировать «шок смены формы собственности».

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

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

Основные направления «Стратегии повышения инвестиционной привлекательности»

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

Оцененная с этой точки зрения, конкурентоспособность российской экономики в сравнении с другими развивающимися странами-лидерами догоняющего развития в последние годы снижалась. За эти годы Россия превратилась в страну с одним из наиболее высоких уровней ВВП на душу населения среди развивающихся стран. В то же время по уровню институционального развития и качеству деловой среды Россия заметно ухудшила

свое положение за счет абсолютного снижения некоторых показателей и за счет недостаточного динамизма в улучшении других по сравнению с соседями по группе динамично развивающихся стран.

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

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

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

1. Качество инвестиций.

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

- Такой перекося возможен во время снижения стоимости капитала на глобальных рынках, однако повышает уязвимость экономики от волатильности на этих рынках. В эпоху нестабильности финансовых рынков и высокой вероятности роста ставок такая стратегия подрывает возможности стабильного развития и экономического роста.
2. Структура инвестиций в разрезе типов инвесторов.
 - В этом отношении структура инвестиций в российскую экономику на протяжении прошлого десятилетия значительно менялась. В 2005 г. 59% инвестиций были связаны с инвесторами, ориентированными на доступ к ресурсам, 39% — с инвесторами, ориентированными на доступ к рынку, и лишь немногим более 1% инвесторов были ориентированы на доступ к компетенциям.
 - Произошедший сдвиг можно считать в целом позитивным. К 2009 г. доля инвесторов I типа (ориентация на доступ к ресурсам) сократилась до 17%, доля инвесторов III типа (ориентация на доступ к компетенциям) увеличилась до 9%. Однако резкий рост доли инвесторов, ориентированных на доступ к рынку (до 74%), демонстрирует определенную несбалансированность динамики, ориентированной на модель экономики спроса. Учитывая те ограничения, которые будут существовать для роста внутреннего спроса в следующем периоде (в сбалансированной модели развития), особенно актуальной выглядит задача повышения инвестиционной привлекательности российской экономики для инвесторов III типа.

В этих условиях инвестиционная стратегия должна существенно измениться:

1. Необходимо изменить подходы к инвестициям в сырьевом секторе. В отличие от предыдущего периода, когда рост инвестиций в сырьевой сектор был связан преимущественно с недостатком внутренних инвестиций, теперь упор должен быть сделан на трансфер технологий. В условиях ценовой неопределенности и значительных инвестиций в энергетику в мире критическим становится вопрос повышения качества инвестиций в этой сфере, кроме того, увеличение доли ПИИ в секторе снижает риски, возникающие при колебании цен и процентных ставок.

2. Перенос акцента на инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, соответствует общей задаче модернизационного развития и способен компенсировать снижение привлекательности России для инвесторов II типа (ориентация на доступ к рынкам) в связи со снижением доходности таких инвестиций, вызванным предполагаемым снижением темпов роста внутреннего спроса. Такая стратегия потребует изменений: инвесторов III типа в большей степени интересуется качество деловой среды, защищенность инвестиций (в связи с более низкой доходностью), стоимость рабочей силы и ее качество, инновационный потенциал, инфраструктура.

В контексте этих задач необходимо:

- разработать систему юридических мер, повышающих защищенность инвестиций (в том числе признание решений иностранных арбитражных судов в случае, если они признавались участниками спора на момент совершения сделки);
- создать Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, ввести должность уполномоченного по правам инвесторов (см. ниже);
- разработать систему стимулирующих мер для субъектов РФ в рамках существующих программ поддержки регионов.

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

В обязанности уполномоченного по защите прав инвесторов должно входить выявление ключевых проблем, волнующих бизнес, обеспечение обратной связи между бизнес-сообществом и высшим руководством страны и, в конечном счете, восстановление доверия между государством и бизнесом. Для придания должного статуса Уполномоченному по защите прав инвесторов назначение на этот пост должно производиться

президентом РФ на длительный срок (не менее 5 лет). Кандидаты на этот пост должны обладать безупречной репутацией и иметь высокий личный авторитет в бизнес-сообществе. Может быть разработана процедура номинирования кандидатов на эту позицию.

Уполномоченный по защите прав инвесторов должен обладать достаточным по численности аппаратом (финансируемым из федерального бюджета), чтобы иметь возможность оперативно реагировать на обращения инвесторов об ущемлении их прав чиновниками различных уровней. С целью обеспечения внешнего контроля над действиями федеральных ведомств все обращения предпринимателей в государственные учреждения, касающиеся недобросовестного поведения чиновников или неэффективного регулирования, должны также дублироваться в офис Уполномоченного.

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

3. ПЕРЕЧЕНЬ КЛЮЧЕВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА И ПОВЫШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ

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

1. Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.
2. Реформа Уголовного кодекса:
 - а) пересмотр подходов к использованию понятия «организо-

- ванная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям;
- b) дифференциация размера причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании;
 - c) исключение уголовной ответственности за получение дохода;
 - d) существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества.
3. Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере:
- a) уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
 - b) разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства: последние функции могли бы быть переданы Минюсту России;
 - c) усиление и повышение качества надзора за расследованием экономических преступлений;
 - d) создание открытой базы судебных решений, введение в практику ежегодного публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
 - e) расширение практики формирования специализированных составов арбитражных судов.
4. Меры по предотвращению рейдерства:
- a) создание открытой базы по утерянным паспортам;
 - b) ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации;
 - c) рассмотрение вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;
 - d) распространение на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;

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

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата

1. Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, движение в направлении введения эффективного контракта.
2. Повышение эффективности вертикального контроля: контроль расходов:
 - a) введение для ответственных чиновников и членов их семей норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки); освобождение от должности в связи с утратой доверия в случае выявления значимых расхождений между декларированными доходами и имуществом и крупными расходами;
 - b) введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» (освобождение от должности в связи с утратой доверия).
3. Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей:
 - a) упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;
 - b) привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — к динамике привлечения инвестиций);
 - c) смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;
 - d) передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

4. Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах:
 - а) увязка динамики привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов;
 - б) поощрение создания в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов;
 - в) распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.
5. Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.
6. Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов.

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности

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

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

1. Создание условий для развития конкуренции:
 - а) изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей;

- б) распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС. Введение в положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР;
 - в) изменение структуры применения антимонопольных запретов. Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны.
2. Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:
 - а) развитие процедуры административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки;
 - б) введение механизма «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств: окна, в которые могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав; разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки»;
 - в) включение бизнес-объединений в рамки принятия государственных решений; отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве (по аналогии с нормами закона о развитии сельского хозяйства и закона о таможенном регулировании);
 - г) закрепление механизма раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти;
 - д) предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц);
 - е) повышение роли бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов;
 - ж) расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ); совершенствование механизмов ОРВ; распространение процедуры

ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повышение уровня правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).

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

1. Обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.
 2. Утверждение типового устава и протокола собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью.
 3. Совершенствование организационно-правовых форм, в которых создаются компании: разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.
 4. Повышение прозрачности подключения к инфраструктуре.
 5. Более жесткий контроль со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий.
 6. Более жесткий контроль на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых компаний в нерегулируемых сегментах.
 7. Пересмотр концепции технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.
 8. Смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление.
 9. Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов в пользу бюджетов муниципальных образований.
10. Сохранение всех видов специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства.
 11. Введение разновидности патента специально для самозанятых граждан при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.
 12. Внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. в части стандартизации:
 - a) установление на законодательном уровне процедур и критериев принятия решений органами государственного управления в сфере стандартизации. Пересмотр прав и обязанностей участников правоотношений;
 - b) установление детальных порядков экспертизы и утверждения национальных стандартов, сводов правил, предварительных национальных стандартов, включающих закрытые перечни формальных критериев, включая соответствие требованиям технических регламентов и надлежащее соблюдение установленных законом «О техническом регулировании» процедур. Определение указанных критериев, а также показателей надлежащего качества исполнения процедур стандартами качества указанных процедур;
 - c) презумпция добросовестности разработчика. Соблюдение разработчиком документа в области стандартизации установленных критериев является достаточным условием для его утверждения;
 - d) установление полностью прозрачных механизмов взаимодействия разработчиков национальных стандартов, их пользователей, а также иных заинтересованных лиц, включая саморегулируемые организации, прочие бизнес-ассоциации, потребителей соответствующей продукции и общества по защите их прав;
 - e) определение оснований для обжалования решений национального органа по стандартизации;
 - f) уточнение добровольного статуса документов в области стандартизации, в том числе стандартов саморегулируемых организаций, с точки зрения их разработки, принятия, применения и исполнения, а также оценки соответствия.

Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Несмотря на определенный потенциал в сфере человеческого капитала и научных достижений, развитие инновационных процессов в России находится на низком уровне. Малочисленны инновационные разработки предприятий, слаба патентная активность, наука продолжает функционировать в рамках традиционной (советской) модели, оторванной от бизнеса и образования. Государство поддерживает традиционные высокотехнологические сектора, а не распространение инноваций во всех сферах экономики.
- Переход к инновационной экономике – абсолютный императив развития России. Необходимо стимулировать не только предложение, но и спрос на инновации, развивать конкурентные механизмы.
- Поддержку инновационной активности в первоочередном порядке нужно направлять на те сектора, которые способны или уже участвуют в международной конкуренции и кооперации.
- Необходимо реформировать научно-технологический комплекс в направлении усиления интеграции с бизнесом и образованием.
- Следует активно привлекать в Россию транснациональных игроков на рынке

инноваций, развивать механизмы сетевого взаимодействия.

- Актуальны институциональные меры поддержки креативного класса и реализации социальных функций инноваций, в том числе в целях предотвращения «утечки умов» и повышения степени вовлеченности общества в инновационный процесс.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

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

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

Взаимозависимость развитых и развивающихся экономик, новая ситуация в международном разделении труда и глобальной конкуренции важны для понимания природы, значимости и задач развития инновационной сферы России. В силу высоких внутренних издержек, включая оплату труда, конкурентоспособность отечественной экономики в секторе массового производ-

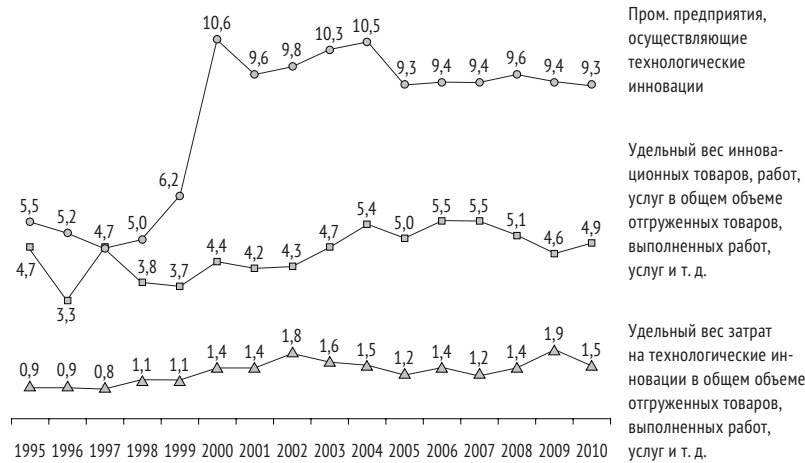


Рис. 1. Уровень инновационной активности промышленных предприятий в России, %

ленного производства ограничена. В то же время достаточно высокое качество человеческого капитала и сохранившийся научный потенциал открывают перед страной возможности для того, чтобы занять определенные ниши на глобальном рынке технологий. Так, если в целом в «Глобальном инновационном индексе» Россия в 2010 г. занимала достаточно низкое 64-е место среди 132 стран, то по составляющей характеристике индекса «качество человеческого капитала» — 38-ю позицию, а по качеству высшего образования — 19-е место. Эти цифры наглядно демонстрируют недоиспользованный потенциал в данной сфере.

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

За последние годы в России созданы основные элементы инновационной инфраструктуры, в инновационную деятельность

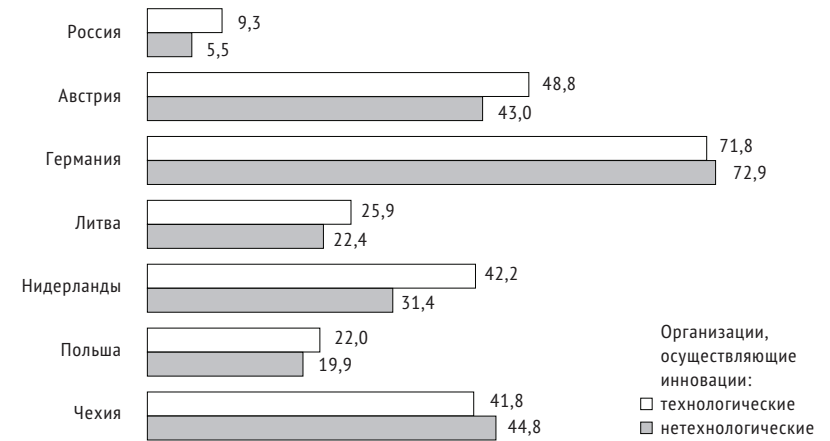


Рис. 2. Инновационная активность: международное сопоставление, %

вовлечено значительное число ученых и предпринимателей. Реализуются решения о создании территорий инновационного развития, расширении стимулов для нововведений и др. Однако добиться существенных сдвигов пока не удалось: инновационные процессы слабо влияют на развитие экономики. Они находятся в состоянии длительной и устойчивой стагнации, что обусловлено неблагоприятными макроэкономическими условиями, сложившейся структурой рынков, качеством корпоративного управления, недостаточной эффективностью национальной инновационной системы (НИС) и ее институтов.

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

онной продукции в общем объеме продаж (примерно 5% в течение 1995–2010 гг.).

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

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

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

Российское государство по-прежнему ориентировано на поддержку традиционных высокотехнологичных отраслей («высокотехнологичная близорукость», по определению экспертов ОЭСР). В глазах большей части общества это делает инновации сугубо технологическим явлением, что заведомо ограничивает про-

странство выбора решений. Более предпочтительной является установка на распространение инноваций во всех секторах (высоко-, средне- и низкотехнологичных). Именно в последних двух сегментах может быть достигнут наиболее масштабный эффект от их разработки и внедрения, охватывающий всю экономику и широкие слои общества.

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

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

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

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

Фундаментальная наука	
Публикации в ведущих научных журналах мира (2010)	Цитируемость (Scopus, 2010)
Россия – 16 место (1995 – 7 место)	Россия – 27 место
Китай – 2 место (1995 – 14 место)	Бразилия – 18 место
	Индия – 15 место
	Китай – 4 место
Прикладная наука и технологии	
Число «триадных» патентных семей (2009)	Экспорт технологий
Россия – 63 (1995 – 62)	Россия – 0,6 млрд долл. (2010)
США – 13 715 (1995 – 12 241)	Венгрия – 2,7 млрд долл. (2009)
Китай – 667 (1995 – 21)	Финляндия – 9,1 млрд долл. (2009)
Израиль – 339 (1995 – 159)	США – 89,1 млрд долл. (2009)
Доля инновационных товаров, работ, услуг, новых для рынка, в общем объеме отгруженной продукции	Доля на мировом рынке высокотехнологичной продукции (2009)
Россия – 0,6% (2010)	Россия – 0,2%
Германия – 3,3% (2009)	Гонконг – 8,94%
Великобритания – 2,0% (2009)	Сингапур – 6,61%
	Корея – 5,27%

Рис. 3. Российская наука: утрата конкурентных позиций

Преимуществом НИС России остается качество человеческого капитала, однако нарастает разрыв между структурой и уровнем подготовки профессиональных кадров и потребностями инновационной экономики. Налицо нехватка высококвалифицированных инженеров, инновационных предпринимателей и менеджеров, многие конкурентоспособные выпускники вузов, не находя применения в сфере науки и высоких технологий, переквалифицируются либо уезжают из страны.

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

дания стоимости. Феномен подобных компаний требует учета и тиражирования в практике государственной инновационной политики.

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

Стимулирование инновационной активности и формирование инновационного комплекса необходимо для поддержания конкурентоспособности российских товаров и услуг в условиях глобального рынка; для решения внутренних проблем, смягчения негативных факторов, ограничивающих потенциал роста экономики. Имеется в виду, в первую очередь, преодоление технологической зависимости; увеличение вклада высокотехнологичных и интеллектуальных секторов в развитие экономики¹. Попытки закрыть внутренний рынок и технологическое пространство контрпродуктивны и обрекают Россию на устойчивое позиционирование в группе аутсайдеров инновационного процесса. Отказ от проведения активной государственной политики в сфере науки и инноваций может привести к 2020 г. к кумулятивным потерям в размере 6,5% ВВП.

2. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ: ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ

С учетом вероятных глобальных технологических изменений (начало новой технологической волны либо ее задержка с фокусом на масштабном тиражировании улучшающих инноваций) и возможных вариантов трансформации НИС существует три базовых сценария развития инновационных процессов (табл. 1).

¹ Путин В.В. Нам нужна новая экономика // Ведомости. 30 января 2012 г.

Таблица 1

«Прогрессорский сценарий»: форсированное встраивание в глобальную экономику на постиндустриальном этапе	
Инновации	Комплексная реформа: разработка и внедрение пакетов инструментов стимулирования спроса на инновации и поддержки их предложения.
Наука	Комплексная реформа в увязке с оценкой результативности научных организаций, дифференцированной по направлениям и видам ИР.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Интенсификация развития профессиональных компетенций на основе радикальной модернизации образовательных программ, системы инженерных и научных квалификаций. Фокус на элитном техническом образовании.
Институты, включая законодательство	Принципиальное улучшение институциональных условий: поддержка конкуренции (включая подавление рентных и коррупционных механизмов функционирования бизнеса, сокращение административных барьеров, см. также табл.); увеличение объема налоговых льгот и преференций с целью развития инноваций и обеспечения долгосрочного экономического роста; развитие современного рынка интеллектуальной собственности.
Умеренный сценарий – постепенное наращивание потенциала инновационного развития	
Инновации	Активное привлечение в сферу инноваций внебюджетных средств (принуждение госкомпаний к инновациям, «выдавливание» устаревших технологий и производств и др.); поддержка креативного класса и общеэкономической среды; масштабная локализация инновационных производств.
Наука	Целевая поддержка лучших. Опережающая поддержка вузовской науки. «Кнут» для роста расходов госкомпаний на ИР. Поддержка кооперации субъектов НИС.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Акцент на подготовку и переподготовку имеющегося корпуса инженеров, обновление программ подготовки инженерных (сертифицированные инженеры) и исследовательских кадров с привлечением зарубежных специалистов и успешных российских предпринимателей.

Институты, включая законодательство	Постепенное развитие общеэкономической среды и инфраструктуры инновационной деятельности.
Инерционный сценарий – сохранение сложившихся тенденций и практик (в условиях медленного роста, сырьевой ориентации экономики и ее зависимости от внешней конъюнктуры)	
Инновации	Акцент на ситуационные решения и мягкие реформы. Адаптация готовых технологий и производств.
Наука	Консервация базовых институтов.
Подготовка кадров для инновационной экономики	Постепенная перенастройка программ подготовки профессиональных кадров в соответствии с возникающими запросами.
Институты, включая законодательство	Ручное управление экономикой, в том числе инновационными процессами; точечные решения по улучшению инновационного климата. Мягкая реформа законодательства в рамках традиционного права.

С учетом возможных развилок, описываемых сочетанием параметров инновационной политики и формирующих «коридор возможностей» — пространство выбора конкретных инструментов регулирования,— была проведена детализация выделенных сценариев (табл. 2).

Основные различия между сценариями могут быть спроецированы на две оси:

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

В «прогрессорском» сценарии ожидаются более широкие мероприятия по настройке бизнес-среды, наряду с государственным стимулированием активно задействованы механизмы рынка. Эффективность государственных инициатив в сфере инноваций будет определяться наличием конкурентных механизмов в зонах регулирования, развитие которых должно стать одним из основных условий государственной поддержки (табл. 4).

Реализация любого из крайних сценариев в чистом виде маловероятна из-за высоких начальных и кумулятивных затрат для

Таблица 2. «Коридор возможностей» для выбора инструментов инновационной политики

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

«прогрессорского» и нежелательности инерционного варианта. На практике политика государства, представленная наборами различных мер, будет проводиться в пространстве, заданном

этимися осями, в зависимости от фактических и целесообразных размеров оказываемой поддержки и успеха институциональных и системных мер или, наоборот, уровня сопротивления им.

3. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В «ПРОГРЕССОРСКОМ» СЦЕНАРИИ

«Прогрессорский» сценарий, несмотря на очевидные сложности, является наиболее перспективным, риски в случае отказа (задержки) от его реализации будут нарастать. Другие сценарии не позволят стране выйти из технологической западни ни к 2020 г., ни в более отдаленной перспективе, в частности ощутимо повысится доля высокотехнологичных и интеллектуальных секторов в ВВП; объемы высокотехнологичного экспорта; инновационную активность предприятий реального сектора¹.

Расходы бюджета на инновационную деятельность по «прогрессорскому» варианту отличаются от инерционного менее чем на 10% при достижении существенно более высоких целевых параметров. При этом требуемое наращивание расходов при условии соблюдения институциональных условий (особенно в части смягчения административных барьеров, расширения налоговых преференций, создания жестких ограничений для компаний, которые не намерены осуществлять инновации и модернизировать производство) может достаточно быстро актуализировать инновационные интересы бизнеса, содействовать притоку в эту сферу внебюджетных средств. Разработка «прогрессорского» сценария позволяет предложить руководству страны комплекс инструментов регулирования, которые частично могут быть использованы и в рамках других сценариев.

В комплексе предлагаемых мер инновационной политики (см. детальный список мер в табл. 5) можно выделить следующие основные направления приложения усилий государства:

- поддержку конкуренции, ограничение формальных и неформальных преференций различных компаний, снятие внутренних барьеров, усиление конкурентных механизмов системы государственных закупок;

¹ Путин В.В. Нам нужна новая экономика // Ведомости. 30 января 2012 г.

- стимулирование массовых инноваций во всех секторах, включая низкотехнологичные; поддержку малого инновационного бизнеса, регулирование заимствований технологий и производств; усиление государства как модератора сетевых взаимодействий и создания инновационных кластеров, поддержку инновационных стартапов;
- содействие инновационному развитию традиционных и формированию новых секторов экономики; поддержку международной кооперации российских фирм (табл. 3);
- усиление эффектов регулирования: повышение эффективности использования ресурсов, реализацию функциональных приоритетов (компенсация провалов инновационного цикла), децентрализацию политики (в пользу регионов, институтов развития, бизнес-ассоциаций);
- повышение качества предложения инноваций: рост результативности сектора ИР, эффективное финансирование науки, стимулирование инвестиций бизнеса в ИР;
- реализацию социальных функций инноваций: развитие человеческого капитала инновационной сферы, поддержку креативного класса, реализацию программ интеграции уязвимых групп населения в инновационные процессы (инклюзивные инновации), улучшение общественного восприятия инноваций.

Обоснование основных мер и последовательности шагов в области инновационной политики

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

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

Эффективным и экономически обоснованным направлением/инструментом поддержки инновационной активности на первом этапе должно стать стимулирование международной кооперации компаний, деятельности экспортеров несырьевой продукции в целях усиления их конкурентоспособности на мировом рынке. Оказываемая в различных формах поддержка таких компаний может быть увязана с рыночными формами контроля: критерием продолжения поддержки должно быть увеличение объема поставок на внешний рынок (табл. 5).

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

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

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

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

тиражирование лучших практик, развитие институциональной среды).

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

В краткосрочной перспективе центральным звеном комплексной реформы сектора ИР станут меры по выявлению лучших организаций и исследовательских групп (лабораторий, отделов и т. п.), целевой поддержке их развития и кооперации; разработке и реализации долгосрочной программы фундаментальных исследований Российской Федерации; развитию системы государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности; проведению институциональных преобразований, включая санацию сети научных организаций на основе признанных на международном уровне методов оценки их результативности. Важнейшее место среди них займут инструменты стимулирования развития исследовательского и инновационного потенциала вузов, включая расширение поддержки национальных исследовательских университетов.

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

С учетом низкого в целом технологического уровня отечественной экономики и давления бюджетных ограничений особого внимания требуют проблемы **регулирования заимствования технологий и производств**. Адаптационная модель представляется наиболее надежной и адекватной для большинства компаний, однако она имеет и очевидные недостатки. Потребуется серьез-

ные усилия и политическая воля для устранения барьеров, препятствующих технологическому импорту (упрощение таможенных процедур, изменение тарифов, поддержка инкрементальной доработки); введения санкций (вплоть до закрытия) к предприятиям, сохраняющим устаревшие производства и др. (табл. 4).

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

Привлечение иностранных игроков

Важнейшим вызовом для России является ее низкая конкурентоспособность как глобального игрока, создающая известную асимметрию в потоках капиталов, продукции, технологий, трудовых ресурсов. В этих условиях **целесообразно активизировать усилия по привлечению в страну транснациональных (а также крупных иностранных) высокотехнологичных компаний и технологических инвесторов** с целью масштабной модернизации экономики, создания современных производств (в режиме полной сборки), исследовательских и инжиниринговых центров. Речь идет об их размещении на имеющихся либо создаваемых площадках (в иннограде Сколково, наукоградах, технико-внедренческих зонах, региональных кластерах), а также на не освоенных российскими и зарубежными компаниями пространствах (табл. 4). Рекомендуемые механизмы привлечения зарубежных компаний включают:

- целевые льготы для брендовых технологических инвесторов в интересах обеспечения демонстрационного эффекта;
- сокращение состава запрещенных к доступу иностранных инвесторов секторов/видов деятельности, снятие барьеров для их участия в капитале российских компаний; сокращение сроков выдачи необходимой разрешительной документации;
- мягкое принуждение (стимулирование) к переносу научно-технологических и образовательных компетенций в Россию;
- оперативное предоставление на льготных условиях земельных участков, производственных помещений; подключение к инфраструктуре;

- расширение практики офсетных сделок (закупка части произведенной продукции, обязательства по созданию инжиниринговых центров и т. п.);
- поддержку разработки и реализации региональных программ, предусматривающих привлечение зарубежных инвестиций и высокотехнологичных компаний.

Интеллектуальная собственность

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

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

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

Создание системы эффективного управления интеллектуальной собственностью подразумевает развитие объектов инновационной инфраструктуры, занимающихся продвижением технологий на рынки (патентные и маркетинговые отделы компаний, научных организаций и вузов, центры трансфера технологий,

консалтинговые и инжиниринговые фирмы и пр.); расширение сети центров, оказывающих широкий спектр информационно-консультационных и экспертных услуг (патентные исследования с предоставлением скидок малому бизнесу, помощь в организации участия в международных выставках, оплата пошлин при регистрации и правовой охране и др.).

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

Социальные инновации, креативный класс

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

В основе коренных институциональных изменений, ведущих к построению экономики знаний, лежит развитие в обществе инновационного мышления и духа предпринимательства, которые не могут сформироваться вне креативного класса, создающего в экономике знаний большую часть добавленной стоимости. Именно этот класс является носителем и распространителем инновационной культуры, поэтому важнейшей задачей государства и общества должно стать создание благоприятной среды для его развития. На сегодняшний день соответствующие группы населения сталкиваются с комплексом проблем, которые приводят к масштабному оттоку его представителей за рубеж (табл. 4).

Создание комфортной для креативного класса среды возможно через глубокие институциональные изменения, включая построение локальных сообществ, приспособленных под его нужды. Помимо общепринятых мер, способствующих по-

вышению ценности человеческого капитала (улучшения качества образования, поддержки фундаментальной науки и технологических бизнесов и т. п.), важны меры по защите личности, прав собственности (в том числе интеллектуальной), окружающей среды и т. п. Время конкуренции людей за юрисдикцию страны, предоставляющей защиту и гарантии, постепенно проходит; в условиях экономики знаний нарастает конкуренция государств за представителей креативного класса, формирующую инновационную среду.

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

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

Расходы бюджета

Оценка динамики расходов федерального бюджета на инновационную деятельность была проведена для трех сценариев инновационного развития. В качестве целевых использовались структурные показатели: удельный вес инновационной продукции и затрат на инновации в объеме производства; доля затрат на ИР в расходах на инновации; соотношение средств предпринимательского и государственного секторов в затратах на ИР; соотношение прямых и косвенных затрат государства на развитие инноваций. В составе общих затрат государства на развитие

инновационной деятельности в гражданском секторе экономики были выделены прямые и косвенные затраты (выпадающие доходы бюджета в результате использования налоговых/фискальных механизмов).

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

- объем инновационной продукции составит 14,4 трлн руб. (по добавленной стоимости — 9,3% ВВП); по умеренному и инерционному сценариям — 8,6 трлн руб. (5,6% ВВП) и 7 трлн руб. (4% ВВП) соответственно. Объем инновационной продукции вырастет в 8,7 раза; соотношение объема инновационной продукции и затрат на инновации составит 7:1 (втрое выше, чем в 2011 г.);
- за счет использования эффективных рычагов стимулирования будет обеспечен динамичный рост доли предпринимательского сектора в финансировании ИР — с 27% в 2011 г. до 73% (умеренный сценарий — 40%, инерционный — практически неизменный уровень). В абсолютном выражении вклад предпринимательского сектора в финансирование ИР может достичь в 2020 г. примерно 1,5 трлн руб., превысив уровень 2011 г. более чем в 7 раз (умеренный сценарий — 575 млрд руб., инерционный — 414 млрд руб.). В результате удастся оптимизировать общую структуру финансирования ИР, приблизить ее к модели, характерной для развитых стран.

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

Наименее эффективным следует считать инерционный сценарий, который отличается сочетанием высоких затратных параметров и минимальными значениями целевых показателей. Из-за сохранения неэффективных механизмов трансформации затрат на инновации в экономические результаты его реализация не обеспечит достижения структурных параметров и пропорций, соответствующих трендам развития инновацион-

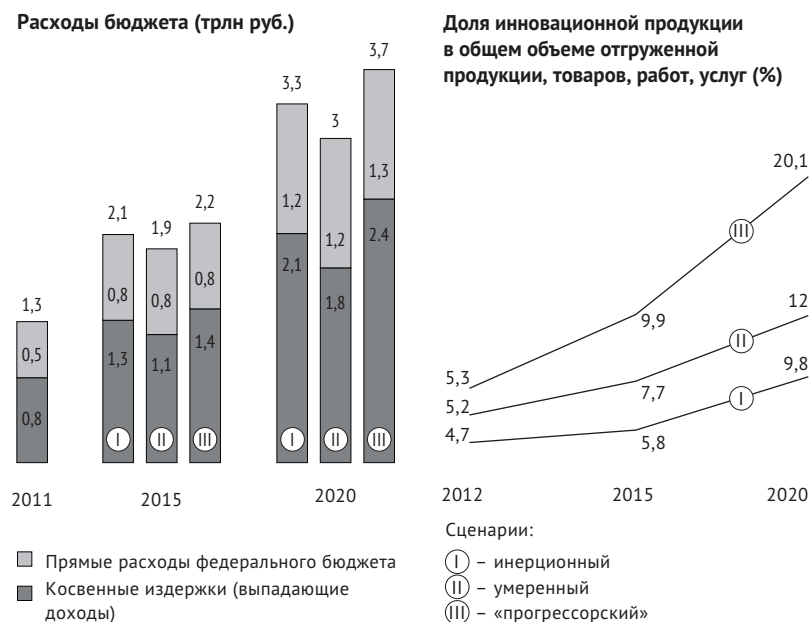


Рис. 4. Оценка расходов федерального бюджета на инновационную деятельность в гражданском секторе экономики: сценарии и результаты

ных процессов. Доля инновационной продукции в общем объеме производства в 2020 г. составит менее половины от уровня «прогрессорского» варианта при примерно 10%-м расхождении по масштабам общих бюджетных издержек.

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

4. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ СФЕРЫ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ

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

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

ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).

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

1. Развитие системы технологических платформ с участием бизнеса, науки и вузов; сети центров открытых инноваций и технологических брокеров.
2. Создание сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования.
3. Введение механизмов инновационных ваучеров в целях стимулирования аутсорсинга услуг инновационного характера.
4. Создание общероссийской информационной базы новых продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации.
5. Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно активные регионы, ОЭЗ, наукограды, инновационные кластеры).
6. Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов.
7. Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т. д.).
8. Формирование программ информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях.

III. Повышение качества предложения инноваций

1. Поддержка создания центров превосходства и программа выращивания конкурентоспособных коллективов на перспективных направлениях; сплошной научно-технологический аудит государственных НИИ и КБ и оптимизация их сети.

2. Масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки.
3. Формирование и реализация национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников.
4. Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных научных организаций и добровольной — остальных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов.
5. Программа развития доконкурентных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т. п.).

IV. Реализация социальных функций инноваций

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

Таблица 3. Отраслевая дифференциация инновационной политики

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

Таблица 4. Усиление инновационной ориентации государственного регулирования

Область регулирования	Возможные меры
Поддержка конкуренции	
Снятие межрегиональных барьеров	Активизация деятельности ФАС по снятию искусственной сегментации рынков границами регионов, подавляющей стимулы к инновациям (за исключением конкуренции с импортом).
Обеспечение условий для равноправной конкуренции с дешевой импортной продукцией	Изменение тарифов (позатпное снижение тарифных барьеров).
Усиление конкуренции при закупках товаров и услуг для государственных нужд и нужд компаний с государственным участием	<p>Действующее законодательство о государственных закупках в принципе подразумевает рост конкуренции, однако нормой остаются массовые нарушения закупочной процедуры.</p> <p>Целесообразны:</p> <ul style="list-style-type: none"> – более активное использование механизмов банковской гарантии возврата аванса и оплаты неустойки для допуска к торгам или на конкурс; – удлинение планирования закупок и введение реальной возможности переноса средств госзаказа на следующий год; – создание системы прозрачных и конкурентных закупок в госкомпаниях.
Обеспечение конкурентной среды	<p>Обеспечение нормальной доходности проектов, дающих сверхприбыль (изъятие части ресурсной ренты); подавление рентных и коррупционных механизмов функционирования бизнеса.</p> <p>Качественное удорожание квалифицированной рабочей силы (в 1,5–2 раза), включая увеличение зарплат бюджетников.</p> <p>Введение обязательной процедуры проверки проектов нормативных правовых актов на наличие ограничивающих конкуренцию норм.</p>

Область регулирования	Возможные меры
	<p>Мониторинг бизнес-ассоциациями (отраслевыми и региональными) решений муниципальных и региональных властей на предмет появления ограничивающих условий для конкуренции; оценка барьеров входа на отдельные рынки, в том числе обусловленные политикой крупных компаний.</p> <p>Введение практики антидемпинговых расследований для защиты интересов отечественных производителей от недобросовестной конкуренции со стороны зарубежных компаний.</p>
<p>Развитие институтов в интересах перехода к инновационному росту</p> <p>Модернизация взаимодействия государства и бизнеса</p>	<p>Новые формы привлечения частного капитала к реализации научно-технологических программ (форсайт-проекты, технологические платформы); формирование приоритетов технологического развития на базе подобных институтов; поддержка небольшого числа проектов с замещением – по мере продвижения к созданию конечных образцов – государственного финансирования частным.</p> <p>Создание малых и средних технологических компаний, стартапов, в том числе ориентированных на удовлетворение спроса крупных корпораций (американская модель).</p> <p>Усиление ответственности менеджеров и собственников (в случае получения компаниями государственной поддержки) за сокрытие прибыли, необоснованный отток от инвестиций, вывод активов за рубеж.</p> <p>Проектное финансирование в рамках выпуска долговых обязательств (проектных или инфраструктурных облигаций), полностью или частично гарантированных государством; иных способов непрямого государственного финансирования (налоговые кредиты, субсидирование процентных ставок по привлекаемым кредитам и т. п.).</p>
<p>Модернизация системы образования (в первую очередь естественно-научного и профессионального), укрепления</p>	<p>Система государственной поддержки реализации программ обучения и стажировок специалистов предприятий на базе российских и зарубежных образовательных организаций; развития корпоративных и отраслевых центров повышения</p>
<p>ние инженерных школ, среднего профессионального образования и профессиональной ориентации</p>	<p>квалификации и сертификации персонала; смежного образования (технологического для менеджеров, экономического – для инженеров).</p> <p>Развитие в рамках программ (стандартов) среднего и высшего образования креативных форм деятельности, обеспечивающих решение творческих задач в области науки и технологий.</p> <p>Стимулирование интеграции учебного и научного (инженерного) процессов в вузах.</p> <p>Поддержка квалифицированного труда (рабочих и инженеров), включая содействие созданию их профессиональных объединений.</p> <p>Развитие отраслевых систем ипотеки и жилищных программ, в том числе обеспечения съемным служебным жильем ведущих специалистов.</p> <p>Поддержка институтов, обеспечивающих всеобщую доступность качественного образования, включая высшее (отбор через олимпиады, кружки, профильные школы при вузах и др.).</p>
<p>Модернизация финансовых институтов</p>	<p>Целенаправленное выращение особых сегментов внутреннего долгового рынка, содействующих «расширке узких мест» финансового сектора и более эффективно-му использованию его внутренней ресурсной базы за счет развития:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рынков долгосрочных корпоративных облигаций как механизма трансформации имеющихся у банков кратко- и среднесрочных ресурсов в долгосрочные заимствования компаний; – синдицированного кредитования, объединяющего разрозненные ресурсы банков-кредиторов, для финансирования крупных займов российских компаний; – системы разделения рисков кредитования (и финансирования через эмиссию) между частными финансовыми институтами и государственными институтами развития.
<p>Активизация инноваций в области институтов гражданского общества</p>	<p>Обеспечение договороспособности российских компаний на мировом рынке и внутри страны через упрощение судебных и досудебных процедур урегулирования конфликтов.</p> <p>Качественное укрепление низовых институтов (профсоюзов, союзов потребителей и т. д.).</p>

Область регулирования	Возможные меры
Социальная политика, комплексная задача модернизации и инновационного роста	<p>Стимулирование диверсификации экономики за счет поддержки среднего бизнеса в регионах, обеспечивающего занятость высвобождающихся при модернизации работников.</p> <p>Поддержка программ профессиональной переподготовки занятых в модернизируемых производствах на специальности, имеющие спрос в регионе и соседних с ним территориях.</p> <p>Содействие миграции в другие регионы, включая строительство дешевого жилья на основе софинансирования со стороны федерального центра, принимающего региона и региона-донора.</p>
Стимулирование энергоэффективности	<p>Развитие таких институтов, как:</p> <ul style="list-style-type: none"> – энергетический аудит, присвоение класса энергоэффективности бытовым приборам, промышленному и коммунальному оборудованию; вытеснение неэффективного оборудования посредством мер технического регулирования; – введение перспективных технических регламентов, стимулирующих повышение энергоэффективности, долгосрочную определенность для субъектов хозяйствования; – формирование на региональном уровне нормативных требований по энергоэффективности эксплуатации объектов капитального строительства для включения их в градостроительные регламенты территорий.
Адаптация к вступлению России в ВТО (ликвидация «хвостных» ниш, неэффективной защиты ряда секторов)	<p>Субсидирование преодоления разрыва в процентных ставках на внешних и внутреннем кредитных рынках для улучшения условий доступа национальных компаний к кредитным ресурсам.</p> <p>Развитие практики страхования сделок и предоставления гарантий по кредитам, связанным с экспортными операциями.</p> <p>Стимулирование покупки активов и кооперации со странами-партнерами в производстве и продвижении продукции на рынки высокотехнологичной продукции.</p> <p>Маркетинговая и информационная поддержка отечественных экспортеров, в т. ч. на базе сети торговых представителей; использование этих сетей как инфраструктуры формирования консолидированной позиции российской стороны в переговорах с зарубежными контрагентами.</p> <p>Политическая поддержка выхода на рынки высокотехнологичной продукции.</p>

Таблица 5. Расширенный состав предлагаемых мер инновационной политики

Направление политики	Предлагаемые меры
Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование комплексных налогового и таможенного режимов • Систематизация налоговых льгот в инновационной сфере и совершенствование их администрирования • Предоставление льготного режима для инновационных стартапов, новых производителей • Стимулирование экспорта инновационной продукции и услуг, а также предприятий, участвующих в международной кооперации в инновационной сфере • Субсидирование процентных ставок по кредитам компаний на инновационное развитие (в т. ч. на техническое перевооружение), а также лизинговых платежей за современное технологическое оборудование • Развитие механизмов «принуждения» компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития, введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности) • Ускоренная амортизация нематериальных активов (при постановке их на учет по рыночной стоимости) • Введение в качестве обязательных разделов по инновациям в национальных, отраслевых и региональных стратегиях • Введение в федеральных и региональных органах исполнительной власти, компаниях с государственным участием заместителя руководителя по инновациям; формирование из их числа национального совета с функцией экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие
Усиление инновационной ориентации госзакупки	<ul style="list-style-type: none"> • Введение критерия инновационности в практику госзакупки; оценка их инновационного потенциала; внедрение сквозной системы госзакупки по всему инновационному циклу • Государственные закупки НИР/НИОКР по направлениям, востребованным бизнесом • Дифференциация режима госзакупки (новые способы размещения): конкурентные переговоры, курсы с предквалификацией, контракты с отлагательными условиями • Распространение практики каталитических госзакупки (государство инициирует, использует бизнес)

- Разработка нормативно-правовой базы для организации межведомственных закупок инновационных решений; муниципальных закупок с инновационным компонентом
- Введение премии за инновации в цене закупки
- Распространение практики кооперационных госзакупок
- Создание сквозной системы закупок, охватывающей весь инновационный цикл

Поддержка малого инновационного бизнеса

- Гранты для малых и средних инновационных предприятий
- Софинансирование расходов малых и средних предприятий на лизинг нового технологического оборудования
- Программы закупок для стимулирования инноваций в малом и среднем бизнесе
- Софинансирование расходов на получение и поддержку патентов за рубежом, стандартизацию продукции, подготовку и/или привлечение квалифицированного персонала

Регулирование заимствований технологий/производств

- Создание запретительных барьеров для ввоза устаревших технологий (в т. ч. по энергоэффективности, экологичности); таможенные пошлины, налоги, штрафы и иные платежи
- Создание благоприятных условий для импорта новых для России технологий (машин, оборудования, компонент и прав на результаты интеллектуальной деятельности): система поиска наилучших доступных технологий для приоритетных отраслей; администрирование, таможенный режим беспошлинного ввоза; государственные гарантии и налоговые льготы
- Обеспечение роста уровня локализации производств и расширения сети местных поставщиков
- Содействие иностранным компаниям в переносе в Россию исследовательских и инженеринговых центров, поиске квалифицированных местных поставщиков, подготовке и обеспечении кадрами
- Пересмотр ограничений на допуск иностранных инвесторов в отрасли российской экономики и виды деятельности

Приоритетная поддержка формирования новых

- Разработка программы привлечения зарубежных «брендовых» технологических инвесторов (упрощение процедур согласования и сокращение их сроков; предоставление инфраструктуры)
- Содействие инновационному развитию традиционных и формированию новых секторов экономики

Приоритетная поддержка формирования новых

- Создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития)

секторов экономики и выхода на растущие рынки инновационных товаров и услуг

- Развитие долгосрочных программ субсидирования создания высокотехнологичных производств (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями) с отлагательными условиями пролонгации и обязательным требованием мониторинга их реализации
- Развитие системы технологических платформ с участием широкого круга заинтересованных сторон (бизнеса, научных организаций, вузов и др.); формирование сети центров открытых инноваций
- Введение критерия инновационности при оценке крупных инфраструктурных проектов (Инвестфонд, ВЭБ и др.)
- Поддержка закупок лучших технологий компаниями с государственным участием
- Субсидирование и льготное налогообложение при реализации масштабных инвестиционных проектов инновационной направленности
- Формирование и финансирование на принципах частно-государственного партнерства масштабных научно-технологических проектов общегосударственного значения, продуцирующих мультипликативный эффект в экономике
- Усиление эффектов инновационной политики

Повышение эффективности использования ресурсов

- Обязательный технологический аудит крупных инвестиционных/инфраструктурных проектов и компаний с государственным участием
- Налоговое стимулирование закупок энергоэффективного оборудования, в т. ч. льготы по налогу на имущество
- Дестимулирование устаревших производств (налоги, экологические платежи, санкции — вплоть до закрытия)

- Разработка и внедрение технических регламентов и стандартов, стимулирующих отказ от использования устаревших технологий и оборудования; ужесточение экологических, ресурсосберегающих стандартов
- Программы скрапирования морально и физически устаревшего оборудования

Функциональные приоритеты: компетенция провалов инновационного цикла

- Развитие сети сервисных и образовательных центров в сфере инженеринга, дизайна, прототипирования, центров технологического развития
- Поддержка посреднических центров (на базе ведущих вузов и НИИ) в области трансфера технологий, маркетинга, научно-технической информации и оказания других услуг в инновационной сфере («технологические брокеры», «инновационные ассистенты»)
- Введение механизмов инновационных вачеров в целях организации действенной системы налогового стимулирования аутсорсинга услуг инновационного характера

Направление политики	Предлагаемые меры
Децентрализация инновационной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка создания центров технического содействия развитию малых предприятий при вузах и НИИ • Создание общероссийской информационной базы инновационных продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации • Создание и развитие региональных технологических платформ • Субсидирование из федерального бюджета региональных программ поддержки инновационной деятельности • Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно-активные регионы, ОЭЗ, наукограды, инновационные кластеры) • Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов • Тиражирование опыта успешных инновационно активных регионов и городов • Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т.д.) • Программы информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (Интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях • Повышение качества предложения инноваций
Повышение результативности сектора исследований и разработок	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов • Разработка и реализация программы реструктуризации сети государственных научных организаций • Поддержка создания центров превосходства и программы выращивания конкурентоспособных научных коллективов на перспективных направлениях • Поддержка программ развития национальных исследовательских университетов • Сплошной технологический аудит отраслевых НИИ и КБ с госучастием; разработка и реализации программы оптимизации их сети • Программа развития доконтурных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т.п.) • Реализация комплекса мер по развитию инфраструктуры науки (проекты МЕГА-науки, центры коллек-
Повышение эффективности финансирования науки	<p>тивного пользования, центры научно-технической информации и прогнозирования на базе ведущих вузов и НИИ, лизинг научного оборудования)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Введение единого раздела по расходам на гражданскую науку в бюджетную классификацию и организацию их мониторинга • Формирование единой национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников на конкурсной основе • Развитие и масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки; повышение их доли в расходах бюджета на гражданскую науку до 10% (2012), 15% (2015), 20% (2020) • Модернизация системы внебюджетных фондов НИОКР • Введение обязательного технологического аудита НИОКР компаний с госучастием на регулярной основе
Стимулирование инвестиций бизнеса в сферу науки	<ul style="list-style-type: none"> • Ревизия налоговых льгот в сфере науки, их систематизация и масштабирование • Софинансирование расходов бизнеса в рамках кооперации с научными организациями и вузами • Снятие административных барьеров для международной кооперации в сфере науки (таможенное регулирование, валютный контроль и т.п.) • Формирование эффективного режима прав на результаты интеллектуальной деятельности • Реализация социальных функций инноваций
Развитие человеческого капитала инновационной сферы	<ul style="list-style-type: none"> • Программы развития массового научно-технического творчества и инновационного предпринимательства молодежи • Программы дополнительного образования школьников, в т. ч. по развитию естественнонаучных знаний • Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных центрах и компаниях • Программы обмена опытом в области инновационного предпринимательства с ведущими странами (стажировки руководителей и специалистов инновационных фирм, мастер-классы ведущих зарубежных специалистов)
Поддержка креативного класса	<ul style="list-style-type: none"> • Программы поддержки креативного класса и массового малого инновационного бизнеса, реализующего технологические и нетехнологические инновации (адресные гранты; развитие механизмов микрофинансирования; центры информационной поддержки и технического содействия; тематические форумы и конференции для развития партнерских связей и др.) • Программы поддержки реэкспорта компетенций и бизнесов для развития инновационных компаний — глобальных игроков • Выявление и поддержка «продвижения» талантливых детей

Направление политики	Предлагаемые меры
Реализация программ интеграции уязвимых групп населения в инновационные процессы (инклюзивные инновации)	<ul style="list-style-type: none">• Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в социальной сфере (телемедицина, дистанционное образование, информатизация органов социальной защиты и обслуживания населения; адаптация государственных услуг, предоставляемых онлайн, к потребностям уязвимых групп граждан и т.д.) и государственном управлении, в том числе в интересах уязвимых групп населения; повышение их качества и доступности• Субсидирование распространения широкополосного интернета и недорогой мобильной связи в удаленных регионах• Развитие сети центров коллективного интернет-доступа, в т.ч. для уязвимых групп населения• Реализация доступных программ по повышению компьютерной грамотности и развитию языковых навыков населения
Улучшение восприятия инноваций обществом	<ul style="list-style-type: none">• Старт программы популяризации научной и инновационной деятельности (продвижение «историй успеха» и т.д.)• Содействие созданию некоммерческих организаций, способствующих вовлечению населения в инновационные процессы, распространению информации об инновационной деятельности и др.

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста

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

Синельников-Мурылев С.Г. (руководитель авторского коллектива),

Гурвич Е.Т. (руководитель авторского коллектива),

Дробышевский С.М., Акиндинова Н.В.

Глава 5. Налоговая политика.

Галушка А.С. (руководитель авторского коллектива),

Дробышевский С.М. (руководитель авторского коллектива),

Малинина Т.А., Синельников-Мурылев С.Г.

Глава 6. Реформа пенсионной системы.

Малева Т.М., Юдаева К.В.

Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора.

Греф Г.О. (руководитель авторского коллектива),

Вьюгин О.В. (руководитель авторского коллектива),

Юдаева К.В.

Глава 4.

Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Основной выбор, перед которым стоит российская экономика – продолжать транслировать рентные доходы в рост внутреннего спроса, подготавливая почву для нового кризиса, или создавать контрциклические, стабилизирующие механизмы кредитно-денежной и бюджетной политики.
- Основной целью в области кредитно-денежной и бюджетной политики является повышение стабильности и предсказуемости макроэкономической ситуации, позволяющее мобилизовать инвестиции для развития и дальнейшей структурной перестройки экономики.
- В области денежной политики предстоит выбрать между таргетированием инфляции и контролем обменного курса. Выбор в пользу низкой инфляции выглядит предпочтительным: краткосрочные негативные эффекты при снижении инфляции перевешивает значительное улучшение условий для роста внутренних инвестиций в 2013–2020 гг. За 2 года инфляция должна быть снижена до 5% в год.
- В целях поддержания макроэкономической стабильности предлагается ввести бюджетное правило, регулирующее порядок использования бюджетных доходов от экспорта сырья, ограничивающее рост расходов и государственного долга и регламентирующее действия правительства

в случае отклонения цены нефти от базовой, определяемой как скользящее десятилетнее среднее.

- Просчитан вариант отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. Он приводит к значительному росту внутренних цен на нефтепродукты, который окажется меньшим в случае обеспечения высокой конкуренции — прихода на российский рынок иностранных компаний.

I. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В МАКРОЭКОНОМИКЕ И БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ НА ПРОТЯЖЕНИИ 2000-Х ГГ. И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

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

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

Однако эти позитивные изменения в значительной мере обусловленные резким ростом доходов от экспорта сырья, име-

ли и обратную сторону. Значительный приток финансовых ресурсов сказался на качестве экономического роста: темпы роста доходов значительно опережали темпы роста промышленности и ВВП в целом. Формировавшийся за счет роста экспортных доходов и инвестиционных ресурсов приток средств из-за рубежа направлялся в первую очередь на потребление и в меньшей степени — на развитие. В целом темпы роста спроса значительно превосходили возможности экономики по их покрытию (внутренний спрос увеличивался в 2005–2007 гг. в среднем на 26% в год).

В роли передаточных звеньев от внешних факторов к внутреннему спросу выступали бюджетная и денежно-кредитная политика. Реальный рост расходов федерального бюджета в целом за период оказался почти четырехкратным, расходы расширенного бюджета выросли в реальном выражении в 2,7 раза. При этом расходы бюджетной системы росли в 2005–2006 гг. на 23–25%, а в 2007 г. — на 34%. Среднегодовой рост банковского кредитования организаций и физических лиц составлял в 2005–2007 гг. 49%. Результатом такой динамики стал «перегрев» экономики. Прямым следствием «перегрева» являлась инфляция. Ее размеры ни разу не уложились в объявленные Банком России целевые ориентиры. Растущее расхождение между спросом и предложением на внутреннем рынке покрывалось увеличивающимися объемами импорта. В результате последовательно рос разрыв между ускоряющимся импортом и стабильно умеренным ростом физического объема экспорта: в 2007 г. этот разрыв превысил 20 п.п. (физический объем импорта вырос на 26,6%, экспорта — на 6,3%). Таким образом, рост был несбалансированным с точки зрения отношений с внешним рынком, что маскировалось улучшением условий торговли. Другой потенциальной угрозой стало быстрое наращивание внешнего долга негосударственного сектора: всего за 3 года (2005–2007 гг.) его величина выросла почти вчетверо (со 108 до 419 млрд долл.).

Таким образом, благоприятные внешние условия стимулировали текущий рост экономики и обеспечивали рост уровня жизни, однако создавали угрозы для долгосрочной макроэкономической стабильности. Эти риски реализовались в ходе международного финансового кризиса. В результате более чем втроекратного снижения цен на нефть в августе–декабре 2008 г. резко сократились доходы бюджета. Одновременно прекратился приток ино-

странного капитала и резко усилился отток российского (первый снизился во втором полугодии 2008 г. почти на 100 млрд долл., второй увеличился более чем на 60 млрд долл.). Резервы Банка России сократились с 596 млрд долл. в августе 2008 г. до 384 млрд долл. в апреле 2009 г. Отток капитала предопределил крушение фондового рынка, а сжатие спроса — резкое сокращение ВВП.

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

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

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

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

II. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА. ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И РАЗВИЛКИ

В последние годы бюджетная политика все в большей степени следовала моделям, характерным для стран с нересурсной экономикой. Между тем фактор ресурсной зависимости накладывает жесткие бюджетные ограничения: значительная роль нефтегазового сектора приводит к тому, что поступления в бюджет оказываются подвержены непредсказуемым колебаниям. В условиях ожидаемого исчерпания Резервного фонда это грозит резкими изменениями объема внешних и/или внутренних заимствований, взлетами и падениями процентных ставок и соответственно ускорением и торможением роста экономики.

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

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

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» реальным приоритетом расходов как для федерального бюджета, так и для бюджетной системы в целом являются расходы на национальную оборону и национальную безопасность. Объем расхо-

дов бюджетной системы по этим разделам увеличивается с 5,5% ВВП в 2011 г. до 6,7% ВВП к 2014 г. Уровень расходов на социальную политику, две трети которых являются обязательствами по выплате трудовых пенсий, в 2011 г. составит около 12% ВВП и в случае инерционного развития пенсионной системы будет постепенно нарастать.

Вместе с тем хронически недофинансированными остаются сферы человеческого капитала и инфраструктуры, что ограничивает возможности модернизации экономики и роста ее инвестиционной привлекательности. Это в свою очередь создает условия для сохранения и усиления существующих дисбалансов — сырьевой ориентации экспорта и чрезмерном потреблении в ущерб накоплению.

Таким образом, перед бюджетной политикой в среднесрочной перспективе стоят следующие вызовы, формирующие ограничения для маневра:

1. **Высокие риски сохранения дефицита федерального бюджета даже при высоких ценах на нефть и его финансирование за счет привлечения государственных займов в условиях недиверсифицированной экономики.**
Сохранение дефицита и его финансирование за счет государственных займов опасно с точки зрения рисков финансовой нестабильности и имеет явные негативные последствия для экономики, так как:
 - негативно влияет на инвестиционную привлекательность страны, ведет к удорожанию кредита (в виду рисков макроэкономической дестабилизации и угрозы дефолта);
 - большой внутренний долг ведет к вытеснению частных инвестиций и замене их государственными;
 - в условиях недостаточной диверсифицированности источников доходов создает риски, не сопоставимые с долговыми рисками развитых стран, имеющих принципиально иной уровень устойчивости;
 - еще более усиливает зависимость бюджета от внешних факторов, теперь не только в отношении прямых доходов, но и в отношении возможностей и стоимости привлечения средств на обслуживание долга.
2. **Невозможность существенного сокращения имеющихся социальных обязательств, а также перспектива роста расходов в связи**

с неблагоприятным демографическим трендом в условиях несбалансированности Пенсионного фонда.

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

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

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

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

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

нии – 3–4 п. п. ВВП, в сфере охраны окружающей среды – 0,5–1,0 п. п. ВВП.

В контексте этих вызовов и ограничений ключевые задачи в области бюджетной политики состоят в превращении бюджетного механизма в инструмент макроэкономической стабилизации и в максимальном использовании всех резервов, имеющихся в расходной части бюджета, для финансирования приоритетных расходов на развитие инфраструктуры и человеческого капитала. Для решения этих задач и обеспечения благоприятных макроэкономических условий для экономического роста бюджетная политика должна опираться на следующие базовые принципы:

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

III. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ (БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА)

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

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

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

Второй сценарий, компромиссный, обеспечивает сочетание дополнительных бюджетных расходов по приоритетным направлениям (на развитие инфраструктуры и человеческого капитала) с постепенным повышением сбалансированности бюджетной системы. При этом действуют бюджетные правила, регулирующие использование бюджетных доходов в рамках конъюнктурного «цикла» сырьевых цен. Объем государственного долга в этом сценарии к 2020 г. не превосходит 25% ВВП, что позволяет профинансировать приоритетные направления расходной части бюджета

и обеспечить финансовый сектор экономики и денежные власти безрисковыми активами с базовой процентной ставкой.

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

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

IV. СИСТЕМА ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР (БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА)

В рамках рекомендуемых сценариев предлагаются следующие меры в области бюджетной политики.

Новые бюджетные правила

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

Размер нефтегазового трансферта должен задаваться не как постоянно меняющаяся доля к ВВП страны, а определяться пороговым значением цены на нефть, установленным на основании объективной наблюдаемой исторической информации. Кроме того, необходимо учитывать и косвенный эффект от изменения цен на нефть на не-нефтегазовые доходы (через изменение темпов роста экономики, обменный курс, инфляцию и т. д.).

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

Создание Резервного фонда, выделение не-нефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта было первым шагом на пути противодействия внутренним циклическим и внешним конъюнктурным колебаниям. Как показал опыт 2008–2009 гг., в условиях ухудшения внешней конъюнктуры Резервный фонд вы-

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

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

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

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

Таким образом, предлагаемые бюджетные правила определяются набором следующих показателей:

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

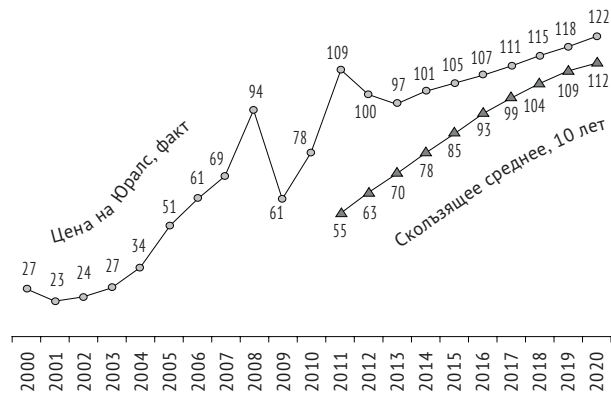


Рис. 1.

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

На рис. 1 представлена прогнозная динамика фактической и базовой цены на нефть на основании прогноза МЭР.

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

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

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

Чтобы избежать достаточно сложного перехода к базовой цене, связанного с резким и болезненным сокращением расхо-

дов, предлагается установить базовую цену на нефть для федерального бюджета уже в 2012 г. на уровне 105 долл. за баррель, в 2013 г.— 103 долл. за баррель, в 2014 г.— 97 долл. за баррель, в 2015 г.— 95 долл. за баррель.

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

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

Такой уровень государственного долга представляется безопасным с точки зрения долговой нагрузки на бюджет и экономику и уровня странового риска России при краткосрочных (до 1–2 лет) снижениях цен на нефть. Для минимизации валютных рисков предпочтительным представляется выпуск долговых обязательств исключительно в российской национальной валюте, хотя форма выпуска может быть различной: внутренние облигации федерального займа или рублевые евробонды.

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

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

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

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

В случае, если фактическая цена на нефть отличается от базовой, находится расчетное превышение (недобор) доходов, пропорциональное отклонению фактической цены от базовой.

Нормативная разность направляется в Резервный фонд (при относительно высокой цене на нефть) либо компенсируется из Резервного фонда (при относительно низкой цене на нефть).

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

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

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

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

Изменение структуры расходов бюджета

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

Целью предлагаемых мер является оптимизация структуры бюджетных расходов, позволяющая профинансировать дополнительные расходы, связанные с решением задач модернизации российской экономики и увеличения инвестиций в челове-

ский капитал, оставаясь при этом в рамках ограничений, установленных описанными выше бюджетными правилами.

Для осуществления структурного маневра, который позволит разрешить наиболее острые проблемы развития инфраструктуры и человеческого капитала (см. главы 8–11; 13; 15 и 17), одновременно повысив эффективность использования бюджетных ресурсов, в период до 2020 г. предлагается увеличить финансирование этих направлений на 4% ВВП.

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

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

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

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

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

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

Их источниками могут быть:

1. Увеличение налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог (в виде постепенного повышения акцизов на бензин и увеличения платы за парковку или за пробег автомобиля (см. главу 15). Этот вариант способствует формированию устойчивой базы для финансирования развития дорожной сети и поддержанию транспортной доступности в долгосрочном периоде.
2. Дальнейшее повышение акцизов на табачную продукцию, крепкий алкоголь и иные товары, наносящие вред здоровью (см. главу 13).
3. Увеличение масштабов приватизации с 0,5 до 0,7–1% ВВП в год, включая субфедеральный уровень.

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

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

Общий дефицит федерального бюджета достигнет максимума (1,3% ВВП) в 2013 г. и сократится к 2020 г. до 0,4% ВВП, при этом от 1/3 до половины данного дефицита будет покрыта за счет доходов от приватизации государственного имущества. Поскольку прогнозные цены на нефть выше базовых и фактический дефицит меньше структурного, часть доходов федерального бюджета направляется в Резервный фонд, который, тем не менее, не достигнет в 2020 г. нормативной величины в 6% ВВП (5,6% ВВП). Соответственно, возможность направить часть дополни-

тельных доходов в Фонд национального благосостояния появится уже после 2020 г.

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

V. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА. РАЗВИЛКИ И ВЫЗОВЫ

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

Ресурсно-зависимой экономике объективно трудно поддерживать одновременно низкую инфляцию и ограничения на обменный курс. Соответственно, одна из развилки состоит в том, принимаем ли мы в качестве приоритета снижение инфляции (т. е. стабильность цен в национальной валюте) или стабильность обменного курса (т. е. фактически цен в иностранной валюте). Представляется, что выбор должен быть сделан в пользу первого варианта.

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

- инфляция предопределяет выбор в пользу текущего потребления и низкую склонность к сбережениям (они обесцениваются), в результате образуется дефицит «длинных» денег в экономике, необходимых для крупных и долгосрочных инвестиций, и наоборот, возникает необходимость замещения

их краткосрочными заимствованиями, повышающими риски в условиях ресурсной экономики;

- инфляция снижает эффективность денежно-кредитной политики, лишая в условиях ресурсной экономики Центральный банк возможности регулировать спрос, снижает доверие к национальной валюте;
- инфляция предопределяет высокие риски при инвестиционном планировании (при высоких темпах инфляции велика вероятность ошибки при оценке как доходности проекта, так и реальной стоимости заемных средств), соответственно, снижает объем инвестиций и возможные темпы роста экономики;
- инфляция затрудняет преодоление бедности и усиливает расслоение населения по доходам (инфляция в большей степени негативно влияет на доходы малообеспеченных слоев населения), что ведет к росту социальной напряженности.

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

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

VI. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ (ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА)

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

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

Предпочтительный сценарий: денежные власти предпринимают активные действия (см. набор мер ниже) в быстром темпе: за 1,5–2 года — снижение инфляции ниже 5% в годовом исчислении. В последующем инфляция удерживается в диапазоне «средняя инфляция в ЕС +1,5–2 п. п.». Такой сценарий, безусловно, сопряжен с кратковременным ухудшением условий кредитования банками нефинансового сектора и, соответственно, замедлением темпов роста реального ВВП и инвестиций в основной капитал. Однако он позволяет уже к 2014–2015 гг. сформировать более благоприятные условия для экономического роста, чем в условиях следования инерционному сценарию.

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

Для сравнения, в инерционном сценарии данный уровень инфляции может быть достигнут только за пределами 2015 г.

Таблица 1

	2011	2012	2013	2014	2015
Инерционный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0
Темп роста М2 (% за год)	18,1	18,7	16,9	13,4	13,0
Курс рубля к доллару США (руб./долл.)	28,6	28,7	30,1	32,2	32,2
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	8,5	7,5	7,0	6,8	6,5
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,0	4,7	4,3	4,1
Предпочтительный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	5,5	5,0	4,5	4,0
Темп роста М2 (% за год)	16,0	13,5	9,8	9,5	10,3
Курс рубля к доллару США (руб./долл.)	28,6	28,2	28,4	29,3	30,0
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	9,0	8,2	6,5	5,5	4,9
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,7	5,4	4,7	4,1

При этом ставки по кредитам сохраняются в диапазоне 6,5–8,5%, а по депозитам — упадут ниже уровня инфляции (4–4,5%). Высокие кредитные ставки и дестимулирующий эффект отрицательной доходности депозитов будут поддерживать хронический недостаток внутренних инвестиций.

VII. СИСТЕМА ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР (ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА)

В отношении денежно-кредитной политики и снижения инфляции в рамках предпочтительного сценария предлагаются следующие меры.

1. Применение в политике ЦБ элементов модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (в 2012–2014 гг.):
 - обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целе-

вых (плановых) интервенций при внутрисуточных колебаниях курса рубля);

- до полного перехода к режиму инфляционного таргетирования — сохранение в качестве операционной цели номинального курса рубля к бивалютной корзине; проведение валютных интервенций не только для сглаживания дневных и внутрисуточных колебаний, но и вблизи границ достаточно широкого коридора;
 - расширение рефинансирования коммерческих банков за счет операций с ценными бумагами;
 - повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.
2. Ограничение денежного предложения до момента снижения инфляции до уровня не выше 5% в годовом исчислении:
 - поддержание ставки рефинансирования ЦБ не менее чем на 1 п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении;
 - повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО;
 - ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).
 3. Институциональные меры, способствующие политике снижения инфляции:
 - демополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
 - проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов — ограничение их уровнем целевой инфляции на очередной календарный год.
 4. Переход ЦБ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (с 2015 г.):
 - установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем на 1,5–2 п. п. прогнозный (целевой) уровень инфляции ЕЦБ, что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.);
 - использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (заяв,

покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов;

- максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют;
- дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля); отказ от установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния);
- дискреционное установление Правительством РФ предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.

Комплекс мер по снижению инфляции

Применение данного комплекса мер позволит (помимо снижения инфляции до конца 2013 г. до уровня не выше 5% в годовом исчислении):

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

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

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

Наиболее серьезными выглядят два негативных сопутствующих эффекта:

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

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

Инерционный сценарий предопределяет более высокие темпы роста в краткосрочной перспективе и хроническую нехватку внутренних инвестиций в 2013–2020 гг. Пример антиинфляционной политики Р. Рейгана и ФРС (П. Волкер) в начале 1980-х гг.

Таблица 2

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ставка по федеральным фондам (% годовых)	16,4	12,3	9,1	10,2	8,1	6,8	6,7	7,6
ИПЦ (% в год)	10,3	6,1	3,2	4,3	3,6	1,9	3,7	4,0
Прирост ВВП (% в год)	2,5	-1,9	4,5	7,2	4,1	3,5	3,2	4,1
Дефицит бюджета (% ВВП)	1,9	3,9	5,9	4,7	5,0	4,9	3,1	3,0

показывает, что продолжительность периода замедления роста при активной и последовательной антиинфляционной политике не превышает 1–1,5 лет.

Сценарий отмены экспортных пошлин

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

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

Таблица 3

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

Сценарий отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты

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

- выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты;
- институциональные преобразования и создание системы ценовых стимулов к качественной модернизации экономики, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного влияния на окружающую среду.

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

Безналоговые цены на бензин и другие нефтепродукты в России находятся примерно на уровне 60% от безналоговых цен на российский бензин в Европе. Однако после включения налогов, затрат на распространение внутри страны и маржи в торгов-

ле конечные цены на бензин для промышленных потребителей, по нашим оценкам, находятся на уровне 80% от европейских, а для населения — на уровне 95% от европейских.

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

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

Преобразования, нацеленные на выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, могут быть структурированы в следующие этапы.

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

работке, с одной стороны, возникают дополнительные доходы с внешнего рынка за счет отмены пошлины (потери бюджета — 1,4 п. п. ВВП) и с внутреннего рынка за счет роста цен. С другой стороны, возникают потери за счет роста цены входящей нефти.

На втором этапе проводится изъятие из нефтедобычи дополнительных доходов через НДС, без изменения стимулов к добыче нефти. На внешнем рынке повышение НДС компенсирует экспортную пошлину, обеспечивая бюджетную нейтральность (+3,8 п. п. ВВП в бюджет), а на внутреннем рынке повышение НДС изымает у нефтедобычи ресурсную ренту, которая ранее через пониженные цены напрямую шла потребителям нефти (+4,3 п. п. ВВП).

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

- а) на компенсацию выпадающих доходов от экспортной пошлины на нефтепродукты (1,4 п. п. ВВП, см. блок 1);
- б) на компенсацию потерь потребителям энергоресурсов и населению вследствие повышения цен — путем снижения налогов, трансфертами, через снижение акцизов;
- в) на покрытие текущих расходов бюджетов (государственные функции, развитие социальной сферы);
- г) на инвестиции в экономику страны (стимулирование инноваций, инвестиции в инфраструктуру, инвестиции в фундаментальную науку и социальную сферу);
- д) на создание финансовых резервов (Резервный фонд).

Рассматриваются три сценария возможного влияния описанных преобразований на российскую экономику.

Сценарий 1. Отмена экспортных пошлин, закрытый внутренний рынок нефтепродуктов при отсутствии модернизации нефтепереработки и низкой конкуренции, снижение акцизов на нефтепродукты для компенсации роста цен

Предпосылки.

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

2. Низкая скорость институциональных преобразований в отрасли.
3. Отсутствие модернизации допуска иностранных производителей нефтепродуктов на отечественный рынок.

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

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

Сценарий 2. Отмена экспортных пошлин, постепенное открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, усиление конкуренции на рынке нефтепродуктов и постепенная модернизация нефтепереработки

В рамках второго сценария сделаны такие же стратегические предпосылки, что и в сценарии 1, за исключением качественных институциональных преобразований в отрасли, обеспечивающих:

- 1) большую конкуренцию между ВИНКами в секторе оптовой и розничной торговли внутри страны;
- 2) частичную конкуренцию отечественных ВИНКов с иностранными поставщиками нефтепродуктов (снижение до нуля импортной пошлины на нефтепродукты), которые, тем не менее, испытывают ограничения в поставках нефтепродуктов на внутренний российский рынок;

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

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

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

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

Сценарий 3. Отмена экспортных пошлин, открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, конкурентная среда на рынке нефтепродуктов, модернизация нефтепереработки

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

Механизм формирования внутренней безналоговой и внутренней конечной цены существенно различается по сравнению

с первыми двумя сценариями. Цены на нефтепродукты формируются рыночными механизмами, отечественные ВИНКи в наименьшей степени могут использовать свою рыночную власть на внутреннем рынке.

В силу того, что на отечественный рынок приходят иностранные компании, которые работают как с промышленными предприятиями, так и в рознице на уровне минимальной маржи, отечественные ВИНКи вынуждены устанавливать в опте и рознице такие же цены, как и у иностранных компаний, запредельная торговая надбавка на внутреннем рынке существенно снижается.

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

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

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

В сфере институциональных преобразований необходимо отметить развитие равноправной конкуренции как между ВИНКами, так и с иностранными игроками, развитие региональных бирж нефтепродуктов, повышение открытости и про-

зрачности работы отрасли, информационное обеспечение всех заинтересованных участников рынка достоверной и своевременной информацией.

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

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

Исходя из модельных расчетов, повышение внутренних цен на нефть темпами ниже 10% в год (рост цены нефтепродуктов для промышленных потребителей ниже 2,2% в год) не приводит к сокращению выпуска ни в одном секторе экономики. Таким образом, пороговое значение безболезненного проведения реформ составляет около 12 лет. Однако в этом варианте (исходя из чисто экономических, не политических, соображений) достаточно велики потери общественного благосостояния за 12 лет от продолжения субсидирования неэффективности нашей экономики.

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

срока до четырех лет совокупное падение ВВП оценивается ежегодно на уровне 1% в первые годы и 3% в последующие.

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

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

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

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

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

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

Модернизация и структурная перестройка российской экономики в средне- и долгосрочном периоде тесно связаны с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, принадлежащих государству. Консервация заниженных внутренних цен на углеводороды за новейшую историю России не привела к качественной модернизации и повышению конкурентоспособности отечественной экономики. Российская нефтепереработка в мировых ценах уже более 20 лет создает отрицательную добавленную стоимость.

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

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

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

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

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

VIII. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ И ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

I. Бюджетная политика

1. Принятие нового бюджетного правила, состоящего из таких компонент, как:
 - а) расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть;
 - б) финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величины чистых заимствований и предельного размера государственного долга;
 - в) конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема), снижение чистых заимствований (по усмотрению Правительства РФ) и пополнение Фонда национального благосостояния;

- г) в случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.
2. Обеспечение устойчивости федерального бюджета РФ.
 - 2.1. Источники финансирования дефицита бюджета:
 - а) осуществление государственных заимствований РФ преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск;
 - б) реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях в соответствии с материалами профильной экспертной группы.
 - 2.2. Доходная часть бюджета: реализация мер налоговой политики в соответствии с материалами профильной экспертной группы.
 - 2.3. Расходы бюджета:
 - а) общегосударственные вопросы (кроме обслуживания госдолга): сокращение численности государственных служащих менее чем на 1/3 (с распределением не более 50% экономии на заработную плату оставшихся), индексация заработной платы государственных служащих ниже темпов инфляции, ревизия и повышение эффективности прочих направлений общегосударственных вопросов при неувеличении их номинальных объемов;
 - б) национальная оборона: недопущение роста расходов по данной статье в озвученных, но не включенных в бюджет объемах (до 2,5–3% ВВП ежегодно), сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу;
 - в) национальная безопасность: недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу;
 - г) национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство: отказ от большинства прямых субсидий экономике, пересмотр ФЦП, сокращение прямых бюджетных субсидий и расходов на ЖКХ, увеличение расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь — на дорожное строительство

- в соответствии с предложениями профильной экспертной группы — до 2% ВВП);
- д) охрана окружающей среды: увеличение бюджетных расходов на 0,1% ВВП (до 0,2% ВВП);
 - е) образование, культура, кинематография и СМИ: повышение расходов на образование в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, реструктуризация прямых бюджетных расходов на культуру, кинематографию и СМИ;
 - ж) здравоохранение и спорт: повышение расходов на здравоохранение в соответствии с предложениями профильной экспертной группы;
 - з) социальная политика, в том числе расходы Пенсионного фонда РФ и других внебюджетных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными экспертными группами («Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и преодоление бедности»);
 - и) межбюджетные трансферты: изменение структуры, консолидация межбюджетных трансфертов в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, пересмотр правил выравнивания доходов региональных бюджетов, рост трансфертов регионам в связи с увеличением расходов на образование и здравоохранение.

II. Денежно-кредитная политика

1. Переход ЦБ РФ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.
2. Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутридневных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора.
3. Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ — не менее чем на один п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении, повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО.
4. Ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).

5. Институциональные меры:
 - а) демонополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
 - б) проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов (ограничение предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год).
6. Установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем прогнозный (целевой) уровень инфляции Европейского центрального банка более чем на 1,5–2 п. п., что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.).
7. Использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (заклад, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов.
8. Максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют. Дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля). Отказ от установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).
9. Дискреционное установление Правительством Российской Федерации предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.
10. Повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.

Таблица 4. Параметры бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы , в том числе	39,5	38,1	37,7	37,2	37,0	37,0	36,8	36,6	36,4	36,5
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Налог на прибыль	6,3	6,3	6,5	6,3	6,3	6,1	6,2	6,3	6,1	6
НДФЛ	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4	3,9	4,0
Страховые взносы	6,4	5,7	5,8	5,9	5,9	6	6	6,1	6,1	6,2
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Акцизы	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Налоги на имущество	0,9	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Таможенные пошлины	8,3	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,3	5,9	5,9	5,9
Прочие доходы	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Расходы , в том числе	37,7	38,0	38,1	37,9	37,6	37,3	37,2	37,1	36,5	35,9
Общегосударственные вопросы	2,8	2,65	2,5	2,5	2,2	2	1,8	1,7	1,6	1,5
Национальная оборона	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Национальная безопасность	2,7	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Национальная экономика, в т.ч.	5,7	5,8	5,9	6,0	5,9	5,7	5,6	5,2	4,9	4,6
дорожное хозяйство	1,3	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
сельское хозяйство и рыболов- ство	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
связь и информатика	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
нац. экономика, кроме дорож- ного х-ва, с/х-ва, связи и ин- форматики	3,8	3,6	3,4	3,2	2,9	2,5	2,2	1,6	1,3	1,0
Жилищно-коммунальное хозяй- ство	2,3	2,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	0,9
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Образование	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,5	4,8	5,3	5,3	5,3
Культура, кинематография	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
СМИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Здравоохранение	3,2	3,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Физкультура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Социальная политика, в т.ч.	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
суммарные расходы на трудо- вые пенсии (без соц. пенсий и компенсаций из бюджета)	8,1	7,9	7,6	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6	7,5	7,5
социальная политика, кроме расходов на трудовые пенсии	3,9	4,1	4,4	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5
Обслуживание госдолга	0,9	1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
Дефицит/профицит	1,8	0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	0,6
Поступления от приватизации	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста

Таблица 5. Параметры федерального бюджета, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы , в том числе	21,1	20,1	19,5	18,9	18,4	18,2	17,9	17,4	17,4	17,4
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
внутренний	3,3	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
на импорт	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7
Налог на прибыль	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
на нефть	3,1	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	2,1
на газ	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Акцизы	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Вывозные пошлины	6,8	6,3	5,9	5,6	5,2	5,0	4,8	4,4	4,4	4,4
нефть	4,2	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
нефтепродукты	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0
газ	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
Ввозные пошлины	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Прочие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Расходы	20,6	21,5	21,2	20,1	19,7	19,4	19,1	18,7	18,4	17,8
Дефицит/профицит	0,5	-1,4	-1,7	-1,2	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,0	-0,4
Поступления от приватизации	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Государственный долг РФ	11,2	12,4	13,8	14,7	15,8	17,6	19,1	20,5	21,9	22,6
Доходы при базовой цене (оценка)	–	21,8	21,5	20,6	19,4	17,5	17,5	17,1	16,9	17,0
Структурный дефицит	–	0,0	0,0	0,0	0,3	1,9	1,6	1,6	1,5	0,8
Резервный фонд	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	3,3	4,0	4,5	5,1	5,6
Фонд национального благосостояния	5,2	4,8	4,4	4,0	3,0	2,8	2,7	2,9	2,8	2,7

Глава 5.

Налоговая политика

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Сочетание высокого уровня текущих расходов и высокой зависимости доходов от конъюнктуры мировых рынков сырья задает рамки низкой маневренности налоговой системы.
- Специфическими факторами риска в среднесрочной перспективе являются также одновременное снижение объема рентных поступлений и рост бюджетной нагрузки в связи со старением населения.
- Достижение бюджетной сбалансированности за счет повышения ставок налогов окажет негативное влияние на экономический рост. Для повышения эффективности налоговой системы и достижения наименьшего негативного эффекта для развития экономики следует сокращать налоговую нагрузку на труд и капитал, увеличивая налоговую нагрузку на потребление (акцизы на табак и алкоголь, налог на недвижимость). Кроме того, существуют значительные резервы увеличения поступлений за счет более полного изъятия сырьевой ренты.
- Предпочтительным выглядит выбор в пользу повышения нейтральности налоговой системы. Вместе с тем следует сохранить специальные налоговые режимы для малого бизнеса, а также повысить дифференциацию налоговых изъятий для стимулирования развития нефте- и газо-добычи на месторождениях с различным уровнем затрат.
- Следует усилить роль таможенно-тарифного регулирования как инструмента торговой и промышленной политики.
- Необходимо радикальное упрощение и улучшение налогового и таможенного администрирования.

1. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ, ПРОБЛЕМЫ, РИСКИ И ВЫЗОВЫ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ

Налоговая система формирует базу государственных расходов и в то же время — систему сигналов экономическим агентам, оказывающих значительное влияние на их экономическую активность и в конечном счете — на темпы и качество экономического роста. Таким образом, оптимум налоговой политики — такой уровень и конфигурация налогового бремени, которые позволяют поддерживать стабильность государственных финансов и вместе с тем оказывают наименьшее негативное влияние на экономический рост.

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

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

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

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

Структура российской экономики (в отраслях ТЭКа производится до 9% ВВП) и сырьевая ориентированность экспорта (2/3 экспорта приходится на отрасли ТЭКа) предопределяет то, что доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета в 2011 г. составила 49,6%. При этом необходимо учитывать, что, согласно методике Минфина России, только два налога формируют нефтегазовые доходы бюджета: НДС и экспортные пошлины, тогда как на практике поступления иных налогов также зависят от цен на углеводородное сырье. Одной из задач налоговой системы в этих условиях является снижение рисков для доходной части бюджета в связи с возможными конъюнктурными колебаниями.

Кроме описанного выше системного фактора риска, связанного с зависимостью от конъюнктуры цен, в ближайшее десятилетие налоговая система России столкнется с масштабными вызовами, которые обусловлены необходимостью адаптации к процессу старения населения и предстоящему автономному падению доходов бюджета в связи с удорожанием добычи нефти и газа на новых месторождениях, которое может составить до 2,5% ВВП.

В последние годы уровень расходов бюджета увеличивался. При сохранении тенденции к увеличению обязательств в сфере пенсионного обеспечения и национальной обороны может возникнуть необходимость увеличения налоговой нагрузки, что негативно скажется на перспективах экономического роста.

Ответом на указанные выше вызовы должно стать ограничение роста и снижение расходов бюджета (см. главу 4 «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»), что позволило бы стабилизировать налоговую систему и способствовало бы решению задачи увеличения темпов роста экономики. Однако принятый в настоящее время уровень расходных обязательств по многим причинам не будет, скорее всего, существенно снижен в ближайшие годы. Кроме того, существует риск введения дополнительных налоговых льгот, мотивированных задачами модернизации,

что, по сути, означает дополнительные расходы бюджета в виде недополученных налогов.

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

Налоговое администрирование является одним из значимых факторов, оказывающих влияние на деловую активность и экономический рост. За последние годы достигнуты определенные результаты по повышению качества налогового администрирования, вместе с тем работу в этом направлении следует продолжать.

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

- 1) высокая зависимость бюджетных доходов от текущей конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей, угроза несбалансированности расходной и доходной части бюджета в случае колебаний цен снижает гибкость налоговой системы;
- 2) высокий уровень бюджетных расходов, угроза дальнейшего их роста в краткосрочной перспективе, не позволяющая снижать налоговое бремя и создающая давление в пользу их повышения;
- 3) рост социальных обязательств в связи с неблагоприятным демографическим трендом и несбалансированностью пенсионной системы;
- 4) неравномерное распределение налоговой базы и налоговых доходов по территориям;
- 5) недостатки налогового администрирования, использование его в целях коррупции и в качестве инструмента конкурентного и политического давления, в результате, система налогового администрирования оказывается не нейтральной к экономическим агентам, что негативно сказывается на качестве делового климата.

2. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Нами рассматриваются два основных сценария в области бюджетной и налоговой политики: *негативный* и *базовый*. *Негативный сценарий* предполагает необходимость повышения налоговой нагрузки на экономику в связи с задачей балансирования бюджета. При реализации данного сценария меры налоговой политики будут направлены на решение проблемы финансирования растущих расходов бюджета. При сохранении существующей структуры налоговой системы будет происходить повышение ставок тех или иных налогов, в том числе возврат с 2014 г. к ставке страховых взносов 34%, а также несистематическая (разовая) инвентаризация и оптимизация предоставления налоговых льгот. Этот сценарий оценивается в целом как негативный в отношении его вероятного влияния на экономический рост.

Базовый сценарий предполагает повышение предсказуемости и стабильности налоговой системы за счет мер, отвечающих на указанные выше вызовы, что способно оказать положительное влияние на инвестиционный климат и экономическое развитие. Кроме того, предполагается движение в направлении децентрализации налоговых поступлений.

Условием реализации данного сценария является изменение структуры расходов бюджета (см. главу 4 «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»), проведение системной пенсионной реформы (см. главу 6 «Реформа пенсионной системы»), комплексное решение задач, связанных с улучшением качественных характеристик налоговой системы, включая простоту администрирования и исполнения налогового законодательства.

В качестве еще одного сценария развития налоговой системы рассматривается также *сценарий ее реформирования на основе отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты*. Отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты повлечет комплексную перестройку налоговой системы с ростом НДС и возможным снижением ставок прямых налогов (подробнее см. ниже).

В целом снижение общего уровня налоговой нагрузки на российскую экономику представляется возможным только при реализации мер, которые выходят за рамки собственно налоговой

политики. Это прежде всего снижение уровня бюджетных расходов и бюджетных обязательств, а также принятие жесткого бюджетного правила, ограничивающего финансирование расходов за счет рентных поступлений от торговли энергоносителями.

Однако, поскольку соответствующие меры требуют выполнения ряда (в том числе институциональных) условий, сценарии, предполагающие, соответственно, отмену экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и снижение общего уровня налоговой нагрузки на российскую экономику, не рассматриваются в качестве основных. Вместе с тем необходимость обеспечения конкурентоспособности российской юрисдикции в рамках интеграционных процессов на территории СНГ, возможно, заставит вернуться к этому вопросу в обозримом будущем.

3. ЦЕЛИ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕРЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Можно обозначить следующие цели реформирования российской налоговой системы:

1. Сбалансированность бюджета.
2. Повышение справедливости и эффективности, стимулирующей роли налогообложения.
3. Развитие фискального федерализма.
4. Совершенствование налогового и таможенного администрирования.
5. Совершенствование таможенно-тарифного регулирования.

В связи с этим целесообразно реализовать следующие меры в области налоговой политики.

Цель 1. Сбалансированность бюджета

С учетом предстоящего в ближайшие годы автономного падения доходов бюджета в связи со снижением доли нефте- и газодобычи (2,5% ВВП) и целесообразностью увеличения расходов на образование, здравоохранение и инфраструктуру (4% ВВП), запланированное сокращение расходов на оборону, правоохранительную деятельность и субсидии экономике (2% ВВП) мо-

жет оказаться недостаточным для достижения безопасного уровня бюджетной сбалансированности. Вместе с тем выбор в пользу повышения налогов (например, увеличения ставки НДС до 20% или увеличения ставки налога на доходы физических лиц до 15–17% с сохранением плоской шкалы) окажет негативное влияние на экономическое развитие: снизит доверие инвесторов и экономических агентов к политике правительства; кроме того, возможно сокращение темпов экономического роста и/или уход в тень, что приведет к сокращению налоговой базы и тем самым ограничит фискальный эффект данной меры.

Если балансирование бюджета позволит снизить налоги, целесообразны следующие решения:

- а) снижение тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование работников (базовая ставка ниже 26%);
- б) снижение ставки налога на прибыль организаций (до 16%).

Цель 2. Повышение справедливости и эффективности, стимулирующей роли налогообложения

Для достижения эффективности выполнения налоговой системой фискальной, регулирующей и стимулирующей функций она должна отвечать следующим основным принципам:

- процедуры уплаты налогов должны быть простыми, понятными и удобными для налогоплательщиков и налоговых органов;
- налоговое законодательство должно быть стабильным и предсказуемым. Это касается в первую очередь таких элементов, как ставки налогов, объекты налогообложения. Налоговые ставки должны быть либо зафиксированы на достаточно длительный период, либо об их повышении должно анонсироваться заблаговременно. Кардинальные изменения налоговой системы должны обсуждаться не только в органах власти, но и с привлечением общественных организаций, граждан, представителей бизнес-сообщества;
- налоговая система должна мотивировать добросовестных налогоплательщиков к добровольному исполнению своих обязательств и исключать возможность применения схем укло-

нения от уплаты налогов. Наличие санкции и ее величина здесь не имеют решающего значения — важно устранить сами предпосылки и инструменты преступной минимизации налогов. Должны быть четко определены критерии «должной осмотрительности при заключении сделок», наличия «деловой цели», соблюдение которых позволяют налогоплательщику при ведении предпринимательской деятельности быть уверенным в своих налоговых обязательствах;

- налоговое администрирование не должно быть обременительным ни для налогоплательщиков, ни для фискальных органов. Это в первую очередь достигается за счет перевода взаимодействия как налогоплательщиков друг с другом, так и с налоговыми органами в электронную форму, что сократит расходы бизнеса и возможности для коррупции.

С целью повышения справедливости и эффективности стимулирующей роли налогообложения должны быть приняты следующие меры.

1. Реформирование налогообложения нефтяного сектора.

Налоговая политика по отношению к нефтяному сектору экономики должна учитывать объективное ухудшение условий добычи. Новые нефтяные месторождения, как правило, характеризуются более сложными горно-геологическими и географическими условиями, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Освоение таких месторождений при действующей системе налогообложения во многих случаях экономически неэффективно. Основными направлениями реформирования системы налогообложения нефтяной отрасли, ее адаптации к ухудшению условий развития должны стать совершенствование налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), реформа вывозных таможенных пошлин и введение налога на дополнительный доход (НДД).

- а) Совершенствование налога на добычу полезных ископаемых. Объективное ухудшение условий развития нефтяной отрасли требует дифференциации налоговой нагрузки на добычу нефти с учетом экономической эффективности разработки месторождений за счет снижения ставки НДПИ для отдельных регионов (неосвоенные регионы с отсутствующей ин-

фраструктурой), континентального шельфа и отдельных категорий месторождений (мелкие и выработанные месторождения), которые характеризуются повышенными затратами на разработку. Следует также рассмотреть вопрос о возможности перехода к адвалорному НДПИ (роялти), налоговой базой которого является стоимость нефти в пункте ее добычи (цена реализации нефти за вычетом транспортных расходов по ее доставке). Это позволяет учесть при налогообложении различия в транспортных затратах, обусловленные географическим положением. Для сохранения прогрессивности налоговой системы в случае перехода к адвалорному НДПИ следует установить прогрессивную зависимость ставки налога от мировой цены на нефть.

б) Реформа вывозных таможенных пошлин.

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

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

Основная проблема такой реформы заключается в том, что неизбежный при отмене экспортных пошлин рост внутренних цен на нефтепродукты может негативно отразиться на экономическом росте, привести к снижению конкуренто-

способности отдельных секторов и повышению социальной напряженности. Для нефтеперерабатывающей промышленности, характеризующейся чрезвычайно низким технологическим уровнем, негативный эффект отмены экспортных пошлин заключается в том, что при росте внутренней цены на нефть до уровня «мировая цена минус затраты на транспортировку на экспорт» не обеспечивается приемлемая экономическая эффективность подотрасли.

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

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

- темпы снижения и сроки полной отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты;
- соотношение ставок экспортных пошлин на нефть и продукты переработки в течение переходного периода;

- проведение институциональных преобразований в отрасли, способствующих повышению конкуренции на внутреннем рынке нефтепродуктов;
- уровень снижения налоговой нагрузки на потребителей нефтепродуктов.

в) Введение налога на дополнительный доход.

Ухудшение условий добычи нефти требует применения более гибких инструментов налогообложения. В развитых странах в качестве такого инструмента применяется налогообложение дополнительного (чистого) дохода. Оно обеспечивает автоматическое приведение налоговой нагрузки в соответствие с конкретными условиями добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход (как при применении НДС и экспортной пошлины), но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. В результате не возникает экономических препятствий для освоения нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку.

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

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

По сравнению с режимом НДС налогообложение дополнительного дохода является существенно более сложным с точ-

ки зрения налогового администрирования. Такая налоговая система создает потенциальные возможности и определенные стимулы к занижению производителями своих налоговых обязательств, что может привести к относительному уменьшению доходов государственного бюджета. Необходимыми условиями эффективного применения специального налога на доход в нефтяной отрасли являются использование для целей исчисления налога рыночных цен на нефть и организация эффективного контроля затрат налогоплательщиков. В ходе подготовки введения НДС должны быть также решены следующие вопросы:

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

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

2. Реформирование налогообложения газового сектора.

а) Существуют предпосылки для увеличения налоговой нагрузки на газовый сектор. Такое увеличение может быть произведено путем повышения ставки НДПИ при добыче природного газа. В условиях значительного роста цен на газ на внутреннем рынке, на котором реализуется более 70% добываемого газа, целесообразна индексация ставки НДПИ в соответствии с ростом цены на внутреннем рынке. Это обеспечит сохранение относительного (в процентах к цене) уровня налоговой

нагрузки на добычу газа и соответствующее увеличение налоговых поступлений.

б) Целесообразно также обеспечить прогрессивность ставки НДПИ на газ. В этих целях для индексации ставки НДПИ может быть использована специальная формула, обеспечивающая повышение ставки налога с ростом внутренней цены на газ как в абсолютном, так и в относительном выражении (в процентах к цене).

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

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

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

- новые месторождения, разработка которых предусмотрена Энергетической стратегией и другими перспективными документами, но которые при действующей налоговой системе не могут быть вовлечены в освоение;
 - разрабатываемые месторождения, продолжение добычи газа на которых при действующей налоговой системе будет нерентабельно (прежде всего, выработанные месторождения, обладающие ресурсами низконапорного газа).
- В целях дифференциации ставки НДПИ на газ целесообразна реализация следующих мер:
- установление территориальных понижающих коэффициентов к ставке НДПИ на газ для новых месторождений, распо-

- ложенных на севере Западной Сибири, в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке и на континентальном шельфе;
- установление понижающего коэффициента к ставке НДС на газ, добываемый на газовых месторождениях с выработанностью запасов более 80%.
- г) На новых газовых месторождениях целесообразно введение налога на дополнительный доход, который обеспечит автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий разработки месторождений.
3. В перспективе также может быть рассмотрен вопрос о введении прогрессивного налогообложения в других отраслях сырьевого сектора (уголь, калий, металлы и др.).
4. Может быть рассмотрен вопрос о переходе к единой ставке НДС на уровне его текущей базовой ставки (18%), т.е. отмена льготной ставки 10%. Вместе с тем отмена льготной ставки НДС повлечет необходимость разработки и внедрения компенсирующих механизмов, поскольку льготная ставка налога в основном применяется для социально значимых товаров.
5. Независимо от сценариев реформирования пенсионной системы должны быть поставлены вопросы о целесообразности возврата к единому социальному налогу и передаче администрирования соответствующих платежей налоговым органам. Принятое решение о замене единого социального налога страховыми взносами и изменении их шкалы в пользу более регрессивной, а также об увеличении ставки с 1 января 2011 г. не обеспечивает долгосрочную сбалансированность пенсионной системы, но в то же время резко увеличивает налоговую нагрузку и усложняет налоговое администрирование. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики налоговая нагрузка на труд и капитал снижается, а на потребление — увеличивается.
- В этой связи в числе приоритетов налоговой политики должно быть установлено неувеличение тарифов страховых взносов в 2014 г. Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о снижении тарифов страховых взносов после 2015 г. до 26% до некоторого порогового значения годового дохода, опреде-

ляемого исходя из задачи минимизации бюджетных потерь (около 1,2 млн руб.), с сохранением ставки 5–10% свыше данного порогового значения.

6. Целесообразно сохранить плоскую шкалу налога на доходы физических лиц, при этом разумной мерой по увеличению прогрессивности налогообложения является увеличение необлагаемого минимума (стандартного налогового вычета) до уровня, сопоставимого с МРОТ (с 1 июня 2011 г. — 4611 руб.).
- Вариант, предполагающий отказ от необлагаемого минимума в пользу предоставления повышенных стандартных вычетов налогоплательщикам на второго и последующих детей, делает налоговую систему менее нейтральной.
7. Как показывает мировой опыт, повышение налогов на потребление при одновременном снижении налоговой нагрузки на труд и капитал позволяет повысить конкурентоспособность экономики. Среди налогов на потребление, ставки которых целесообразно увеличить, следует назвать акцизы на табак и алкоголь.
- Ставки акцизов на алкогольную и табачную продукцию целесообразно индексировать опережающими темпами по сравнению с другими подакцизными товарами. Величина акциза на указанные виды подакцизных товаров должна со временем приблизиться к среднеевропейскому уровню. Предложение ускоренно повышать акцизы на алкоголь и табак способствует также реализации системы мер по охране здоровья населения (см. главу 13 «Политика охраны здоровья»).
- Следует отметить, что увеличение акцизов на алкогольную продукцию может рассматриваться как мера, способствующая увеличению доходов региональных бюджетов.
- При этом радикальное повышение акцизов на табачные изделия и алкоголь должно сопровождаться принятием ряда сопутствующих решений, препятствующих распространению контрабандной и контрафактной продукции на внутреннем рынке, в частности — направленных на усиление контроля за розничными продажами без уплаты акциза на территории Российской Федерации и усиление ответственности за это.

8. Следует оптимизировать предоставление налоговых льгот. Существующее определение данного элемента в первой части Налогового кодекса Российской Федерации и отсутствие четкой корреспонденции данному определению норм специальных глав кодекса, регламентирующих порядок исчисления конкретных налогов, создает правовую неопределенность перечня льгот по каждому налогу и приводит к различиям в его толковании.
- Кроме того, налоговые льготы должны иметь определенность по субъективному и объективному составам и в механизмах применения для исключения возможности злоупотребления и одновременно нивелирования рисков для лиц, их использующих.
- Представляется целесообразным вернуться к принципу «широкая налоговая база — низкая налоговая ставка», который выступал одним из основных при принятии Налогового кодекса.
- а) Следует, прежде всего, отказаться от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния, а также согласовывать введение налоговых льгот с бюджетными проектировками, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе. Кроме того, элементом налоговой политики должно стать регулярное проведение анализа ранее установленных льгот, оценка эффективности их действия, что позволит принимать решения об их продлении или отмене.
- б) Целесообразно введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов бюджета.
- в) Стимулирующие меры могут не иметь характера налоговых расходов (например, нулевая ставка НДС при экспорте), а представлять собой элементы структуры налоговой системы. В части стимулирующих мер, не являющихся, по сути, налоговыми льготами, следует предоставить право применять нулевую ставку налога на прибыль некоммерческим организациям (включая бюджетные), осуществляющим деятельность во всех социально значимых областях, а не только в сфере образования и здравоохранения (в том числе — научным организациям).
- г) Целесообразно перейти от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки в части

специальных налоговых режимов, применяемых для малого бизнеса, с целью развития конкуренции, упрощения учета доходов и расходов для целей налогообложения и сокращения возможностей для налоговой оптимизации и уклонения. А вмененное налогообложение применять исключительно для микропредприятий (с 1–5 наемными работниками), оказывающих услуги населению. Применение налога на реальные денежные потоки должно сопровождаться адекватными правилами идентификации налогоплательщиков, учитывающими их возможную аффилированность.

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

9. Актуальным направлением является совершенствование налогообложения операций с финансовыми инструментами. Развитие финансовых рынков и расширение многообразия финансовых инструментов требуют закрепления в налоговом законодательстве правил налогообложения доходов от соответствующих операций (в частности, с депозитарными расписками и встроенными деривативами). Для эффективного налогообложения доходов при совершении таких операций необходимо рассмотреть возможности заимствования подходов к расчету финансового результата из международной практики финансового учета, включая расширение применения принципа приоритета экономического содержания над юридической формой. При этом следует учитывать, что данный подход несет дополнительные риски в сфере налогового администрирования, поскольку предполагает расширение использования оценочных суждений в налоговых правоотношениях.
10. Целесообразно усилить экологическую направленность налоговой системы.
- Следует модернизировать систему существующих нормативов воздействия на окружающую среду (предельно допустимые концентрации (ПДК), предельно допустимые выбросы (ПДВ), временно согласованные выбросы (ВСВ)). Разрешения на выбросы должны выдаваться предприятиям на основе

установленных нормативов воздействия. Плата за них должна быть дополнена штрафными платежами за превышение установленных выбросов. Аналогичные меры целесообразно применять к регулированию сбросов в водоемы и размещению вредных отходов.

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

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

В среднесрочной перспективе может быть рассмотрен вопрос о введении налога на углерод. Данный налог целесообразно начислять на тонну производимого топлива, применяя расчетные коэффициенты выбросов CO_2 в зависимости от типа и класса топлива. С одной стороны, введение такого налога приводит к росту издержек в экономике в долгосрочном периоде (по сравнению с запретительными штрафами), с другой — введение налога на углерод позволит бороться с парниковым эффектом и выбросами вредных веществ, которые коррелируют с выбросами CO_2 .

Цель 3. Развитие фискального федерализма

В части налоговой политики развитие фискального федерализма требует принятия мер, направленных на увеличение источников налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты. В то же время решение данной проблемы затрундится

крайне неравномерным распределением налоговой базы и налоговых доходов по регионам.

Основными мерами для достижения сформулированной цели являются следующие.

1. Реформа имущественного налогообложения.

Введение налога на недвижимое имущество (налога на недвижимость) обсуждается с 2004 г. Этот налог должен заменить уплачиваемые сегодня гражданами земельный налог и налог на имущество физических лиц.

В настоящее время поступления налога на имущество физических лиц — мизерные и зачастую сопоставимы с затратами на его администрирование. Налоговое бремя по налогу крайне несправедливо распределено между налогоплательщиками, прежде всего, по причине «нерыночного» характера налоговой базы по этому налогу — инвентаризационной стоимости объектов капитального строительства.

Существует ряд причин, которые не позволяют отменить налог на имущество физических лиц и ввести налог на недвижимое имущество во всех субъектах Российской Федерации в среднесрочной перспективе (2013 г.). В частности: отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о зданиях, строениях, помещениях — объектах обложения налогом на недвижимое имущество; отсутствие кадастровой стоимости зданий, строений, помещений; необходимость проведения анализа социально-экономических последствий введения налога на недвижимое имущество на основе его кадастровой стоимости на территории каждого муниципального образования (с учетом налоговых ставок, налоговых льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации).

Следующим шагом в реформировании системы налогообложения имущества должно стать введение налога на недвижимое имущество на основе кадастровой стоимости объектов недвижимости для юридических лиц.

Рост роли налогов на недвижимость в налоговой системе способствует большей справедливости налогообложения за счет роста его прогрессивности. При этом прогрессивность налоговой системы увеличивается независимо от степени прогрессивности налогообложения недвижимости в собственности отдельного налогоплательщика, поскольку владение

недвижимостью неоднородно между группами налогоплательщиков с низкими и с высокими доходами.

2. Могут быть отменены льготы по налогу на имущество организаций в отношении имущества естественных монополий (железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередачи и др.). Поскольку налог на имущество организаций является региональным, увеличатся поступления в региональные бюджеты.

Кроме того, может быть рассмотрен ряд дополнительных мер. В данном случае речь идет не столько о передаче тех или иных доходных источников на уровень регионов или муниципалитетов, сколько о специальных мерах, способных увеличить доходную базу региональных и местных бюджетов. В частности, могут рассматриваться такие меры, как распределение части поступлений НДС по регионам в соответствии с подушевым принципом и предоставление налогоплательщикам возможности уплачивать налог на доходы физических лиц по месту жительства.

Цель 4. Совершенствование налогового и таможенного администрирования

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

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

Такое положение дел не позволяет налогоплательщикам прогнозировать налоговые последствия сделок и повышает риски хозяйственной деятельности, что, в свою очередь, влияет на общий деловой климат в стране. Вместе с тем в поисках решения этой проблемы необходимо сознавать невозможность полного отказа от использования общих понятий и оценочных категорий в налоговом праве.

1. С учетом этого основной задачей совершенствования системы налогового администрирования в среднесрочной перспективе является повышение степени определенности законодательства без ущерба для его эффективности. Необходимо провести ревизию налогового законодательства на предмет выявления в нем внутренних противоречий, пробелов и неясностей. Нормы, допускающие неоднозначное толкование, должны быть конкретизированы во всех случаях, когда это возможно без риска создания широких лазеек для уклонения от налогообложения. При доработке Налогового кодекса следует ориентироваться на преобладающие в судебной практике толкования различных норм налогового права.
2. В случаях, когда отказ от использования оценочных категорий в налоговом праве нецелесообразен, наполнение их конкретным содержанием должно быть изъято из компетенции рядовых налоговых инспекторов. Для ограничения свободы усмотрения должностных лиц, осуществляющих налоговые проверки, в первую очередь нужно обеспечить единообразное толкование спорных вопросов налогового законодательства в разъяснениях Министерства финансов и придание им обязательной силы для налоговых органов. Высшему арбитражному и Верховному судам РФ целесообразно активизировать деятельность по обобщению судебной практики по налоговым спорам, а по итогам такой работы — регулярно инициировать поправки в налоговое законодательство.
3. Решению задачи по повышению качества налогового администрирования и снижения давления на бизнес способствуют следующие инструменты.
 - а) Существующий в настоящее время в налоговой системе институт досудебного рассмотрения налоговых споров позволяет урегулировать до суда большое количество налоговых конфликтов, повысить качество налогового администрирования, разгрузить судебную систему. Необходимо дальнейшее совершенствование процедур досудебного рассмотрения налоговых споров, создание новых правовых механизмов урегулирования налоговых разногласий, расширение возможностей наиболее полной реализации прав и законных интересов налогоплательщиков.
 - б) Дальнейшая информатизация процессов налогового администрирования:

- перевод всех государственных услуг и функций к 2015 г. полностью в электронную форму;
 - перевод на электронную отчетность 80% организаций к 2015 г. (сегодня — 67%) и предоставление после 1 июля 2012 г. до 100 тысяч сведений в день в рамках исполнения государственных функций и услуг посредством Системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) тысячам региональных органов власти и ОМС;
 - практический отход от требования сведений «на бумаге» от заявителей;
 - достижение максимально высокого уровня взаимодействия с налогоплательщиками, кредитными организациями и всеми поставщиками/потребителями информации в электронном виде: юридически значимый электронный документооборот (в порядке реализации Федерального закона № 229-ФЗ) более 40 различных документов;
 - электронный документооборот с банками (сведения о наличии счетов, об остатках, движении денежных средств на счетах налогоплательщиков);
 - реализация процесса оборота электронных счетов-фактур (а также книги покупок и продаж, журналов).
- в) Модернизация информационной системы налоговой службы к 2014 г.: применение технологии «облачных» вычислений, консолидация и интеграция информации, создание сверхбольших федеральных хранилищ данных обеспечат полный переход на бесконтактное взаимодействие с налогоплательщиками. В режиме так называемого «налогового автомата» будут приниматься сведения из всех источников, рассчитываться, начисляться налоги, осуществляться автоматизированный контроль отчетности.
- Реализация указанных мер позволит:
- повысить открытость налоговых органов;
 - расширить электронные сервисы, предоставляемые налогоплательщикам, и спектр информации, которой может воспользоваться налогоплательщик;
 - комплексно использовать накопленную информацию и обеспечить информационно-аналитическую поддержку процессов налогового администрирования;
 - создать комплекс индикаторов и ключевых интегральных показателей деятельности налоговых органов, способствующих

- повышению уровня внутреннего контроля за деятельностью налоговых органов.
- г) Значительное повышение ответственности налоговых органов и их сотрудников за неправомерные действия (бездействие).
- д) Повышение уровня обслуживания налогоплательщиков через развитие понятного, удобного и экономически оправданного налогового администрирования, повышение налоговой культуры и мотивации налогоплательщиков к исполнению налоговых обязательств:
- развитие налоговой культуры и мотивации налогоплательщиков через политику адресного информирования с учетом особенностей различных групп налогоплательщиков;
 - развитие внутрикорпоративной культуры сервисного обслуживания, повышение коммуникативной и профессиональной компетенции сотрудников налоговых органов;
 - экстерриториальность обслуживания налогоплательщиков — свобода налогоплательщика в получении доступа к информации, сервисам и обслуживанию независимо от места регистрации и нахождения; обеспечение возможностей дистанционного обслуживания налогоплательщиков структурами, осуществляющими функции массовой обработки данных, и повышение свободы доступа налогоплательщика при личном контакте;
 - развитие внешней среды — создание профессиональной среды, поддерживающей налогоплательщиков, содействующей в исполнении ими своих обязанностей: налоговые консультанты, общественные организации, профессиональные ассоциации и др.
4. Налоговым органам необходимо предоставить полномочия, которыми пользуются налоговые администрации стран-участниц ОЭСР. Речь идет о доступе к базам данных налогового учета проверяемых налогоплательщиков при проведении выездных налоговых проверок, электронным базам данных национальных банков (кредитных организаций), что позволит обеспечить условия для внедрения современных подходов к налоговому администрированию, совершенствования электронного документооборота, интеграции российской налоговой системы в международные налоговые отношения.
- Следует рассмотреть вопрос о наделении налоговых органов функцией по проведению оперативно-розыскной деятельности

- по аналогии с таможенными органами Российской Федерации и странами ОЭСР (США, Великобритания, Германия, Канада).
5. В сфере налогового администрирования особое внимание должно уделяться специальным методам, используемым при расчете налоговой базы (противодействие трансфертному ценообразованию и введение института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций; противодействие практике недостаточной капитализации; правила для бенефициарного владения и для контролируемых иностранных компаний; определение налогового резидентства корпораций), развитию системы международного налогового обмена информацией.
 6. Кроме того, следует предпринять дальнейшие шаги к разграничению законного уменьшения налоговых платежей и избежания налогообложения через закрепление в налоговом законодательстве доктрины «деловой цели».
 7. Актуальными являются вопросы совершенствования системы ответственности за нарушение норм налогового законодательства и обеспечения гарантий прав налогоплательщиков (плательщиков взносов), обжалующих решение о привлечении к ответственности.
 8. Остается актуальным совершенствование администрирования нулевой ставки НДС при экспорте, прежде всего за счет отказа от условия, согласно которому для обоснования нулевой ставки покупателем экспортируемого товара должно быть только иностранное лицо.
 9. Требуется регулярный мониторинг практики применения действующих налоговых льгот и других инструментов в налоговой системе на предмет выявления затруднений, с которыми сталкиваются налогоплательщики при их применении, с принятием по его итогам соответствующих мер, в том числе, при необходимости, подзаконных актов, а также мер по совершенствованию администрирования.
 10. Необходимо кодифицирование обязательных платежей, по сути, имеющих налоговый характер, для обеспечения единообразных процедур их взимания и администрирования.
 11. Целесообразно принять меры, обеспечивающие налоговую специализацию судей. Это позволит повысить квалификацию сотрудников судебной системы, участвующих в решении налоговых споров.

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

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

1. Следует дифференцировать подходы к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта. Функции таможни при экспорте этих товаров должны сводиться к регистрации факта вывоза. В области экспорта товаров высокой степени переработки необходимо провести дальнейшее сокращение объема информации и документов, представляемых при таможенном оформлении. Следует сократить сроки производства таможенного оформления путем разработки алгоритма автоматического принятия декларации к рассмотрению. Требуется снять с таможенных органов функцию агентов валютного контроля, целесообразно ограничить право таможенных органов требовать дополнительные документы при таможенном оформлении только в случае административного производства по делу об административном правонарушении. Следует установить, что таможенная стоимость в отношении экспортируемых товаров высокой степени переработки не подтверждается и не контролируется таможенными органами. Следует также установить специфическую ставку сборов за таможенное оформление всех товаров, которая не должна превышать примерной стоимости затрат таможенных органов. На практике должен быть реализован упрощенный порядок ввоза (вывоза) образцов товаров для исследований, тестирования и испытаний. Экспортеры должны быть освобождены от административной ответственности за процедурные нару-

шения в случае своевременного поступления выручки за экспортируемые товары.

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

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

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

3. Необходимо разработать индикативные показатели эффективности деятельности таможенных органов, основанные не на показателях валового сбора таможенных платежей, а на показателях срока выпуска товаров, количества проверок и их результативности, следует публиковать периодические отчеты о выполнении этих показателей. Важной задачей является повышение уровня компетентности персонала, разработка процедуры участия бизнеса в подготовке нормативных актов.
4. Следует в максимальной степени осуществить перевод предоставления таможенных документов в электронные формы. Помимо ускорения информационного обмена и повышения его прозрачности, электронный документооборот во многих случаях исключит непосредственный контакт представителя импортера с должностным лицом таможенного органа. Следует установить нормативы и сроки перевода предоставления документов в электронные формы.

5. Следует перейти на условия саморегулирования института таможенных брокеров (посредников) в целях противодействия административному произволу. Должны быть разработаны механизмы предварительного проведения консультаций с бизнесом до введения правил в области таможенного дела в качестве обязательной процедуры принятия таких правил.

Цель 5. Совершенствование таможенно-тарифного регулирования

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

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

Меры в области таможенно-тарифного регулирования должны предусматривать следующее.

1. Структуризацию ставок тарифа для создания более привлекательных условий для производства промышленной продукции в России по сравнению с ее импортом.
2. Оптимальное сочетание унификации таможенного тарифа в части борьбы с недостоверным декларированием, с одной стороны, и дифференциацией ставок таможенных пошлин в зависимости от глубины переработки и предназначения товара, с другой.
В существующем виде импортный таможенный тариф является недостаточно гибким инструментом торговой политики и трудно применим к торговым переговорам. Коэффициент вариации (степень разброса тарифных ставок), рассчитанный для России (137 в 2009 г.), значительно ниже, чем в развитых странах: в Японии — 420, Норвегии — 451, Корею — 407, Канаде — 404. Небольшая степень дифференциации ставок тарифа (базовыми являются четыре уровня укрупненных ставок) не позволяет выборочно воздействовать на рынок.

3. Усиление регулирующей функции таможенного тарифа путем применения специфических тарифных инструментов (сезонные пошлины, тарифные квоты) с целью обеспечения сбалансированности и рациональной защиты внутренних рынков с учетом обязательств России, принятых в рамках договоренностей о вступлении в ВТО.
4. Борьбу с недобросовестной конкуренцией путем применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер вместо дискреционных изменений таможенного тарифа.
5. Продолжение работы по снижению ставок ввозных пошлин на прогрессивное технологическое оборудование при одновременном сохранении защитных ввозных таможенных пошлин на оборудование, аналогичное по качеству и производимое отечественными предприятиями.
6. Более активное применение специальных таможенных процедур (переработка на таможенной территории, переработка для внутреннего потребления) с целью стимулирования производственно-технологической кооперации российских и иностранных компаний и переноса обрабатывающих производств на территорию России. Для реализации этого пункта требуется:
 - определить порядок обращения и установления перечня товаров, которые могут помещаться под таможенную процедуру переработки для внутреннего потребления. При этом, поскольку для производства разных товаров могут потребоваться разные перечни, предпочтительно устанавливать такие перечни под конкретные инвестиционные проекты через описание основных характеристик компонентов, а не их тарифные позиции с указанием кода ТН ВЭД ТС;
 - установить четкие правила таможенного администрирования в том, что относится к порядку получения разрешения, идентификации ввезенных товаров, в продуктах их переработки, представления финансовых гарантий (обеспечения уплаты таможенных пошлин в случае нарушения обязательств), а также учета товаров;
 - создать надлежащую правовую базу путем внесения необходимых изменений в законодательство (в том числе в Налоговый и Таможенный кодексы), упростить технологии таможенного оформления и контроля.

Глава 6. Реформа пенсионной системы

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Пенсионная система России остается лишь слегка модифицированной советской, ориентированной на низко- и среднеоплачиваемых работников и низкую дифференциацию доходов. Пенсионная система не приспособлена к удовлетворению потребностей растущего среднего класса, который выполняет в ней лишь роль донора, не создает стимулов к легализации зарплат и сокращению рабочих мест с вредными условиями производства.
- Россия является на сегодняшний день страной с весьма высоким уровнем взносов на пенсионное обеспечение, однако уровень реальных пенсий низок. При этом от системы, формирующейся по страховому принципу, российская пенсионная система идет к системе, ответственной только за защиту от бедности.
- Цели предлагаемой реформы: адекватность размеров пенсий, посильность бремени их финансирования, долгосрочная устойчивость системы, адаптивность. Налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20–22%.
- Необходимо сформировать комплексную пенсионную систему для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий – с опорой на накопительный сегмент, при условии совершенствования его институтов).
- Необходимо радикальное повышение прозрачности пенсионной системы, в т. ч. посредством получения

гражданами понятной информации об инвестиционных стратегиях и результатах ВЭБа и НПФ.

- Следует провести мягкое реформирование системы досрочных пенсий с введением и постепенным повышением дополнительного страхового тарифа для работодателей с соответствующими рабочими местами (дифференцированно по Спискам № 1–2). Одновременно должна заработать простая и понятная система переаттестации рабочих мест с вредными условиями труда
- Необходимо плавное повышение пенсионного возраста до 63 лет для мужчин и женщин к 2030 г.

1. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Системные проблемы: макрэкономический и институциональный анализ

Проблема растущего финансового дефицита пенсионной системы стимулирует поиски способов снизить ее несбалансированность. В то же время стратегические — институциональные и структурные — вопросы отошли на задний план и либо не рассматриваются вообще, либо обсуждаются в сугубо академическом ключе. Очевидно, однако, что в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достигнуть сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы пенсионной системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения.

Несмотря на то, что за последние двадцать лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути она остается слегка модифицированной советской системой. Ее основу составляет стандартный солидарный принцип. Начавший формироваться после 2002 г. накопительный компонент все еще крайне слабо развит и законодательно (до сих пор не принят

закон о выплатах), и институционально (подавляющая часть средств остается в ВЭБе, а большинство НПФ являются кэптивными и, в сущности, предоставляют дополнительные профессиональные пенсии, причем их деятельность нетранспарентна).

Высока доля досрочных пенсий, часто выполняющих роль не столько пенсионного страхования, сколько повышения конкурентности на рынке труда определенных профессий, считающихся важными по тем или иным причинам.

В целом пенсионная система неплохо приспособлена к задачам пенсионного страхования в секторах с низкой дифференциацией заработной платы (государственном и формальном промышленном). И пока большую часть пенсионеров составляли люди, проработавшие значительную часть жизни в СССР, такая система более-менее справлялась со своими задачами. Более того, во второй половине 2000-х гг. был достигнут значительный прогресс в повышении среднего коэффициента замещения и решении проблемы бедности среди пенсионеров; это было связано, впрочем, в основном с благоприятными конъюнктурными — и демографическими, и макроэкономическими — условиями, причем эти успехи также снизили стимулы к поиску стратегических решений.

В последние годы ситуация начала серьезно меняться. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8% ВВП. Однако реальная зависимость пенсионной системы от бюджета еще выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г.

Одновременно можно с уверенностью констатировать, что российская пенсионная система все в меньшей степени выполняет роль страхования доходов при выходе на пенсию и все в большей степени становится системой защиты от бедности пенсионеров.

При этом Россия уже сегодня стала страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение. Российская реформа страховых взносов идет вразрез с мировыми тенденциями и нетипична для стран догоняющего развития, стремящихся повысить конкурентоспособность своих производителей. В результате в пенсионной системе сложилась следующая ситуация:

- величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран ОЭСР (и в среднем выше, чем в странах с формирующимися рынками);
- тариф пенсионных отчислений превышает средний уровень по ОЭСР;
- уровень реальных пенсий, измеряемый через коэффициент замещения, даже после всех повышений остается в 1,5–2 раза ниже среднего по странам ОЭСР.

При этом пока что соотношение пенсионеров и занятых находится на вполне комфортном уровне. В средне- и долгосрочной перспективе это соотношение будет ухудшаться.

Таким образом, проблемы пенсионной системы нельзя рассматривать как преимущественно фискальные, они все больше становятся макроэкономической и системной проблемой экономики.

Прогнозы показывают, что в инерционном сценарии трансферт из бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 г. будет превышать 2% ВВП при снижающейся норме замещения. Отмена накопительной пенсионной системы для большей части граждан позволит снизить давление пенсионной системы на бюджет в краткосрочной перспективе, но никак не решит структурных проблем, накопившихся в системе. В данной главе рассматриваются структурные проблемы пенсионной проблемы и возможные варианты их решения. При этом проблема поиска источников дополнительного финансирования пенсионной системы на кратко- и долгосрочную перспективу в рамках главы не обсуждается.

Стратегические вызовы и структурные проблемы

Модернизированная «советская» пенсионная система не отвечает реалиям современной экономики и социальной структуры общества.

1. Система не симметрична по отношению к различным социальным группам и не приспособлена к удовлетворению потребностей в пенсионном страховании растущего среднего класса.

Российская пенсионная система является многоуровневой и состоит из нескольких компонентов:

- распределительной системы, основанной на принципе солидарности поколений и включающей фиксированную базовую

часть, дифференцированную по возрасту, степени утраты трудоспособности и количеству иждивенцев, и страховую часть, зависящую от суммы уплаченных взносов, отражающих трудовой вклад работника, и ожидаемого периода выплаты пенсии. Фактически это разделение остается, несмотря на то, что два года назад формально было отменено;

- накопительной системы, основанной на принципе индивидуального накопления средств для финансирования будущей пенсии.

Однако в реальности каркас пенсионной системы по-прежнему составляет солидарная часть, нивелирующая размер пенсии по отношению к реальному материальному вкладу работников. Вместе с тем современной российской рыночной экономике свойственна значительно более высокая дифференциация доходов, чем наблюдалась в СССР. В результате пенсионная система отсекает значительную группу населения с относительно высокими доходами, у которой при этом сложились относительно высокие стандарты жизни. Индивидуальные коэффициенты замещения для этой группы значительно ниже, чем средний коэффициент замещения пенсионной системы, что дестимулирует участие среднего класса в пенсионной системе. В этом самое явное проявление перерождения пенсионной системы — от пенсионного страхования различных доходных групп к защите от бедности.

Средний класс оказывается, по сути, исключенным из обязательной пенсионной системы. Ведь верхняя граница зарплат, с которых уплачиваются страховые взносы (135% средней заработной платы в 2011 г.), установлена на уровне, соответствующем нижним границам зарплат средних классов. Недавние заявления о введении выплат с зарплат выше максимальных не решают данной проблемы, а лишь усугубляют ее, поскольку полученные доходы решено направить на финансирование базовых пенсий. Средний класс рассматривается лишь как донор по отношению к низкооплачиваемым работникам на этапе формирования солидарного пенсионного фонда, но не как полноценный участник на этапе его распределения.

Решения об установлении верхнего порога облагаемых страховыми взносами зарплат принимались во время реформы 2002 г. Это структурное искажение не создавало видимых проблем, пока в выходящих на пенсию когортах средний класс со-

ставлял мизерную долю. Теперь эта проблема будет становиться все более и более очевидной; ее косвенным следствием уже является чрезмерный интерес среднего класса к инвестициям в недвижимость.

Таким образом, пенсионная система несимметрична по отношению к различным доходным группам:

- **низкооплачиваемым работникам** адресована солидарная система, которая поддерживает уровень пенсий на прожиточном минимуме пенсионера или несколько выше;
- **высокодоходные социальные группы** практически не участвуют в пенсионной системе и формируют свои пенсионные стратегии за ее пределами;
- **среднедоходные социальные группы** оказываются в промежуточном положении: их социальные притязания выше, чем размер пенсий, формируемых в солидарной системе, но потенциал для формирования самостоятельных накоплений за пределами пенсионной системы недостаточен. При этом основной тенденцией является увеличение доли в экономике и среди пенсионеров именно этих групп.

2. Пенсионная система не создает эффективных стимулов к формализации рабочих мест.

В неформальном экономическом секторе российской экономики сегодня занято более 12 млн чел., которые не уплачивают или уплачивают лишь частично взносы в пенсионную систему и тем самым не участвуют в формировании солидарного пенсионного фонда. Согласно опросам, лишь 40% работников подтверждают, что взносы с их заработной платы в пенсионную систему уплачиваются в полном объеме. Однако пенсионное законодательство предоставляет им значительные пенсионные гарантии: минимальный стаж работы для получения трудовой пенсии составляет всего 5 лет, а действующая пенсионная шкала остается достаточно плоской, и такие работники немного теряют в размере трудовой пенсии от низкого стажа; фактически пенсионные средства перераспределяются в их пользу.

3. Пенсионная система способствует сохранению высокой доли рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства, предоставляющими право досрочного выхода на пенсию.

Унаследованная с советских времен система досрочных пенсий не создает стимулов для замещения рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства местами с нормальными условиями. Если за рубежом право на досрочную пенсию имеют 3–4 профессиональные группы, то в России число профессий и производств, работа в которых дает право на досрочную пенсию, составляет около 2 тысяч, объединенных в 27 групп получателей.

По данным Росстата, на начало 2010 г. под право на досрочную пенсию подпадало 40% занятых в экономике, при этом в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало 29% занятых. На получателей досрочных пенсий приходилось 30% новых назначений пенсий; при этом более 73% их получателей, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем $\frac{3}{4}$ — на тех же рабочих местах.

Фактически досрочные пенсии выполняют роль дополнительного вознаграждения за работу в «списочных» производствах, профессиях и регионах, выравнивая их привлекательность на рынке труда. Таким образом, поддерживается система кросс-субсидирования работников большого числа специальностей (список № 1), в том числе значительного числа работников бюджетного сектора (список № 2).

Другая крупная группа работников, имеющих право на досрочное пенсионирование, — занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Численность работников, имеющих такое право на досрочный выход на пенсию, составляет более 16 млн чел., численность получателей пенсий по данному основанию — около 2,5 млн чел. Так же, как и в предыдущем случае, почти 60% вышедших на досрочную пенсию «северян» продолжают работать на прежних местах.

Такая система выгодна работникам и — в особенности — работодателям, что ведет к формированию **мощных лоббистских групп**. В результате, все попытки административным путем сократить количество таких рабочих мест, проводившиеся и в советское, и в постсоветское время, на практике приводили лишь к их увеличению. Позиция государства остается двойственной. С одной стороны, Минэкономразвития неоднократно предлагало перевести досрочные пенсии в профессиональные, финансируемые соответствующими секторами, отказавшись от кросс-

субсидирования. С другой стороны, значительную долю реципиентов такого кросс-субсидирования составляют работники бюджетной сферы. Впрочем, в 2000-е гг., когда в пенсионной системе существовал профицит, это приводило к реальному субсидированию пенсий бюджетников со стороны других секторов, в то время как теперь, когда, покрывая дефицит, федеральный бюджет финансирует практически половину пенсионного бюджета, государство, по сути, субсидирует само себя. В результате указанное структурное искажение уже не ведет к экономии бюджетных средств.

4. Стратегический долгосрочный вызов солидарной пенсионной системе – негативный демографический тренд.

Россия, как и большинство развитых стран, переживает фундаментальный демографический процесс старения населения, что затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, основанных на принципе «солидарности поколений». Негативный демографический тренд – стратегический долгосрочный вызов. Его результатом уже в ближайшие десять лет станет значительное увеличение расходов на выплату пенсий в результате ухудшения соотношения числа пенсионеров к числу работающих плательщиков пенсионных взносов. В дальнейшем ситуация будет только ухудшаться.

Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доле занятого населения.

Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, возникает проблема нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям. Переход к накопительной пенсионной системе полностью не решает проблемы, так как требует не только дополнительных ресурсов для финансирования «двойного платежа» работающих граждан во время переходного периода, но и высокого уровня макроэкономической стабильности и формирования эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

В России общие тенденции старения населения усугубляются наличием демографических волн, идущих еще от времен Великой отечественной войны. Они повышают разбалансированность пен-

сионной системы, которая сталкивается то с «неожиданным» профицитом (так было в начале 2000-х, когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х г. р., а многочисленное поколение 1980-х годов рождения входило в состав рабочей силы), то с неожиданно быстро растущим дефицитом. Этот эффект также необходимо учитывать при расчете возможностей пенсионной системы.

Еще один аспект проблемы состоит в том, что существуют принципиальные различия в структуре потребностей у пенсионеров разных возрастов. Это наряду с монетарными требует немонетарных форм поддержки в течение пенсионной жизни. Если относительно «молодые» пенсионеры в большей степени нуждаются в деньгах, то в старших пенсионных возрастах резко возрастает спрос на институциональные услуги социального сектора (здравоохранение, лекарственное обеспечение, услуги по уходу), которые не могут быть удовлетворены на основе умеренного роста пенсий или их индексаций.

Именно поэтому после валоризации пенсионных прав, которая в максимальной степени отразилась на росте пенсий лиц старших возрастов, доля пессимистически настроенных пенсионеров не только не сократилась, но даже увеличилась по сравнению с молодыми социальными группами. Поэтому реформирование пенсионной системы должно сопровождаться реформами в здравоохранении и формированием рынка социальных услуг, адресованных пожилым.

2. ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Эффективная пенсионная система должна учитывать интересы трех групп: нынешнего поколения пенсионеров, нынешнего поколения занятых и будущих поколений. Исходя из этого, можно выделить следующие критерии эффективности пенсионной системы:

1. Адекватность размеров пенсий: отражает интересы нынешних пенсионеров: размер пенсий должен быть достаточен для решения двух задач: а) снижения риска бедности среди нетрудоспособного населения; б) обеспечения сглаживания возможности падения доходов при завершении трудовой деятельности.

2. Посильность бремени финансирования: этот критерий отражает интересы нынешнего поколения занятых и подразумевает приемлемое для плательщиков налогов/взносов бремя содержания пенсионной системы; это бремя не должно а) подрывать текущее потребление; б) дестимулировать экономическую активность.
3. Долгосрочная устойчивость, которая важна для всех поколений и предполагает способность пенсионной системы исполнять пенсионные обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов; относительно устойчивыми должны быть как «адекватный» размер пенсий, так и «посильность» бремени финансирования; резкие скачки в уровнях доходов ведут к социальной и макроэкономической нестабильности.
4. Адаптивность: важна для всех поколений и означает способность пенсионной системы подстраиваться под изменения экономических, демографических и политических условий.

Эффективная пенсионная система должна отвечать всем четырем критериям. Улучшение по одному из критериев за счет ухудшения ситуации по другому ведет к формированию долгосрочных рисков. Так, существенное повышение размера пенсий за счет увеличения фискального бремени приведет к торможению темпов экономического роста (ущемление интересов занятого населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга эквивалентно введению дополнительного налога для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствие адекватных источников финансирования в долгосрочном периоде создает риски дестабилизации как пенсионной системы, так и экономики в целом.

Сегодняшняя пенсионная система не удовлетворяет перечисленным критериям. **Инерционный сценарий**, подразумевающий ее сохранение и продолжение политики наращивания пенсионных обязательств, продиктованной политическими соображениями (высокий и растущий вес пенсионеров в электорате), приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП,

а значит — и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;

- **прямое снижение занятости**, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- **невозможность поддержания реального уровня пенсий** на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Основная развилка в пенсионной системе — это выбор между тем, должна ли пенсионная система выполнять функцию борьбы с бедностью или функцию страхования населения от потери дохода. Страны, идущие по первому пути (к примеру, Грузия) — это, как правило, довольно бедные страны с плохо развитыми институтами, у которых не хватает ресурсов для построения нормально функционирующих институтов страховой системы. В последнее время по похожему пути двигалась и Россия, в результате чего накапливались описанные выше диспропорции.

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

- параметрическую настройку распределительной системы;
- существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
- развитие добровольной/квазидобровольной накопительной системы;
- развитие прочих инструментов, имеющих целью финансовую поддержку пенсионеров: страхование жизни, обратная ипотека и т. д.

3. МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Предлагаемая реформа призвана решить проблемы, связанные с глобальным демографическим вызовом пенсионной системе, изменением социального состава работающих и пенсионеров,

негативным влиянием, которое оказывают растущие дисбалансы пенсионной системы на текущее развитие. Для решения каждой из задач предлагается свой комплекс мер. Следует оговориться, что эффективная реализация как минимум части предложений невозможна без изменений, связанных со снижением инфляции и развитием финансового рынка.

Задача 1. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс

В настоящий момент администрируемая государством пенсионная система в своей и распределительной, и накопительной компоненте охватывает только доходы работников ниже 463 тыс. руб. в год (в 2011 г.). Охват добровольными пенсионными накоплениями также остается крайне ограниченным: в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовал лишь 1% трудоспособного населения, в том числе порядка 5–7% представителей средних классов.

Предполагается, что средний класс будет сберегать на свою пенсионную жизнь самостоятельно, за рамками системы пенсионного обеспечения. Однако российский средний класс в большинстве своем не располагает достаточными для этого финансовыми ресурсами. Даже в относительно благополучные экономические периоды в среднедоходных социальных группах доля домохозяйств, имеющих сбережения, составляла лишь 30–40% (для всего населения 20%), а размер сбережений эквивалентен 6–9 размерам средней заработной платы, что можно рассматривать как эффективный инструмент для страхования по безработице, но отнюдь не длительной пенсионной жизни.

Макроэкономические и институциональные условия явно неблагоприятны для решения такой задачи: высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в течение большей части времени, низкая степень доверия к инвестиционным компаниям и НПФ. В отношении последних ситуация начала меняться, поскольку в связи с программой государственного софинансирования пенсий начала расти конкуренция между фондами. Однако в целом государство не способно обеспечить гражданам приемлемые институциональные и макроэкономические условия для

реализации самостоятельных накопительных стратегий, прежде всего в следствие высокой инфляции.

Для решения этого круга проблем необходимо:

1. Распространение на нижние слои среднего класса обязательной накопительной пенсионной системы и перевод на постоянную основу программы софинансирования пенсий. Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы для отчислений взносов в пенсионную систему. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161 до 230%. Такое решение в настоящий момент уже предложено: введена ставка платежей в 10% для зарплат этого уровня, но при этом весь платеж будет выплачиваться в солидарную систему. Эта группа, следовательно, рассматривается исключительно как донор по отношению к менее обеспеченным участникам пенсионной системы. В этом случае непонятно, почему она должна финансироваться за счет платежей с заработных плат и администрироваться через специальный фонд, а не быть частью бюджетных обязательств, как это сделано в странах, последовательно идущих по пути отказа от страхового принципа к системе пенсионного обеспечения бедных. Мы предлагаем полностью распространить на эту группу участие в пенсионной системе. Поскольку есть опасения, что полное вхождение этой группы в пенсионную систему повысит издержки для работодателей, возможны другие варианты настройки системы: некоторое снижение общего размера платежа, перенос части платежа на работника и т. д.
2. Стимулирование создания квазидобровольной пенсионной системы для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении среднего класса. Для работников с более высокими зарплатами предлагается создать систему квази-добровольных пенсий, а также развивать систему добровольных пенсионных накоплений. Под квази-добровольной мы понимаем пенсионную систему, взносы в которую взимаются с работника по умолчанию, но работник имеет право выхода из системы по заявлению. Развитие квазидобровольной и добровольной пенсионной

системы требует гораздо более высокого уровня развития институтов, предоставляющих населению соответствующие услуги. Поэтому перед введением квазидобровольной системы необходимо существенно усилить требования прозрачности НПФ и контроля за рисками, а также законодательно утвердить возможность ведения коммерческих индивидуальных и корпоративных пенсионных счетов (подробно см. ниже). Эти действия должны быть введены пакетными решениями.

Итак, предлагается ввести следующий порядок введения отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников, которые должны направляться в солидарную систему и на накопительный счет:

- для заработных плат, не превышающих 161% от средней: действует текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему — платеж в солидарную систему составляет 16% — и в накопительную часть пенсии — работодатель отчисляет 6%;
- для заработных плат, размер которых находится в интервале 161–230% от средней: сохраняется текущий порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. С учетом того, что в последнее время обсуждается вариант введения для этой группы сниженного тарифа (10%), можно предположить, что из этого тарифа доля, равная 6 п. п., платится в накопительную систему и доля, равная 4 п. п. в солидарную. Часть платежа в накопительную систему (2%) может взиматься с работника по квазидобровольному принципу. Вариант, при котором весь платеж идет в солидарную систему и работник из уплаченных взносов не получает выплат, адекватных размеру его взносов, является неприемлемым, так как решает только фискальные, но не структурные проблемы;
- для заработных плат свыше 230% от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей.

Дополнительно для этой группы действует программа финансирования пенсий.

Таким образом, в России должна быть сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- 1) социальная пенсия для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных сотрудников неформального сектора;
- 2) базовая пенсия для низкодоходных работников формального сектора;
- 3) комбинированная пенсия для среднедоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий, а с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием финансирования со стороны государства или без него) и квазидобровольная пенсия;
- 4) комбинированная-альтернативная пенсия для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием или без участия финансирования со стороны государства) и квазидобровольная пенсия, а также различные альтернативные формы накоплений и сбережений.

Важный элемент реформы — совершенствование деятельности накопительных институтов. Если прогресс в этом направлении не будет достигнут и доверие к этим институтам со стороны клиентов и государства не будет расти, перечисленные меры не дадут ожидаемого эффекта. Необходимы как совершенствование деятельности НПФ, так и конкуренция со стороны других финансовых институтов. Конкретные шаги в данном направлении включают:

- Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
- Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхо-

да участника накоплений на пенсию или моменту передачи его прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.

- Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
- Предоставление права формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов помимо НПФ другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
- Создание эффективной и гибкой системы надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
- Принятие закона о выплатах. В законе по умолчанию способ выплаты по обязательному пенсионному страхованию предусматривается как выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 г. эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
- Введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:

- Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
- Обеспечение клиенту возможность получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
- Предоставление НПФ и ВЭБ в открытых источниках (Интернете) своих инвестиционных стратегий. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.
- Распространение требования транспарентности и клиентоориентированности на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионными системами.
- Стимулирование и содействие развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
- Осуществление налогообложения индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае с НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Задача 2. Создание стимулов для формализации рабочих мест

Для преодоления проблемы субсидирования пенсий работникам неформального сектора и создания стимулов к формализации рабочих мест следует реализовать следующие меры:

- повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет;
- введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране;
- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в пенсионной системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала.

Задача 3. Снижение налоговой нагрузки на бизнес

Высокая и растущая налоговая нагрузка в связи с ростом взносов в пенсионную систему ведет к ухудшению делового климата, усилению тенденции к «бегству от налогов», расширению зоны неформальной экономики. В этой связи предлагается изменение тарифов взносов в пенсионную систему до 22% и, возможно, до 20%.

Бюджетные и другие количественные оценки эффекта предлагаемых мер показывают, что при реализации всей совокупности предлагаемых параметрических реформ возможно достижение сбалансированности пенсионной системы даже при сниженных тарифах отчислений в пенсионную систему.

Задача 4. Реформирование досрочных пенсий

Сложность проблемы заключается в том, что в категорию имеющих право на досрочную пенсию попадают как работники с действительно вредными условиями труда, влияющими на здоровье и продолжительность жизни (угольная, металлургическая, химическая и пр. промышленность), так и работники недофинансированных, но социально важных секторов, занятость в которых стимулировалась пенсионными льготами. К этой категории относится значительная часть работников бюджетной сферы (учителя, врачи и т. д.). Пенсионные льготы рассматриваются ими как компенсация за низкую заработную плату на протяжении трудовой жизни.

При этом еще около трети работников небюджетных секторов, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, трудятся в нормальных условиях. В начале 2010 г. в производствах и профессиях, дающих право на досрочную пенсию, работало 40% занятых в России, а в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, — 29%. Кроме роста пенсионных расходов, это приводит к значительным искажениям на рынке труда. Пенсии начинают выплачиваться раньше, но поскольку их реальный размер низок, работники долго не покидают рабочих мест, создавая проблемы для карьерного роста следующих поколений.

Попытки административного решения этой проблемы, как уже говорилось, не приводили с успехом.

Другое традиционное предложение: если полностью переложить издержки, связанные с выплатой досрочных пенсий, на работодателя за счет создания профессиональных пенсий и профессиональных пенсий по инвалидности, то это приведет к чрезмерному росту ставок пенсионных платежей (рост может составить 14 п. п.), что также неприемлемо для большинства работодателей.

Поэтому до 2020 г. предлагается создать систему переаттестации рабочих мест по прозрачной процедуре. Параллельно вводится «мягкий» дополнительный пенсионный тариф на рабочие места из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию.

- для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2% для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам;
- если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.;
- аналогичный принцип — введение дополнительных тарифов в размере 2% отчислений в пенсионную систему — может быть применен при реформировании системы досрочных пенсий для работников, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Смысл данного предложения не в том, чтобы полностью покрыть дополнительные расходы пенсионной системы по финанси-

ванию досрочных пенсий (введение относительно низкого дополнительного тарифа не решает эту задачу в кратко- и среднесрочной перспективе), а в том, чтобы создать экономические стимулы если не к полному сокращению, то, по меньшей мере, к оптимизации числа рабочих мест, условия труда на которых дают основания для досрочного пенсионирования. При наличии такого экономического стимула переаттестация рабочих мест приобретает смысл.

Для рабочих мест бюджетников (список 2) государство должно инициировать переход на «новый социальный контракт», компенсирующий прежнюю льготу. Это позволит смягчить искажения на рынке труда бюджетников, сделав работу в этом секторе более привлекательной для молодых специалистов. Введение «нового социального контракта» необходимо с вновь принимаемыми на работу сотрудниками. Добровольно он может быть распространен на прочих работников, получающих выбор между пенсионной льготой или прибавкой к зарплате.

Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места. В то время как для остальных сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий. (При повышении общего пенсионного возраста досрочный возраст выхода на пенсию увеличивается в той же пропорции.)

Задача 5. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения

Главный ответ на демографический вызов старения населения — это постепенное повышение пенсионного возраста. Аргументы в пользу такого решения хорошо известны. Уже в настоящее время на 1000 работников приходится почти 600 пенсионеров. Высока (около трети) и растет доля работающих пенсионеров. Наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Следовательно, реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит. Сохранение в неизблемости границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни. В момент установления пенсионного возраста средняя

продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Предлагаемая формула решения проблемы: повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев за год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.

Повышение пенсионного возраста требует корректировки методов индексации пенсий. Сейчас пенсии индексируются по размеру доходов пенсионных сборов на одного пенсионера. В случае повышения пенсионного возраста механическое использование этой формулы распределит всю экономию в пользу нынешних пенсионеров. Поэтому формула индексации должна быть скорректирована с учетом экономии от повышения пенсионного возраста. Предлагается следующая формула индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год.

Принципиально важно, что повышение пенсионного возраста и корректировка формулы индексации — неразрывные элементы единого пакетного решения.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает следующие возражения:

- Низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин. Ожидаемая продолжительность жизни составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в мужских когортах в возрасте 40–60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира.

- **Плохое состояние здоровья населения.** Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям.
- **Неприятие населением увеличения пенсионного возраста.** Люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на отдых, однако во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Кроме того, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не «действующие» пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни.
- **Трудность поиска работы для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов.** Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда.
- **В действующем пенсионном законодательстве достаточно методов косвенного решения проблемы:** введены стимулирующие механизмы увеличения пенсионных накоплений граждан, откладывающих обращение за пенсией. В реальности практически все работники, получающие формальное право выхода на пенсию, по-прежнему реализуют его сразу же и в полной мере. Право совмещать получение пенсии и доходы от трудовой деятельности априори снижает привлекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией.
- **Повышение пенсионного возраста не дает ожидаемого финансового эффекта в силу быстрого роста пенсионных обязательств.** Повышение пенсионного возраста с учетом корректировки формулы индексации не только дает финансовый результат, но и является самым весомым фактором финансовой стабилизации пенсионной системы, особенно в средне- и долгосрочной перспективе, и появляется возможность существенного сокращения размера трансферта из федерального бюджета и/или повышения реального размера пенсии и, соответственно, коэффициента замещения.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010–2011 гг. целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65–68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно возраст выхода на пенсию достигнет 63 лет только к 2030 г.

При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т. е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

Возможны и другие, более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию.)

Еще одна тактика «мягкого перехода»: начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку «государство начинает с себя».

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии заслуживает внимания как дополнительная мера. В современной формуле, основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала, подобные стимулы уже заложены, но, как показывают прошедшие годы с начала пенсионной реформы, в условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности они не работают; однако не исключено, что в перспективе в более стабильной системе они могут давать эффект.

Влияние демографических факторов должно учитываться и в пенсионной формуле при расчете периода дожития после достижения пенсионного возраста: в свете начавшегося роста продолжительности жизни, если низкий пенсионный возраст сохраняется (55 лет для женщин и 60 для мужчин), средний возраст дожития, т. е. период получения пенсии, должен быть увеличен с 19 до 22-х лет.

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

Демографические волны могут приводить к циклическим колебаниям сальдо бюджета ПФР и всей пенсионной системы в зависимости от того, какие по численности когорты в данный момент входят в состав рабочей силы и какие выходят на пенсию. Это фактор, который хорошо поддается прогнозированию, он должен быть учтен при планировании бюджета пенсионной системы. Для сглаживания негативного влияния демографических волн можно рекомендовать формирование специального резервного фонда. В идеале накопление резервного фонда должно происходить на «хорошей» волне, а расходование — на «плохой».

В настоящее время проблема заключается в том, что такая возможность уже упущена: в благоприятные 2000-е гг. резервный фонд не был накоплен. В связи с этим возможны следующие решения:

- финансирование пенсий за счет выпуска дополнительного государственного долга;
- дополнительные платежи из бюджета, которые должны быть компенсированы (точнее, снижены) на положительной демографической волне 2020-х гг.

Организационное и ресурсное сопровождение реформы

Многие элементы предложенного варианта реформирования пенсионной системы не будут продуктивны, если в стране не появится эффективный центр сбора и обработки данных о социальной ситуации граждан, включая пенсионное обеспечение и состояние здоровья. Такой орган может быть своего рода социальным казначейством. Эффективное использование собранной в нем базы данных позволит, с одной стороны, кардинально улучшить планирование расходов социальной сферы, а с другой стороны, существенно улучшить прозрачность и качество услуг населению, предоставляемых системой социального страхования. Информированность участников пенсионной системы и, в первую очередь, населения — важнейшее условие эффективности любых реформ в пенсионной сфере.

Первоочередная задача в этом направлении — создание Центра обработки данных (ЦОД), обладающего необходимыми мощностями. В ЦОД должна быть аккумулирована информация обо всех участниках системы. Основу этой базы данных должна составлять система персонифицированного учета (СПУ), которая в настоящее время находится в ведении Пенсионного фонда России, но недоступна другим участникам пенсионной системы, что делает саму систему нетранспарентной. База данных должна быть соединена с сервисами, предоставляющими услуги населению, к примеру, по предоставлению информации о состоянии пенсионных счетов, выбранных стратегий инвестирования и т. д.

Заключение

Перечисленные выше меры по решению носят принципиально комплексный характер. В результате реализации всей совокупности перечисленных шагов будут достигнуты следующие эффекты:

1. В России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами.
2. Существенно ослабится зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. В конце прогнозируемого периода практически может быть достигнут бездефицитный бюджет пенсионной системы.
3. Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 3–4 раза, индивидуальный коэффициент замещения при стаже 30–35 лет составит около 35–45%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.

Оценки эффектов от предлагаемых мер на основе соответствующих расчетов до 2050 г. приведены в Приложении.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предлагаемые меры и их бюджетные последствия

Таблица 1. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: бюджетные эффекты и рост размер пенсий

Экономия средств федерального бюджета на покрытие дефицита, валоризацию, на доплаты до прожиточного минимума пенсионера, на компенсацию выпадающих доходов («+» – экономия, «-» – доп. расходы)

	Суммарная экономия от всех мер без учета добровольных отчислений с софинансированием		Суммарная экономия от всех мер с учетом добровольных отчислений с софинансированием – предполагается участие 50% от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.		Изменение формулы индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год		Увеличение периода дожития с 19 до 22 лет к 2050 г. при расчете пенсии		Увеличение пенсионного возраста до 63 лет к 2030 г. Постепенное повышение стажа уплаты взносов для получения полной базовой части пенсии с 30 до 35 лет с 2031к 2035 г. Повышение предельного потолка заработной платы для отчислений взносов так, чтобы коэффициент регрессии составил 0,9 при соотношении предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год 230%		Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 (20) лет. Введение минимального фиксированного платежа в размере платежа от 20–30% среднего размера заработной платы в стране		Введение доп. тарифа взносов за работу во вредных условиях труда на основании списка № 1 в размере 3% от зарплаты и тарифа 2% от зарплаты для списка № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравн. к ним местностям и ежегодное повышение тарифа на 5% (рост тарифа 1,05) до 13% по списку № 1 к 2045 г. и до 6,4% к 2038 г. По списку № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (½ тарифа на страховую часть и ½ на накопительную часть)		Добровольные отчисления с софинансированием – предполагается участие 50% от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1393	1,15%	1003	0,83%	389	0,32%	19	0,02%	698	0,61%	169	0,12%	119	0,09%	-390	-0,32%
2030	4409	1,69%	3797	1,46%	1531	0,60%	194	0,08%	1717	0,71%	605	0,19%	363	0,12%	-612	-0,23%
2040	8743	1,77%	7860	1,59%	3232	0,68%	683	0,14%	2545	0,56%	1419	0,24%	864	0,16%	-883	-0,18%
2050	14258	1,66%	13053	1,52%	6481	0,79%	1518	0,18%	2309	0,29%	2525	0,25%	1424	0,15%	-1205	-0,14%

Изменение среднего размера трудовой пенсии: отношение к среднему размеру заработной платы (после вычета подоходного налога), с учетом потолка взносов (коэффициента регрессии («+» – увеличение, «-» – уменьшение)

	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате
2020	0,5%	0,7%	-1,7%	-0,1%	2,3%	0,0%
2030	0,4%	1,2%	-2,8%	-0,5%	3,7%	0,1%
2040	2,1%	3,8%	-2,7%	-0,9%	5,5%	0,3%
2050	2,8%	5,5%	-2,8%	-1,2%	6,2%	0,6%

Таблица 2. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: размер пенсий

	2030		2035	
	стаж 30 лет	стаж 35 лет	стаж 30 лет	стаж 35 лет
Без учета добровольных отчислений с софинансированием				
к размеру последней заработной платы, %	36,7	43,5	32,1	37,0
соотношение с ПМП, раз	3,2	3,8	3,4	3,9
С учетом добровольных отчислений с софинансированием				
к размеру последней заработной платы, %	41,8	49,0	37,2	42,5
соотношение с ПМП, раз	3,7	4,3	3,9	4,4

4. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс.

1. Ведение следующего порядка отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников:
 - для заработных плат, не превышающих 161% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему — платеж в солидарную систему составляет 16%, и в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%;
 - для заработных плат в интервале 161–230% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. Этот платеж может взиматься с работника по квазидобровольному принципу;
 - для заработных плат свыше 230% от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в со-

лидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Создание стимулов для формализации рабочих мест.

2. Повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет.
 3. Введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране.
- Снижение налоговой нагрузки на бизнес.
4. Изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26 до 22–20%).

Реформирование досрочных пенсий.

5. Создание прозрачной и понятной процедуры переаттестации рабочих мест работодателем.
6. Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2% для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам, дает стимулы переаттестовывать их в стандартные рабочие места.
7. Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.
8. Для работодателей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий вводится дополнительный тариф отчислений в размере 2%.
9. Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места.
10. В бюджетном секторе вводится «новый социальный контракт» для новых работников: повышение зарплат в обмен на повышение возраста выхода на пенсию.

Совершенствование накопительных институтов.

11. Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
12. Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.
13. Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
14. Помимо НПФ право формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов должно быть предоставлено другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
15. Необходимо создать эффективную и гибкую систему надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
16. Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способа выплаты предусматривается выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 г. эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
17. Введение стандартов транспарентности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:
 - а) Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
 - б) Обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
 - в) НПФ и ВЭБ должны представлять в открытых источниках (Интернете) свои инвестиционные стратегии. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.
18. Требование транспарентности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение, — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами.
19. Необходимо стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
20. Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подходящим налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста

(что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения.

21. Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин –на 6 месяцев за год, для мужчин –на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.
22. Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии.
23. Корректировка формулы индексации страховой части трудовой пенсии.
24. Изменение срока дожития (периода получения пенсии) в пенсионной формуле с учетом текущих демографических изменений.

Глава 7.

Развитие финансового и банковского сектора

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- За последнее десятилетие российский финансовый сектор существенно вырос, однако все еще остается неустойчивым, его конкурентоспособность низка, отдельные важнейшие институты и инструменты развиты слабо. Развитию финансового рынка препятствуют неконкурентный правовой и налоговый режимы, слабые судебная и правоохранительная системы, несовершенство инфраструктуры и корпоративного управления, отсутствие внутреннего долгосрочного инвестора.
- Без устранения этих препятствий попытки стимулировать форсированное развитие финансового сектора будут приводить к накоплению рисков, раздуванию пузырей и, в конечном счете, к необходимости мобилизации средств налогоплательщиков для спасения финансовых институтов. Развилка заключается в выборе между политикой форсированного или сбалансированного роста, подразумевающего последовательное решение перечисленных проблем.
- Ключевая задача – повышение устойчивости финансового сектора. Для этого необходим качественный скачок в осуществлении микро- и макропруденциального надзора, расчистка банковской системы от банков, неспособных

осуществлять нормальные банковские операции, и полукриминальных структур.

- Следует передать всю полноту власти над финансовым рынком (лицензирование, регулирование и надзор) двум уполномоченным ведомствам – Банку России и ФСФР. Для упреждения общего риска финансовой системы целесообразно создать Совет по финансовой стабильности, занимающийся мониторингом ситуации на рынках и реализацией мер, предотвращающих перегрев рынков и накопление рисков на балансах системообразующих институтов. Банку России следует дать право ограничивать совокупный левередж кредитных организаций.
- Следует создать систему защиты прав потребителей финансовых услуг.
- Для повышения конкурентоспособности финансового сектора необходима не просто приватизация всех финансовых посредников, осуществляющих обычную конкурентную коммерческую деятельность, но и ограничение их доли на внутреннем рынке.
- Необходимо достроить современную инфраструктуру финансового рынка (центральный депозитарий и централизованный клиринг), снять правовые и налоговые препятствия для создания в России венчурных и хедж-фондов, фондов прямых инвестиций, финансовых компаний специального назначения (SPV), а также упрощение налогового администрирования финансовых инструментов.
- Еще одно направление реформ – «институализация» долгосрочных сбережений домашних хозяйств («длинных денег»), а также повышение склонности граждан к созданию личных пенсионных накоплений, страхованию жизни и других персональных рисков, стимулирование создания системы корпоративных и индивидуальных пенсионных планов и накопительных счетов на различные нужды (образование, здравоохранение и др.).

1. СОСТОЯНИЕ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Одной из важнейших характеристик экономического развития России в прошедшем десятилетии стал **быстрый рост финансового сектора**. Роль банковской системы и финансовых рынков в обеспечении экономического роста неизмеримо выросла. В начале 2000-х гг. доля банковского кредита в приросте совокупного внутреннего спроса не превышала 15%, а к середине прошлого десятилетия этот показатель превысил треть.

Активы банковской системы увеличились с 37% ВВП в 2000 г. до 72,4% на начало 2011 г. Объем акций, торгуемых на бирже, вырос с 16,6% ВВП до 67,8% ВВП, а стоимость корпоративных облигаций в обращении – с 0,5 до 6,0% ВВП. По отдельным показателям российский финансовый сектор приблизился к уровню развития стран Восточной Европы. К примеру, кредиты нефинансовому сектору увеличились с 18 до 40% ВВП, что соответствует уровню Польши (41%), Словакии (43%) и Чехии (48%). Благодаря наличию больших компаний по уровню капитализации и по объему торгуемых активов Россия значительно опережает большинство стран Восточной Европы.

Вместе с тем положение в финансовом секторе **нельзя считать удовлетворительным** и отвечающим задачам устойчивого и динамичного экономического роста. В международных рейтингах оценки развития российского финансового сектора выглядят хуже, чем средняя оценка уровня развития экономики (см. например, «Индекс глобальной конкурентоспособности» Всемирного экономического форума).

Индекс доверия населения к финансовому сектору невелик, о чем свидетельствует то, что по объему депозитов (31% ВВП) Россия серьезно отстает от тех же стран Центральной Европы (Польша – 40%, Венгрия – 47%, Словакия – 49%, Чехия – 61%). Опережая эти страны по размеру капитализации и размеру рынка, Россия отстает от них по количеству компаний, акции которых обращаются на бирже, в расчете на 10 тыс. жителей. Для России этот показатель составляет всего 0,02, в Чехии – 0,03, в Венгрии – 0,04, Польше – 0,11, Словакии – 0,25 (для сравнения, в США – 0,17, в Великобритании – 0,37).

Быстрое развитие финансового сектора в 2000-е гг. привело к накоплению значительных диспропорций, в результате падение российских финансовых индексов в ходе кризиса было одним из самых больших в мире. Банку России пришлось потратить значительные средства на поддержку ликвидности в банковском секторе. В результате, ситуация нормализовалась, однако фундаментальное несоответствие размеров сектора уровню его институционального развития сохраняется. Устойчивому развитию сектора препятствует целый ряд ограничений макроэкономического, институционального и структурного характера, которые формируют три круга проблем.

1. **Неустойчивость банковского и финансового сектора в целом.** Кризисы, сопровождающиеся колебаниями уровня ликвидных активов и резким оттоком депозитов, происходят каждые 4–6 лет. Уровень доверия вкладчиков остается низким, депозиты населения выступают дорогим и краткосрочным пасивом. Крупнейшие банки в значительной степени зависят от притока заемного капитала, в первую очередь, иностранного. В результате любое ухудшение состояния мирового рынка капитала приводило к кризису на внутреннем рынке. Сектор остается мало транспарентным для надзора, и тем более — для инвесторов и вкладчиков, несмотря на объемные и трудоемкие требования к отчетности. В количественном отношении большую часть сектора по-прежнему составляют экзотические банки и структуры, ведущие рискованный бизнес или занимающиеся обналичиванием и отмыванием денег.
2. **Низкая конкурентоспособность фондового и финансового рынка, неразвитость отдельных форм финансовых рынков.** Сегодня в российской экономике работают крупнейшие мировые компании, она генерирует крупные денежные потоки: так, в 2007–2009 гг. Россия занимала 5-е место в мире по размеру средств, привлекаемых на IPO. Российский фондовый рынок имеет все возможности для того, чтобы стать крупным международным финансовым центром, привлекательным для международных инвесторов и предоставляющим финансовые услуги компаниям и правительствам своего региона. Однако пока российским рынком пренебрегают даже российские компании, предпочитающие проводить IPO в Лондоне, Нью-Йорке, Париже и даже Гонконге и Польше.

Можно выделить несколько основных причин такого положения дел:

- а) отечественный регулятивно-правовой и налоговый режимы делают осуществление многих сделок в российской юрисдикции менее выгодным и процедурно неконкурентными по сравнению с зарубежными площадками. Это тормозит развитие фондового рынка и рынка облигаций, а некоторые рынки (хеджевых инструментов и производных инструментов, синдицированных кредитов, простейшие способы секьюритизации активов) и финансовые услуги (долевое управление) практически отсутствуют;
 - б) российская судебная система не обеспечивает удовлетворительного качества решения финансовых споров;
 - в) несовершенство корпоративного управления снижает уровень доверия к российским активам со стороны миноритарных инвесторов;
 - г) **инфраструктура рынка** (депозитарий, клиринговые и платежные системы и т. д.) не обеспечивает того уровня надежности, качества и стоимости финансовых операций, который предоставляют конкурирующие площадки, что связано как с недостатками нормативной базы, так и с уровнем технологий. Следствием этого является ограниченный доступ российских экономических агентов к услугам по получению финансирования и инвестиций, а также хеджирования рисков.
2. **Отсутствие внутренних долгосрочных инвестиций.** Международный опыт показывает, что без наличия внутренних инвесторов невозможно построить финансовый центр не только регионального или мирового, но даже локального масштаба. Между тем в России сектор институциональных инвесторов все еще находится в зачаточном состоянии. Общая стоимость активов в накопительной составляющей пенсионной системы составляла в 2010 году 914,2 млрд руб., или около 2% ВВП. Объем пенсионных накоплений и пенсионных резервов в НПФ в 2010 г. составлял 798,6 млрд руб., из них пенсионных накоплений — только 155,3 млрд руб., или чуть больше 0,3% ВВП. Это ниже уровня большинства стран Восточной Европы: отношение инвестиций пенсионных фондов к ВВП составляет в Чехии 4%, в Польше — 5,6%, в Венгрии — 8%. В странах, являющихся крупными региональными или мировыми финансовыми центрами, отношение инвестиций пенсионных

фондов к ВВП еще выше: в Гонконге — 24%, в Великобритании — 72%. в США — 111%.

Сектор страхования жизни в России также слабо развит. Стоимость чистых активов ПИФов на конец 2010 г. составляла 1,12 трлн руб. (2,5% ВВП), но эта сумма включает в себя вложения в ПИФы недвижимости. Без учета закрытых фондов совокупные чистые активы (СЧА) ПИФов составляют всего 0,3% ВВП, что ниже уровня всех стран, по которым ведет учет Институт инвестиционных компаний (ICI). Для сравнения: аналогичный показатель (соотношение СЧА открытых ПИФов и ВВП) в Польше составляет 5,3%, в Китае — 7,6%, в Индии — 10,3%, в Бразилии — 49,0%, а в США — 78,8%.

Такое положение дел определяется несколькими факторами:

- 1) высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в рублях по активам с фиксированной доходностью, значительные колебания доходностей прочих активов снижают привлекательность долгосрочных инвестиций;
- 2) не развиты институты рынка: многие НПФ являются кэптивными, отсутствуют индивидуальные и корпоративные счета, предоставляемые другими финансовыми компаниями, и т. д.;
- 3) сохраняется низкий уровень грамотности населения при отсутствии системы финансового консультирования и фрагментарности системы защиты прав потребителя;
- 4) альтернативные (по отношению к инвестированию в пенсионные институты и в институты коллективного инвестирования) варианты инвестирования сбережений (недвижимость, банковские депозиты, иностранная валюта) имеют существенные конкурентные преимущества.

2. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА

На данный момент глубокий долговой кризис, разразившийся в развитых странах, ограничивает возможности форсированного роста российского финансового сектора. Однако по мере нормализации ситуации или в случае чрезмерной государственной поддержки сектора он вновь окажется на развилке форсированного или сбалансированного роста. Высокие цены на нефть соз-

дают благоприятный фон для возвращения на траекторию форсированного роста, характерную для предкризисного периода.

Возврат к механизмам и методам докризисного развития грозит раздуванием пузырей на отдельных рынках (недвижимость, потребительское кредитование, неконкурентоспособный сектор обрабатывающей промышленности) при торможении развития других (развитие рынка отечественных длинных денег будет тормозиться из-за относительно высокой инфляции, свойственной этому сценарию). В этом сценарии на фоне роста количественных показателей сектор будет сохранять отмеченные выше структурные и институциональные недостатки, способствующие формированию предельно высоких рисков.

Глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. показал, что форсированное развитие финансового сектора несет в себе опасность раздувания пузырей и провоцирования глубоких экономических кризисов. В связи с этим страны «Группы 20» подписали «Хартию сбалансированного роста».

Сценарий сбалансированного роста российского финансового сектора представляется наиболее предпочтительным и с точки зрения национальных интересов. Такой сценарий подразумевает:

1. Приоритет обеспеченности роста внутренними ресурсами в противовес внешним, что предполагает переход к формированию внутреннего рынка долгосрочных инвестиций за счет стабилизации инфляции, изменения модели денежно-кредитной политики и институциональных реформ.
2. Избавление банковской системы от организаций, занимающихся использованием банковских лицензий для легализации незаконно полученных доходов; это позволит существенно повысить уровень доверия населения к банкам и другим финансовым институтам, оптимизировать и повысить эффективность системы контроля.
3. Улучшение правового и налогового режима, что подразумевает нацеленность институтов правоприменения и судов на защиту законных прав инвесторов, создание конкурентных налоговых условий, а также совершенствование инфраструктуры финансового рынка. Только такие изменения создадут условия для превращения российского финансового рынка в международный финансовый центр, предоставляющий кон-

курентоспособные финансовые услуги внутренним и региональным экономическим агентам, нуждающимся в капитале или хеджировании рисков, обеспечивающий комфортные условия работы для отечественных и иностранных инвесторов.

В этом сценарии ожидается, что совокупные активы банковской системы возрастут с 71% ВВП на начало 2011 г. до 95% ВВП к 2020 г. При этом кредиты нефинансовому сектору увеличатся до 70% ВВП (с 43% в 2011 г.). Капитализация фондового рынка составит 105–110% ВВП (67,8% по итогам 2010 г.). Объем пенсионных средств и других длинных инвестиций может достигнуть 18–20% ВВП.

Наконец, существует третий, инерционный сценарий «финансовой стагнации», подразумевающий отсутствие как форсированного роста, так и институциональных и структурных изменений. Низкий уровень транспарентности и высокая инфляция сделают российский рынок непривлекательным для отечественного и иностранного капитала. Ситуация усугубится проблемами на глобальных рынках: долговыми пузырями в Европе и США, а также ростом спроса на инвестиции со стороны развивающихся стран, прежде всего азиатских, и вероятным удорожанием ставок на глобальных финансовых рынках. В этих условиях банковский сектор обречен на стагнацию, а фондовый рынок — на дальнейшее снижение конкурентоспособности.

3. МЕРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СЦЕНАРИЯ СБАЛАНСИРОВАННОГО РОСТА

Сценарий сбалансированного роста не является инерционным и предполагает значительные усилия со стороны государства и бизнеса по реализации комплекса институциональных и структурных мер. Для реализации этого сценария необходимо реализовать программу мер по трем направлениям:

- 1) повышение устойчивости финансового сектора;
- 2) повышение его конкурентоспособности;
- 3) формирование отечественного рынка долгосрочных инвестиций.

Задача 1. Повышение устойчивости финансового сектора

1. Последовательный переход к внутренне устойчивой модели макроэкономической политики: от формирования денежного предложения за счет операций на валютном рынке к формированию денежного предложения преимущественно за счет операций на рынке внутренних долговых обязательств, как государственных, так и корпоративных.

Модель формирования денежного предложения за счет валютных интервенций сделала отечественную денежно-кредитную политику зависимой от денежной политики других стран и колебаний цен на товары российского экспорта. Резервный фонд позволял стерилизовать приток нефтяной выручки и, таким образом, ограничить колебания денежной массы, связанные с этим фактором. Но механизмов смягчения колебаний в динамике притока и оттока капитала в предкризисные годы практически не было. Поэтому контроль инфляции был затруднен, а реальные процентные ставки в экономике были отрицательными, что в совокупности не мотивировало граждан к долгосрочным накоплениям.

В последние годы происходит постепенный переход к новой модели формирования денежного предложения. Этот новый подход следует рассматривать как стратегический вектор развития, так как без стабильной и управляемой макроэкономической среды создать устойчивую финансовую систему невозможно.

2. «Расчистка» банковской системы от банков, не способных осуществлять нормальные банковские операции, и полукриминальных структур, занимающихся уходом от налогов и легализацией незаконного нажитого капитала. Для перехода к сбалансированному росту финансового сектора необходимо, наконец, предпринять решительные действия по расчистке и консолидации банковского сектора. В этих целях необходимо:

- а) Повысить с 2013 года минимальный размер капитала банков до уровня, который сделал бы использование банковской лицензии для проведения полукриминальных операций экономически невыгодным. Речь может идти об уровне капитала в 1 млрд руб. Банки с низким уровнем капитала не могут иметь достаточный объем активов для осуществления банковских

- операций на рыночных принципах, они либо экзистивные, либо осуществляют операции, не являющиеся по существу банковскими. Банки, которые не смогут найти необходимые средства для капитализации или партнеров для формирования более крупных структур за счет слияний, должны будут либо закрыться, либо переоформить банковскую лицензию на лицензию небанковской кредитной организации или специализированного банка с ограниченной лицензией.
- б) Качественно изменить модель микропруденциального надзора для банков, удовлетворяющих новым нормативам достаточности капитала («мотивированное суждение»). Мера подразумевает переход на принципы содержательного надзора с возможностью использования мотивированного суждения при требовании обязательного аудита по МСФО, подтвержденного аудиторскими компаниями с высоким уровнем репутации, а также на регулярное проведение стресс-тестирования. Орган надзора должен иметь право самостоятельно проводить оценку достаточности капитала и требовать от акционеров внесения капитала или, в случае отказа, переоценивать капитал до реального уровня и передавать банк под управление АСВ с лишением права контроля акционерами кредитной организации. Эта процедура должна быть формализована, а регулятор — нести ответственность за принятые решения.
 2. Дифференцированные требования к капиталу финансовых посредников в зависимости от типов осуществляемых операций, объемов и природы рисков. В целях повышения доверия к структурам, осуществляющим операции на фондовых рынках, аналогичный подход должен быть применен и к профучастникам рынка. Небольшие профучастники могут поменять свой статус на статус финансовых консультантов (см. ниже).
 3. Разработка и создание системы макропруденциального регулирования банков и системообразующих небанковских финансовых институтов. Необходимость предотвращения накопления системных рисков и создания в этих целях системы макропруденциального регулирования была признана странами «Группы 20» по итогам кризиса 2008–2009 гг. Пока основные положения подобных систем еще находятся в разработке и не были протестированы на практике. Поэтому до 2020 г. необходимо вести регулярный мониторинг зарубежной практики, а также разработку и внедрение собственных мер макропруденциального регулирования, отвечающих российской специфике. Однако есть несколько элементов макропруденциального регулирования, которые уже можно рекомендовать к внедрению:
 - а) Создание на базе Банка России Совета по финансовой стабильности с предоставлением равных полномочий его сопредседателям — Председателю Банка России и Министру финансов. В полномочия Совета по финансовой стабильности входят мониторинг ситуации на различных финансовых рынках и реализация мер, в том числе мер микропруденциального регулирования, для предотвращения перегрева и пузырей, а также мониторинг за накоплением рисков на балансах всех крупных системообразующих финансовых институтов вне зависимости от рода их деятельности. Сейчас эти функции возложены на Департамент финансовой стабильности Банка России, но такой уровень недостаточен для принятия взвешенных решений по всем возможным проблемам макропруденциального характера, в том числе из-за отсутствия механизма координации деятельности основных регуляторов финансового рынка.
 - б) Законодательное придание Банку России права установления дополнительных требований к достаточности капитала кредитных организаций (буферная и контрциклическая надбавка) в случае идентификации Советом по финансовой стабильности тенденции к перегреву сектора кредитования, а также права временного изменения нормативов резервирования по отдельным операциям, если Совет по финансовой стабильности определил повышение рисков по соответствующим операциям.
 - в) Придание Банку России права по ограничению совокупного левереджа кредитных организаций.
 - г) Присоединение ФСФР к Многостороннему Меморандуму о Взаимопонимании (ММОУ) Международной Ассоциации Регуляторов (IOSCO).
 - д) Оптимизация структуры надзорных органов. Отход от перекрестного регулирования, когда один и тот же вопрос может находиться в ведении нескольких надзорных органов (или требует взаимного согласования). Введение принципа: один вопрос — один регулятор и контролер. Предоставление полных законодательных полномочий ЦБ и ФСФР обмениваться надзорной информацией по подведомственным им финансовым институтам.

4. Создание российского стандарта финансовой отчетности и раскрытия информации, аналогичного МСФО, создание системы электронного документооборота между надзорными органами и поднадзорными институтами. Стандарт должен быть создан в 2012 году и введен в действие как единственный обязательный с 2013 года. Параллельно должно быть проведено сокращение количества форм отчетности, предоставляемых финансовыми организациями, в том числе за счет отказа от дублирования при сборе информации внутри и между основными ведомствами, оптимизирована частота предоставления расчетов по формам.
5. Разработка и принятие «дорожной карты» по внедрению стандартов Базель-2 и элементов Базель-3 до 2020 г. Мировая система регулирования банковского сектора находится в процессе трансформации, поэтому ее быстрое полномасштабное введение в России нерационально. Тем не менее, постепенное внедрение на протяжении периода действия Стратегии с учетом накапливающегося мирового опыта позволит существенно стабилизировать ситуацию в секторе, повысить доверие к нему и обеспечить его международную конкурентоспособность.
6. Создание системы защиты прав потребителей финансовых услуг. Международный и российский опыт показал, что чрезмерно быстрое развитие финансовых услуг, основанное на низкой финансовой грамотности потребителя и непонимании им сути услуги, ведет к дестабилизации финансового сектора и, как следствие, росту социальной напряженности. Группой G20 признана необходимость создания систем защиты прав потребителей финансовых услуг. В этой связи необходимо:
 - а) ввести институт финансового Уполномоченного (омбудсмена) на базе финансовых регуляторов (ФСФР и Банк России) с целью разгрузки финансовой системы от большого числа исков с небольшим размером ущерба:
 - (1) омбудсмен может принимать решения по делам с небольшим размером ущерба, обязательные для финансовой организации и необязательные для потребителей;
 - (2) офис омбудсмена занимается сбором и обработкой статистики по жалобам и выработкой предложений по изменению нормативной базы и стандартных договоров;
 - б) реформировать законодательство о защите потребителей в следующих направлениях:
 - (1) максимально возможное распространение норм закона о защите прав потребителей на сферу финансовых услуг либо подготовка самостоятельного аналогичного закона;
 - (2) законодательное закрепление системы коллективных исков, исков в защиту неопределенного круга лиц и распространение их не только на корпоративные споры, но и на споры с участием граждан — потребителей (необходимо уточнить механизм формирования группы лиц (числом более 5) для подачи группового иска);
 - (3) реализация правил самофинансирования общественных организаций, защищающих права потребителей, как половины суммы взысканного судом ущерба.
 - в) разработать механизм применения процедур медиации при разрешении споров в сфере финансовых услуг с участием физических лиц.
 - г) стандартизировать договоры типовых финансовых услуг (вклад, кредит, имущественное страхование и т.д.) для упрощения работы по защите прав потребителей, деятельности финансового омбудсмена и повышению прозрачности финансовых услуг для населения.
7. Стимулирование развития безналичного оборота, что позволит увеличить депозитную базу банковской системы. Комплекс мер по развитию безналичного оборота должен включать изменения на законодательном уровне, направленные на стимулирование использования различных инструментов безналичных расчетов, развитие платежной инфраструктуры и инновационных технологий предоставления финансовых услуг.

Задача 2. Повышение конкурентоспособности сектора

1. Стимулирование рыночной конкуренции между финансовыми компаниями:
 - а) приватизация финансовых посредников (включая находящиеся во владении властей регионов или городов) до уровня контрольного пакета к 2013 г., блокирующего пакета — к 2015 г., к 2020 г.— полная приватизация. При этом на начальной стадии приватизации необходимо ограничить рост активов крупнейших приватизируемых институтов на внутреннем рынке до тех пор, пока они явно или неявно контролируются государством и пользуются его поддержкой;

- б) развитие нормативной базы и инфраструктуры для осуществления нетрадиционных высокотехнологичных методов предоставления финансовых услуг (посредством сотовых телефонов, Интернета и др.), особенно в районах с низкой доступностью финансовых услуг;
 - в) полное снятие барьеров на вхождение в российский финансовый сектор дочерних структур иностранных банков к 2020 г.
- 2. Создание конкурентоспособной финансовой инфраструктуры:**
- а) формирование диверсифицированной структуры акционерного капитала фондовой биржи, в том числе за счет разумного сокращения доли Центрального банка и закрепление определенных гарантий по поддержке им завершения расчетов по сделкам на биржах;
 - б) обновление технологий торгов и программного обеспечения объединенной биржи;
 - в) создание центрального депозитария, законодательно наделенного эксклюзивным правом финализировать расчеты по ценным бумагам, приобретенным в процессе торгов, и открывать счета номинального держания в реестрах регистраторов;
 - г) внедрение технологий заключения сделок через центрального контрагента. Капитализация клиринговой системы и построение современной системы риск-менеджмента. Развитие системы коллективных фондов при клиринговых организациях и построение современной системы риск-менеджмента;
 - д) создание института репозитария внебиржевых сделок на рынке инструментов репо и деривативов;
 - е) создание единого ресурса корпоративной информации.
- 3. Снятие правовых и налоговых барьеров, препятствующих использованию российских площадок для осуществления финансовых сделок российскими и иностранными компаниями, а также развитию современных финансовых продуктов.** Технологическая модернизация биржи и гармонизация правил листинга с ведущими международными финансовыми центрами для решения стратегической задачи по превращению России в связующее звено по обеспечению круглосуточного трейдинга в рамках одной из формирующихся сейчас глобальных биржевых сетей (Нью-Йоркская и Франкфурт-

- ская фондовые биржи или альтернативная сеть). Выявлением и разработкой предложений по решению соответствующих задач занимается Рабочая группа по созданию в Москве Международного финансового центра. Основные направления, по которым нужны изменения, следующие:
- а) формирование правовых основ для создания в России таких современных финансовых институтов, как венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, хедж-фонды, SPV и т.д. Снятие ограничений на проведение по российскому праву сделок и форм договора, имеющих широкое распространение в юрисдикциях мировых финансовых центров. Принятие нового Гражданского кодекса, способствующего развитию бизнеса вообще и современных финансовых инструментов в частности, а также снимающего существующие проблемы, благодаря которым многие финансовые сделки осуществляются за пределами российской юрисдикции;
 - б) расширение функционала и обеспечение действия института акционерных соглашений;
 - в) дальнейшая дифференциация требований к публичным и непубличным компаниям;
 - г) приравнивание к письменной форме сделок операций, осуществленных с помощью электронных средств связи, и отмена требования подписи главного бухгалтера при осуществлении сделок на рынке ценных бумаг;
 - д) упрощение и приведение в соответствие с международной практикой системы налогообложения и налогового администрирования финансовых инструментов. Излишняя жесткость и/или неопределенность налогового законодательства часто способствует выводу сделок из российской юрисдикции;
 - е) предоставление права иностранным депозитариям выступать в качестве номинальных держателей по российскому праву (только после начала полноценного функционирования центрального депозитария);
 - ж) изменение требований к листингу акций и облигаций в целях приближения механизмов первичного размещения на отечественных площадках к практике, принятой в международных финансовых центрах;
 - з) снижение бремени по раскрытию информации (включая гармонизацию российского и иностранного проспекта, снижение

- объема периодической отчетности, возможность предоставления части отчетности на английском языке);
- и) сокращение сроков эмиссионных процедур;
 - к) развитие нормативной базы и приведение в соответствие с международной практикой режима налогообложения в целях развития рынка процентных и валютных деривативов;
 - л) технологическая модернизация биржи: использование технологий, максимально упрощающих вступление в партнерство с зарубежными биржами в рамках глобальных альянсов;
 - м) вступление российской биржи (ММВБ) в глобальный биржевой альянс и получение статуса хаба между Европой и Азией в рамках круглосуточного осуществления торгов. На первом шаге до достижения целей — сохранение практики обязательной приватизации пакетов акций российских компаний с участием российских бирж или введение требования первичного размещения исключительно на российской бирже в обмен на снятие ограничений на депозитарные программы.
4. Развитие саморегулируемых организаций и создание на их основе стандартов проведения определенных сделок. Это касается развития хеджевых инструментов (русская ISDA), синдицированных кредитов, инструментов секьюритизации кредитов (малому бизнесу, потребительских кредитов и др.).
5. Совершенствование системы разрешения споров, в том числе:
- а) создание специализированных судов по финансовым спорам в рамках действующей системы арбитражных судов;
 - б) развитие системы третейских судов;
 - в) развитие финансовой грамотности судей, разработка в этих целях специальных курсов для юридических вузов и программ повышения квалификации. Допуск судей к финансовым спорам исключительно по принципу достаточности компетенции.
6. Совершенствование корпоративного управления, включающее:
- а) ужесточение и конкретизацию требований к раскрытию информации публичными компаниями;
 - б) повышение ответственности членов советов директоров и акционеров финансовых организаций за нанесение ущерба вкладчикам, клиентам и кредиторам.

Задача 3. Развитие рынка внутренних долгосрочных инвестиций и повышение финансовой грамотности

1. Развитие конкуренции в сфере добровольных пенсионных накоплений и накоплений на образование. Введение института индивидуальных инвестиционных счетов (на пенсионные цели и на образование) и корпоративных накопительных пенсионных планов с открытием персональных пенсионных счетов, администраторами которых могут выступать банки, страховые и брокерские компании. К этим инструментам должны применяться те же льготы по налогу на прибыль, страховым взносам в социальные фонды и подоходному налогу физических лиц, которые установлены для взносов в НПФ. В случае смены места работы граждане вправе беспрепятственно и без потерь (за исключением разумных транзакционных издержек) переводить пенсионные накопления на свои ППС, открытые в рамках пенсионных планов по новому месту работы. Владельцы ИИС и ППС должны иметь выбор из нескольких инвестиционных стратегий и иметь доступ к продуктам и сервисам, позволяющим осуществлять разумный и независимый выбор объектов инвестирования.
2. Формирование единой системы гарантий обязательств в части пенсионных накоплений и резервов для участников пенсионной системы (клиентов управляющих компаний, негосударственных пенсионных фондов и корпоративных пенсионных планов). Данная система гарантий должна включать следующие механизмы:
 - а) отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации;
 - б) введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минималь-

- ного уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы;
- в) обязательное ежегодное раскрытие информации об актуарном балансе негосударственного пенсионного фонда и корпоративного пенсионного плана на сайте негосударственного пенсионного фонда и администратора корпоративного пенсионного плана в глобальной сети Интернет.
3. Создание системы страхования пенсионных накоплений и инвестиций граждан от нерыночных рисков по типу системы страхования вкладов.
4. Снижение или отмена налогов на долгосрочные (свыше 3 лет) вложения в ценные бумаги, оптимизация налогообложения коллективных инвестиций.
5. Создание системы финансового консультирования и проведение мероприятий по повышению финансовой грамотности. Государственная программа повышения финансовой грамотности должна быть направлена на просвещенное и взвешенное отношение населения к собственным финансам. Программа должна включать изучение основ финансовой грамотности в старших классах школы и в вузах, заказ и размещение социальной рекламы.

Развитие институтов финансового консультирования должно оказывать максимальное содействие гражданам в надежном размещении сбережений в финансовом секторе, обеспечить наиболее широкий географический охват населения подобными услугами, предоставляемыми как в рамках розничной сети крупных финансовых компаний, так и небольшими независимыми компаниями. В дополнение к предоставлению населению финансовых консультаций такие компании могут предоставлять услуги по управлению средствами и субброкерские услуги. Статус финансовых консультантов смогут получить, в том числе, профессиональные участники рынка, не имеющие необходимого капитала для осуществления более широких видов деятельности.

Раздел III. Новая социальная политика. Развитие человеческого капитала

Глава 8. Рынок труда.

Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Кузьминов Я.И., Четвернина Т.Я., Прокопов Ф.Т., Роцин С.Ю., Орловский Ю.П., Кузнецов Д.Л. Использовались материалы следующих авторов: Гонтмахер Е.Ш., Маслова М.С., Коровкин А.Г., Куренной А.М., Разумов А.А.

Глава 9. Миграционная политика.

Кузьминов Я.И., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В., Четвернина Т.Я., Чудиновских О.С., Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Мукомель В.И. Использовались материалы следующих авторов: Маслова М.С., Якубовский Е.О., Разумов А.А., Выхованец О.Д., Коровкин А.Г., Поставнин В.А., Куренной А.М.

Глава 10. Профессиональное образование.

Кузьминов Я.И., Андрущак Г.В., Фрумин И.Д., Волков А.Е. Использовались материалы следующих авторов: Николаева Е.Л., Ливанов Д.В., Клячко Т.Л., Климов А.А., Мау В.А., Роцин С.Ю., Федюкин И.И., Абанкина И.В., Агранович М.Л., Прокопов Ф.Т., Лейбович А.Н., Реморенко И.М., Третьяк Т.В.

Глава 11. Новая школа.

Каспржак А.Г. (руководитель авторского коллектива), Фрумин И.Д. (руководитель авторского коллектива), Абанкина Т.В., Адамский А.И., Болотов В.А., Бысик Н.В., Духанова Л.Н., Косарецкий С.Г., Ковалева Т.М., Куренной В.А., Ленская Е.А., Майоров А.Н., Мокринский М.Г., Прохоров А.В., Пинская М.А., Федюкин И.И.

Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности.

*Козырева П.М. (руководитель авторского коллектива), Назаров В.С. (руководитель авторского коллектива), Бобков В.Н., Богомолова Т.Ю., Бурдяк А.А., Гришина Е.Е., Егоров Е.В., Коваленко Е.А., Овчарова Л.Н., Разумов А.А., Смирнов С.Н., [Шевяков А.Ю.]
Отдельные расчеты были подготовлены Мисихиной С.Г.*

Глава 13. Политика охраны здоровья.

Якобсон Л.И., Шишкин С.В., Авалчани С.Л., Багин А.М., Боярский С.Г., Евдаков В.А., Засимова Л.С., Кадыров Ф.Н., Какорина Е.П., Козельцев М.Л., Колосницына М.Г., Кузовлев О.П., Линденбратен А.Л., Ревич Б.М., Сквирская Г.П., Степанов И.М., Третьякова А.М., Шевский В.И., Шейман И.М.

Глава 8. Рынок труда

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Основные макроэкономические показатели рынка труда (уровни занятости и безработицы) находятся на хорошем уровне. Проблемой является качество рабочих мест, неблагоприятные изменения происходят в структуре занятости, растет удельный вес неформального сектора, бюджетный сектор остается чрезмерно большим.
- Темп создания новых рабочих мест недостаточен для модернизации экономики и остается низким в сравнении с ведущими странами. Реаллокация рабочей силы со старых рабочих мест на новые идет медленно, хотя межфирменная мобильность рабочей силы высока. Трудовые издержки предприятий растут и дестимулируют создание новых рабочих мест.
- Трудовое законодательство остается избыточно жестким, содержит многочисленные противоречия с другими разделами законодательства, применяется не полностью и выборочно. Это нарушает условия конкуренции, ослабляет социальную защиту работников и формирует антистимулы к созданию рабочих мест.
- В политике на рынке труда наступила пора перейти от защиты рабочих мест к защите работников на рынке труда. Нормы Трудового кодекса должны стать более простыми, прозрачными и менее обременительными, но полностью соблюдаться. В законодательство следует ввести нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости,

особенно постиндустриальных: неполное рабочее время, заемный труд, дистанционная занятость, гибкие графики.

- Целесообразно усилить роль Служб занятости, перевести выплату пособий по безработице на страховые принципы, готовить условия для реализации активных программ, ввести опережающее консультирование работников Службой занятости.
- Следует создать Национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов, которая заменит ЕТКС.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. СТРУКТУРНЫЕ ИСКАЖЕНИЯ

Макроэкономические показатели говорят о вполне удовлетворительном состоянии рынка. Уровень занятости населения в трудоспособном возрасте остается достаточно высоким (более 70%), а уровень безработицы — весьма низким (менее 7%). Серьезной проблемой безработица является в основном в моногородах и на Северном Кавказе (где она измеряется двузначными цифрами). В крупнейших городах безработица практически отсутствует. Уровень долгосрочной безработицы в целом по стране — стабильный. Поддержание высокого уровня занятости во многом объясняется крайне гибкой заработной платой, которая позволяет сдерживать трудовые издержки предприятий и тем самым избегать массового высвобождения работников.

Вместе с тем изменения в структуре занятости не всегда являются позитивными. Во время экономического роста 2000-х гг. общая численность занятых в экономике росла, но занятость в корпоративном секторе (в организациях со статусом юридического лица) сокращалась. При этом росла численность занятых в некорпоративном, в неформальном секторе экономики, отличающимся низкой производительностью, использованием примитивных технологий и отсутствием социальной защиты. Даже в этот период российская экономика не реагировала на экономический рост созданием новых рабочих мест, а продолжала (и продолжает) уходить в тень. Если в 2001 г. в организациях всех видов было занято 51,2 млн чел., то к 2011 г. — около 46 млн. К 2011 г. в неформальном секторе работало примерно от 20 до 30% всех занятых (в за-

висимости от определения), что значительно больше, чем в развитых странах, хотя и меньше, чем в странах Латинской Америки.

Итак, структура занятости смещается не в направлении диверсифицированной, высокопроизводительной, высокотехнологичной и инновационной экономики, а в противоположном направлении. Большая и растущая доля неформального сектора в общей численности занятых, медленный рост числа малых предприятий, устойчивое доминирование ликвидации рабочих мест над созданием новых сигнализируют о подавленном спросе на труд и неблагоприятной институциональной среде для создания новых и расширения действующих предприятий.

Это не единственное структурное искажение на рынке труда:

- низкий темп создания новых рабочих мест ведет к консервации массивного сегмента рабочих мест с низкой производительностью труда;
- бюджетники постепенно вытесняют занятых в коммерческом секторе: доля бюджетного сектора среди всех занятых в корпоративном секторе превысила 30% (а в секторе крупных и средних предприятий и организаций превышает 40%);
- человеческий капитал используется недостаточно эффективно, нарушена координация между рынками труда и образования (примерно каждый третий занятый не использует имеющиеся у него знания и профессиональные навыки);
- чрезмерный оборот рабочей силы (высокие показатели наймов и увольнений) дестимулирует инвестиции предприятий в профессиональное обучение сотрудников;
- реальный уровень социальной защиты работников занижен, а формальный — завышен.

В целом динамика структуры занятости отражает неблагоприятные тенденции в российской экономике: отсутствие движения в направлении модернизации и недостаточный рост эффективности производства. Модернизирующаяся и реструктуризирующаяся экономика должна генерировать новые рабочие места более высокого качества, чем имеющиеся (более технологически продвинутые, высокопроизводительные, требующие высокого уровня образования и квалификации).

Интенсификация создания новых рабочих мест — ключ к решению многих проблем рынка труда, профессионального об-

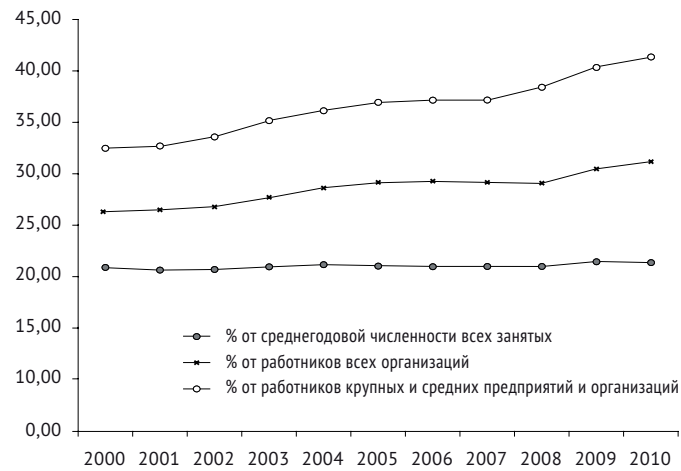


Рис. 1. Доля бюджетного сектора (образование, здравоохранение и госуправление) в общей занятости, %

разования и социальной политики в целом. Именно создание рабочих мест определяет структурный «заказ» на специалистов и квалифицированных работников в системе профобразования и задает границы спроса со стороны рынка труда на работников-мигрантов. Спрос на труд произведен относительно спроса на товары и услуги, производимые в стране. И если спрос на последние в экономике слаб, рынок труда сам по себе не может это исправить. Исправление указанных структурных недостатков зависит не столько от настройки институтов рынка труда, сколько от функционирования рынков товаров и капитала, общей институциональной среды, качества инвестиционного климата. Прямое государственное финансирование создания рабочих мест способно не исправить, но скорее усугубить ситуацию, искажая реальную картину рыночного спроса и цены труда.

Угроза экономическому росту

Несколько особенностей рынка труда угрожают экономическому росту:

- неблагоприятные демографические тенденции, проявляющиеся в начинающемся сокращении численности экономически активного населения;
- рост издержек на труд, связанный с низким уровнем конкуренции на рынке труда и с постепенным укреплением рубля.

Эти тенденции носят долгосрочный структурный характер. Их преодоление в краткосрочной и среднесрочной перспективе малореально, но сдерживать и компенсировать негативное влияние этих тенденций возможно. Наоборот, недостаточный учет этих особенностей ведет к усугублению негативного эффекта. Так, повышение ставки социальных страховых взносов до 34% увеличило общие затраты фирм на труд и «клин» между ними и заработной платой, получаемой работником. Это способствовало снижению конкурентоспособности российской продукции и частичному уходу зарплат в тень. Сокращение численности трудоспособного населения еще более усилит давление на издержки предприятий, подорывая их конкурентоспособность и спрос на труд.

Ключевая проблема – низкие темпы создания новых рабочих мест. Даже новые рабочие места часто оказываются «плохими», т. е. ма-

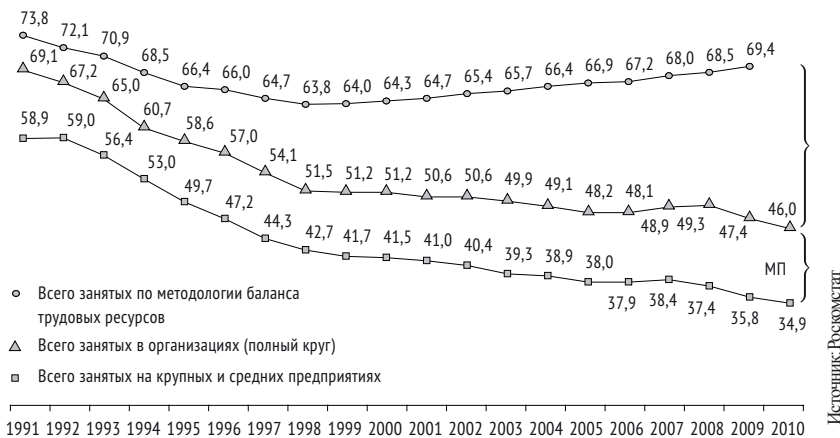


Рис. 2. Динамика занятости в российской экономике в 1991–2010 гг., млн чел.

лопроизводительными, низкооплачиваемыми, не требующими высокого образования и квалификации, не оформленными официально. Негативный тренд к свертыванию занятости в формальном секторе и ее увеличению в неформальном удастся переломить только в случае, если изменятся общие условия ведения бизнеса.

Ключ к решению этой задачи лежит в радикальном улучшении делового климата в экономике: ослаблении бремени регулирования, снижении коррупционной нагрузки, отказе от управления экономикой «в ручном режиме», устранении из деловых отношений силовой составляющей и пр. Крайне важно снизить барьеры для создания новых фирм и их выхода на рынки, обеспечить им условия для развития и расширения. Мировой опыт показывает, что высокие темпы создания «хороших» рабочих мест могут поддерживаться только в институциональной среде, дружественной по отношению к предпринимательству и инновационной активности.

Институциональные ограничения: регулирование и инфорсмент

Регулирование рынка труда оказывает неоднозначное влияние на темпы экономического роста и динамику создания новых рабочих мест. Высокие барьеры и издержки для работодателей, устанавливаемые законодателем в интересах защиты работника, повышают стабильность трудовых отношений. Однако они могут оказывать и сильное негативное влияние на рынок труда, особенности в условиях незавершенной реструктуризации экономики. Кроме того, защита одной группы работников за счет игнорирования интересов другой ведет к сегментации рынка труда и неравному доступу к рабочим местам. Трудовое законодательство в России избыточно жесткое, а степень его инфорсмента (полнота и избирательность применения) трудно прогнозируема и колеблется от полного безразличия к нарушениям до чрезмерного административного вмешательства. Это повышает неопределенность на рынке труда, а потому дестимулирует создание рабочих мест. Хотя работодатели часто не считают трудовое законодательство главной проблемой предприятий, это связано с тем, что оно крайне плохо соблюдается.

Трудовое законодательство по-прежнему возлагает на работодателей очень большие издержки, связанные с регулированием занятости и зарплаты. Это касается найма, увольнений, продолжительности рабочего времени, выплаты премий и немалого списка социальных обязательств. По степени жесткости трудового зако-

нодательства Россия превосходит большинство развитых стран и находится в одном ряду со странами с самыми зарегулированными рынками труда: Португалией, Мексикой и Турцией. На практике это очень часто приводит к результатам, прямо противоположным ожидаемым: нормы трудового законодательства вообще перестают соблюдаться.

Действующий Трудовой кодекс (ТК) не выполняет своего предназначения. Из-за чрезмерной жесткости при слабых механизмах инфорсмента он во многих случаях способствует не повышению, а снижению социальной защищенности работников, выталкивая их за границы правового поля — в сферу неформальных трудовых отношений. В то же время ТК игнорирует реалии, уже ставшие нормой для рынка труда — дистанционную работу, заемный труд, работу физических лиц по найму, частичную занятость. Это подталкивает и работодателей, и наемных работников к нарушению норм законодательства. ТК усиливает социальное неравенство на рынке труда: дает значительные преимущества уже имеющим работу, но ослабляет позиции недавних выпускников профессиональных учебных заведений, работников старших возрастов, женщин, выходящих на рынок труда после длительного перерыва, безработных.

Из-за многочисленных поправок ТК превратился во внутренне противоречивый документ со множеством нестыковок, непрозрачных и двусмысленных норм. Даже законопослушный работодатель искусственно поставлен в условия, стимулирующие нарушения ТК, что делает его беззащитным перед надзорными органами и формирует коррупционный потенциал надзора, что ведет к деградации его качества. Сильнее всего от этого страдает малый бизнес.

2. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СИТУАЦИИ

Инерционный

Этот сценарий предполагает продолжение политики, проводившейся в предшествующее десятилетие в условиях консервации общего институционального режима экономики. В условиях отсутствия модернизации экономики в целом модернизация институтов рынка труда малореальна и на нее нет спроса. Этот сценарий означает сохранение ориентации на поддержание имеющейся структуры рабочих мест и сдерживание массового высвобождения

рабочей силы. В условиях открытой экономики и действия неблагоприятных тенденций на рынке труда, описанных выше, это приведет к ухудшению конкурентоспособности российских товаров.

В том случае, если экономика избежит серьезных макроэкономических шоков, выбор этого сценария представляется наиболее вероятным.

Реформы, затрагивающие функционирование рынка труда, требуют значительной политической воли и сопряжены с рисками в краткосрочной перспективе. Они требуют серьезной технической проработки и комплементарных мер в других сферах экономики и социальной политики. А потому требуют времени.

Инерционный сценарий сохраняет в среднесрочной перспективе основные тенденции. Занятость будет поддерживаться на высоком уровне, а безработица — колебаться вокруг нынешних значений, близких к естественному уровню. Структура занятости будет плавно меняться в неблагоприятном направлении: доля бюджетного сектора будет оставаться неизменной, коммерческий формальный сектор продолжит сокращаться, удельный вес неформального сектора в занятости может возрасти. В общей занятости будет расти доля работников торговли и строительства преимущественно за счет небольших и локально действующих фирм, технологически простых и менее чувствительных к институциональному климату. Новые предприятия будут создаваться в ограниченном количестве и с небольшой численностью, а старые и крупные предприятия продолжат сокращения персонала. Многие из них будут постепенно выдавливаться с рынка. Спрос на труд будет оставаться подавленным и вялым.

Рост производительности труда при этом сценарии будет оставаться слабым, социальная защита — избирательной, диспропорции между уровнем и профилем образования и выполняемой работой — усиливаться. Дифференциация в заработной плате не сократится. Рынок труда еще жестче сегментируется, повысится дифференциация по заработной плате. Ограниченными останутся возможности для профессиональной реализации и полноценного использования человеческого капитала.

Модернизационный

Этот сценарий предполагает постепенное разворачивание взаимосвязанных структурных реформ по всему институциональ-

ному полю, включая институты рынка труда. Реформы исходят из необходимости:

- синхронизации изменений на рынке труда с ускорением структурных сдвигов в экономике (структурной и институциональной модернизацией);
- стимулирования создания новых и эффективных рабочих мест и роста производительности труда;
- частичного перераспределения рабочей силы, высвобожденной из неэффективных производств, на создаваемые новые предприятия, использующие новые технологии и отличающиеся высокой производительностью и конкурентоспособностью;
- роста заработной платы и сокращения неравенства на рынке труда;
- сдерживания роста неформальной занятости.

Различия в темпах роста ВВП между возможными сценариями на начальном этапе периода не кажутся определяющими, однако увеличатся в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Дерегулирование товарных рынков и рынка труда должно облегчить создание новых предприятий. Поток новых рабочих мест (и связанных с ними вакансий) будет формировать спрос на человеческий капитал и новые профессиональные компетенции. Конкуренция на рынке труда, учитывая сокращение численности населения, будет оказывать повышающее давление на зарплату, гармонизированное с ростом производительности труда.

Этот сценарий может быть реализован лишь при проведении комплексного пакета экономических реформ. Его осуществление в любом случае будет постепенным.

3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИОННОГО СЦЕНАРИЯ

Совершенствование трудового законодательства и его правоприменения

Предлагаемые меры направлены на снятие барьеров к созданию рабочих мест, порождаемых неэффективной системой трудовых отношений. Их можно выразить формулой «переход от защиты

действующих рабочих мест к защите работников на рынке труда». Реализация этих мер предполагает скоординированное движение в нескольких направлениях. Чтобы стимулировать создание новых рабочих мест, рынок труда должен стать более гибким.

Ключевым (в ряду мер, касающихся собственно рынка труда) здесь является совершенствование трудового законодательства с целью снижения издержек увольнения по экономическим причинам при условии обеспечения равного и обязательного для всех инфорс-мента законов о труде. Нормы ТК необходимо сделать более простыми, прозрачными и менее обременительными, одновременно повышая эффективность механизмов контроля за их соблюдением. Совершенствование трудового законодательства должно идти под знаком его «рационализации», устранения многочисленных внутренних противоречий, отказа от откровенно нерациональных норм (например, поддержки донорства за счет предприятий) и восполнения пробелов (неурегулированность вопроса о дистанционном труде и др.). Кроме того, в ТК необходимо ввести правовые нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости, в т. ч. постиндустриальных (заемного труда, дистанционной занятости, гибких графиков работы и т. п.).

Повышение трудовой мобильности

Одним из препятствий на пути реализации модернизационного сценария является низкая территориальная мобильность рабочей силы. Масштабы программы содействия переезду в другую местность для замещения рабочих мест незначительны. Вклад в повышение территориальной мобильности рабочей силы могли бы внести программы иного типа, в центре которых находились бы крупные предприятия, испытывающие хроническую нехватку кадров. Обеспечение ими жилья для вновь прибывших работников могло бы существенно активизировать перемещение рабочей силы из экономически депрессивных в быстроразвивающиеся регионы.

Совершенствование механизмов социальной защиты

В условиях низкой безработицы и сдерживания высвобождения рабочей силы на крупных и средних предприятиях спрос на услуги системы социальной защиты ограничен. Он сдерживается и низ-

ким пособием по безработице. Лишь каждый третий безработный обращается в службы занятости за пособием и содействием в трудоустройстве. Спрос на активные программы также незначителен и слабо структурирован, поскольку предложение вакансий мало, а сами вакансии связаны с низкоквалифицированным трудом или низкооплачиваемой занятостью. Действующие активные программы нацелены на решение текущих задач, не связанных со стратегическими целями развития экономики необходимостью перехода к непрерывному профессиональному образованию.

Увеличение масштабов реаллокации увеличит спрос на пассивные и активные программы занятости, изменит требования к их качественному содержанию. Это потребует изменения активной политики на рынке труда, расширения целевой группы участников активных программ, прежде всего — программ профессиональной подготовки и переподготовки. Составной частью активной политики должно быть создание научно обоснованной системы оценки эффективности, позволяющей оценивать отдачу вкладываемых средств, обеспечивать более точную адресность предлагаемых программ и своевременно вносить коррективы в политику на рынке труда.

Пассивная политика на рынке труда (политика поддержки дохода) должна переходить на страховые принципы, как это принято в странах ОЭСР, постепенно увеличивая коэффициент замещения. И тем самым облегчить процесс реаллокации рабочей силы. Изменение принципов проведения активной и пассивной политики на рынке потребует увеличения спектра и диверсификации посреднических услуг, расширения целевой аудитории государственной службы занятости. Активные программы, реализуемые ею, должны быть сфокусированы на повышении эффективности соединения работников (а не только зарегистрированных безработных) и рабочих мест на рынке труда. Службы занятости должны заниматься опережающим консультированием работников, находящихся под риском увольнения или желающих сменить место работы.

Отказ от избыточной поддержки предприятий

Необходим отказ государства от экстралегальных методов воздействия на предприятия. Поддержка властями неэффективных предприятий в обмен на их отказ от сокращения занятости — это

путь «в никуда». Повышение производительности труда невозможно без активного перераспределения рабочей силы с менее эффективных предприятий и из неперспективных секторов на более эффективные и перспективные. Мировой опыт показывает, что такое перераспределение является важным источником роста производительности труда. В условиях пост-кризисного восстановления российской экономики представляется необходимым отказываться от кризисной практики поддержки предприятий.

Стимулирование повышения квалификации и развития профессиональных навыков

Предлагается сформировать национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов. Ее целью должно стать повышение конкурентоспособности рабочей силы, создание системы поддержки права работника на признание (оценку и присвоение) профессиональной квалификации, совершенствование механизмов координации рынка профессиональных образовательных услуг и рынка труда. Предлагается:

- подготовить изменения в законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие определение правовых основ национальной системы квалификаций работников, разработку и применение национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов, справочников профессий и квалификаций, а также подтверждения и присвоения квалификации;
- утвердить Национальную рамку квалификаций;
- определить (создать) пилотные структуры, осуществляющие присвоение квалификаций. Провести их аккредитацию (внесение в реестр организаций, присваивающих квалификации по видам профессиональной деятельности);
- в течение 3–5 лет заменить действующий ЕТКС системой профессиональных стандартов. Запустить механизм обновления квалификационных характеристик на основе профессиональных стандартов;
- создать интернет-ресурс по вопросам национальной системы квалификаций в России, содержащий базы данных и реестры квалификаций, профессиональных стандартов, сертификатов

о квалификации, органов (организаций) по развитию профессиональных квалификаций, органов, присваивающих профессиональную квалификацию и т. д.).

Предлагается разработать и внедрить **электронный паспорт работника**. Он представляет собой пластиковую карту, содержащую идентификационную (персонификация лица-держателя) и образовательную (информация об уровне образования, дополнительном профессиональном образовании, пройденных курсах, имеющихся лицензиях и сертификатах и пр., для научных работников — об их участии в исследовательских проектах, грантах и т. п.) информацию о работнике. Электронный паспорт работника станет сигналом об уровне и качестве профессиональных компетенций работника, что повысит информационную прозрачность рынка труда, а также будет стимулировать инвестиции в обучение и повышение квалификации.

Глава 9.

Миграционная политика

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Миграционный приток сыграл за прошедшие 20 лет огромную позитивную роль в социально-экономическом развитии России. Однако в последние годы Россия теряет миграционную привлекательность, в обществе растут антимигрантские настроения.
- Миграционная политика ориентирована на временную трудовую миграцию и носит ограничительный характер, она не способствует адаптации мигрантов и их интеграции в принимающее общество.
- Вне зависимости от сценария развития потребуется увеличение числа мигрантов разных категорий.
- Необходимо расширить возможности для переселения в РФ. Следует выстроить систему миграционных статусов с акцентом на статус резидента, ввести специальный статус для долгосрочных временных мигрантов.
- Дифференцированные подходы к привлечению и использованию иностранной рабочей силы будут содействовать повышению эффективности временной трудовой миграции.
- Масштабная миграция предполагает создание благоприятных условий для адаптации и интеграции различных категорий мигрантов.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Позитивная роль миграции

Миграционные процессы в целом сыграли позитивную роль в социально-экономическом и демографическом развитии России за последние два десятилетия. С учетом результатов переписи 2010 г., миграционный прирост с 1992 по 2010 г. включительно превысил 7 млн чел. и почти на 60% компенсировал естественную убыль населения страны, составившую за этот период 13,1 млн чел. Без этого масштабного переселения из бывших союзных республик численность постоянного населения России в начале 2011 г. равнялась бы 135,4 млн вместо 142,9 млн чел.

Относительно молодая возрастная структура миграционного притока затормозила процесс демографического старения: доля лиц в пенсионных возрастах сейчас в России на 3–4 п. п. ниже той, которая наблюдалась бы при отсутствии миграции. Благодаря постоянной миграции численность работников в России увеличилась более чем на 5 млн чел.

Масштабный приток мигрантов повысил спрос на жилищное строительство, обеспечил торможение роста цен в секторах, где отмечена массовая занятость мигрантов. Также были компенсированы потери квалифицированной рабочей силы из-за массовой эмиграции, превысившей за постсоветский период 1,5 млн чел. Свыше 2,5 млн мигрантов-переселенцев в Россию за 1990–2000-е гг. имели высшее и среднее профессиональное образование.

За 2000-е гг. иностранцам было выдано около 10 млн разрешений на работу. Временные трудовые мигранты в основном заняты «плохие» рабочие места (низкооплачиваемые, с тяжелыми условиями труда), малопривлекательные для российского населения. По данным Минздравсоцразвития России, в последние годы более трети трудовых мигрантов были заняты на горно-капитальных и строительных работах, еще четверть выполняла работу низкой квалификации во всех отраслях экономики. По данным ФМС России и Росстата, в 2009 г. иностранные работники только из числа трудившихся на законных основаниях составля-



Рис. 1. Миграционный прирост и замещение естественной убыли миграционным приростом в России, 1992–2010 гг.

ли почти 2,5% от общего числа занятых в экономике, в том числе: более 15% от всех занятых в строительстве, почти 4,5% — от занятых в добыче полезных ископаемых, более 3% — от занятых в сфере торговли и бытовых услуг, около 2,5% — от занятых в обрабатывающих производствах и сельском хозяйстве, около 2% — от занятых на транспорте.

Основные «болевы́е точки»

Количество и качество мигрантов не соответствует в полной мере потребностям экономического развития страны. Из-за несовершенства законодательства в сфере миграции и неразвитости миграционной инфраструктуры возрастают экономические и социальные издержки миграционных процессов, снижается их эффективность. Несмотря на наличие у Российской Федерации огромного иммиграционного потенциала, интенсивность притока постоянных мигрантов, их состав свидетельствуют о невысокой миграционной привлекательности страны. Миграционный прирост в России в расчете на 1000 жителей (в среднем за 2005–2009 гг.)

в 5 раз ниже, чем в Испании, в 3 раза ниже, чем в Австралии и Канаде, в 1,5 раза ниже, чем в США. Значительную часть переселенцев в Россию составили граждане, прибывшие из республик бывшего СССР. Численность иностранцев, которые находились в России более 1 года, по осторожным оценкам, основанным на данных ФМС России, составляла в апреле 2011 г. порядка 1,5 млн чел. В то же время численность иностранцев в постоянном населении Испании равняется 5,6 млн человек, в Германии — 7,1 млн чел., в Великобритании — 4,4 млн чел.

Мигранты новых, постсоветских поколений из государств Центральной Азии и Закавказья в целом отличаются более низким уровнем образования, знания русского языка, профессионально-квалификационной подготовки по сравнению со старшими поколениями. Например, результаты различных обследований показывают, что более 20% современных мигрантов из Таджикистана не говорят на русском языке. Обобщенно сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как преимущественный приток «мускулов», а не «мозгов». Изменения в миграционном законодательстве в 2010 г., направленные на привлечение высококвалифицированных специалистов, не оказали заметного влияния на структуру потока в Россию иностранной рабочей силы.

Слабо используются миграционные возможности системы образования. В международном плане миграция с целью получения образования и академическая мобильность студентов, преподавателей и ученых рассматривается как эффективный источник квалифицированных работников, являющихся также наиболее подготовленными к интеграции в принимающую общественную среду. По числу иностранных студентов и их доле в общем количестве учащихся в высших учебных заведениях Россия заметно отстает от таких стран, как США, Франция, Германия, Великобритания.

Преимущественно ограничительный характер миграционной политики, неразвитость сферы услуг в области миграции создают почву для масштабной незаконной миграции, которая является основным источником рабочей силы для теневого сектора экономики. В свою очередь, незаконная миграция является одной из предпосылок усиления антимигрантских настроений среди коренного населения России. По данным ФМС России, в стране в течение года находится от 3 до 5 млн иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без официального разрешения или проживающих с нарушением правил миграционного учета. При этом

около 1 млн из них, проживая в России уже в течение нескольких лет, не могут урегулировать свой правовой статус, т. е. получить разрешение на временное проживание или вид на жительство.

Проблемы адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей превращаются в одну из острых социальных проблем, требующую неотложного решения. Решение указанных проблем затрудняется отсутствием четко сформулированной государственной политики, способствующей адаптации и интеграции мигрантов в принимающую общественную среду, а также неурегулированностью правового статуса большого количества мигрантов. Нарастающая изоляция мигрантов от принимающего социума ведет к усилению мигрантофобии среди населения Российской Федерации. Результаты опросов Левада-Центра показывают, что если в 1998 г. 43% респондентов поддерживали лозунг «Россия для русских», то в 2011 г. их доля увеличилась до 58%.

В 1990-е гг. основной поток мигрантов в Россию составляли беженцы и вынужденные переселенцы из постсоветских государств (официальный статус получили около 1,5 млн чел.). За истекший период государство так до конца и не выполнило социальные обязательства, которые были на законодательном уровне закреплены перед данной категорией мигрантов.

Население России отличается более низкой территориальной мобильностью (прежде всего, на локальном уровне) в сравнении с другими странами с обширной территорией. Так, в США в 2008/2009 гг. 19 чел. из 1000 переселилось из одного штата в другой. В Австралии за тот же период в межрегиональную миграцию было вовлечено 17 чел. из тысячи, в Канаде — 9,5. В России в 2008 г. в межобластных перемещениях участвовало 6 человек из 1000. Причины: высокие транспортные издержки, неразвитость транспортной сети, высокая стоимость жилья и его аренды, низкие доходы населения. Сложившиеся за последние двадцать лет потоки внутренних миграций противоречат геополитическим интересам страны. Осевым вектором межрегиональных внутренних миграций остаются: движение с Востока в Центр и движение в Московский регион. Обследование, проведенное при содействии органов по труду и занятости в 2008–2009 гг., показало низкую готовность безработных и лиц, ищущих место работы при посредничестве государственных органов занятости, к переезду в другие регионы страны в целях занятия там трудовой деятельностью.

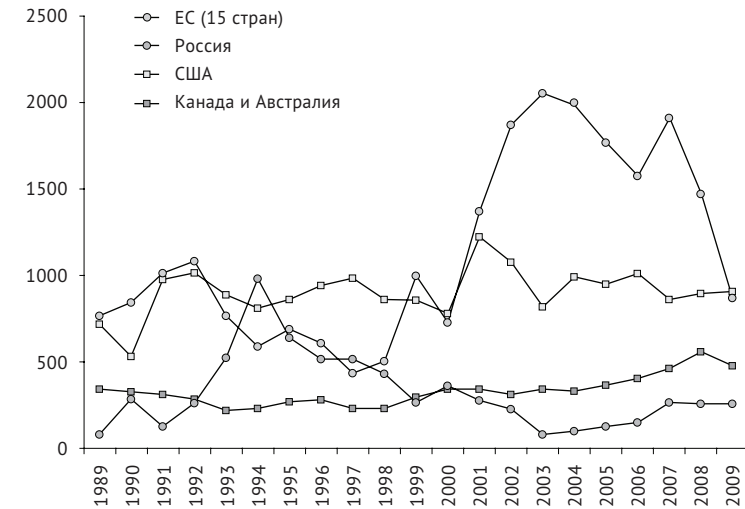


Рис. 2. Миграционный прирост: Россия, ЕС (15 стран), США, Канада и Австралия, тыс. чел.

Недостатки миграционной политики

Проблемы в сфере миграции, с которыми сталкивается страна, свидетельствуют о том, что действующее миграционное законодательство не соответствует в полной мере потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Законодательство преимущественно ориентировано на привлечение и использование временных иностранных работников. Оно не содержит мер, способствующих адаптации и интеграции мигрантов. Несовершенство действующей системы регулирования миграционных процессов проявляется, в частности, в наличии большого числа незаконных мигрантов и, как следствие, в их социальной изоляции от принимающего сообщества. Непозволительно долго осуществляется формирование и практическое применение механизмов привлечения (отбора) мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социо-культурными

ми и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество.

Понятие «иммигрант» до сих пор не имеет законодательно-го определения. Отсутствуют механизмы обеспечения постоянной иммиграции, за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Однако к середине 2011 г., за четыре года реализации программы, в Россию прибыло около 45 тыс. соотечественников вместо планировавшихся 200 тыс.

Необоснованно усложненными являются процедуры получения разрешения на временное проживание и вида на жительство. В начале 2011 г. разрешения на временное проживание были всего у 320 тыс. иностранцев, а вид на жительство — только у 70 тыс. Основная трудность проистекает из того, что для получения разрешения на временное проживание соискатель должен попасть в квоту, которая формируется на основе нечетких критериев по предложениям региональных органов исполнительной власти. В свою очередь, сложности в получении соответствующего правового статуса затрудняют получение российского гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

В действующем миграционном законодательстве отсутствует ясная дифференциация подходов и, соответственно, правовых механизмов по содействию иммиграции в страну различных категорий иностранцев (члены семьи и родственники, экономические мигранты, в т. ч. работники высокой квалификации, инвесторы, бизнесмены, самозанятые, отдельные категории беженцев).

Система привлечения временных трудовых мигрантов не отличается эффективностью несмотря на большую численность прибывающих в Россию иностранных работников, прежде всего из государств-членов СНГ. Как правило, период трудовой деятельности иностранного работника ограничивается одним годом. Исключением является весьма немногочисленная категория высококвалифицированных специалистов, которым разрешение на работу выдается на срок до трех лет. Фактически отсутствуют механизмы набора иностранных работников, дифференцированные в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей. Практически отсутствуют правовые механизмы регулирования каникулярной и сезонной миграции. Действующая система квотирования совершенно не от-

ражает истинную потребность российской экономики в иностранной рабочей силе и является источником дополнительных бюрократических процедур, разделяющих мигрантов и работодателей.

Законодательные ограничения в отношении занятости иностранных студентов в период их обучения и после его завершения, с одной стороны, снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов, а с другой, ограничивают возможности привлечения иностранцев-выпускников российских учебных заведений к трудовой деятельности в Российской Федерации. Проблема заключается в том, что, в отличие от многих развитых стран, в России иностранным гражданам сложно изменить ранее полученный правовой статус, определяемый целью пребывания (например, с учебы на работу), без обязательного выезда из страны.

Поскольку подавляющая часть иностранных граждан относится к категории временно пребывающих на территории Российской Федерации, программы адаптации и интеграции практически отсутствуют. До сих пор не решен вопрос об организации для трудовых мигрантов в государстве выезда специальной предотъездной подготовки, включающей профессиональное обучение, увязанное с потребностями российского рынка труда, а также изучение русского языка, основных законодательных требований, истории, культуры, традиций и обычаев России. По-прежнему не создана система центров информационной и правовой поддержки мигрантов. К скорейшему завершению указанной работы следует привлечь все заинтересованные стороны (органы государственной власти Российской Федерации, правительство страны исхода мигрантов, самих мигрантов, работодателей, использующих труд этих мигрантов, неправительственные организации).

2. СЦЕНАРИИ

Цели миграционной политики

Основная цель — привлечение различных категорий мигрантов, высказавших желание жить и работать в России, обладающих востребованными в России профессиональными и культурными качествами, обладающих способностями для успешной адаптации и интеграции.

Для этого предлагается:

- Разработать комплекс мер в целях расширения и улучшения качественного состава постоянных мигрантов (иммигрантов) из числа иностранных граждан, в том числе с использованием балльной системы отбора. С помощью упомянутого комплекса мер необходимо сформировать в России благоприятные условия, стимулирующие переселение на постоянное место жительства квалифицированных специалистов и членов их семей; предпринимателей, инвесторов и членов их семей; иных работников, востребованных на российском рынке труда, и членов их семей; родственников постоянных жителей России.
- Основываясь на положениях Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 г., а также на анализе тенденций международной миграции российских граждан и соотечественников, можно определить желательную с учетом демографических, экономических, геополитических интересов страны и ее возможностей по обустройству иммигрантов их среднегодовую численность в 250–300 тыс. чел.
- Осуществлять развитие дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих различные механизмы отбора трудовых мигрантов, условия их въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, включая привлечение на этой основе высококвалифицированных специалистов; работников средней квалификации; ограниченного числа работников низкой квалификации и сезонных работников.
- Количество привлекаемых временных иностранных работников следует определять на основе оценок текущего и долгосрочного спроса на рынке труда.
- Развивать образовательную миграцию и академическую мобильность, в том числе посредством снятия ограничений, затрудняющих иностранным студентам и выпускникам российских учебных заведений выход на российский рынок труда и изменение миграционного статуса.
- Разработать и начать повсеместное практическое применение комплекса мер (программ) по адаптации и интеграции мигрантов.
- Расширить участие России в программах гуманитарной миграции.

Эффективность миграции во многом зависит от того, в какой степени мигранты дополняют, а не конкурируют с коренным населением страны. Именно с целью повышения эффективности постоянной миграции предполагается введение специальных программ отбора (селекции) потенциальных иммигрантов, а для повышения эффективности отбора временных трудовых мигрантов — внедрение программ отбора и подготовки мигрантов, дифференцированных по профессионально-квалификационным критериям в соответствии с оценками величины и структуры спроса на иностранную рабочую силу.

Ориентация миграционной политики всех развитых стран на привлечение квалифицированных специалистов обусловлена тем, что, по существующим оценкам, спрос на них будет только расти. Ожидается, что конкуренция за квалифицированную рабочую силу в мире будет усиливаться. С данной категорией работников принимающие государства связывают надежды на быстрое накопление человеческого капитала и создание новых рабочих мест. Кроме того, им, как правило, удастся удачно интегрироваться в принимающий социум и в случае необходимости легко переобучиться, приобретая новые компетенции.

В будущем останется весьма востребованным различными отраслями российской экономики определенный приток иностранной рабочей силы невысокой квалификации. Благодаря данной категории работников граждане России получают возможность переориентироваться на занятость в нишах высококвалифицированного труда. В любой ситуации для приезжих «синих воротничков» остается крайне важной задача удачной адаптации в принимающем социуме, а для их детей — приобретение каналов социальной мобильности.

Три сценария

Миграционная политика государства в решающей степени будет определяться выбранным направлением экономического развития: сырьевым, индустриальным или инновационным.

В случае первого, «сырьевого» направления доминирующую роль играет временная трудовая миграция неквалифицированных работников. При этом масштабная иммиграция в страну не предполагается. Доходы населения формируются в основном за счет пе-

перераспределения природной ренты, поэтому действует логика «чем нас меньше, тем лучше».

Следование по второму направлению обусловит приоритетное развитие обрабатывающей промышленности, ориентированной на импортозамещение, и создание на территории страны современных высокотехнологичных производств. Для этого потребуются организовать масштабный приток дополнительной рабочей силы, в первую очередь, работников высокой и средней квалификации. Необходимо будет обеспечить стимулирование иммиграции руководителей и менеджеров технологичных производств и работников базовой (низкой) квалификации. В данной ситуации сильно возрастет роль долгосрочной или постоянной иммиграции, а значит — состояние сферы услуг, обеспечивающей цивилизованные условия приема и адаптации иммигрирующих иностранных специалистов и членов их семей, включая доступ к услугам здравоохранения, образования, социального обеспечения и т. п.

Третий вариант — ускоренное развитие инновационных отраслей экономики, сферы интеллектуальных услуг, информационных технологий, экономики впечатлений, опирающихся на инновационно мыслящих людей с высоким уровнем образования. Несмотря на то, что в настоящее время данный путь развития декларируется как приоритетный, реальное продвижение в данном направлении потребует значительного времени и ресурсов, в том числе трудовых. Для реализации данного варианта необходимо разработать и ввести в действие комплекс мер, стимулирующих въезд и адаптацию в стране высококвалифицированных специалистов и членов их семей. Особое внимание потребуется уделить развитию миграции в Россию с целью обучения и академической мобильности. Решение этой задачи неотделимо от комплекса мер по повышению миграционной, образовательной и трудовой привлекательности России для иностранной молодежи. Безусловно, в целях развития новых производств и сферы услуг, точно так же, как и в двух первых вариантах, невозможно будет обойтись без привлечения работников всех уровней квалификации.

Вне зависимости от выбранного сценария развития главной проблемой по-прежнему остается необходимость компенсации приемлемыми для России способами демографического спада, обеспечения ее конкурентоспособности на глобальном уровне и ее интеграции в мировую экономику, осуществление модернизации экономики с одновременным преобразованием рабо-

Таблица 1. Перспективные оценки численности населения России в экономически активных возрастах, млн чел.

Источник, год выполнения прогноза	2010	2015	2020	2025	2030
Все население 15–64 года					
Росстат, 2010	102,2	99,8	96,0	93,0	91,1
Росстат, 2010 (без миграции)	102,2	98,7	93,8	89,6	86,6
Отдел народонаселения ООН, 2010	103,2	99,7	95,2	91,5	88,8
Бюро Цензов, 2007	100,0	95,1	89,6	84,6	80,5
Мужчины 16–59 лет, женщины 16–54 года					
Росстат, 2010	88,4	83,6	79,0	77,2	76,8
Росстат, 2010 (без миграции)	88,4	82,6	77,0	74,1	72,3

Источники: Оценки Росстата — на 1 января; ООН и Бюро Цензов — на 1 июля.

чих мест с непривлекательным для граждан России трудом в современные и привлекательные.

В любом случае, независимо от приведенных выше сценариев, стране для обеспечения планируемых темпов экономического роста необходим приток мигрантов различного профессионально-квалификационного состава. Без миграционного притока численность населения в трудоспособных и экономически активных возрастах в России в 2011–2020 гг. сократится почти на 10 млн чел. В то же время число лиц в пенсионных возрастах будет расти, а их доля в населении страны увеличится с 22 до 26%. При этом необходимо учитывать, что из-за особенностей образовательного состава молодых и старших поколений в ближайшие годы усилится выбывание квалифицированных специалистов, прежде всего инженерных и рабочих специальностей.

Для обеспечения поступательного экономического развития потребуется принятие неотложных мер по стимулированию постоянной миграции, продолжение работы по упрощению привлечения высококвалифицированных работников, в том числе из развитых стран, обладающих навыками и компетенциями, отвечающими стандартам глобальной экономики. Мероприятия по замещению рабочих мест с непривлекательным трудом в экономике крупнейших и крупных городов могут быть успеш-

но реализованы только в случае осуществления мер по облегчению временной и постоянной трудовой миграции иностранных граждан с профессиональным уровнем базовой и средней квалификации.

3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

В последнее время в России предпринят ряд законодательных мер, направленных на упрощение привлечения и использования иностранной рабочей силы в различных отраслях экономики. В отношении отдельных категорий мигрантов были устранены излишние ограничения и административные барьеры, введены дифференцированные режимы приема и пребывания. Однако говорить о заметном изменении вектора государственной миграционной политики в целом пока преждевременно. Накопившиеся к настоящему времени проблемы в сфере миграции, а также насущные потребности социально-экономического развития страны стали предпосылкой для разработки Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. Новые аспекты миграционной политики нацелены на повышение эффективности регулирования миграционных процессов. Концепция предусматривает открытие новых каналов миграции, практическое применение разнообразных систем отбора мигрантов, продолжение работы по совершенствованию законодательного и институционального обеспечения различных форм миграции, формирование и закрепление в обществе понимания новой роли миграции и новых подходов к управлению миграционными потоками.

Одно из главных изменений в миграционной политике заключается в смещении акцентов на долгосрочную и постоянную иммиграцию высококвалифицированных специалистов, работников востребованных на рынке труда профессий, инвесторов, предпринимателей, студентов. Новым для России является поддержка семейной миграции и воссоединения семей мигрантов. В отношении различных категорий постоянных мигрантов будут действовать специальные иммиграционные программы, позволяющие им получить статус резидентов и успешно интегрироваться в российское общество.

Изменения в государственной миграционной политике требуют выстраивание системы правовых статусов иностранных

граждан с акцентом на статус резидента (вид на жительство), введение специального правового статуса для долгосрочных временных мигрантов, предоставляемого без учета квот (в отличие от квотирования выдачи ныне действующего разрешения на временное проживание). Реализация указанных мер создаст благоприятные условия для скорейшего урегулирования правового статуса тех иностранных граждан, которые уже длительное время проживают и трудятся на территории Российской Федерации. Упомянутые изменения должны также затронуть порядок натурализации, включая натурализацию детей и членов семей мигрантов.

Решение задачи повышения миграционной привлекательности Российской Федерации влечет за собой необходимость совершенствования законодательства, разработки мер, направленных на повышение социальной защищенности иностранных граждан. Масштабная миграция потребует принятия комплекса мер, способствующих облегчению адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество, включая реализацию соответствующих специальных программ, ориентированных на различные категории мигрантов. Выполнение этих программ потребует пересмотра распределения компетенций между уровнями власти, более тесного взаимодействия государства и организаций гражданского общества по вопросам адаптации и интеграции мигрантов (в т. ч. с национальными объединениями, российскими НПО, с привлечением религиозных организаций). Финансирование организаций гражданского общества в подобных случаях в других странах, проводящих активную миграционную политику, осуществляется из средств бюджета, в т. ч. на основе грантовой поддержки.

Специальные программы потребуются также для привлечения талантливых и высококвалифицированных специалистов. В России уже имеется определенный опыт в этой области: в настоящее время действует упрощенный порядок въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов и членов их семей. В дальнейшем следует упростить механизмы отбора, правила въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности для широкого круга трудовых мигрантов разной квалификации, востребованных на российском рынке труда. Необходимо учитывать, что российская экономика при любом варианте развития будет испыты-

вать потребность в работниках различного уровня квалификации, а также в неквалифицированных работниках.

Действующий механизм определения потребности в иностранной рабочей силе и формирования на этой основе квот на выдачу разрешительных документов практически с момента его введения продемонстрировал свое несовершенство, несоответствие требованиям рынка труда и развития экономики. Данный механизм нуждается в кардинальной переработке с учетом перспектив развития отраслей экономики, демографической ситуации и требований рынка труда.

Важным направлением изменения законодательства является введение упрощенного порядка миграции с целью получения образования и академической международной мобильности. Это предполагает установление облегченного порядка интеграции иностранных выпускников российских вузов, получения ими статуса постоянно проживающего иностранного гражданина (вида на жительство) и оформления российского гражданства, включая членов их семей. Очевидно, потребуются выделение соответствующих субсидий для вузов, НИИ, других организаций, привлекающих и эффективно использующих иностранных преподавателей, ученых, инженеров.

В проекте Концепции придается большое значение принятию дополнительных мер, способствующих развитию пространственной мобильности населения Российской Федерации, в том числе путем обеспечения гарантированного доступа граждан к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания или временного пребывания. Отдельными направлениями этого раздела Концепции являются содействие развитию различных форм временной межрегиональной мобильности, создание благоприятных условий для активизации местной подвижности населения, развитие городских агломераций в регионах восточной части страны и преодоление транспортной оторванности проживающего в них населения от остальной территории России, содействие переселению избыточного населения из регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями.

Одновременно с открытием новых и сохранением старых каналов, расширяющих возможности законной миграции в Россию, необходимо принимать меры, направленные на предупреждение незаконной миграции и устранение причин ее широкого распространения. В частности, предусматривается:

- совершенствовать методы и механизмы института иммиграционного контроля, развивать инфраструктуру в целях выдворения иностранных правонарушителей за пределы страны (административное выдворение, депортация, реадмиссия);
- активизировать информационную и разъяснительную работу с гражданами России, работодателями и мигрантами в целях профилактики правонарушений в сфере миграции;
- продолжить работу по оснащению современными научно-техническими средствами миграционных и пограничных служб;
- укреплять и развивать взаимодействие с компетентными органами других государств, прежде всего с государствами-членами СНГ, по вопросам противодействия незаконной миграции и др.

Без современного информационного обеспечения будет невозможно повысить эффективность государственной миграционной политики и вывести ее на уровень, отвечающий современным потребностям экономики, политики, национальной безопасности, гуманитарного сотрудничества. Одним из ключевых инструментов проведения эффективной государственной миграционной политики является усовершенствование системы статистического наблюдения за миграционными процессами, включая механизмы сбора, хранения, обработки и распространения информации о миграционной ситуации, внедрение мониторинга результатов реализации государственной миграционной политики.

Глава 10.

Профессиональное образование

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Проблема несоответствия структуры профессионального образования и рынка труда, в первую очередь «навеса» высшего образования невысокого качества (85% возрастной когорты 15–25 летних).
 - Отказ от устаревшего механизма государственного задания в бакалавриате/специалитете; вузы финансируются по принципу «деньги следуют за студентом» в пределах лицензионных ограничений, при этом право на бюджетное финансирование получают студенты, сдавшие ЕГЭ по профильному предмету на «хорошо» и «отлично» (больше 50 и больше 70 из 100).
 - Формирование независимого от системы образования института профессиональных экзаменов на основе государственно-общественных объединений.
 - Стимулирование перехода студентов 2–3-х курсов на программы прикладного бакалавриата (трехлетние программы, сохраняющие статус высшего образования).
 - Проблема падения качества подготовки:
 - Повышение нормативного финансирования в расчете на одного студента до уровня, обеспечивающего конкурентоспособный уровень заработной платы преподавателей (до 160% от средней заработной платы по региону в 2015 г., до 220% в 2020 г.)
- в сочетании с регулированием кадровой политики вузов с целью повышения качества профессорско-преподавательского состава.
 - Реорганизация сети государственных вузов и их филиалов; укрупнение вузов на основе присоединения к ведущим университетам.
 - Введение независимой промежуточной и итоговой государственной аттестации студентов (ЕГЭ для бакалавров).
- Проблема недостаточного масштаба и качества подготовки квалифицированных работников-«исполнителей» и низкой престижности соответствующих программ:
 - Создание программ прикладного бакалавриата в большинстве массовых вузов (до 50% всего состава студентов) и на базе учреждений СПО. Вхождение СПО в состав профильных вузов.
 - Структурная реформа системы НПО/СПО, перевод ее в основном на короткие (до 6 мес.) программы прикладных квалификаций.
 - Бюджетная поддержка получения квалификаций в независимых учебных центрах и учебных центрах фирм-поставщиков технологий.
 - Программа обучения прикладным квалификациям для трудовых мигрантов.
 - Проблема низкой инновационной активности вузов, недостаточного «производства инноваторов»:
 - Расширение состава НИУ за счет вузов транспорта, аграрных и медицинских.
 - Финансирование программ фундаментальных и прикладных исследований как части программ развития НИУ, МГУ и СПбГУ (до 35% их бюджетного финансирования к 2020 г.).
 - Проблема доступности качественного профессионального образования для семей с низкими доходами и низким уровнем образования родителей:
 - Повышение социальных стипендий до уровня прожиточного минимума по региону (для 30% студентов).
 - Развитие образовательного кредитования (до 30% от платных студентов к 2020 г.).

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Россия — один из мировых лидеров по охвату населения профессиональным образованием (к нему относят программы начального, среднего и высшего профессионального образования).

В зарубежных странах традиционно используется понятие третичного образования, к нему относится российское среднее профессиональное и высшее образование. По численности студентов программ третичного образования Россия является мировым лидером — 673 чел. в расчете на 10 000 населения в 2009 г. (в странах ОЭСР соответствующий показатель в середине 2000-х гг. варьировался от страны к стране в пределах 160–660 человек на 10 000 населения).

В последние 15–20 лет молодежь в первую очередь ориентирована на получение высшего образования. К концу 2000-х гг. о предпочтении высшего образования говорили почти в 88% семей с детьми школьного возраста. В 2009 г. более $\frac{2}{3}$ обучающихся по программам профессионального образования были студентами вузов. По программам среднего профессионального образования обучались чуть менее $\frac{1}{4}$ студентов. Оставшиеся 10% учащихся посещали программы начального профессионального образования.

Ориентация молодежи на получение высшего образования привела к возникновению эффекта неблагоприятного отбора на программы начального и среднего профессионального образования. Наиболее сложной оказывается ситуация в начальном профессиональном образовании — в соответствующие образовательные учреждения поступают те абитуриенты, которые не смогли поступить в вузы.

В учреждениях среднего профессионального образования ситуация значительно лучше, поскольку не менее 25% поступающих идут на эти программы целенаправленно. Между тем до 35% выпускников учреждений профессионального образования в год окончания колледжа поступают в вузы. Таким образом, система профессионального образования является крайне неоднородной по уровням образовательных программ как по показателям

численности обучающихся, так и по показателям их уровня подготовки к обучению.

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

Условный рейтинг образовательных программ по оценкам уровня подготовки выпускников совпадает с рейтингом подготовки контингента поступающих. В частности, по данным социологических обследований, доля работодателей, оценивающих уровень подготовки выпускников профессиональных училищ, не более, чем на 3 балла по 5-балльной системе, составляет 64%, колледжей — 42%, вузов — 39%.

Проблемы

По совокупным расходам на одного учащегося в системе третичного образования наша страна находится на уровне развивающихся стран, входящих в ОЭСР: около 8,1 тыс. долл. по ППС в расчете на 1 студента приведенного контингента. Система профессионального образования недофинансирована на 1% ВВП (сейчас бюджет обеспечивает 1% ВВП финансирования, 0,5% ВВП — частные средства).

Структура профессионального образования в России за последние 10–15 лет оказалась неоправданно смещена в сторону высшего образования. Коэффициент приема в вузы, рассчитанный как отношение приема в вузы к численности возрастной когорты 17-летних (в этом возрасте в вузы поступает большинство молодежи), в 2010 г. превысил 90%. Ажиотажный спрос на высшее образование отражает новую социальную реальность России. Высшее образование стало социальным императивом и обязательным условием любой карьеры.

Учреждения начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО) с продолжительными программами обучения (3–6 лет) имеют слабую связь с рынками труда и не мотивируют учащихся к профессиональной карьере. Распределенное на несколько лет обучение технологиям не соответствует высокому темпу их обновления. Колледжи и профессиональные лицеи стремительно теряют спрос со стороны работодателей, что обусловлено в пер-

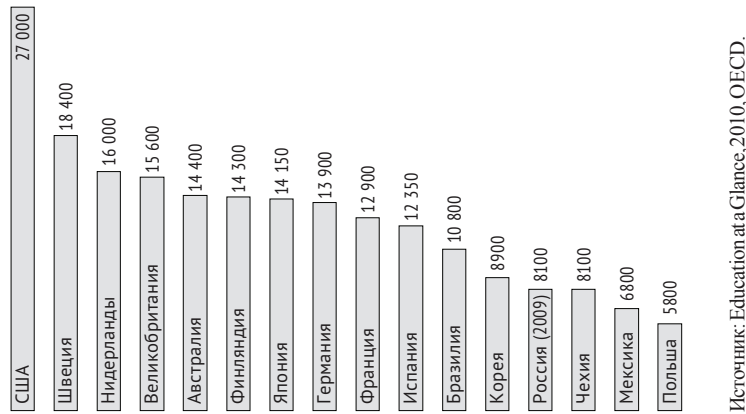


Рис. 1. Расходы на третичное образование в странах ОЭСР и России, 2007 г., тыс. долл.

Источник: Education at a Glance, 2010, OECD.

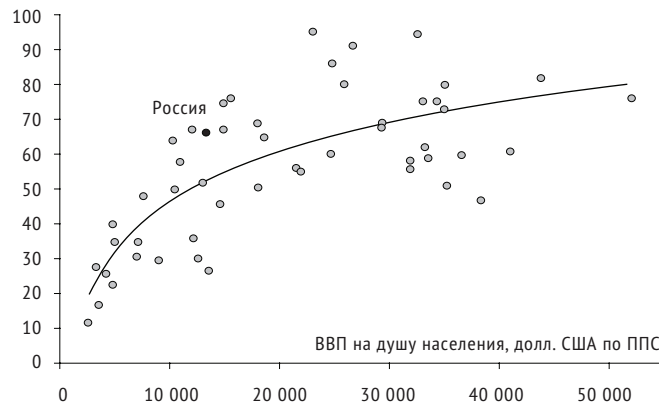


Рис. 2. Валовой коэффициент охвата третичным образованием в России и странах ОЭСР, 2008 г., %

Источник: Агранович М.Л. Российское образование в контексте международных индикаторов. М., 2009.

вую очередь низкой социализацией его выпускников — результатом комплектования «по остаточному принципу».

Можно выделить две группы причин, объясняющих массовый спрос на высшее образование: в первую очередь, это «исторические» причины, связанные с особенностями развития страны

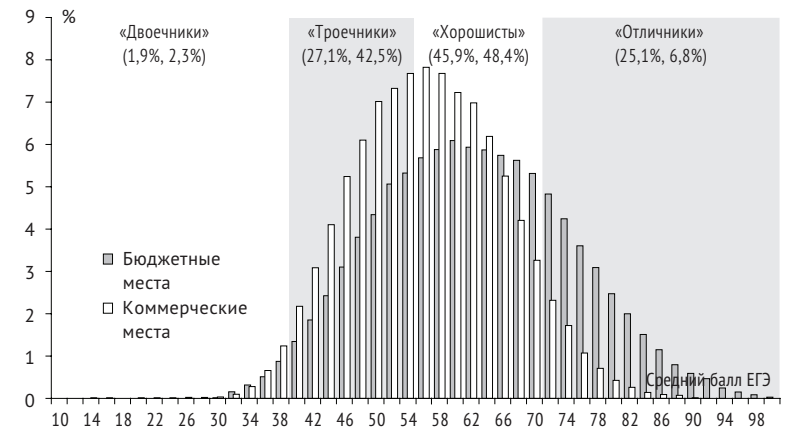


Рис. 3. Уровень подготовки поступающих в вузы на места очной формы (в скобках указаны удельные веса получивших соответствующие оценки в общей численности зачисленных на бюджетные и коммерческие места соответственно)

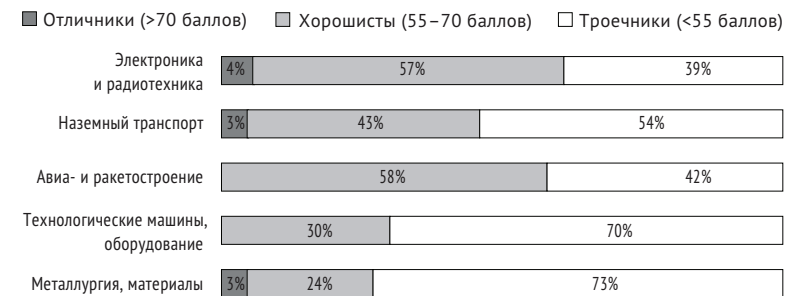


Рис. 4. Псевдообразование за счет бюджета в российских вузах. Доля учащихся вузов со средним баллом ЕГЭ среди зачисленных на бюджетные места, соответствующих «отличникам», «хорошистам» и «троечникам»

в последние два десятилетия, и во вторую — это текущая экономическая ситуация.

«Исторические» причины связаны с малодоступностью высшего образования в советское время и его либерализацией в последние десятилетия. Так, в Советском Союзе высшее об-

разование было относительно малодоступным. К концу его существования в вузы, по данным Госкомстата СССР, поступало менее 25% молодежи. Между тем ведущие ученые, научные работники и преподаватели вузов были примером, «историей успеха» для довольно значительной части советского общества. Поэтому, когда в 1992 г. ельцинский закон «Об образовании» либерализовал отношения в системе профессионального образования и позволил образовательным учреждениям оказывать платные образовательные услуги, численность студентов вузов начала увеличиваться.

К 2000 г. по сравнению с 1990 г. численность студентов вузов увеличилась на 67,8%, к концу 2000-х — более чем в два раза. Однако численность студентов на бюджетных местах возрастала существенно более медленными темпами: к 2000 г. всего на 15,8%, и этот прирост во многом был обусловлен увеличением численности молодежи в возрасте 17–19 лет. Таким образом, массовое высшее образование появилось в результате роста спроса на платные программы обучения, прежде всего со стороны тех семей, дети которых в советское время вряд ли бы получили высшее образование, подавляющее большинство которых не проходили по конкурсу на бюджетные места.

Как спрос на высшее образование связан с текущей экономической ситуацией? На протяжении всего постсоветского периода мы видели **рост премии за высшее образование** (отношение заработков выпускников вузов к заработкам лиц с образованием не выше среднего (полного) общего, т. е. школьного), которая к концу 2000 г. **превысила таковую во многих развитых странах**. При этом заработки работников с начальным профессиональным образованием статистически не отличаются от заработков лиц с образованием не выше школьного, т. е. **премия за НПО оказывается нулевой**. Премия за среднее профессиональное образование **значительно ниже, чем премия за высшее образование**. В ситуации, когда подавляющее большинство выпускников школы поступает в вузы, отсутствие высшего образования — это значимый негативный сигнал о работнике для работодателя.

Приоритет высшего образования обусловлен двумя факторами. Состояние общеобразовательной школы неудовлетворительное. Первые два года российских программ высшего образования обеспечивают общесоциальные компетенции (иностранный язык, коммуникационные и координационные навыки, основы эко-

номики и права), которые в других странах даются в старшей школе. Дополнительный фактор — стремление семей обеспечить обучение ребенка в наиболее сильной среде (качественный состав обучающихся в вузах «поднимает» студентов, а в НПО и СПО — «опускает»).

Есть значительные проблемы и в самой системе высшего образования.

- **Жесткая структура государственных вузов и образовательных программ, сохранившаяся практически в неизменном виде со времен плановой экономики с исключительно дробными, узкоспециальными программами подготовки.** Последние 20 лет система работает по инерции, госзадание выдается на обучение узких специалистов по технологиям, практически ушедшим с рынка. По многим специальностям платежеспособный спрос на специалистов на рынке труда отсутствует вовсе.
- **Низкая мотивация студентов.** К третьему курсу не имеет работы или подработки менее трети студентов очной формы обучения. Бюджетные места во многих вузах, образовательные программы которых не пользующиеся спросом, заполняются любыми выпускниками школ независимо от их уровня подготовки. Около трети студентов очного обучения на бюджетных местах и более 40% на коммерческих местах имеют по ЕГЭ тройку по профильным предметам, по ряду технологических направлений — более 80% студентов. С большой вероятностью такие студенты не смогут освоить сложные профессиональные компетенции инженеров и технологов. Всего чуть более половины студентов очной формы мотивированы в первую очередь получением знаний, профессиональных компетенций, а не формального диплома о высшем образовании.
- **«Высшее образование для бедных».** Низкое качество подавляющего большинства платных образовательных программ (особенно заочных), обусловленное **ценовым демпингом** при практическом отсутствии государственного контроля качества.
- **Неудовлетворительное качество преподавательского состава вузов.** Средняя заработная плата составила в 2010 г. чуть более 20 тыс. руб. в месяц (около 40% от необходимого уровня), только 16% преподавателей на постоянной основе участвует в научной работе. Две трети вузовских преподавателей подрабатывают, только 38% владеет иностранными языками.

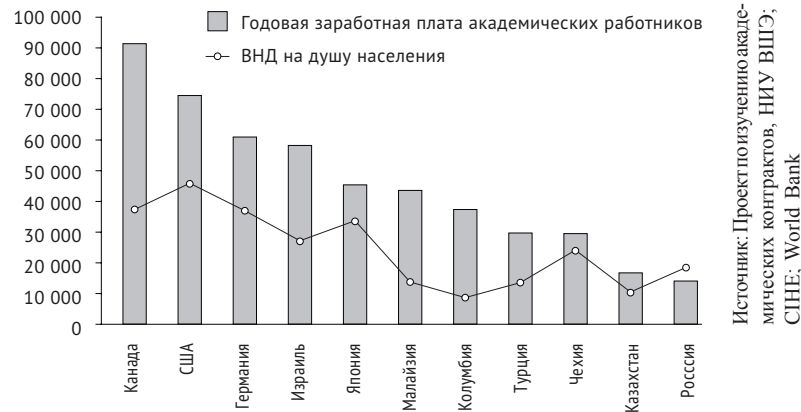


Рис. 5. Относительные заработки российских и зарубежных профессоров, 2008 г., долл. США по ППС в год

Фактически основная часть вузов прекратила быть «фабриками инноваций и инноваторов».

- С запозданием по отношению к другим странам проведено выделение группы исследовательских университетов (КНР начала аналогичную программу в 1990 г.). Поддержка развития ИУ ведется непоследовательно. ИУ не получают долгосрочного финансирования на фундаментальные и поисковые исследования, базовое финансирование их образовательной деятельности в ряде случаев не отличается от массовых вузов. Отсутствует система оценки результатов работы ИУ, базирующаяся на стандартах мирового академического рынка.
- Система высшего образования непрозрачна для потребителей и государства. Отсутствует информация о «человеческом капитале» выпускников (карьере и доходах), что не позволяет абитуриентам и работодателям делать обоснованный выбор.

Возникла и углубляется диспропорция на рынке труда. Квалифицированные рабочие стали дефицитом, при этом система образования не может «поставить» на рынок необходимых работников. С другой стороны, растет «навес людей с дипломом о высшем образовании». Это выпускники с развитыми социальными

навыками и большими запросами, но низким профессиональным уровнем. Они предъявляют высокие требования к уровню ожидаемого вознаграждения и качеству рабочего места (отсутствие ручного и монотонного труда, высокая доля коммуникации, гибкий график). Но число таких рабочих мест составляет в экономике России не больше 30% и не может вырасти за 10 лет больше, чем на 10–12 п. п. даже в самом благоприятном сценарии.

Дефицит квалифицированных исполнителей не может быть смягчен за счет миграционного притока — структура мигрантов за последние годы заметно ухудшилась. Если крупные корпорации пытаются создать собственные системы подготовки (переучивания) квалифицированных кадров, то малый и средний бизнес обречен при существующем положении дел на низкое качество работы и повсеместное отступление от технологий.

Рост сектора корпоративного образования характеризуется сравнительно противоречивыми показателями. С одной стороны, по данным Росстата, в среднем по стране расходы на дополнительное образование работников (профпереподготовка и повышение квалификации) составляют только 0,4% от общих расходов предприятий на персонал. Для примера, во Франции, в соответствии с действующим законодательством, каждое предприятие и организация с числом работающих от 10 чел. и более обязано перечислять на профессиональное обучение не менее 1,5% от фонда оплаты труда.

С другой стороны, 66% работодателей предпочитают доучивать и переучивать своих работников на базе собственных образовательных подразделений (данные Центра человеческих ресурсов при РАНХИГС). В 2000–2010 гг. резко увеличилось количество т. н. «корпоративных университетов» — учебных центров внутри крупных корпораций, которые осуществляют развитие профессиональных компетенций сотрудников — с 10 до 64 (данные Московской школы управления «Сколково»).

Подобное противоречие между официальными данными и динамикой рынка может объясняться устаревшей системой учета и регулирования образования на рабочем месте. Значительное количество работодателей (особенно крупных) настаивают на пересмотре нормативов, регулирующих форматы профессиональной подготовки и повышения квалификации.

В целом, в отношении т. н. непрерывного образования (*life-long learning*) Россия по доле обучающихся отстает от большинства развитых стран.

Но уровень распространения непрерывного образования коррелирует с производительностью труда. Например, Швейцария, Швеция и Финляндия (лидеры по ДПО) имеют производительность на уровне 110–120% от среднеевропейской. Страны-аутсайдеры — Болгария, Румыния — наоборот, низкую (от 30 до 40% от среднеевропейской, уступая по этому показателю России). Разумеется, эти данные не позволяют однозначно утверждать о наличии прямого влияния дополнительного образования на производительность труда, однако само наличие связи не может быть проигнорировано в процессе определения задач образовательной политики.

Для достижения среднего по странам ОЭСР уровня включенности граждан в непрерывное образование общая численность лиц, ежегодно проходящих повышение квалификации и профессиональную переподготовку, должна составлять не менее 15 млн человек (20–25% занятого населения РФ), а для выхода на показатели лучших по развитию непрерывного образования стран — свыше 25 млн чел. В настоящий момент численность составляет не более 5 млн чел.

Показателен тот факт, что по результатам социологических опросов доля взрослых, проходящих обучение в компаниях по подбору персонала, выше, чем доля проходящих обучение в государственной службе занятости. Это указывает на достаточно высокую активность частного бизнеса в сфере предоставления услуг содействия трудоустройству и обучению взрослых. По данным проведенных ГУ-ВШЭ социологических опросов, свыше 95% обучения взрослых связано с их трудовой деятельностью. Из приведенных данных следует, что сегмент общеразвивающего обучения взрослых в РФ в настоящее время практически не представлен.

В ряде стран вступление в трудовую жизнь часто происходит после завершения учебы, в то время, как в других странах учеба и работа часто совмещаются. Программы учебы-работы, довольно распространенные в европейских странах, представляют собой хорошо структурированные пути профессионального обучения, дающие общепризнанную профессиональную квалификацию. Переход РФ на уровневые программы в высшем об-

разовании и возможное внедрение программ «прикладного бакалавриата» может дать студентам большие возможности для чередования работы и обучения, больше свободы выбора графика квалификационного роста, постепенно сформировать в массовом сознании философию обучения на протяжении всей жизни. Это особенно актуально с учетом сложившегося «навеса высшего образования» и наличия значительной группы молодежи, имеющей дипломы о высшем образовании, но не имеющей профессиональных навыков.

2. СЦЕНАРИИ И ТРЕНДЫ

Россия вплотную приблизилась к всеобщему высшему образованию. Если же говорить в терминах международной классификации образования о третичном образовании (учитывающем российские программы среднего профессионального и высшего образования), то массовое профессиональное образование в России есть уже сейчас.

Вопрос (и вызов текущей ситуации) заключается в правильном структурировании профессионального образования и в обеспечении его качества.

В силу объективных обстоятельств сегодня складываются позитивные условия для осуществления соответствующих мер. До середины текущего десятилетия будет продолжаться негативная демографическая тенденция сокращения численности потенциальных студентов программ профессионального образования — молодежи в возрасте 17–25 лет. Это обстоятельство позволит высвободить бюджетные ресурсы, необходимые для модернизации институциональной структуры и содержания профессионального образования, обновления корпуса преподавательских и научных работников образовательных учреждений и реализации других мер, направленных на повышение качества оказываемых образовательных услуг.

При сохранении существующей структуры и институтов будет продолжаться расхождение между формальной системой образования и практическим поведением ее участников и потребителей. Феномен «общего высшего образования» — обучение для диплома — будет в возрастающем числе случаев вести к поиску абитуриентами таких вузов, которые требуют от них мини-

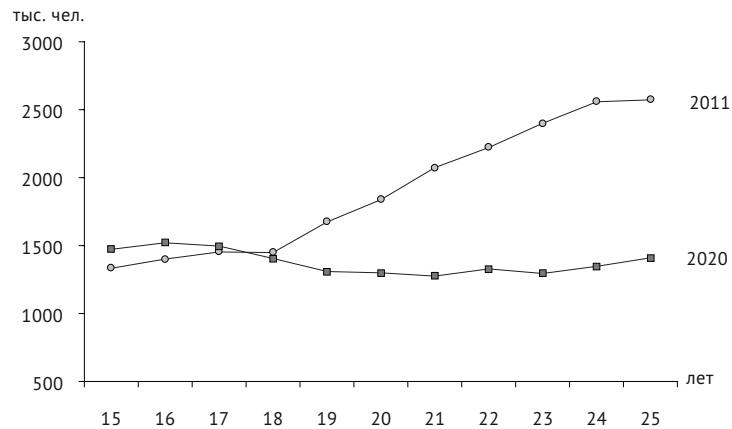


Рис. 6. Численность молодежи в возрасте 15–25 лет, 2011 и 2020 гг.

мальных усилий. Такие «вузы-клубы» будут возникать не только в негосударственном, но и в государственном секторе. Наряду с этим оформится и будет быстро развиваться параллельная система приобретения реальных профессиональных компетенций на чисто рыночной основе: это и негосударственные вузы, включающие развивающийся сектор корпоративных университетов, и независимые центры повышения квалификации и профессиональных компетенций, специализирующиеся на подготовке квалифицированных работников. Бюджетное финансирование подобной системы достигнет 0,7% ВВП к 2020 г.

В результате за счет государства будет обеспечиваться набор базовых социальных компетенций, а профессиональное обучение станет сугубо платным. Это приведет к окончательной остановке социальных лифтов, обеспечиваемых образованием. Растущий дефицит квалифицированных рабочих и других работников «исполнительского типа» будет вести к дальнейшему расширению спроса на мигрантов и серьезно осложнит перспективы развития новой обрабатывающей промышленности (в том числе из-за низкого культурно-технического уровня работников). Группа «людей с дипломом, но без квалификации» может составить в 2020 г. 10–12 млн чел. (20% трудоспособного населения).

В связи с вышеперечисленными проблемами становится особенно актуальным развитие образования взрослых. У молодежи, получившей в 2000-е гг. образование «широкого гуманитарного профиля», будут востребованы прикладные курсы переподготовки и повышения квалификации. Учитывая общий высокий уровень коммуникативных навыков среди этой части населения и мотивацию на занятость в постиндустриальных секторах экономики, можно прогнозировать повышенную эффективность подобных образовательных программ. Несмотря на то, что в целом развитие образования взрослых должно строиться на принципах свободного рынка (за обучение платит слушатель или работодатель), на период до 2020 г., на наш взгляд, необходимы отдельные точечные инвестиции со стороны государства в этот сектор:

- Софинансирование переподготовки и повышение квалификации выпускников вузов 2000-х гг., не нашедших работу в 2010-х гг. (совместно с крупным бизнесом, заинтересованным в привлечении молодежи).
- Субсидии на развитие массового предпринимательского образования (особенно в трудоизбыточных регионах, а также в регионах, где возможно высвобождение избыточной рабочей силы в отраслях с низкой производительностью труда).
- Стимулирование спроса на программы профессиональной переподготовки среди социально незащищенных категорий населения (безработные, мигранты, пенсионеры).

Собственно, необходимость расширения участия взрослого населения в образовании представляется инвариантой развития системы образования на период до 2020 г. Но сценарии государственной политики в этой сфере могут варьироваться: от «невмешательства» до «стимулирования спроса». Сбалансированная государственная политика в различных секторах образования взрослых (корпоративный сектор, средний и малый бизнес, госслужащие, социально незащищенные слои) позволит достичь существенного прогресса в этой сфере. В данный момент финансирование этого сектора в России (бюджетное финансирование ДПО без учета федеральных целевых программ на 2008 г.) составляет менее 0,1% от общих расходов на образование. Увеличение государственных инвестиций (незначительное по сравнению с расходами на другие уровни образования) в образование взрослых при их ра-

циональном расходовании позволит к 2020 г. увеличить число взрослых, получающих дополнительное образование, как минимум до 15 млн (т. е. выйти на уровень, средний для стран ОЭСР).

Консервативный сценарий

Это сценарий, когда государство заботится лишь о снижении социальных рисков и минимально вмешивается в сложившуюся в профессиональном образовании систему интересов. Руководители и преподаватели вузов и колледжей вместе с мобилизованными ими группами студентов выступают основными переговорными партнерами государства.

Бюджетное финансирование отрасли увеличивается до 1,15% ВВП. Это позволит достигнуть эффективного уровня заработной платы, повысить стипендии студентам до уровня прожиточного минимума, реализовать программы образовательного кредитования для студентов вузов. В рамках этого сценария возможно успешное развитие ведущих университетов (руководство которых обладает наибольшей политической силой).

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

Качественные изменения в рамках консервативного сценария:

- 1) существенно повысится привлекательность карьеры преподавателей вузов и колледжей;
- 2) продолжит развитие феномен «общего высшего образования» в вузах с «приличным» качеством образования и феномен «псевдовысшего» образования в вузах с низким качеством обучения, филиалах;
- 3) будет наблюдаться расширение доли обучающихся за счет средств бюджета в общей численности обучающихся и бюджетных средств в общем объеме средств в системе профессионального образования;
- 4) постепенно будут закрываться учреждения начального профессионального образования, а их контингент обучающихся перетечет в учреждения среднего профессионального образования;

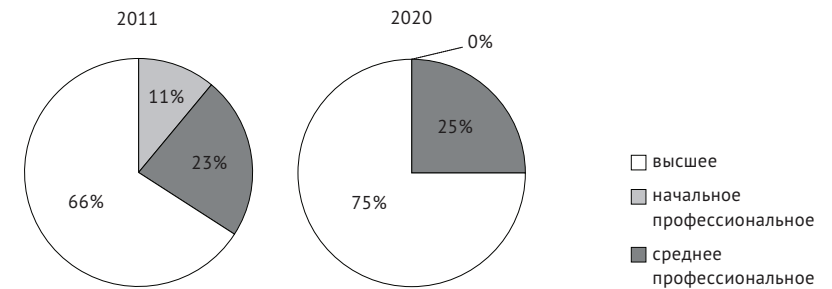


Рис. 8. Структура численности обучающихся по программам профессионального образования при реализации консервативного сценария

- 5) параллельно будет развиваться сектор переподготовки и повышения квалификации работников, реализуемый в т. ч. негосударственными организациями, а также корпоративными университетами;
- 6) развитие исследовательской компоненты вузовской деятельности будет осуществляться в первую очередь за счет бюджетного финансирования.

В результате реализации подобного сценария удастся избежать принципиальных социальных конфликтов, связанных с ограничением доступности высшего образования, изменением структуры образовательных программ и, как результат, рынков различных программ профессионального образования. Между тем, будет наблюдаться увеличение разрыва между подготовкой квалифицированных специалистов и реальными потребностями рынка труда.

Удельный вес численности обучающихся за счет средств бюджета увеличится с 45% в конце 2000-х гг. до 55–60% к 2020 г. Численность участвующих в программах дополнительного профессионального образования, подготовки и повышения квалификации увеличится в 2012–2020 гг. примерно с 8 до 12 млн чел. в год. Удельный вес бюджетного финансирования вузовской науки изменится незначительно и составит около 67–70% к 2020 г.

Реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает активное реформирование системы профессионального образования при опоре на потребите-

лей: семьи и работодателей. Сценарий может изменить сложившиеся диспропорции между образованием и рынком труда (повысится доля выпускников вузов, работающих по специальности, сократятся затраты, связанные с дообучением недавних выпускников вузов на рабочем месте) и позволит использовать значительную внутреннюю экономию (до 0,15% ВВП) от реорганизации неэффективных образовательных учреждений и программ.

Важным условием успеха этого сценария является прекращение практики комплектования вооруженных сил по призыву. Это позволит сократить спрос на программы высшего образования в пользу программ среднего профессионального образования как минимум на 20–25% соответствующей возрастной когорты. Повышение эффективности профессионального образования повысит инновационный и культурно-технический потенциал экономики России, эффект может быть оценен в 1–1,1% годового роста ВВП к 2020 г.

Оптимизация структуры профессионального образования снизит потребность экономики в импорте рабочей силы в полтора-два раза и благоприятно скажется на структуре рынка труда и социальном климате.

В системе профессионального образования в ближайшие годы за счет сокращения численности обучающихся в силу демографических процессов будет наблюдаться высвобождение значительных ресурсов. Однако снижение численности молодежи в возрасте 17–25 лет на 12–15% к 2016 г. по сравнению с уровнем 2010 г. приведет и к сокращению предложения в наиболее гибком и активном сегменте рынке труда.

В долгосрочной перспективе (к 2025 г.) соответствующие негативные тенденции могут привести при прочих равных к сокращению российского ВВП в реальном выражении не менее чем на 7–10%. Преодоление соответствующих негативных тенденций силами системы профессионального образования возможно только за счет повышения качества и результативности подготовки квалифицированных специалистов. Таким образом, высвобождающиеся ресурсы профессионального образования необходимо направлять на ее развитие, повышение качества и эффективности подготовки специалистов с разным уровнем профессионального образования.

3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ (НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)

- **Эффективный контракт с преподавателями** (конкурентоспособная заработная плата в среднем на уровне удвоенной зарплаты по региону). Сопоставление с развитыми странами, США и Германией, и результаты социологических исследований в системе профессионального образования позволяют сделать вывод, что эффективный уровень зарплаты преподавателей вузов должен составлять около 200% от средней зарплаты в регионе, колледжей – 150%. Это потребует увеличения бюджетных средств, направляемых на финансирование ВПО и СПО к 2020 г., на 245 млрд руб. в ценах 2011 г. при сохранении структуры соответствующих образовательных программ. Соответствующие средства обеспечат прирост бюджетного финансирования, связанного с оплатой труда в системе профессионального образования, в среднем на 45%.
- **Прикладной бакалавриат.** Уровень высшего образования, дающий, наряду с фундаментальными знаниями в определенной предметной области, квалификацию для работы со сложными технологиями и с несколькими смежными технологиями. ПБ ликвидирует социальный разрыв между рабочими профессиями и присущим выпускникам вузов повышенным социальным статусом. К 2020 г. программы ПБ могут охватить до 30% студентов вузов, в них также могут быть преобразованы до 50% существующих программ СПО.
- **Программы прикладных квалификаций** продолжительностью от нескольких месяцев до года предполагают обучение «на рабочем месте». Масштаб потенциального рынка ППК к 2015 г. — 20% сектора формальной занятости (8 млн чел.), к 2020 г. он может охватить до 20 млн чел. (одна треть рынка труда). При этом реальный масштаб ППК может к 2015 г. составить около 1–1,25 млн чел. в год, в том числе 50% за счет средств бюджетов всех уровней; к 2020 г. — до 3–4 млн чел. в год, в том числе за счет бюджетов — не более 1 млн чел. Переход учреждений НПО и СПО на ППК (или на комплекс ППК в сочетании с вечерней общеобразовательной школой) позволит высвободить к 2015 г. бюджетные средства в ценах

2011 г. в размере 48 млрд руб. Эти средства могут быть использованы для обеспечения кадровой и технологической революции в данном сегменте системы образования.

- **Обеспечение прозрачности** образовательных учреждений и отдельных программ профессионального образования. Для этого необходимы:
 - мониторинг карьеры и доходов выпускников всех образовательных программ профессионального образования,
 - система рейтингов образовательных учреждений и образовательных программ, основанных на достоверных, проверяемых показателях,
 - законодательная норма, обязывающая каждое образовательное учреждение обеспечить размещение на своем сайте полной и достоверной информации, необходимой для абитуриентов и обучающихся.
- **Независимая госаттестация (НГА)** — внешняя оценка качества остаточных знаний и освоения профессиональных компетенций. Изменение существующей практики аккредитации образовательных программ и процедуры государственных (выпускных) экзаменов, направленное на повышение достоверности оценки качества и создание эффективного инструмента определения программ и результатов неудовлетворительного качества.
- **Введение минимального порога качества знаний абитуриента для получения бюджетного финансирования** обучения (выше минимального балла ЕГЭ). Для участия в конкурсе на бюджетные места балл ЕГЭ по профильным предметам должен составлять 50 (55) из 100. Мера приведет к снижению приема на целый ряд технологических направлений на 30% за счет абитуриентов, входящих в «группу риска». Результат — снижение технологических рисков и связанных с этим потерь в экономике. Экономический эффект можно оценить в десятки миллиардов рублей, имея в виду только риски техногенных катастроф, вызванных человеческим фактором. Кроме того, в системе образования возникает внутренняя экономия в 25–30 млрд руб. в год.
- **Развитие исследовательских университетов** с целью обеспечения их международной конкурентоспособности. Группа ИУ должна быть расширена за счет ведущих отраслевых вузов транс-

порта и сельского хозяйства. Необходимо увеличение норматива финансирования ИУ в расчете на студента, что позволит обеспечить привлечение и закрепление преподавательских кадров международного уровня. Нужна реконструкция кампусов ведущих университетов (в том числе строительство современных общежитий и социальной инфраструктуры) для обеспечения их международной конкурентоспособности.

Каждому ИУ необходимо финансировать программу фундаментальных и поисковых исследований с 10-летним горизонтом. Экономический эффект укрепления ИУ — рост человеческого капитала, вклад которого в экономику России можно грубо оценить в 0,2% ВВП в 2015 г. и в 0,7% ВВП в 2020 г. Дополнительный эффект — ИУ становятся центрами исследований, через которые «протекают» до 200 тыс. чел. в год, становятся генераторами технологических и организационных инноваций.

- **Образовательные кредиты**, доступные для основной части студентов. Они должны охватывать до 30% студентов платной формы, обеспечивая возможность получения качественного профессионального образования выходцами из малоимущих семей. Это мера с большим отложенным затратным эффектом (расходы бюджета в 2020 г. составят не менее 100 млрд руб. по сравнению с 15 млрд в 2015 г.), которая необходима в случае повышения требований к качеству программ.
- **Повышение стипендий** для нуждающихся студентов до уровня прожиточного минимума. Эта мера охватывает до 50% студентов бюджетной формы, обеспечивая возможность получения качественного профессионального образования выходцами из малоимущих семей. Она противодействует тенденции работы студентов за счет занятий. Расходы бюджета на адресную стипендиальную систему в 2015 г. в этом случае составят не менее 80 млрд руб., то есть вырастут не менее чем в 2 раза по сравнению с уровнем 2011 г.
- **Обеспечение конкуренции вузов** при распределении государственного задания. Переход к финансированию вузов по модели «деньги следуют за студентом». Госзадание оформляется по итогам зачисления на образовательную программу, при этом абитуриенты с высокими показателями ЕГЭ и победи-

тели олимпиад приносят вузу в 1,5–2 раза большие бюджетные средства, чем абитуриенты со средними результатами. Абитуриенты с низкими показателями профильных ЕГЭ могут приниматься только на платную форму.

Нормативное финансирование, помимо качества абитуриента учитывает приоритетность образовательной программы и уровень вуза (ИУ и вузы с высокими показателями НИР получают более высокое финансирование).

- Оптимизация сети образовательных учреждений профессионального образования. Присоединение слабых вузов, потерявших связь с рынками труда и с низкими показателями исследовательской активности, к ИУ и другим сильным вузам. Включение колледжей в состав профильных вузов. Ликвидация региональных филиалов государственных вузов, не имеющих государственного задания, или их передача региональным вузам.
- Увеличение почасового норматива программ дополнительного образования (профпереподготовка и повышение квалификации) для гражданских госслужащих (с 75 руб./час в 2011 г. до 500 руб./час в 2020 г.) с целью повышения качества программ дополнительного образования.
- Создание сети сертификационных центров, независимых от системы образования и конкретных работодателей, в рамках которых граждане смогут получать подтверждение наличия у них определенной профессиональной квалификации. Сертификация квалификаций должна проводиться независимо от типа образования: формального, неформального, ин-формального. К прохождению сертификации допускаются и граждане РФ, и трудовые мигранты.
- Принятие нормативных актов, которые дадут возможность коммерческим организациям реализовывать программы обучения взрослых с выдачей государственных документов о повышении квалификации и профессиональной переподготовке, а также с возможностью получения государственных заказов на обучение наряду с образовательными учреждениями.
- Развитие массового предпринимательского образования для среднего и малого бизнеса (в т. ч. ваучерное софинансирование обучающих курсов для начинающих предпринимателей

в «приоритетных» отраслях: телеком, биотехнологии, энергетика).

- Создание сети обучающих центров в странах-донорах рабочей силы (СНГ) и их интеграция в российскую систему профессионального обучения для повышения квалификации мигрантов.
- Создание системы ваучерного софинансирования профессиональной переподготовки социально незащищенных категорий населения: безработных, пенсионеров, этнических меньшинств (не только трудовых мигрантов, но и представителей коренных народов Севера и Дальнего Востока).
- Выделение государственных субсидий на переобучение безработной молодежи (поколение «навеса высшего образования»).
- Регулируемый допуск в систему образования взрослых зарубежных операторов в тех областях, где РФ имеет очевидное технологическое отставание.

Глава 11. Новая школа

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- По доступности среднего полного образования Россия входит в число мировых лидеров, в знаниях и умениях по ряду предметов наши школьники превосходят учащихся многих развитых стран, достаточно высок уровень теоретической подготовки учителей, началось активное обновление инфраструктуры общего образования. Сравнивая российскую систему образования с системами образования других стран, можно утверждать, что в основном она удовлетворяет требованиям сегодняшнего дня для развитых стран. Это значит, что можно ставить задачу выхода нашей системы образования на лидерские позиции в мире, превращения ее в один из двигателей инновационного развития.
- Однако с точки зрения достижения этой амбициозной цели беспокойство вызывают: недостаточный охват детей дошкольным образованием; высокая доля школьников, не достигающих удовлетворительного уровня функциональной грамотности; значительное отставание наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных; недостаточное развитие социальной компетентности и позитивных социальных установок выпускников школ.
- Причины отдельных неудовлетворительных результатов мы видим в обостряющихся проблемах сферы образования: неразвитости системы поддержки раннего развития детей; ограниченном предложении услуг дошкольного образования; ухудшении качества педагогического корпуса; росте межрегиональных и межшкольных различий в качестве образования; стагнации системы дополнительного образования и воспитания. Образование перестало выполнять функцию социального лифта, оно начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Сеть образовательных учреждений не соответствует особенностям расселения, а содержание и формы образования – изменившимся запросам общества. Механизм единовременного обновления содержания образования через введение новых стандартов не работает.
- Усилия, направленные на решение указанных проблем, наталкиваются на то, что до сих пор содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы.
- С другой стороны, в принятых Федеральных государственных стандартах начального и общего основного образования результаты образования сформулированы абстрактно и не могут быть использованы ни для обоснования стоимости условий реализации ФГОС (финансового норматива, который лежит в основе государственного или муниципального задания), ни для создания инструментария оценки качества образования (включая ЕГЭ). Расплывчатость и неконкретность при описании результатов образования делает невозможным введение системы оплаты труда учителя, учитывающей результативность – об этом свидетельствуют мониторинг введения ФГОС и НСОТ, анализ нормативной и реальной практики.
- Некоторые институциональные реформы не завершены. При этом в системе образования накоплена усталость от постоянных изменений и новых инициатив, усиливается имитация реформ. Ограничены автономия и возможность принятия эффективных решений на региональном, муниципальном и школьном уровнях. Соответственно отсутствуют механизмы обратной связи и самокоррекции, которые позволяли бы системе оперативно адаптироваться к новым вызовам внешней среды. Поэтому система образования становится архаичной, отстает от современных реалий.
- Перспективные вызовы образованию: школа утратила монополию на образование и социализацию детей и не умеет опираться на изменившиеся механизмы взросления и семейного воспитания. Система образования не успевает обновляться, чтобы соответствовать технологическим, культурным и социальным изменениям, отвечать на новые потребности семей и детей.
- Чтобы решить острые проблемы сегодняшнего образования и быть готовым ответить на вызовы завтрашнего дня, необ-

ходимо довести до конца начатые институциональные преобразования и запускать новые лишь при крайней необходимости. Неотложной задачей является завершение модернизации материальной и информационной инфраструктуры дошкольного и школьного образования для достижения удовлетворительного базового уровня условий обучения во всех образовательных учреждениях. В среднесрочной перспективе в развитии системы образования акцент должен быть перенесен с реформы организационно-экономических механизмов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов.

- Целями нового этапа развития образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России, ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.
- На период до 2020 г. приоритетными образовательными результатами учащихся должны стать: способность эффективно применять теоретические знания, высокий уровень развития технологических компетенций, формирование позитивных социальных установок. При этом необходимо обеспечить базовую успешность КАЖДОГО школьника, не допуская выхода из школ молодых людей без основ грамотности в области естественных и гуманитарных наук, без базовых социальных компетентностей.
- Объектом образовательной политики следует считать не столько систему школ и дошкольных образовательных учреждений, сколько всю сферу образования и социализации молодого поколения.
- Наиболее реалистичным сценарием развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе является модернизация школы, направленная на расширение ее социально-культурных функций, обновление содержания образования, улучшение преподавания в соответствии с новыми вызовами цивилизации. В то же время наиболее перспективным будет сценарий, при котором наряду с традиционными институтами специальную поддержку государства получит сфера неформального (открытого) образования и социализации.

1. СОСТОЯНИЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ И СОЦИАЛИЗАЦИИ ДЕТЕЙ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

В условиях сокращения численности населения именно качество человеческого капитала может позволить России быть конкурентоспособной и адекватно ответить на вызовы постиндустриальной эпохи. Один из ключевых факторов качества человеческого капитала — образование и социализация детей. Сегодняшние дети и подростки — это наиболее социально активная часть российского общества и кадровый потенциал экономики следующих десятилетий. В то же время образование — весьма ценный ресурс для самого человека, его самореализации. Но позитивная социализация человека не ограничивается только школьным образованием и уж точно не обеспечивается им.

1.1. Достижения и заделы

1.1.1. Доступность образования

В международной сопоставительной статистике доступность образования оценивается по показателям уровня образования населения и индикаторам, характеризующим участие населения в образовании: коэффициентам охвата, выпуска и зачисления. Сравнение России со странами ОЭСР по этим показателям дает вполне позитивную картину.

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

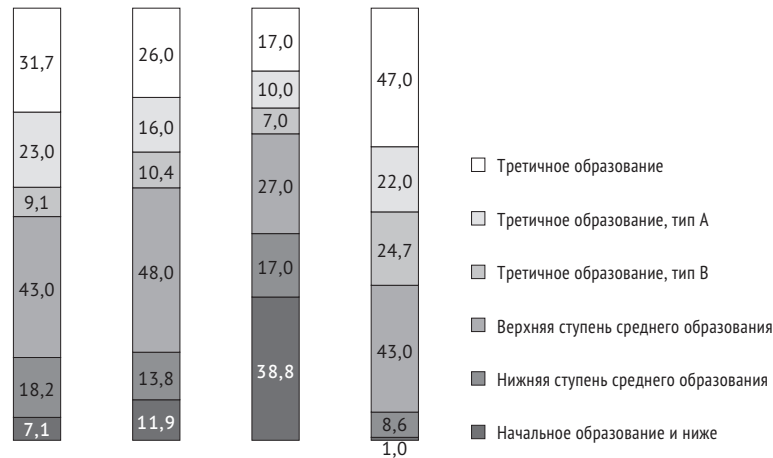


Рис. 1. Структура населения по уровню образования, %

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

Третичное образование — это среднее профессиональное образование, вузы, аспирантура и т. д.

В I группу стран (здесь и далее) входят 19 стран с уровнем годового душевого дохода более 28 тыс. долл., во II группу — 20 стран с уровнем годового душевого дохода в 11–28 тыс. долл., включая Россию, в III группу — 16 стран с уровнем дохода менее 11 тыс. долл.

Безусловным достижением является не только высокий уровень охвата населения образованием, но и низкий процент отсева из школ, малая доля второгодников. Много сделано для того, чтобы образование стало доступным для детей с ограниченными возможностями, чтобы выровнять условия обучения в городских и сельских школах.

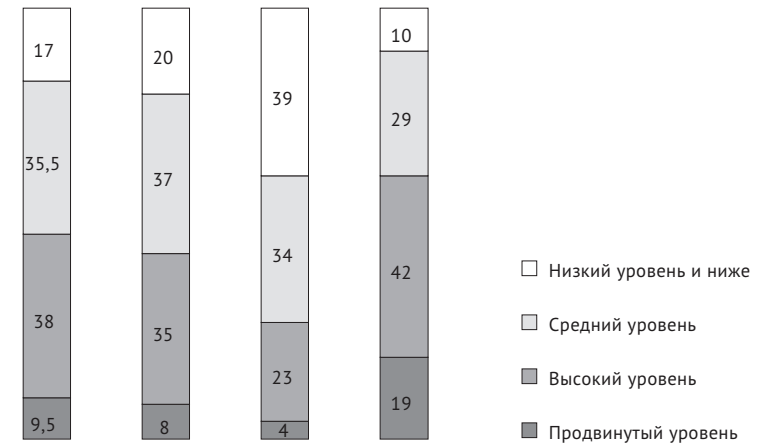


Рис. 2. Распределение учащихся четвертых классов по группам (уровень достижений по чтению, PIRLS-2006), %

Достоинством существующей в Российской Федерации системы дошкольного образования является то, что она рассматривается как сфера общественных услуг, т. е. за обеспечение ее финансирования и за правильное управление ею в интересах детей отвечают государство, органы муниципального управления образованием и социального обеспечения.

1.1.2. Качество образования

Уровень знаний и умений российских школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих стран. Российские дети демонстрируют высокие результаты в международных исследованиях качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) и чтения (PIRLS). Согласно результатам исследования PIRLS, в 2006 г. российские школьники четвертых классов (выпускники начальной школы) продемонстрировали самые высокие результаты по умению читать и понимать тексты среди сверстников из 40 стран мира. Более 60% российских четвероклассников достигли высокого уровня понимания текстов, из них 19% — самого продвинутого уровня читательской компетентности.

Результаты международных исследований в области математического и естественнонаучного образования (TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 гг.) показывают, что средний уровень подготовки российских школьников 4 и 8 классов по естественнонаучным и математическим предметам устойчиво превышает средние международные показатели. Российские школьники отстают лишь от лидирующей в мире группы стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона (Япония, Корея, Сингапур). По сравнению с 2003 г., в 2007 г. отмечена положительная тенденция увеличения числа российских учащихся, достигших продвинутого уровня подготовки как по математике, так и по естествознанию.

Одаренные школьники из России показывают хорошие результаты в международных олимпиадах. Так, в 2011 г. российская сборная по математике заняла 4-е место среди сборных 101 страны, по химии – 3-е, по информатике – 2-е, по физике – 10-е место.

Результаты международных исследований позволяют рассматривать обучение чтению в начальной школе и систему школьного математического образования как области лидерства (конкурентных преимуществ) российского образования. Большое количество советских и российских учебников математики и методической литературы были переведены на иностранные языки и используются для обновления программ и учебных материалов.

Зарубежные исследователи отмечают системность российских программ обучения чтению, упорство, с которым наша школа сохраняет в своей образовательной программе классические литературные тексты, делает их достоянием каждого ребенка и обеспечивает, тем самым, единство культурного и образовательного пространства.

1.1.3. Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия

Российские школы не уступают странам с высоким уровнем ВВП по показателям теоретической подготовки учителей. Согласно исследованию TEDS-M (TeacherEducationStudy), в 2008 г. результаты российских студентов педвузов превышали средние международные показатели. Однако лишь 5% студентов, участвовавших в исследовании, уверены в том, что преподавательская деятельность будет их профессией на всю жизнь.

Началось обновление инфраструктуры общего образования. Выделение средств на улучшение материально-технической базы учреждений и закупку оборудования в рамках Национального проекта «Образование», национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» способствовало росту доли общеобразовательных учреждений, условия обучения в которых соответствуют современным требованиям (с 14% в 2006 г. до 66% в 2010 г). Однако вложения в инфраструктуру, как известно, прямо не ведут к повышению качества образовательных результатов.

В последнее время удалось продвинуться в институциональных реформах, основные направления которых были определены в 2000-е гг. Завершается формирование нормативной базы, обеспечивающей реализацию в системе образования современных организационных и экономических механизмов. В большинстве субъектов Федерации в разных вариантах вводится новая система оплаты труда (на основе интенсивности и результативности, на основе окладного принципа, на основе тарифов), нормативно-подушевое финансирование, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности в управлении (управляющие советы). Принятие подготовленного проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» призвано закрепить новую модель российской системы образования.

С повышением образовательного уровня родителей возрастает активность семей в образовании детей. Современные российские родители стали активнее заниматься с детьми разными видами деятельности, которые обеспечивают готовность к овладению навыками успешного обучения в школе. По данным исследования PIRLS (2006 г.), родители 75% учащихся активно обучали своих детей чтению в дошкольный период.

Родители все более ответственно подходят к выбору школы, уделяют много внимания поддержке обучения детей в начальных классах. Исследования показывают¹, что большинство родителей видят необходимость активно участвовать в образовании ребенка, как в дошкольный период, так и в старшей школе. Улучшились показатели наличия в семьях книг, журналов, ком-

¹ Исследование «Анализ и экспертиза ресурсов семей, местного сообщества и социокультурной среды в образовании и социализации детей и подростков», проведенное РАНХ по заказу авторской группы данного доклада.

пьютеров. Развиваются родительские клубы и сообщества, ориентированные на задачи воспитания и образования.

По данным опросов Фонда общественного мнения¹, не менее 54% респондентов признают ситуацию, сложившуюся сегодня в сфере образования, хорошей (12%) или удовлетворительной (42%). По данным Левада-Центра², в 2011 г. 3% респондентов оценили состояние системы образования в России как отличное, 24% — как хорошее и 48% — как посредственное. Не удовлетворены нынешней системой образования лишь 21% россиян. При этом 32% опрошенных считают, что их дети и внуки могут получить хорошее образование в России.

* * *

Таким образом, сегодня в России решена базовая проблема доступности образования. По отдельным направлениям существуют очаги высокого качества образования. Вместе с тем ожидания населения и потребности экономической и социально-культурной модернизации страны превышают достигнутый «достаточный для стран с аналогичным подушевым ВВП» уровень образования и ставят существенно более амбициозные задачи.

1.2. Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции

Очевидно, что ряд слабых элементов сферы образования и социализации, а также негативные тенденции в традиционно сильных сегментах создают риск снижения качества и конкурентоспособности российского образования.

1.2.1. Недостаточная доступность услуг дошкольного образования

Дошкольное образование и воспитание, система заботы о раннем детстве сегодня приобрели особую значимость. Это связано, во-первых, с ростом потребности в таких услугах в связи с общим повышением рождаемости в России; во-вторых, с тем, что в последние годы проведен ряд исследований, подтверждающих высочайшую эффективность инвестиций в ранний возраст для

¹ Опрос «ФОМнибус» от 4–5 июня 2011 г.

² Общественное мнение-2011. М.: Левада-Центр, 2012.

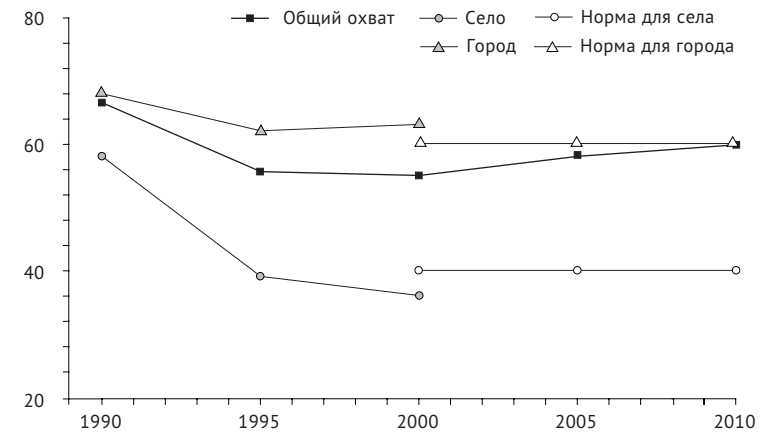


Рис. 3. Охват дошкольным образованием детей в возрасте от 1 до 6 лет, %, по годам

выравнивания стартовых возможностей детей, повышения качества последующего образования и качества человеческого капитала в целом. Многие развитые страны, опираясь на эти данные, сделали дошкольное образование всеобщим или стремятся к максимальному охвату детей вариативными программами раннего развития.

По показателям зачисления в ДОО (чистый показатель зачисления мальчиков и девочек в возрасте 3–5 лет составляет 59%) Российская Федерация находится между развитыми и развивающимися странами: среднее значение аналогичного показателя для ЕС-19 составляет 80%, однако для стран ОЭСР, не входящих в ЕС, он равен всего лишь 57%¹.

По данным Росстата, охват детей в возрасте 1–6 лет дошкольными образовательными учреждениями в 2010 г. составил около 60% от общего количества детей. Этот показатель неуклонно растет (58,1% — в 2005 г.; 59,8% — в 2010 г.), но все еще остается ниже уровня 1991 г., когда охват составлял 63%. Следует также отметить, что охват дошкольным образованием существенно разли-

¹ EducationaGlance, 2010.

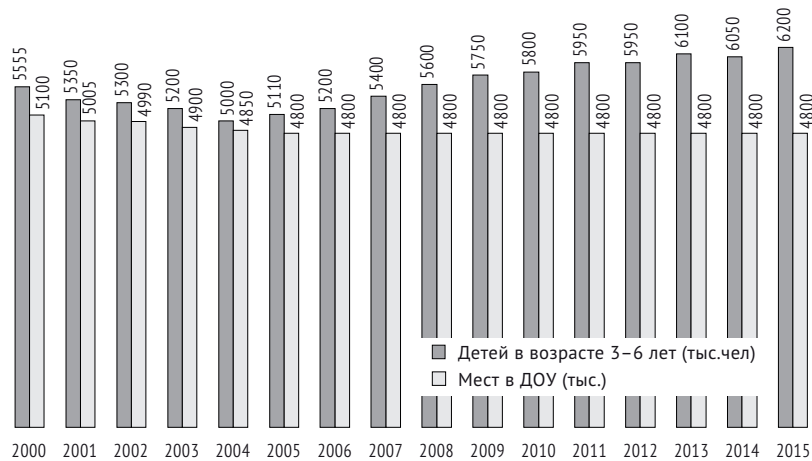


Рис. 4. Соотношение мест в ДОУ и количества детей в возрасте 3–6 лет

чается по возрастным группам: в возрасте от 1 года до 3 лет он составляет всего 32,5%.

На сегодняшний день, по данным Департамента общего образования Министерства образования и науки РФ, в списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, числятся около 1,5 млн чел.

По ряду причин экономического характера, а также из-за недооценки важности дошкольного образования на этапе от предшкольного периода до трех лет, в существующих региональных системах образования акцент смещается на предоставление услуг детям от трех до семи лет, причем наибольшее внимание и финансирование получают учреждения и группы для детей пяти–семи лет.

Одной из причин низкого охвата детей дошкольным образованием является недостаток учреждений. По данным Министерства образования и науки с 1995 по 2009 г. число дошкольных образовательных учреждений сократилось с 68,6 тыс. до 45,3 тыс. при одновременном росте рождаемости с 2000 г. в среднем на 2,3% в год. В отдельных субъектах Федерации в 2010 г. дефицит мест превышал 10% от приема в дошкольные учреждения. Такая ситуация не только осложняет будущие образовательные

траектории большого числа детей, но и является источником социального напряжения.

Показатели очередности свидетельствуют о том, что внутренние резервы расширения охвата системой дошкольного образования уже исчерпаны. Пик потребности в местах в дошкольных образовательных учреждениях придется на 2015 г., после чего начнется постепенное сокращение численности детей дошкольного возраста. В такой ситуации необходимо найти оптимальный баланс между привлечением инвестиций в строительство традиционных дошкольных учреждений и стимулированием развития вариативных форм, негосударственного сектора и государственно-частного партнерства.

В настоящее время доля негосударственных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования, составляет не более 2% от их общего числа. Серьезным препятствием в развитии негосударственного сектора до недавнего времени являлось отсутствие равного доступа к бюджетному финансированию. В 2011 г. внесены изменения в законодательство, гарантирующие бюджетное финансирование услуг негосударственных дошкольных образовательных учреждений. Сегодня важно реализовать законодательную норму на практике.

Дошкольное образование в большей степени, чем другие уровни системы образования, зависит от заинтересованности и участия родителей. Оно представляет собой динамически развивающийся рынок услуг, пользующихся большим спросом, вариативных и ориентированных на ребенка. Развитию этого рынка мешают сохраняющиеся барьеры в развитии негосударственного сектора, избыточная регламентация предоставления услуг (СаНПИН, СНИП и др.), высокие ставки арендной платы.

1.2.2. Ухудшение качества педагогического корпуса

Доля учителей с высшим образованием в России выше, чем в странах ОЭСР. При этом российские учителя в среднем несколько старше своих коллег. Имеющиеся данные позволяют утверждать, что проблема заключается не только в привлечении выпускников педвузов в школу, но и в их закреплении в профессии: за последние пять лет доля учителей со стажем до двух лет немного увеличилась, а со стажем от двух до пяти лет — сократилась.

Для российского образования характерен так называемый двойной негативный отбор кадров: во-первых, в педагогические вузы идут, как правило, не «по призванию», а в связи с тем, что не удалось поступить в более престижные учебные заведения; а во-вторых, лучшие выпускники педвузов в силу малой привлекательности условий труда учителя (низкая заработная плата, отсутствие пространства карьерного роста и т. д.) не работают по специальности. По данным Мониторинга качества приема в государственные вузы¹, в 2011 г. в некоторые педагогические вузы поступили выпускники школ, набравшие по ЕГЭ не более 32–34 баллов из 100.

В стране практически не происходит обновление педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002–2010 гг. выросла с 11 до 18%. При этом педагоги в возрасте до 30 лет составляют всего 13% общей численности. Ежегодно один-два новых учителя появляются лишь в 60% школ, в остальных педагогический состав не пополняется молодежью. В то же время стремительно сокращается количество педагогических вакансий: по данным Министерства образования и науки РФ, в 2008 г. было 40 тыс. вакансий педагогов, а в 2011 г. их осталось не более 8 тыс.

Основной причиной низкой сменяемости кадров является недостаточное пенсионное обеспечение педагогов. Сегодня доход пенсионера меньше дохода работающего учителя в 3–4 раза. При таких условиях учителя стремятся работать в школе «до последнего дня», препятствуя тем самым естественному обновлению кадров.

При значительной доле учителей пенсионного возраста и крайне медленном обновлении кадрового состава педагогических работников вложения в повышение их квалификации не могут быть эффективными. Существующая модель подготовки избыточного количества будущих учителей в специализированных вузах не позволяет преодолеть двойной негативный отбор и не обеспечивает профессиональную компетентность учителя, соответствующую современным требованиям.

¹ Подготовлен Высшей школой экономики (НИУ ВШЭ) и РИА Новости в рамках совместного проекта «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию» по заказу Общественной палаты РФ.

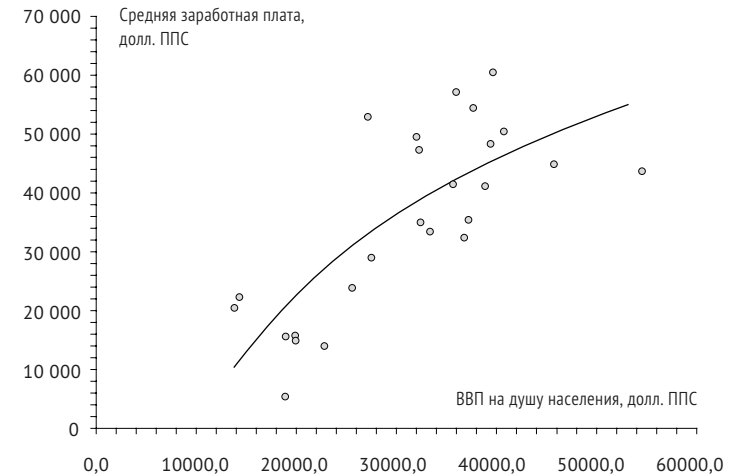


Рис. 5. Средняя заработная плата учителя начальной школы с 15-летним стажем в странах ОЭСР и в России, международные доллары по ППС в год

Ключевым фактором, определяющим негативные тенденции, является низкая заработная плата педагогов. В практике международных сравнительных исследований наиболее часто рассматриваются три показателя: собственно оплата труда (годовая заработная плата учителя с 15-летним стажем и минимальной подготовкой, включая налоги, в долларах по ППС), а также отношение заработной платы той же категории преподавателей к ВВП на душу населения и к средней заработной плате занятых в экономике с тем же уровнем образования.

Конечно, размер оплаты труда в образовании зависит от уровня экономического развития страны, но (как видно из рисунка) уровень оплаты труда педагогов в нашей стране существенно ниже, чем должен был бы быть исходя из сложившихся в мире соотношений. Более того, в странах с ВВП на душу населения меньше, чем в России, — в Чили и Мексике — зарплата педагогов в абсолютном выражении в четыре раза выше, чем в нашей стране.

Зарплата учителя средней школы в России составляет 37% средней заработной платы занятых в экономике специ-

алистов с третичным образованием. Это меньше, чем в любой из стран ОЭСР, и в два раза ниже среднего показателя по странам ОЭСР (81%)¹.

По данным мониторинга «Наша новая школа»², в 2010 г. среднемесячная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в России составляла около 13,8 тыс. руб. (средняя зарплата по экономике, согласно данным Росстата, составила около 24,1 тыс. руб.). Только в 10% субъектов РФ зарплата учителей достигала уровня средней заработной платы по экономике региона или превышала ее.

С 2011 г. реализуются региональные проекты модернизации систем общего образования, приоритетной задачей которых является существенное повышение среднего уровня заработной платы учителей. Среднемесячная начисленная заработная плата приблизилась к 21 тыс. руб. Средний уровень заработной платы учителей доведен до среднего значения по экономике региона или превышает его в 69 субъектах Российской Федерации. Численность молодых специалистов за год увеличилась на 10%.

Это существенный рывок, однако есть все основания полагать, что данный проект, к сожалению, не позволит системно и в разумные сроки решить проблему качества педагогического корпуса.

Сегодняшняя привязка заработной платы учителей к средней по региону при усилении межрегиональной трудовой мобильности может усиливать дифференциацию региональных систем образования по качеству педагогического состава. При этом более высокий уровень оплаты не приведет к немедленному повышению качества работы учителей, поскольку восстановление трудовой лояльности и овладение современными технологиями требует изменения сложившейся профессиональной и организационной культуры. *В среднесрочной перспективе повышение зарплаты без решения проблемы пенсионного обеспечения может привести к замедлению качественного обновления учительского корпуса.*

В дошкольных образовательных учреждениях наблюдается тенденция к консервации низкого, даже по сравнению со школь-

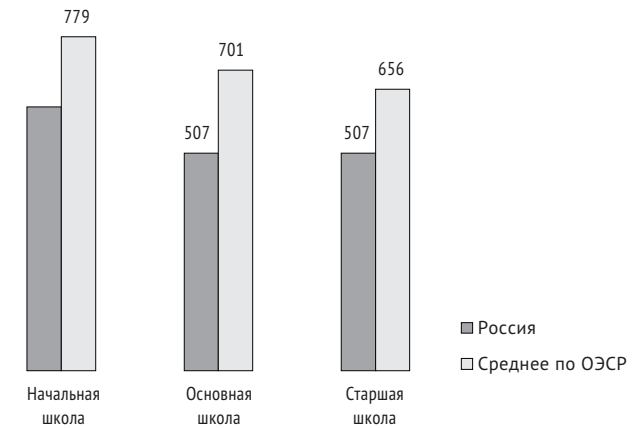


Рис. 6. Аудиторная нагрузка преподавателей по ступеням образования, часов в год

ными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала. В настоящее время он составляет 60% от средней заработной платы по экономике. Это существенно снижает качество услуг по содержанию и обучению воспитанников и ведет к дискриминации группы работников дошкольного образования.

Следует, однако, отметить, что низкая заработная плата российских учителей частично компенсируется меньшей, чем у их коллег в странах ОЭСР, аудиторной нагрузкой

Только в двух странах из 32-х, по которым имеются данные, — в Греции и Польше — учителя проводят в классе меньше времени, чем в России. Также в России одно из самых низких соотношений численности учащихся и преподавателей в средней школе — 8,7 с учетом степени занятости против 13,5 в странах ОЭСР в среднем. Наполняемость класса в России также значительно ниже, чем в странах ОЭСР в среднем (17,9 против 24), и меньше, чем в любой из стран ОЭСР, по которым имеются данные.

Поэтому задачи оптимизации соотношения учитель/ученик остаются актуальными. Вместе с тем преимущественное внимание к ним в последние годы приводило к вытеснению вопросов качества преподавания на периферию образовательной политики. Международный опыт свидетельствует, что высокоразвитые

¹ Это данные 2009 г., они не учитывают значительного роста заработной платы учителей в 2011 г.

² Электронный мониторинг реализации НОИ «Наша новая школа» производится АНО ДПО «Институт проблем образовательной политики «Эврика» — <http://www.kpmo.ru/>.

системы образования, напротив, концентрируют усилия на развитии профессиональных качеств учителя. Надо признать, что вопросы качества преподавания в России остаются без должного внимания. Существующие критерии оценки деятельности учителя, в том числе новая система аттестации и заработной платы, недостаточно ориентированы на анализ реальной деятельности учителя в классе.

Медленное обновление компетенций педагогических кадров отчасти объясняется отсутствием конкуренции на рынке услуг дополнительного профессионального образования, что позволяет сохраняться архаичным по форме и содержанию программам повышения квалификации. В России очень медленно приживаются современные подходы повышения квалификации и переподготовки, которые состоят в непрерывном профессиональном развитии учителей. В этих условиях реализуемые и планируемые масштабные проекты обновления компетенций учителей и руководителей имеют высокий риск оказаться неэффективными.

1.2.3. Межрегиональная и межмуниципальная дифференциация

Между российскими регионами имеются значительные различия в уровне совокупных государственных расходов на образование, представленных как доля ВРП: этот уровень составляет от 0,3 до 13,6%.

Существует сильная дифференциация регионов по уровню зарплаты учителей: от 57,7 тыс. руб. в Чукотском автономном округе до 11 тыс. руб. в Карачаево-Черкесской Республике. Доля обучающихся в современных условиях варьируется от 94% (Тюменская область) до 3% (Дагестан).

Субъекты Федерации, располагающие богатыми запасами природных ресурсов, имеют возможность обеспечить лучшие условия для обучения и привлечения кадров. В свою очередь, многие муниципальные образования испытывают недостаток средств для выполнения расходных обязательств по финансированию учреждений дошкольного и дополнительного образования.

В целом существующие механизмы федерализма и межбюджетных отношений в системе образования недостаточно эффективны для целей обеспечения конституционно гарантиро-

ванного доступа к качественному образованию и создают *риски образовательного неравенства и появления регионов с архаичными и ветхими системами образования, отстающими от потребностей сегодняшнего дня.*

Регионы и муниципальные образования заметно различаются по масштабам внедрения в образование организационно-экономических механизмов, по наличию управленческих, финансовых и кадровых ресурсов для осуществления модернизации. При этом в последние годы наблюдалось последовательное сокращение региональных полномочий в сфере образования в пользу федерального центра. Реализация федеральных полномочий по определению не может быть различной в разных регионах, из-за чего возникают типовые решения, не всегда пригодные в конкретных ситуациях.

Сегодняшняя централизованная и унифицированная образовательная политика не может эффективно учитывать экономические, географические, социально-культурные и этнокультурные особенности регионов. Это создает риски напряжений в национальных регионах.

Решение этих вопросов выходит за рамки образовательной политики, является предметом общей стратегии развития федерализма и местного самоуправления. Но система образования остро ощущает развилку: либо дальнейшая централизация и усиление механизмов унификации (единообразная система финансирования и оплаты труда работников образования, единовременное введение ФГОС, единая система аттестации работников и руководителей и др.), что почти неизбежно ведет к смене учредителя — с муниципалитета на регион; либо усиление самостоятельности муниципалитетов и образовательных учреждений, снижение «модернизационного давления» со стороны центра, передача ресурсов «вниз» и вместе с этим передача полномочий при выборе направлений и способов модернизации системы образования.

В первом случае — более эффективный контроль и более прозрачная отчетность, но резкое падение мотивации и инициативности со стороны регионов, муниципалитетов, школ и учителей. Во втором случае — повышение инициативы, самостоятельности и ответственности, но снижение контроля со стороны центра и риск потери единого образовательного пространства страны.

Возможен компромиссный вариант: централизованная модернизация до 2015 г., завершение институциональных реформ, а затем, после создания базовых условий для развития системы образования, постепенная децентрализация функционирования системы.

1.2.4. Дифференциация на уровне школ

На фоне общего роста имущественной и культурной дифференциации населения становится все более заметной и тенденция дифференциации школ по качеству образования. Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), стойко демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. В разных регионах России таких учреждений насчитывается от 4–5 до 25%. В отдельных субъектах Федерации треть детей обучается в школах, в которых до 50% выпускников 11-х классов в 2011 г. получили на ЕГЭ по математике не более 45 баллов. В таких школах, как правило, почти нет отличников и участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением.

Другая группа общеобразовательных учреждений — это школы повышенного уровня (лицеи, гимназии, школы с углубленным изучением предметов), которые обеспечивают высокий уровень подготовки и предоставляют широкий выбор дополнительных образовательных услуг. Количество таких школ в России растет в течение последних двух десятилетий на фоне общего сокращения школьной сети.

Несмотря на то, что лицеи и гимназии составляют около 5% общего числа школ в стране, в них обучаются почти 13% всех учащихся в системе общего образования. Количество школ продвинутого уровня сильно различается по регионам. Так, в Санкт-Петербурге они составляют 42% от общего числа школ, и в них обучаются 50% учащихся. А в Забайкальском крае и Еврейской автономной области школ продвинутого уровня по 2%, и в них учатся лишь 7% школьников.

Отсутствие четких критериев и прозрачной процедуры получения и подтверждения статуса учреждения повышенного уровня, законодательно установленных норм открытости данных о качестве программ и результатах обучения в них привело к ро-

сту числа гимназий и лицеев, не обеспечивающих высокого качества образования. Так, в 159 школах (40% учреждений, участвовавших в проекте «Социальный навигатор»¹) учащиеся получили на ЕГЭ по математике меньше 50 баллов, и среди них 36 учреждений имеют статус школы с физико-математическим уклоном.

Между тем с начала 1990-х гг. сложилась практика финансирования школ продвинутого уровня по повышенному нормативу. Они, как правило, получали поддержку в рамках Приоритетного национального проекта «Образование». Направление ресурсов в сектор успешных школ увеличило разрыв между ними и отстающими школами, где обычно концентрируются дети из семей с низким социальным и культурным капиталом, но при этом не решило в полной мере задачу формирования «точек роста» и ресурсных центров территориальных сетей.

Дифференциация школ по качеству образования порождает конкуренцию за места, приводит к выстраиванию системы барьеров и селекции при поступлении (конкурсный отбор, тестирование) и создает почву для коррупции. Успешные и благополучные семьи всеми силами пытаются перевести детей из отстающих школ в школы с высоким качеством образования, что усугубляет дифференциацию. Законодательное закрепление в 2011 г. принципа зачисления в школы по месту жительства стало важным свидетельством внимания власти к проблеме, однако данный принцип нуждается в эффективных процедурах реализации. С другой стороны, предложенное решение приводит к ограничению свободы выбора образовательного учреждения потребителем и, что наиболее существенно, не решает проблему дифференциации качества образования.

Рассматриваемый тренд — один из наиболее опасных в современном образовании, он ведет к разрушению образа общедоступной качественной школы, формированию сегмента учреждений, которые будут нуждаться в глубокой социальной и педагогической реабилитации. При этом образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию.

¹ Мультимедийный информационный ресурс РИА Новости, созданный совместно с Межрегиональной ассоциацией мониторинга и статистики образования (НП МАМСО) — <http://ria.ru>

1.2.5. Образовательные сети не соответствуют особенностям расселения

В России продолжается активная урбанизация: численность населения крупных городов растет, а малых и средних сел — сокращается. Увеличивается доля мельчайших сел (с числом жителей менее 500 человек), происходит их обезлюдение. Мельчайшие села несомасштабны современной российской основной школе: нет достаточной численности детей соответствующих возрастов для наполнения классов, трудно сформировать коллектив педагогов-предметников, оснастить школу учебным и лабораторным оборудованием, содержать здание школы и т. д.

Изменившейся системе расселения не соответствуют сети социального обслуживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта), спроектированные и построенные в советское время. *При такой численности населения в огромном сегменте населенных пунктов нельзя организовать нормальное функционирование учреждений социально-культурной сферы, даже детских садов и начальных школ. Кроме того, содержание малокомплектных школ является крайне затратным для местных бюджетов.*

В последние годы в большинстве регионов проведена масштабная модернизация сети общеобразовательных учреждений в сельской местности. Число школ там сократилось почти на четверть. При этом имело место не только закрытие школ, но и их присоединение к другим, более крупным, с лучшими кадрами и материальными ресурсами. Были созданы базовые школы и ресурсные центры, обеспечивающие доставку детей из близлежащих населенных пунктов, часть которых оснащена современным телекоммуникационным и компьютерным оборудованием для реализации программ дистанционного обучения. Однако полностью решить задачу обеспечения равного качества образовательных услуг независимо от места жительства пока не удалось.

Рассогласование сложившейся сети образовательных учреждений и изменившейся системы расселения проявляется и в крупных городах, где часто возможности дополнительного образования и школы с углубленным изучением тех или иных предметов сосредоточены в малонаселенных центральных районах. В них также остро проявляется разобщенность деятельности учебных заведений и учреждений культуры, спорта.

1.2.6. Стагнация внешкольного образования и воспитания

В советское время эффективность школы во многом определялась ее встроенностью в более широкую систему социализации, а функции воспитания детей и передачи им социального опыта были распределены между семьей, школой, системой дополнительного образования, детскими организациями, детским кинематографом, радио и СМИ. В настоящее время эти «подпорки» или отсутствуют (разрушены), или не выполняют в прежней степени своих функций. Вся ответственность за социализацию и воспитание детей возложена на школу, которая испытывает очевидный дефицит, как современных воспитательных технологий, так и ресурсов, обеспечивающих их применение.

Попыткой усиления воспитательного компонента в содержании образования стало включение 10-и часов внеурочной деятельности в основную образовательную программу начального общего образования в рамках нового ФГОС НОО. Однако недостаточная проработанность организационно-финансовых механизмов уже привела к неравенству доступа детей к внеурочной деятельности в разных регионах — субъекты РФ финансируют разные ее объемы: от 2-х до 10-и часов, средний показатель по РФ в 2011 г. составил 5,6 часа — и риску профанации идеи.

Международные исследования последних 40 лет свидетельствуют, что поддержка всех видов образования вне школы критически важна для психологического и социального развития детей, для их образовательных достижений.

Россия — одна из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. За последние десятилетия система дополнительного образования потеряла значительную часть кадровых и материальных ресурсов. С 2004 г. финансирование этих учреждений переложено с субъектов РФ на муниципальные образования, что явилось причиной дисбаланса между спросом семей на дополнительное образование и возможностями системы. В настоящее время услугами дополнительного образования охвачено 10,9 млн детей или 49,1% от численности россиян в возрасте 5–18 лет. В последнее десятилетие сохранение относительно высокого уровня охвата — при его снижении в абсолютных величинах — обеспечивается во многом за счет усиления платности дополнительного образования. По данным репрезента-

тивных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 г., в среднем по России только 52% семей, в которых дети посещали занятия по программам дополнительного образования, не оплачивали соответствующие услуги.

Таким образом, и в сфере дополнительного образования становится заметной тенденция к снижению доступности услуг для детей, находящихся в неблагоприятном социально-экономическом положении. Кроме того, в последние годы сократилась сеть клубов по месту жительства, ориентированных в значительной степени на данную целевую группу. При этом исследования показывают, что участие во внешкольном образовании особенно важно именно для данной категории детей, так как оно компенсирует негативное влияние неблагоприятного экономического положения семьи, повышает шансы ребенка на успехи в школе.

Сильной трансформации подверглась традиционно значимая сфера социализации — детский спорт. Число спортивных школ и секций растет, но нередко они ориентированы на перспективы перехода в коммерческий «большой спорт», и это порождает раннюю селекцию и отсеивание детей.

Сократилось число библиотек для детей: с 4522-х учреждений в 1995 г. до 3926-и — в 2008 г. В период с 2005 по 2010 г. число детских оздоровительных лагерей в стране уменьшилось на 5 тыс. Практически перестали существовать детские и молодежные общественные организации (если они и действуют, то очень локально).

Из всех существующих сетей социальных услуг (культура, спорт, здравоохранение) образовательная сеть сохранилась как наиболее масштабная. В некоторых регионах образовательные учреждения являются единственным центром социальной и культурной организации общества. Однако в новых финансово-экономических условиях ресурсные возможности школ для решения задач социализации и воспитания снижаются: группы продленного дня закрываются, ставки педагогов-психологов и социальных педагогов сокращаются. Развитие социальной инфраструктуры детства заметно отстает от запросов семей, этому вопросу практически не уделяется внимания в градостроительной политике.

В последние годы в России отсутствует единая межведомственная политика социализации детей и молодежи, не реализуются даже федеральные целевые программы «Дети России» и «Молодежь России».

Стагнация внешкольного образования и воспитания создает риски формирования у молодежи негативной социальной идентичности, распространения в подростковой среде таких форм девиантного поведения, как алкоголизм, употребление наркотиков, самоубийства, а также нарастания в обществе экстремизма, насилия и националистических настроений.

1.2.7. Незавершенность институциональных реформ

Активное и масштабное внедрение новых организационно-экономических механизмов в образовании в последние годы было совершенно необходимо, но натолкнулось на ограничения системы, не готовой их воспринять и «переварить», что обусловило возникновение в немалом количестве случаев формализма и имитации преобразований на уровне образовательных учреждений и выше.

Опыт реформ последних лет показывает, что интенсивное проведение преобразований «сверху» оставляет мало места для реальных инициатив «снизу», ограничивает возможности для принятия эффективных и ответственных решений в регионах, муниципалитетах, образовательных учреждениях. В ситуации, когда полномочия по определению приоритетов и параметров политики сконцентрированы на федеральном уровне, а ответственность — на местах, предлагаемые «сверху» стандартные решения используются даже там, где их реализация дает, скорее, негативный эффект. Социологические опросы свидетельствуют о распространении отчуждения основных субъектов системы образования от процессов его модернизации. Не проводится анализ эффективности новых организационно-экономических механизмов, их влияния на качество образования.

С другой стороны, проявляются патерналистские установки субъектов сферы образования, неготовность к деятельности в условиях большей свободы. Многие регионы отказываются от поиска собственных «регионализированных» моделей (развития сети, дистанционного обучения и др.) в имеющемся коридоре возможностей. Значительная часть школ отказывается от самостоятельной разработки показателей стимулирующей части фонда оплаты труда, от составления оригинальной образовательной программы, копируют примерные положения и образовательную программу.

Предоставляемые Федеральным законом № 83 от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» возможности для расширения самостоятельности образовательного учреждения и повышения гибкости финансирования услуг со стороны учредителя используются ограниченно. Общественность не проявляет ожидаемой активности в управлении образовательными учреждениями через созданные в школах управляющие советы.

В области управления и экономики образования незавершенными остаются такие преобразования, как:

- 1) формирование эффективных механизмов финансирования программ дистанционного и сетевого образования;
- 2) создание возможности и определение порядка финансирования оказания образовательными учреждениями населению необразовательных услуг (спортивных, оздоровительных, культурных) в населенных пунктах со слабо развитой социальной инфраструктурой;
- 3) выработка механизмов и регулирование порядка оказания образовательными учреждениями платных услуг и использования благотворительных взносов родителей;
- 4) разработка механизмов участия общественности в формировании образовательной политики и управлении образованием на всех уровнях;
- 5) обеспечение прозрачности деятельности образовательных учреждений и органов управления для учащихся, их родителей и общественности;
- 6) снижение бюрократической нагрузки на школу и переход к электронному документообороту.

Чтобы избежать рисков имитации преобразований и формализма при проведении реформ, необходимо использовать новые подходы к модернизации образования: опору на потенциал сотрудников образовательных учреждений, их вовлечение в процессы преобразования, стимулирование рефлексивности системы и ее способности к самокорректировке, расширение возможностей для вариативных решений на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение реальной самостоятельности образовательных организаций.

Существенные риски для стабильности системы образования (и шире — социальной стабильности) заключаются в том, что в условиях институциональных реформ содержание и объем социальных обязательств государства в образовании остаются недостаточно конкретизированными. Не решены вопросы о разделении сфер ответственности при реализации образовательной программы дошкольного образования и организации услуг по уходу и присмотру за ребенком, о бюджетном финансировании внеурочной деятельности и бесплатных услуг дополнительного образования, о гарантиях обеспечения во всех школах требований ФГОС к условиям обучения. *В обществе возникают неадекватные представления о правах в сфере образования, о границах платности и бесплатности, перерастающие в социальное напряжение.*

Блок институциональных механизмов, связанных с оценкой качества, был наиболее востребованным и оказался наиболее проблемным. Единый государственный экзамен сыграл существенную роль в демократизации российского образования, восстановлении социальных лифтов (после введения ЕГЭ в столичных вузах существенно вырос процент поступающих из регионов России), позволил исключить субъективность при выставлении итоговых оценок в школе и сократить объем коррупции при поступлении в вуз. Однако не решены в полной мере проблемы независимости процедуры проведения экзамена, качества отдельных контрольно-измерительных материалов.

Серьезные искажения в практику реализации ЕГЭ внесло использование его результатов в качестве главного и единственного критерия для оценки работы учителей, школ, муниципалитетов и регионов. На примере ЕГЭ явно видна опасность некомплексного решения институциональных проблем. ЕГЭ с самого начала рассматривался лишь как часть единой национальной системы оценки качества образования, включающей национальные экзамены, мониторинговые обследования и оценку на уровне школы. Однако эта система до сих пор не создана.

Аналогичные проблемы возникают и с федеральным государственным стандартом. Попытка создать систему одновременного обновления всего массива содержания образования не имеет аналогов в мировом образовании, где действуют механизмы эволюционного обновления. Вероятно, поэтому работа над стандартами ведется с начала 1990-х гг. и пока не увенча-

лась успехом, несмотря на затраченные усилия и израсходованные ресурсы. Практика разработки и апробации стандарта начального образования свидетельствует, что попытка перейти от стандартизации содержания (т. е. условий получения результата) к стандартизации самого результата (особенно если описывать его не в единицах учебного/научного содержания, а в терминах надпредметных способностей) пока разбивается об объективную неподготовленность к такой трансформации разработчиков и педагогов. *Реализация институциональных механизмов обновления содержания образования не завершена, что приводит к риску отставания школьной учебной программы от меняющихся требований.*

Еще один пример незавершенной трансформации — новая политика в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья. Поспешное широкое внедрение инклюзии, попытки подменить систему специального образования тотальным совместным обучением приводят не к равенству прав, а к потере детьми с особыми образовательными потребностями возможности получить адекватное образование, обеспечивающее продвижение в психическом и социально-культурном развитии.

Затягивание и некомплексность институциональных изменений, попытки их одновременной реализации приводят к имитации новых практик, к усталости от перемен и перегрузке управленцев. Пример федеральных стандартов показывает, что эта незавершенность может быть связана с непроработанностью новых инструментов.

Не может не вызывать беспокойства и отторжение многих организационных и экономических инноваций значительной частью населения и профессионального сообщества. Это отторжение связано и с недостаточной конкретизацией устойчивых обязательств государства, и с непроработанностью некоторых инноваций. Однако углубленный социологический анализ показывает, что в основании недоверия к изменениям лежит то, что они навязаны «сверху», а не запрошены обществом. Таким образом, проблемы, возникшие в ходе осуществления институциональных преобразований, свидетельствуют о слабости общественной и профессиональной коммуникации в образовании, об острой необходимости поиска механизмов вовлечения в модернизацию образования местных сообществ, профессиональных групп, педагогических коллективов.

* * *

Проведенный выше анализ показывает, что, несмотря на относительное благополучие в целом (особенно в аспекте доступности), в российской системе школьного образования сформировались проблемные зоны, которые ставят под угрозу не только дальнейшее развитие, но и поддержание функционирования на нынешнем уровне.

Наряду с необходимостью завершения модернизации организационно-экономических механизмов встает и задача оперативного реагирования на эти проблемы, снижения рисков деградации системы.

1.3. Глобальные вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности

Долгосрочная стратегия не может строиться лишь на решении актуальных проблем. Она должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня, встающие перед всеми развитыми странами, на достижения, которые будут определять глобальную конкурентоспособность России в будущем. Игнорируя эти тренды, мы можем и не заметить, как хорошая система образования станет отсталой, архаичной. Ниже мы описываем четыре основных глобальных вызова образованию и то, как на них отвечает российская система образования и социализации сегодня.

1.3.1. Кризис традиционной модели детства

Это первый и наиболее значимый вызов. Традиционная система образования опиралась на определенную модель и логику взросления ребенка. Условия, в которых взрослеют сегодняшние дети, радикально отличаются от тех, в которых росли их родители. Современные дети и их родители имеют существенно различающийся опыт и переживания. Нередко разрушаются, увя, и привычные механизмы семейного воспитания. Сегодняшняя семья дает родителям больше возможностей строить карьеру (уход за детьми с помощью платных профессионалов), не держаться за неудачный брак, жить с новым партнером, соединяя в семью детей от разных браков. При этом коренным образом изменились каналы получения детьми социального опыта за пределами школы: исчезает многопоколенная и многодетная семья с живущими вместе братьями, сестрами, бабушками и дедушками; сокра-

щается опыт дворового взросления. С другой стороны, ребенок очень рано вырывается из семейного детского мира в особый детско-взрослый мир, сконструированный массмедиа, интернетом, индустрией детских товаров и услуг. Чтобы снизить риски новой среды взросления, нужен адекватный ответ системы образования.

Традиционная школа, пытаясь сохранить собственное устройство, которое хорошо работало как минимум сто лет, оказывается неготовой к современному разнообразию детских опытов. Современная школа учит ребенка из далеко прошлого, в то время как в нее приходят учиться дети, выросшие в двадцать первом веке. В результате на территории школы не происходит встречи запроса со стороны ребенка и возможностей, предоставляемых ему образовательной программой: предлагаемое школой отвергается, ученики испытывают отчуждение от нее и скуку.

В этих условиях школа вынуждена искать новые точки опоры. Школьные системы в разных странах строят специфические для каждой возрастной ступени методы воспитания и обучения, моделируют механизмы возрастных переходов со ступени на ступень. Все более широкое распространение получает раздельное существование начальных и старших школ. Большое внимание школы уделяют инициативе самих учащихся, стимулируют ее и создают условия для внеурочной деятельности, в том числе в разновозрастных группах.

Этот вызов также требует переоформления отношений школы и семьи, *создания специальных инструментов взаимодействия с семьями, которые раньше функционировали как социально-естественные*. Во-первых, необходимо выявить семьи, в которых нет достаточного социального и культурного капитала для поддержки развития детей. Для них могут быть созданы специальные курсы по повышению родительской компетентности, им оказывается индивидуальная поддержка. Во-вторых, наиболее активные и компетентные семьи привлекаются к управлению школами вплоть до их прямого участия в обновлении образовательного процесса. В-третьих, как ответ на потребность многих современных семей в организации присмотра за детьми все более распространяется модель школы полного дня.

Очевидной становится тенденция к увеличению в обществе доли образованных семей с высокими ожиданиями в отношении школьного образования. Такие родители относятся к педагогам уважительно, но критически, а их деятельность расцени-

вают как оказание услуги, а не как подвижничество. Эти семьи создают и вызов, и новые возможности для школы.

Росту вовлеченности семей в образование детей во многом препятствует недостаточная прозрачность системы образования, дефицит информации об образовательных учреждениях, их программах и качестве образования. В последние годы в этом направлении достигнут определенный прогресс: в Законе «Об образовании» закреплено требование наличия официального сайта образовательной организации и сформулирован перечень обязательных для размещения сведений; 61,5% школ размещают на сайтах публичные доклады¹. Однако качество инструментов информирования и обратной связи остается низким.

Одним из перспективных вариантов создания таких инструментов является развитие национальных и региональных информационных интернет-сервисов, обеспечивающих поддержку потребителя в поиске и осознанном выборе образовательных организаций и услуг. Первым успешным примером такого рода является проект «Социальный навигатор», реализуемый РИА Новости

1.3.2. Утрата формальным образованием монополии на образование и социализацию

Своеобразной опорой традиционной модели школы была скудость каналов распространения знаний: она поддерживала престиж школы и учителя. С появлением новых каналов и источников информации, с резким ростом возможностей доступа к любым информационным сегментам современного мира школа утрачивает монополию на формирование знаний, навыков и образцов поведения.

Все больше детей в развитых странах уходят из традиционной школы в буквальном смысле: они получают образование дома, в заочных и вечерних школах. Еще большая доля детей присутствует в школах лишь формально, основным местом взросления для них становятся внешкольные клубы, сетевые сообщества, рабочие места. Школа во многих странах превращается из монополиста в координатора образования и социализации. Успех такой деятельности зависит от зрелости и развитости дополнительного образования, ко-

¹ Данные мониторинга «Наша новая школа».

торое фактически перестает быть дополнительным, а становится сферой открытого образования. Именно в эту сферу вкладываются сегодня государственные и негосударственные ресурсы.

Другое важнейшее направление деятельности школы, утратившей монополию на знание, — выстраивание кооперации с Интернетом. Выход образования в Сеть стал для большинства развитых стран фактом. Он предполагает как прямое участие образования в формировании сетевых проектов и ресурсов, так и использование системой образования и социализации в развивающихся странах имеющихся сетевых ресурсов.

Вопреки этим трендам государственная образовательная политика России практически не охватывает сферу неформального образования и социализации детей: медиасферу, Интернет, индустрию развлечений. Россия значительно отстает от стран Западной Европы по количеству телеканалов для детей. Например, во Франции и Великобритании функционируют 17 телеканалов, в Германии — 9, а общее количество детских телеканалов в странах ЕС — около 130. На территории РФ зарегистрированы 24 детских телеканала, но общероссийским является только «Карусель».

Не выработано целенаправленной государственной политики и в сфере индустрии товаров и услуг для детей. При этом влияние игрушек и игровых развивающих сред на ребенка весьма значительно, а рынок детских товаров в России — один из самых интенсивно развивающихся (объем рынка детских товаров составляет 14,4 млрд долл., средний рост рынка — около 15% в год).

1.3.3. Разрушение корпуса всеобщих культурных образцов

Это третий глобальный вызов, связанный с разрушением третьей опоры традиционной школы — стабильного корпуса «фундаментального знания», консенсусного списка всеобщих культурных единиц, которые должны быть освоены и усвоены.

У этой проблемы два аспекта.

Во-первых, расширяется разрыв между взрослой и молодежной культурой. Зона культурного взаимопонимания взрослых и детей сужается: например, литература XIX в. и ее герои не могут служить зеркалом тех переживаний, которые свойственны современному подростку, он не узнает себя в них, а потому они ему чужды. Содержание школьного образования, таким образом, все более отчуждается и вследствие этого формализуется. С дру-

гой стороны, при стремительном росте объема потенциально доступной информации сами культурные содержания, на материале которых происходит взросление, неизвестны взрослой части общества, будь то педагоги или родители. Таким образом, наборы канонических произведений культуры для разных поколений расходятся, что затрудняет межпоколенный диалог. Однако отказ от традиционного содержания образования только усугубит межпоколенный разрыв и приведет к маргинализации — сначала молодых, а через несколько десятилетий и их родителей.

Для школы это создает серьезную проблему разработки критериев для отбора содержания образования. Все сложнее становится убедить школьников и родителей в необходимости изучения классических текстов, дисциплин, проблем.

Второй аспект проблемы разрушения единого корпуса культурных образцов связан с возрастанием внутренних и внешних миграционных потоков. Культурная неоднородность российского общества усиливается. В связи с ростом численности мигрантов школам требуются программы обучения русскому языку, социальной и культурной интеграции, профилактики ксенофобии, специальной подготовки педагогов. Сегодня российская школа оказывается неготовой к тому, что в школах и классах вместе учатся представители разных культур.

Отвечая на указанные вызовы, школьные системы, в которых до недавнего времени определение учебного содержания было децентрализованным, усиливают стандартизацию образовательных программ и ведут дискуссии об общем содержании образования. В ряде стран даже развернуты специальные проекты определения «культурной грамотности», в ходе которых формируются своеобразные стандарты того, «что должен знать каждый». О серьезном отставании в этом отношении отечественной педагогической науки и экспериментальной практики свидетельствуют трудности с разработкой и обсуждением федеральных образовательных стандартов.

1.3.4. Становление нового технологического уклада и инновационной экономики

Современная цивилизация навязывает человеку совершенно новый уровень технологической компетентности. Взаимодействие с усложняющимися технологическими средствами требует по-

нимания инженерных основ современного мира, которое могло бы формироваться в процессе обучения. Однако сегодняшнее содержание образования ориентируется в лучшем случае на политехническую модель конца XIX в., связывая технологичность лишь с основаниями естественных наук. Главные составляющие современного школьного знания практически не учитывают особенности новой технологической среды, прежде всего Интернета. Возникают новые риски для социализации и образования, поскольку школьное знание оказывается малоинтересным, а методы обучения — неадекватными.

Передовые школьные системы усиливают обучение математике и естественным наукам, поскольку доказано, что именно владение материалом этих дисциплин является важнейшим фактором формирования технологической компетентности. Существенно меняется и изучение собственно технологий. В образовательных стандартах многих стран появляются дисциплины, связанные с конструированием и проектированием, в практике преподавания начинают активно использоваться современные технологии, включая симуляторы реальных технологических процессов и систем.

В последние годы в российском образовании достигнут существенный прогресс в распространении информационно-коммуникационных технологий. В рамках национального проекта «Образование», проектов модернизации образования все школы были подключены к Интернету, осуществлены масштабные закупки компьютеров, интерактивных досок, в результате чего на один современный компьютер в школе в 2010 г. уже приходилось 16 учащихся, а не 500, как в 2000-м. Значительные средства инвестированы в создание банка цифровых образовательных ресурсов. Многие учителя приняли участие в программах повышения квалификации в области использования ИКТ. Однако исследования показывают, что реализованные меры не обеспечили существенных изменений в характере преподавания, которое остается традиционным. Ресурсы Интернета в образовательном процессе используются весьма неэффективно, в том числе из-за низкой скорости подключения. Архаичным остается обучение технологии. Вместе с тем Россия имеет замечательные традиции математического образования, и именно оно может стать локомотивом системы образования в ее продвижении навстречу потребностям общества, возникшим в условиях ново-

Таблица 1. Результаты России в решении образовательных задач в исследовании PISA

	2000	2003	2006	2009
Число стран	32	40	57	65
Положение России с учетом ошибки измерения	27–29	32–34	37–40	41–43
Средний балл России	462	442	440	459
Сравнение стран — участниц программы PISA				
Число стран, результаты которых ВЫШЕ результатов России	26	31	36	38
Число стран, результаты которых СРАВНИМЫ с результатами России	2	2	3	4
	Португалия, Латвия	Турция, Уругвай	Турция, Чили, Израиль	Австрия, Литва, Турция, Дубай (ОАЭ)

го технологического уклада. Наше математическое образование может стать лучшим в мире.

Высокотехнологичная экономика требует от образования не только формирования технологической компетентности, но и стимулирования в детях креативности, проявления индивидуальности, активного применения полученных знаний, а также преодоления подходов к обучению, ориентированных на подражание, копирование и послушание.

Об успешности выполнения образовательными системами задач, выдвигаемых перед ними новым технологическим укладом, можно судить, в частности, по результатам международного исследования PISA (Programme for International Student Assessment). Оно оценивает читательскую грамотность, математическую и естественнонаучную компетентность выпускников основной школы (15 лет), их способность применять в лично и социально значимых ситуациях, выходящих за пределы учебных, полученные знания и умения. Результаты исследований PISA, проведенных в 2000–2009 гг., показали, что *по всем ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям российские выпускники основной школы значительно отстают от сверстников из большинства развитых стран мира.* В профиле образовательных до-

стижений российских учащихся умения воспроизводить знания и применять известные алгоритмы преобладают над интеллектуальными умениями высокого уровня (обобщать, анализировать, прогнозировать, выдвигать гипотезы и др.).

Средний балл читательской грамотности у российских учащихся в 2009 г. составил 459 из 1000 (средний показатель по странам ОЭСР — 493). Доля 15-летних учащихся, не готовых ориентироваться с помощью текстов даже в знакомых житейских ситуациях (2-й уровень читательской грамотности), составляла 27% (в ОЭСР — 21%). За 2000–2009 гг. доля российских школьников, чьи достижения в международном тесте были ниже порогового уровня, не изменилась, а учащихся с высокими результатами (4–6-й уровни читательской грамотности) стало меньше на 2%.

Ведущим для современных российских школьников является 2-й уровень читательской грамотности, обслуживающий самые элементарные житейские ситуации (общественные, деловые и учебные), которые требуют минимальной опоры на письменное сообщение. В странах ОЭСР ведущим является 3-й уровень читательской грамотности, что дает основание предсказывать более высокую успешность 15-летних учащихся в этих странах в различных ситуациях реальной жизни, где ориентация происходит с опорой на текст.

По данным PISA, 2-го порогового уровня математической грамотности не достигли 28,5% российских учащихся в возрасте 15 лет (в странах ОЭСР — 22,1%), а 2-го уровня естественнонаучной грамотности — 22% (в ОЭСР — 18%). Немногим более 5% российских учащихся обладают продвинутым математическим мышлением, умением проводить рассуждения и выполнять задания самого высокого уровня трудности.

Лишь 4,2% школьников продемонстрировали высокий уровень естественнонаучной грамотности. И это несмотря на то, что в 2009 г. 20% общей численности школьников в России составляли учащиеся гимназий и лицеев.

Основная причина отставания российских школьников от их сверстников в развитых странах в формировании навыков, востребованных экономикой XXI в., заключается в медленном обновлении содержания образования, недостаточном распространении деятельностных (проектных, исследовательских) образовательных технологий, слабом развитии профильного обучения, особенно в области естественных наук и технологии.

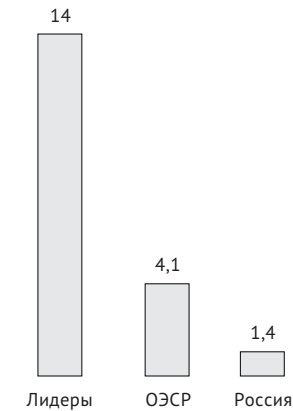


Рис. 7. Лучшие результаты российских школьников в PISA-2009. Талантливые дети по всем трем компетентностям (высший балл)

В последние годы в этом направлении предпринимаются определенные усилия: внедряются федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования, Федеральные государственные образовательные стандарты начального общего образования, утверждены и проходят апробацию ФГОС основного общего образования. Однако существующий механизм обновления содержания образования нуждается в дополнительной настройке, в повышении гибкости и оперативности.

Остается актуальной задача повышения уровня обучения в таких областях, как искусство, социальные науки, иностранный язык, технологии, поскольку эти образовательные области были маргинальными в советское время и по содержанию существенно не обновлялись.

2. РЕСУРСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Для решения актуальных проблем системы образования и обеспечения ее готовности к новым вызовам требуются значительные ресурсы. Проще всего было бы говорить о дополнительных финансовых средствах, тем более, что, как показывает проведен-

ный выше анализ, российская система образования недополучает финансирования по сравнению со многими развитыми и развивающимися странами. В то же время в нашем образовании есть особенности, которые можно рассматривать как потенциальные ресурсы его развития, которые до сих пор используются недостаточно эффективно. Поэтому стратегия развития должна ориентироваться не только на традиционные ресурсы — общественные финансы, — но и на новые типы ресурсов.

В первую очередь — это семья. Ценность образования — одна из ведущих для российских семей. Как уже отмечалось, уровень образования российских родителей — один из самых высоких в мире, что позволяет им активно и достаточно эффективно осуществлять дошкольное воспитание детей, в том числе обучать их чтению. Именно их усилия отразились в достижениях российских школьников, выявленных в PIRLS. Однако данные PISA показывают, что на средней ступени обучения влияние высокого уровня образования российских семей на образовательные результаты учащихся ослабевает настолько, что становится меньше, чем в большинстве развитых стран. Как подтверждается и рядом других исследований, вовлеченность семей в образование ребенка после начальной школы снижается, и их ресурсы оказываются недоиспользованными.

Можно по-разному относиться к бурным реакциям общества на введение Ф3-83, на проект стандарта старшей школы, но очевидно, что в них находит отражение неподдельная обеспокоенность граждан возможным снижением доступности бесплатного образования для их детей. Одновременно социологические исследования фиксируют, что ради качественного образования для детей россияне готовы идти на серьезные траты и самоограничения.

Однако патерналистские традиции советской системы образования живы до сих пор. Они проявляются, с одной стороны, в авторитарной позиции школы по отношению к семье, а с другой — в иждивенческих ожиданиях многих семей.

Чтобы активизировать семейный ресурс, необходимо в каждой школе и в каждом детском саду выстроить специальные программы вовлечения семей в управление, в прямое участие в образовательном процессе, в добровольную ресурсную поддержку.

Не только родители — все гражданское общество является недостаточно используемым ресурсом образования, и особенно со-

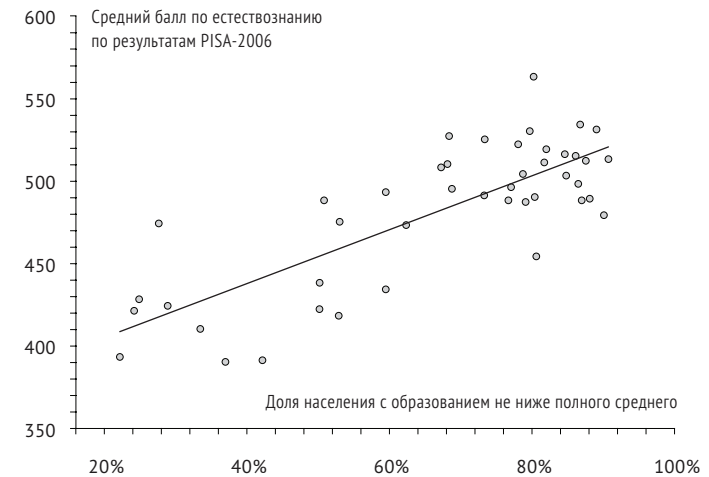


Рис. 8. Уровень образования населения страны и успешность выпускников школ в исследовании PISA

циализации. Во многих странах серьезный прогресс в образовании был связан именно с активизацией населения, местных сообществ, профессиональных объединений. Как показывает наш анализ, там, где в России действуют организации гражданского общества, в том числе профессиональные, в области работы с молодежью и детьми, где местное самоуправление активно развивает школы и детские сады, результаты образования оказываются выше. Поэтому в качестве одного из ресурсов развития образования мы рассматриваем активность местного самоуправления, организаций гражданского общества. В нашей культуре этот ресурс пока не открыт в полной мере. Его использование потребует своего рода «муниципализации» образовательной политики, расширения практики передачи общественных ресурсов для оказания образовательных услуг некоммерческим организациям гражданского общества.

Близкий по типу ресурс — инициативы и творчество школ и педагогов. Мы уверены в том, что своими успехами в 1990-е гг. достигнутыми вопреки тяжелым материальным условиям, российская школа в значительной мере обязана свободе, кото-

рую получили учителя, творческие педагогические коллективы. Именно тогда были опробованы те формы и технологии обучения, которые до сих пор являются инновационными для нашего общего образования. Однако все исследования говорят о том, что в последние годы бюрократия, контроль, инициативы «сверху» практически лишили инновационное движение школ и учителей возможности развиваться. Несмотря на призыв к самостоятельности школ в национальной инициативе «Наша новая школа», этот ресурс не только не используется, но в практике управления на уровне большинства регионов рассматривается как ненужный и даже вредный. Необходимо радикально пересмотреть отношение к инициативе на местах, вернуться к максимальной свободе школ и творческих учителей, ограничениями которой могут быть лишь базовые требования и нормы подотчетности обществу. Многие задачи в образовании могут решить объединения педагогов, инициативы, поддерживаемые частными спонсорами или специальными государственными фондами.

Очень важным ресурсом является российская система дополнительного образования детей. Во многих странах такие системы только создаются, а в России она имеет уникальный потенциал в обеспечении позитивной социализации подрастающего поколения. Как отмечалось выше, она переживает сегодня трудные времена, но ее возрождение возможно. Полноценное использование этого ресурса предполагает серьезную перестройку механизмов взаимодействия (отношений) государства, поставщиков и потребителей услуг.

В ходе сравнительного анализа, представленного выше, обнаружилось, что потенциальным ресурсом повышения качества и эффективности нашей системы образования является время. Именно так нам следует отнестись к тому месяцу, который российский учебный год «экономит» в сравнении со странами ОЭСР. Он может быть успешно использован для организации образовательных программ в каникулярный период — летних и зимних школ, экспедиций, мастерских, а также стать ресурсом для занятий со школьниками, имеющими низкие образовательные результаты.

Наконец, потенциальным конкурентным преимуществом России, которое не вполне используется в последние годы, являются уникальные российские образовательные технологии. Прежде всего, это касается технологий математического об-

разования и раннего развивающего обучения, базирующегося на психологической теории Л. С. Выготского. Интерес к этим педагогическим подходам сохраняется во всем мире, однако страны-конкуренты строят на их основе новые, еще более эффективные методы обучения, в том числе с использованием современных информационных технологий. Чтобы окончательно не утратить эти конкурентные преимущества, необходимо развернуть исследования и разработки, продолжающие традиции математического образования, раннего развивающего обучения. Конечно, это должно происходить в новых для российской науки институциональных формах — прежде всего в ведущих университетах, на экспериментальных площадках.

3. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Проведенный анализ показывает, что у российского образования есть потенциал стать одним из ключевых двигателей инновационного развития страны. Однако для этого надо преодолеть усиливающуюся архаичность системы образования, ее неадекватность меняющимся внешним условиям и вызовам. Растущее неравенство в доступности качественного образования создает риски в социальном и культурном развитии. Поэтому *целями нового этапа модернизации образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России и ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.*

Анализ возможных путей достижения этих целей позволяет выделить несколько сценариев, различных по подходам, масштабу и приоритетам в использовании ресурсов.

3.1. Реставрационный сценарий

Реставрационный сценарий предполагает отказ от продолжения начатых преобразований и даже реставрацию ключевых норм и институтов XX в. На первый взгляд он может показаться нереальным, но он отражает позицию части российского общества, которая видит решение текущих и перспективных проблем в возвращении к советской системе образования.

В рамках данного сценария может быть:

- 1) остановлен процесс институциональных преобразований (новая система оплаты труда, ФЗ-83);
- 2) ликвидирован ЕГЭ;
- 3) существенно ограничена вариативность учебников и образовательных программ;
- 4) детально прописан в стандартах перечень обязательных предметов и содержание учебного материала по каждому из них;
- 5) осуществлен отказ от профильного обучения и индивидуальных учебных планов на старшей ступени школы в пользу унифицированного содержания образования;
- 6) восстановлена закрытая ведомственная система управления и оценки качества; планы развития, образовательные программы и результаты школ станут непрозрачными для родителей и общества;
- 7) осуществлена ликвидация гимназий и лицеев, все учреждения вернутся к типовым штатам и будут ориентированы на выполнение единой общеобразовательной программы;
- 8) запрещено школам оказывать платные услуги;
- 9) подходы, опирающиеся на инициативу и самоорганизацию учащихся, будут заменены моделями, основанными на авторитете и дисциплине.

При реализации реставрационного сценария будет обеспечен равный доступ к образованию минимального уровня. Однако отношение общества к ситуации в сфере образования не улучшится, а, наоборот, станет крайне критическим, так как:

- социальная напряженность усилится, возможны даже открытые конфликты по вопросам приема в лучшие дошкольные образовательные учреждения, в школы, обеспечивающие качественное общее образование;
- увеличится доля педагогических кадров пенсионного возраста, чья квалификация не соответствует требованиям новых стандартов образования, по отношению к ним система будет выполнять функции социального обеспечения;
- архаичная школа будет непривлекательна для учащихся, особенно для старшеклассников, снизится их мотивация к обучению, появится все больше желающих уйти из государственной системы образования.

Кроме того, очевидно, что нельзя не менять систему образования в ситуации, когда среда изменилась до неузнаваемости (глобализация экономики, социально-экономическая и культурная дифференциация, информационный взрыв, новые формы коммуникации и т.д.). В современном мире не остается стран, которые сохраняли бы свои образовательные системы неизменными.

* * *

Реставрационный сценарий предполагает обеспечение равенства в образовании в условиях сохранения социально-экономического неравенства (в качестве некоего островка безопасности и благополучия). Другой возможный сценарий — стабилизационный. Он нацелен на выравнивание образовательных возможностей в условиях дифференцированного общества, создает условия для эволюционного изменения системы образования в соответствии с изменяющейся социальной, культурной и технологической средой.

3.2. Стабилизационный сценарий

В рамках стабилизационного сценария:

- 1) конкретизируются и нормативно закрепляются социальные обязательства государства в сфере образования и социализации для всех обучающихся; проводится четкое разделение оказываемых населению услуг на бесплатные и платные; формируются механизмы, обеспечивающие выполнение данных обязательств и защиту прав потребителей в сфере платных образовательных услуг (в том числе через систему информационной открытости и общественного контроля);
- 2) формируются механизмы обеспечения расходных обязательств муниципалитетов в сфере дошкольного и дополнительного образования (в том числе за счет межбюджетного перераспределения);
- 3) государство заключает «эффективный контракт» с педагогическими работниками:
 - в Законе «Об образовании в РФ» закрепляется норма, обеспечивающая уровень заработной платы педагогических работников образовательного учреждения не ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики

- субъекта РФ, на территории которого расположено данное образовательное учреждение;
- уровень заработной платы педагогов общеобразовательных учреждений к 2017 г. доводится до 115% средней заработной платы по экономике региона, педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона;
- 4) обеспечивается равный доступ к бюджетным ресурсам для организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей;
 - 5) вводятся прозрачные правила зачисления детей в образовательные учреждения;
 - 6) для снижения бюрократической нагрузки проводится оптимизация существующей системы проверок и отчетности образовательных учреждений;
 - 7) стимулируется развитие вариативных форм дошкольного образования (негосударственных, частных, семейных и др.) посредством создания для них благоприятных организационных и экономических условий (налоговые льготы, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества и др.);
 - 8) закрепляются возможности открытия отдельных групп дошкольного образования в качестве самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях (первые этажи зданий, жилые помещения, отдельные постройки и т. п.) с созданием внешней централизованной системы управления организациями дошкольного образования, а также аутсорсингом услуг по содержанию детей;
 - 9) в сельской местности реализуются модели сетевого взаимодействия образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы, обеспечивающих комплексное предоставление социальных услуг населению, а также такие формы организации дошкольного и школьного образования, как учительский дом — школа, воспитательский дом — детский сад (при численности детей до 7–8 человек), детский сад — начальная школа;
 - 10) реализуются национальные проекты и программы, направленные на решение острых проблем с обеспечением доступности качественного образования. Целевые субсидии из федерального бюджета (по принципу «деньги в обмен

- на обязательства») выделяются субъектам РФ на реализацию программ:
- строительства современных дошкольных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);
 - доведения инфраструктуры школьного образования до установленного «удовлетворительного уровня», позволяющего начать систематическое текущее финансирование поддержки этой инфраструктуры без бесконечных квазикапитальных вложений;
 - модернизации сетей образовательных учреждений;
 - дистанционного обучения детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, проживающих на отдаленных территориях, обучающихся в малокомплектных школах;
 - развития инклюзивного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья (с сохранением и поддержкой сети специализированных образовательных учреждений), развития системы психолого-медико-социального сопровождения;
 - модернизации инфраструктуры и программ дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи;
 - социально-культурной интеграции детей мигрантов (включая изучение русского языка).

Стабилизационный сценарий также предполагает завершение институциональных преобразований, направленных на формирование прозрачной, ориентированной на результат системы финансирования и управления (ЕГЭ, ГИА, новая система оплаты труда, ФЗ-83). В противном случае, меры по закреплению и ресурсному обеспечению социальных обязательств государства могут оказаться неэффективными или повлекут за собой избыточные государственные расходы.

* * *

Успешная реализация стабилизационного сценария снимет остроту текущих проблем, однако не обеспечит достаточно быстрое изменение качественных результатов образования, не приведет к преодолению отставания российской системы образования от систем образования ведущих стран мира. Более того, есть риск увеличения этого отставания. В перспективе это обусловит снижение качества человеческого капитала страны и ее конкурентоспособности, поскольку *стабилизационный сценарий*

рий не предлагает специально организованных действий для ответа на вызовы, встающие перед системами образования развитых стран. Необходимо продолжение модернизации.

3.3. Модернизационный сценарий

В рамках модернизационного сценария принципиальной инновацией становится перенос акцента с процессуального подхода (запуск новых институтов и процессов) к четкой ориентации на достижение новых результатов, нового качества российского образования. Этот принцип должен быть реализован как при осуществлении реформ и проектов (в том числе, например, комплекса мер по модернизации региональных систем общего образования), так и в повседневной практике управления и преподавания. Новый этап развития школьного образования должен быть ориентирован на достижение нового качества человеческого капитала России, на создание системы образовательных сервисов для удовлетворения разнообразных запросов подрастающего поколения.

В общем виде основные результаты реализации модернизационного сценария могут быть сформулированы следующим образом:

- обеспечение готовности выпускников школ к дальнейшему обучению и деятельности в современной высокотехнологичной экономике;
- достижение выпускниками школ высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок, целенаправленное формирование гражданской идентичности как предпосылки укрепления общества «единства разнообразия» и солидарности в сфере социальных и межличностных отношений граждан России.

При этом принципиальным станет снижение доли школьников, не достигающих хотя бы удовлетворительного уровня готовности к дальнейшему обучению и развития социальных компетенций. Поэтому в качестве показателей успешной реализации модернизационного сценария могут рассматриваться:

- снижение доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности;

- сокращение отставания наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных;
- достижение российскими школьниками результатов, позволяющих войти в группу лидеров по показателям исследования PISA;
- повышение качества подготовки абитуриентов;
- снижение проявлений асоциального поведения молодежи.

Для достижения указанных результатов в первую очередь будет создана современная национальная система оценки качества образования, включающая:

- участие России в международных сопоставительных исследованиях качества образования;
- регулярные национальные мониторинги качества образования и социализации;
- комплексную динамическую оценку деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);
- инструменты оценки индивидуального прогресса учащихся на уровне школы и класса, вне учебных достижений учащихся (в том числе портфолио).

При этом оценивание будет проводиться, прежде всего, для обеспечения прозрачности, конструктивной обратной связи и улучшения преподавания, а не для формальной отчетности, поощрения или наказания. Оценки эффективности образовательных учреждений будут дополнены контекстными показателями (характеристики контингента, территории, ресурсной обеспеченности). Акцент при проведении оценки будет сделан на выявлении динамики результатов деятельности образовательных учреждений и индивидуального прогресса учащихся.

В новой системе оплаты труда при распределении стимулирующих выплат будет учитываться динамика профессионального развития педагога. Будет обеспечена поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.

Для обеспечения равенства доступа к качественному образованию, снижения доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности:

- будет создана система сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет) — гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации, центры диагностики и консультирования, система посещений на дому, информационно-просветительские сервисы для родителей;
- будет разработана система выделения групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации; дети мигрантов; дети с ограниченными возможностями здоровья; одаренные дети) и персонального учета детей, нуждающихся в специальной поддержке;
- будет сформирован механизм поддержки образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции, посредством финансирования услуг на основе специального муниципального задания;
- в сельской местности будет проведен эксперимент по изменению структуры основного общего образования как внутри всего пятилетнего цикла основной школы, так и в течение учебного года. В рамках этих экспериментов 5-й и 6-й классы могут быть присоединены к начальной школе, а переход к основной школе будет происходить в 7-м классе (на три года — с 13 до 15 лет);
- между сельскими и городскими школами будут организованы масштабные обмены как учебными программами, так и школьниками в летние месяцы;
- начиная со второй ступени школьного образования, будет осуществлен переход от принципа организации социально-культурного обслуживания населения в радиусе пешеходной доступности к принципам организации предоставления государственных и муниципальных услуг в пределах транспортной доступности. Для этого будет разработана межведомственная целевая программа развития транспортных сетей на низовом первичном уровне.

Достижение нового качества образовательных результатов потребует большей гибкости и вариативности *организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов* в системе образования, что будет обеспечено за счет:

- распространения эффективных моделей финансирования оказания образовательных услуг и распределения государ-

ственных (муниципальных) заданий в соответствии с разработанным ведомственным перечнем услуг, обеспечивающим учет разнообразных и изменяющихся потребностей населения, максимальное использование потенциала территориальных сетей;

- стимулирования практики оказания образовательными учреждениями необразовательных (социальных) услуг (на основе муниципального заказа или в рамках государственно-частного партнерства);
- пересмотра санитарных норм и правил с целью развития новых образовательных технологий;
- закрепления четких критериев и прозрачности процедуры получения статуса образовательного учреждения повышенного уровня, порядка конкурсного отбора в данные учреждения одаренных детей и детей с высокой мотивацией;
- введения обязательного электронного документооборота в образовательных учреждениях с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях;
- развития института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
- расширения полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в том числе их участия в назначении руководителя).

Обновление содержания образования в соответствии с технологическими, культурными и социально-экономическими изменениями будет обеспечиваться посредством следующих действий:

- разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего в соответствии с изменяющимися условиями вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;
- поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием программ подготовки школьников в сфере современных технологий;
- приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Ма-

- тематика», «Технология» и «Обществознание», направленное на достижение нового качества образовательных результатов;
- поддержка проектов формирования новой технологической среды в системе образования («цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в том числе подключение школ к высокоскоростному Интернету (с оплатой трафика), развитие дистанционного образования и образовательных сервисов для учащихся;
 - увеличение удельного веса учебно-исследовательской и проектной деятельности в образовательном процессе;
 - привлечение представителей профессиональных сообществ (в том числе бизнеса) к реализации программ профессиональной ориентации школьников и освоения практических умений;
 - поддержка программ использования интеллектуальных ресурсов и инфраструктуры ведущих университетов, высокотехнологичных предприятий для реализации программ профильного обучения, работы с одаренными детьми.

Достижение новых результатов также должно быть поддержано обновлением состава и компетенций управленческих и педагогических кадров. Это будет реализовано посредством:

- введения стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей и основанной на данных стандартах модели аттестации с участием профессионального сообщества;
- введения новых стандартов педагогического образования и проведения экспериментов, направленных на повышение эффективности педагогических вузов, подготовки педагогов в непрофильных вузах;
- введения стандартов профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей (администраторов), предполагающих их подготовку как эффективных управленцев и педагогических лидеров;
- модернизации педагогического образования, включения годовой интернатуры в программы подготовки педагогов, введения квалификационного испытания для принимаемых на работу педагогических работников — выпускников вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования;

- модернизации системы пенсионного обеспечения учителей;
- замещения архаичных форм повышения квалификации на базе региональных институтов новыми моделями, предполагающими индивидуализацию траекторий профессионального развития педагогов, сотрудничество учителей и образовательных учреждений (поддержка стажировок педагогов на площадках, где реализуются лучшие образовательные практики, в том числе за рубежом);
- создания новых возможностей для карьерного роста педагогов путем введения статусов, связанных с расширенными областями деятельности (наставничество, исследования, экспертиза);
- развития механизмов привлечения лучших выпускников вузов, в том числе непедagogических, в школы (введение высокой стартовой заработной платы для молодых кадров, льготная ипотека, создание школ с молодыми педагогическими коллективами).

Достижение высокого уровня развития *социальных компетенций и гражданских установок* у выпускников школ будет обеспечиваться путем:

- поддержки региональных программ, направленных на реализацию социально-образовательных инициатив в области научно-технического творчества, на формирование позитивного социального опыта и навыков межкультурного взаимодействия;
- распространения механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей, стимулирующих конкуренцию по качеству;
- изменения структуры учебной нагрузки в течение года и продолжительности обучения в общеобразовательной школе, в том числе для реализации программ внеучебной деятельности, обменов образовательными программами и школьниками в летние месяцы;
- расширения практики использования индивидуализированных способов развития социальных компетенций (тренинги, деловые игры).

* * *

Ограничения модернизационного сценария связаны с тем, что он преимущественно опирается на систему формального (школьного) образования, увеличивая его нагрузку, и не использует потенциал неформального (внешшкольного) образования. При этом в современных условиях процессы становления человека перемещаются именно в эту сферу, в пространство «инициативного образования» и социализации. Учесть данные факторы позволяет инновационный сценарий.

3.4. Инновационный сценарий

Инновационный сценарий предусматривает поиск ответов на вызовы завтрашнего дня при одновременной реализации стабильного сценария. Для этого необходимо преодолеть ведомственные барьеры, *выйти за рамки системы в сферу неформального (открытого) образования и социализации*, использовать новые ресурсы и возможности.

Инновационный сценарий опирается на заинтересованность семей в развитии потенциала детей и предусматривает стимулирование их активности и инвестиций в сферу неформального образования и социализации. При этом под инвестициями следует понимать не только финансы, но и нематериальные ресурсы (внимание, личное время, активность), которые родители отдают образованию и социализации детей. Усиление спроса семей на услуги неформального образования и социализации будет обеспечено в том числе за счет запуска механизмов «конкуренции» между семьями за успешность ребенка. Одним из таких механизмов станут олимпиады и конкурсы, результаты которых значимы для образовательной карьеры ребенка и отражаются, например, в портфолио.

Инновационный сценарий опирается на потенциал, накопленный в медиасфере, в индустрии детских товаров, в организациях неформального образования и социализации, в лучших школах, реализующих не только учебные программы, но и современные практики социализации. В рамках его осуществления:

1) стимулируется развитие сектора неформального образования и социализации за счет механизмов государственно-частно-

го (поддержка детских индустрий, медиапроекты и др.) и социального партнерства, поддержки общественных инициатив и т. д.;

- 2) происходит переход от содержания ведомственных учреждений и организаций образования, культуры и спорта к формированию территориальных сетей образования и социализации. Закрепляется возможность формирования государственных (муниципальных) заданий неподведомственным учреждениям. Законодательно оформляется новый тип учреждения — комплексное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. В сельской местности это позволяет повысить доступность качественных социальных услуг, а в городских районах — обеспечить комплексный подход к решению задач образования и социализации детей;
- 3) вносятся изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения прав и законных интересов ребенка при создании социальной инфраструктуры;
- 4) формируется децентрализованная система регулирования сектора неформального образования и социализации с опорой на механизмы саморегулирования (ассоциации как поставщиков, так и потребителей услуг);
- 5) стимулируется политика, направленная на развитие муниципальной инфраструктуры социализации и досуга детей и подростков по месту жительства (клубы, детские и спортивные площадки), используются существующие и создаются новые социально-культурные среды (эксплораториумы, музеи науки и техники, игровые центры) для социализации и развития детей и подростков. Создаются муниципальные интегрированные службы социализации и развития детей и подростков;
- 6) реализуются федеральная и региональные программы поддержки медийно-социальных, в том числе сетевых, проектов, решающих задачи формирования социальных установок подрастающего поколения (Интернет, игровое, документальное и анимационное кино, ТВ);
- 7) обеспечивается качественно новый уровень индивидуализации образования, нормативно закрепляются механизмы

реализации индивидуальных образовательных траекторий в образовательных организациях всех форм собственности и их сетях, в формах семейного, дистанционного образования, самообразования. Поддержка семейного образования и самообразования обеспечивается через развитие тьюторства и создание информационно-консультационных сервисов в Интернете;

8) осуществляется поддержка дошкольных учреждений и школ, реализующих программы социализации детей во внешкольном пространстве (экспедиции, сотрудничество с музеями, предприятиями, сезонные школы и др.);

9) реализуются меры по развитию индустрии детских товаров.

Стимулирование развития сектора неформального образования и социализации, в том числе усиление конкуренции, не приведет к всеобщей платности образования, а будет способствовать повышению доступности платных услуг.

* * *

Ограничением инновационного сценария являются неразвитость инфраструктуры и архаичность культуры современного внешкольного образования и услуг по социализации, барьеры, препятствующие межведомственной и межсекторной интеграции. Его преимуществом является опора на растущие новые ресурсы, на интерес и энергетику не только школ, но существенно более широкого сообщества.

* * *

Таким образом, образовательная политика выходит на развилку дорог, предполагающую выбор между сценариями. *Первый* выбор связан с принятием решения о завершении начатых институциональных изменений или о возвращении к модели советского образования. *Второй* — с возможностью ограничиться стабилизационным сценарием и решить сегодняшние проблемы или предложить ответы на современные и будущие вызовы для системы образования. *Третий выбор* (в случае выхода за стабилизационный сценарий) связан с определением приоритетного объекта преобразований и инвестиций для ответов на вызовы завтрашнего дня: вкладывать усилия и средства в привычную и понятную систему школ и детских садов или выйти в сферу открытого образования, задействовать новые ресурсы и возможности.

Представляется, что в условиях ресурсных и политических ограничений реалистичным и оптимальным является сочетание стабилизационного и модернизационного сценариев с включением отдельных мер инновационного сценария.

Предлагаемый *пакет ключевых мер* отражает указанное сочетание сценариев и представляет собой *новый этап развития отечественного образования*, в котором акцент перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов через обновление не только школы, но и внешкольной сферы образования и социализации.

Представленный пакет первоочередных мер в среднесрочной перспективе должен обеспечить повышение конкурентоспособности России и развитие ее человеческого потенциала, однако совершенно очевидно, что реализация этих мер *будет создавать условия для более интересного, полного и позитивного взросления уже сегодняшнего поколения школьников*. Это может стать дополнительным залогом успешности и необратимости преобразований.

4. ПАКЕТ КЛЮЧЕВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ И СОЦИАЛИЗАЦИИ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ

1. Повышение доступности образования, удовлетворение разнообразных потребностей населения через развитие вариативных форм оказания услуг, повышение прозрачности системы образования и расширение возможностей выбора для потребителя:

- обеспечение законодательно закрепленного равенства доступа к бюджетному финансированию для организаций всех форм собственности, реализующих программы в сфере образования и социализации детей;
- нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в разнообразных формах (сетевое образование, дистанционное образование);
- законодательное оформление нового типа учреждения — комплексного социального учреждения, оказывающего многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения;

- поддержка региональных программ модернизации территориальных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, комплексных социальных учреждений, школ ступеней обучения, реализацию программ профильного обучения по индивидуальным учебным планам на старшей ступени;
 - стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества;
 - разработка и закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях, создание внешней централизованной системы управления и аутсорсинг услуг по содержанию детей;
 - поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);
 - создание системы сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет): гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации; центры диагностики и консультирования, информационно-просветительские сервисы для родителей детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения;
 - принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени);
 - включение в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.
2. Обеспечение образовательной успешности каждого ребенка и вертикальной социальной мобильности через формирование системы поддержки особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети):
 - создание системы выявления и учета особых групп детей (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети),
 - поддержка региональных программ модернизации территориальных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, комплексных социальных учреждений, школ ступеней обучения, реализацию программ профильного обучения по индивидуальным учебным планам на старшей ступени;
 - стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества;
 - разработка и закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях, создание внешней централизованной системы управления и аутсорсинг услуг по содержанию детей;
 - поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);
 - создание системы сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет): гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации; центры диагностики и консультирования, информационно-просветительские сервисы для родителей детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения;
 - принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени);
 - включение в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.
 3. Повышение качества образования через создание общероссийской системы оценки качества образования, формирующей информационную основу для улучшения преподавания и для принятия управленческих решений на всех уровнях:
 - обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS);
 - создание системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования и социализации;
 - стимулирование использования инструментов оценки индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);
 - создание системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества;
 - поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.

4. Повышение качества образования через обновление компетенций и состава педагогического корпуса системы образования:
- поддержка региональных программ развития кадрового потенциала систем образования, включающих:
 - обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками, т. е. доведение к 2017 г. уровня заработной платы педагогов общего образования до 115% средней зарплаты по экономике региона, а заработной платы педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона;
 - привлечение молодых педагогов (в том числе пособия, предоставление ипотечного кредита на льготных условиях и др.);
 - открытие новых школ с молодежными коллективами;
 - модернизацию системы дополнительного профессионального образования учителей (в том числе деинституционализацию и деинституционализацию);
 - нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты;
 - разработка программы модернизации системы пенсионного обеспечения педагогических работников;
 - включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов;
 - интенсивная переподготовка директоров школ и руководителей муниципальных систем образования, направленная на разработку и реализацию программ развития и улучшения результатов;
 - введение квалификационного экзамена для выпускников педагогических вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования, принимаемых на работу в образовательные учреждения.
5. Обеспечение нового качества образовательных результатов в соответствии с технологическими, социально-экономическими и культурными изменениями:
- разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего в соответствии с изменяющимися условиями вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;
6. Повышение эффективности организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов через усиление субъектности низовых уровней, повышение прозрачности, государственно-частное партнерство:
- обеспечение расходных обязательств муниципалитетов по реализации полномочий по финансированию услуг дошкольного и дополнительного образования (в том числе за счет межбюджетного перераспределения);
 - совершенствование механизма, обеспечивающего финансовую прозрачность образовательных организаций;
 - закрепление возможности формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание образовательных услуг неподведомственным учреждениям;
 - законодательное закрепление требований к сведениям и документам, размещаемым в Интернете органами, осуществляющими управление в сфере образования, службами по контролю и надзору в сфере образования;
 - поддержка общественно-профессиональной аттестации образовательных программ и закрепление механизмов их учета при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений;
 - развитие института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
 - пересмотр санитарных норм и правил с целью создания условий для развития новых образовательных технологий;

Раздел III. Новая социальная политика

- введение электронного документооборота образовательных учреждений с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях.
7. Обеспечение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок молодого поколения через опережающее развитие сферы внешкольного образования и социализации:
- введение системы индивидуальных сертификатов (ваучеров) на услуги дополнительного образования для детей из семей с низким социально-экономическим статусом;
 - внедрение механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи;
 - поддержка региональных программ модернизации инфраструктуры внешкольного образования, социализации, отдыха и оздоровления детей и молодежи;
 - поддержка проектов развития муниципальной социальной инфраструктуры и культурной среды для детей и молодежи (эксплораториумы, детские городки, игровые площадки, социальные сети и т. д.), в том числе межведомственных;
 - поддержка комплексных медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, игровое, документальное и анимационное кино и т. д.), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия;
 - развитие социальных навигаторов (информационно-консультационных сервисов для семей и детей, обеспечивающих ориентацию в ресурсах сферы внешкольного образования, в том числе в Интернете) и практик тьюторства/коучинга, направленных на поддержку индивидов в использовании данных ресурсов для самореализации;
 - развитие системы участия детей на разных уровнях в принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы (включая развитие территории), поддержка практик социального проектирования.

Глава 12.

Сокращение неравенства и преодоление бедности

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Основные проблемы: доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижается, но неравенство и острота его восприятия растут, не снижается субъективная бедность; растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста, началось межпоколенное воспроизводство бедности; в структуре бедных повышается доля семей с детьми и работающих.
- Нарастивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в рамках модели поддержки по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты. При развитии адресных программ поддержки бедных необходимо использовать механизм предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикативного теста на проверку нуждаемости.
- Несмотря на то, что доля крайне бедного населения существенно сократилась, проблема преодоления экстремальной бедности остается актуальной, в том числе и в части ликвидации голода и недоедания наиболее уязвимых групп населения, а также обеспечения минимально приемлемого уровня текущего потребления. Необходимо обеспечение мер по преодолению

экстремальной бедности посредством внедрения программ минимального гарантированного дохода и продуктовых талонов для лиц, находящихся в состоянии крайней бедности, а также решение проблем бездомности.

- Необходимо существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума.
- В сценарии радикального реформирования системы социальной защиты предлагается создание универсального пособия для бедных слоев населения, выделяемого на адресной основе и объединяющего множество нынешних разрозненных выплат. Альтернатива – развитие профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов.
- Предлагается разработать и внедрить шкалы эквивалентности доходов и профилированные линии бедности, ориентированные на мониторинг абсолютной и относительной бедности, социальной исключенности и социальной напряженности, что позволит интегрироваться в систему мониторинга ОЭСР.
- Должна быть увеличена прогрессивность налоговой системы за счет введения налога на недвижимость и увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (нынешняя налоговая политика не способствует сокращению неравенства).

1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Несмотря на снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума (абсолютное измерение бедности) с 29,1% в 2000 г. до 12,6% в 2010 г., социальная острота проблемы неравенства и бедности сохраняется. Это связано с:

- 1) ростом неравенства и, следовательно, относительной бедности в 2000-х годах; субъективная бедность, измеряемая на осно-

ве оценок населением своего материального положения, коррелирует с относительной бедностью, поэтому общественное мнение и динамика официальных измерителей бедности (абсолютная бедность) не совпадают;

- 2) ухудшением общей динамики доходов населения и связанным с ним резким снижением толерантности к сложившейся системе социальных неравенств в посткризисных условиях;
- 3) существованием крайней, экстремальной бедности, отсутствием в существующей системе социальной поддержки механизмов, гарантирующих защиту от крайней бедности, а также отсутствием государственной системы мер направленных на решение проблемы бездомности;
- 4) формированием «застойной бедности», ростом количества бедных семей с детьми, а также работающих бедных. Можно указать на следующие ключевые, институциональные проблемы, способствующие такому положению дел:
 - в статистике и при принятии управленческих решений в сфере содействия сокращению бедности Россия опирается на устаревшую методологию определения и измерения бедности, неравенства и доходов. В отличие от стран, сопоставимых по уровню ВВП на душу, Россия использует единую линию бедности, построенную на основе абсолютной концепции бедности (прожиточный минимум) для целей статистического мониторинга, управления адресными программами поддержки бедных, межстрановых сопоставлений и регулирования рынка труда. При оценке доходов населения не используются шкалы приведения доходов семей разного размера к сопоставимому виду, учитывающие эффект экономии на размере семьи, что завышает уровень бедности, особенно среди семей с детьми;
 - не создана система мониторинга, позволяющая идентифицировать и оценить основные факторы бедности и неравенства, неотъемлемой частью которой являются обследования условий жизни домохозяйств, экономической активности и участия населения в социальных программах. Не производится оценка влияния на бедность и неравенство государственных инвестиций в экономику, социальных пособий, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости;
 - не решена проблема перехода от категориальной к адресной социальной помощи, что снижает эффективность затрат на со-

циальную политику; фактически они ориентированы на поддержку мало- и среднеобеспеченных контингентов и выступают в качестве оплаты их «заслуг перед обществом»; такая ситуация является наследием периода активной экономической трансформации, однако чем дальше, тем больше она будет способствовать формированию новых зон социального напряжения за счет расширения зон застойной и поколенческой бедности, снижать качество человеческого потенциала страны.

Бедность

Среди бедных увеличивается доля групп, где бедность наиболее опасна по своим социальным и экономическим последствиям, и прежде всего — в семьях с детьми и среди работающих. В общей численности домохозяйств семьи с детьми до 16 лет составляют 35%, тогда как среди бедных вес этой группы достигает 55%, а среди крайне бедных (имеющих менее половины прожиточного минимума) — 66%.

Концентрация детей в бедных домохозяйствах приводит к падению качества человеческого потенциала страны в будущем. Несмотря на существенный рост минимальной заработной платы около трети работников (24% на крупных и средних предприятиях и порядка 40% в малом бизнесе и нерегистрируемом сегменте занятости) получают заработную плату менее 1,5 прожиточных минимумов, почти каждый пятый работник получает заработную плату ниже прожиточного минимума. Решить проблемы этой части бедных мерами социальной политики невозможно не только по причине бюджетных ограничений, но и в силу экономической нецелесообразности.

В составе бедных растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста. Началось межпоколенное воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. В 2009 г. из числа экономически неактивного населения 6,3 млн мужчин трудоспособного возраста не выражали желания работать против 5,9 млн в 2000 г. Эта проблема затрагивает прежде всего мужчин 20–24 лет, а также лиц обоего пола старше 50 лет. Развитие данной тенденции чревато ростом числа получателей трансфертов и люмпенизированного населения.

Группа, применительно к которой можно говорить о носителях субкультуры бедности, насчитывает около 3% населения, т. е. 5 млн человек без учета бездомных и нелегальных мигрантов. Численность ее непрерывно растет. Территориально она практически поровну распределена между городами и сельской местностью, хотя фиксируется тенденция медленного смещения ее в города, особенно крупные, где она начинает формировать массовое «городское дно», ранее отсутствовавшее в российском обществе в таком виде и масштабе.

Основой для расширенного воспроизводства в будущем этой группы выступает хроническая бедность — по оценкам экспертов, зона хронической (а не ситуационной) бедности охватывает порядка 7–10% населения страны. Застойная бедность не преодолевается за счет эффектов экономического роста и системы социальных пособий. Для ее сокращения требуются более сложные и дорогостоящие социальные технологии, среди которых профилактические меры — наиболее дешевые.

Декомпозиция дефицита доходов на основе данных «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ», 2010 г., позволяет сделать вывод о том, что катализатором бедности является ситуация на рынке труда и слабая социальная поддержка бедных: 35% дефицита доходов обусловлены низкой заработной платой; 6% — слабой поддержкой зарегистрированных безработных; 22% — отсутствием работы у трудоспособных; 25% — слабой социальной поддержкой семей с детьми; 12% — остальными факторами.

Наиболее тревожным является тот факт, что наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики (прежде всего пенсии) перестает способствовать как снятию социального напряжения, так и статистическому улучшению ситуации с абсолютной бедностью.

Из представленных на рисунке 1 данных видно, что в течение 2000–2008 гг. социальные расходы составляли 8–9% ВВП, а в 2010 г. по сравнению с 2008 г. они выросли на 4,4% ВВП. В результате в 2010 г. доля социальных трансфертов в структуре доходов населения достигла исторического максимума — 18%, чего не было даже в 1985 г. (16,4%). Если не принимать во внимание скрытую от налогообложения заработную плату, то доля трансфертов составит 23,4%, что свидетельствует о неустойчивости системы социальных выплат. Согласно данным РМЭЗ НИУ



Источники: Росстат России; Федеральное казначейство

Рис. 1. Расходы на социальную политику и уровень бедности в России в 2001–2010 гг.

Примечание. Расходы по разделу «Социальная политика» бюджетной классификации включают в себя расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, другие вопросы в области социальной политики.

ВШЭ, 2010 г., порядка 60% домохозяйств получают хотя бы один вид пособий или льгот. При этом субъективное восприятие населением справедливости сложившейся ситуации ухудшается. Стоит отметить, что дефицит денежных доходов домашних хозяйств составляет менее 1% ВВП, то есть если бы прирост расходов на социальную политику был бы направлен исключительно на помощь беднейшим слоям населения, абсолютную бедность можно было бы ликвидировать 4 раза.

Более 70% пожилых людей, несмотря на значительные инвестиции в поддержку доходов, не ощущают улучшения условий жизни по причине невозможности получить необходимые лекарства, адекватное медицинское обслуживание и услуги по уходу. Развитие рынка услуг по уходу может иметь синергетический

эффект, проявляющийся как на рынке труда (создание новых рабочих мест и высвобождение работников, занятых уходом за нетрудоспособными), так и в повышении качества жизни пожилых.

Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории (поддержка статусных групп), а не на основе определения нуждаемости. В настоящее время на практике абсолютно доминирует категориальный подход к оказанию социальной помощи. Проведенная в 2005 г. монетизация льгот сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Но льготополучатели сконцентрированы преимущественно в среднедоходных группах населения. Основными бенефициарами мер социальной поддержки стали пенсионеры, тогда как наибольшая концентрация бедных приходится на семьи с детьми.

Программы социальной помощи, в которых присутствует некоторая проверка на нуждаемость, составляют менее 5% от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь. Даже по трем ключевым «адресным» социальным пособиям (жилищная субсидия, ежемесячное пособие на ребенка, регулярная и разовая помощь малообеспеченным (с низкими доходами) семьям и гражданам) не удается обеспечить адекватную помощь малоимущим слоям населения:

- доля бедных среди получателей отдельных видов адресных пособий колеблется от 36% (жилищные субсидии) до 45% (ежемесячное пособие на ребенка);
- примерно половина бедных вообще не имеет доступа к адресным программам социальной поддержки;
- вклад адресных пособий в доходы их получателей невелик — 9,5%.

Крайняя, экстремальная бедность

Несмотря на то, что существующая в Российской Федерации стратегия содействия сокращению бедности не ориентирована на приоритетную поддержку экстремально бедных групп населения, динамика показателей экстремальной бедности свидетельствует о значительном сокращении крайней бедности за период

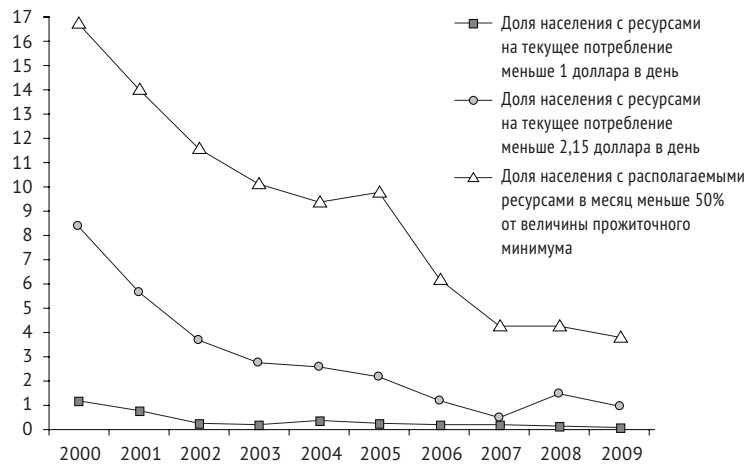


Рис. 2. Динамика показателей экстремальной бедности в 2000–2009 гг., %

с 2000 по 2009 гг. С 2000 по 2009 гг. доли населения с ресурсами на текущее потребление ниже 1 долл. в день и ниже 2,15 долл. в день сократились соответственно до нуля и 0,9% (на 2009 г.— это примерно 1 млн 300 тыс. чел.), что свидетельствует о том, что в России практически ликвидированы наиболее экстремальные формы бедности, ассоциирующиеся с невозможностью выживания (см. рисунок 2). Доля населения с располагаемыми ресурсами менее 50% прожиточного минимума в месяц сократилась с 2000 по 2009 г. в 4,5 раза: с 16,7 до 3,7%.

Таким образом, хотя в Российской Федерации произошел существенный сдвиг в преодолении экстремальной бедности, на сегодняшний день нет оснований делать вывод о ее ликвидации. Более того, расчеты на основе данных обследований бюджетов домохозяйств Росстата показывают, что в 2009 г. 7% населения Российской Федерации недоедали, не получая энергии на уровне норм потребления калорий, предусмотренном в минимальной потребительской корзине. При этом 2% населения России голодали, имея питание с калорийностью ниже 1500 килокалорий, т. е. ниже потребности в калориях для основного об-

мена. Особого внимания заслуживает тот факт, что недостаточное питание распространено среди детей: в целом, в 2008 г. 6% детей не получали питания нужной калорийности. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения за 2009 г., 5,7% детей в возрасте до 5 лет имеют выраженный дефицит веса согласно стандартам Всемирной организации здравоохранения. Важно подчеркнуть, что каждый пятый ребенок сталкивается с дефицитом белков, что ограничивает возможности его полноценного развития.

Необходимо отметить, что в существующей системе социальной поддержки нет механизмов, гарантирующих защиту от экстремальной бедности в условиях ухудшения экономической ситуации, что нашло свое подтверждение в период начала кризиса 2008 г. Гарантии полной ликвидации данных форм бедности возникают при приоритетном развитии адресных программ для бедных, и в частности, программы минимального гарантированного дохода.

Программа минимального гарантированного дохода является программой адресных социальных пособий, предоставляемых на основании проверки доходов лицам, чьи среднедушевые доходы ниже определенного уровня (минимального гарантированного дохода) с целью обеспечения указанного уровня. Данный вид поддержки крайне бедных широко используется в различных странах Европы. Во многих странах в программе минимального гарантированного дохода применяется механизм социального контракта по социальной и профессиональной адаптации, позволяющий поддерживать беднейшие слои населения, не провоцируя при этом социальное иждивенчество. Минимальный гарантированный доход может быть определен в размере 50% от прожиточного минимума и включать в себя базовые компоненты для текущего потребления: расходы на продукты питания, оплату жилищно-коммунальных услуг, расходы на транспорт и на одежду, обувь и белье.

Кроме того, одной из мер, направленных на преодоление таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание, может быть внедрение программы «продуктовых талонов» для крайне бедных домохозяйств. Программа «продуктовых талонов» является программой целевой потребительской субсидии, в которой получателю помощи (крайне бедному домохозяйству) выдаются не деньги, а специальный сертификат (ваучер, талон), который

можно обменять на получение определенного перечня продовольственных товаров. При этом бюджетные средства расходуются целевым образом, т. к. не могут быть потрачены получателем помощи на иные цели, что особенно важно для обеспечения питания голодающих и недоедающих детей.

Бездомность

Следует подчеркнуть, что в полученных оценках экстремальной бедности не учтены лица, не имеющие постоянного места жительства и ведущие асоциальный образ жизни. Как правило, данные категории населения ассоциируются с крайними формами проявления бедности, но масштабы распространенности этих явлений, в частности, количество бездомных, в современной России неизвестны.

Социально-экономические реалии страны (безработица, упадок села, алкоголизм, кризис семьи и другие факторы), отсутствие эффективной социальной политики и паспортно-регистрационная система порождают и воспроизводят бездомность. На сегодняшний день можно выделить следующие группы лиц с наибольшим риском бездомности: лица, освобождающиеся из мест лишения свободы; выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; женщины, пострадавшие от насилия; люди, страдающие психическими расстройствами; а также внутренние трудовые мигранты и граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России. Большинство бездомных людей — это мужчины трудоспособного возраста. Смертность и инвалидизация среди бездомных очень высока.

В связи с отсутствием формы регистрации, не связанной с конкретными помещениями или учреждениями, граждане, не имеющие места жительства и места пребывания, не охватываются существующей регистрационной системой. В то же время, к наличию регистрации фактически привязаны механизмы реализации практически всех прав и свобод человека и гражданина. Бездомные сталкиваются со многими барьерами, в том числе отсутствием средств, необходимых на восстановление паспорта, отсутствием доступа к еде, питьевой воде, невозможностью самостоятельно сделать запросы в органы исполнительной власти и собрать все необходимые справки и документы, невозмож-

ностью добраться до инстанций в связи с отсутствием средств на оплату транспорта, соблюдать санитарно-гигиенические нормы и т. д. Бездомным проблематично официально трудоустроиться без регистрации по месту жительства или пребывания. При этом встать на учет в качестве безработного возможно, только имея регистрацию по месту жительства. В результате недоступности амбулаторной и плановой стационарной помощи, которая предоставляется при наличии полиса ОМС (а для этого необходим паспорт), в больницы бездомные попадают только в крайне тяжелых случаях, часто становясь инвалидами. Бездомные люди практически не имеют доступа к существующей системе социальной защиты населения. Социальные услуги (пособия, выплаты и компенсации, в том числе на детей) для бездомного и человека без регистрации и членов его семьи недоступны. Кроме того, действующие программы недостаточны, чтобы поддержать человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, и, тем более, дать ему возможность эту ситуацию преодолеть.

В этих условиях гражданин без регистрации и его семья находятся в состоянии крайней бедности и депривации, они фактически лишены источников дохода и не могут поддерживать достаточный жизненный уровень.

Социальное неравенство

В конце 1980-х гг. Россия наряду со скандинавскими странами входила в группу стран с низким уровнем дифференциации доходов. В начале переходного периода в России на фоне рецессии, как во всех постсоветских и большинстве восточно-европейских экономик, произошел скачкообразный рост неравенства, в результате которого она по показателям дифференциации доходов стала сопоставима с экономиками США и Латинской Америки. Значение коэффициента Джини, представляющего собой интегральный критерий неравенства, учитывающий изменение неравенства во всех доходных группах, в 1992 г. выросло на 11%, а в 1993–1994 гг. — более чем на треть по сравнению с показателем 1991 г. Фондовый коэффициент, определяющий различия в доходах 10% самых бедных и 10% самых богатых, увеличился с 4,5 раз в 1991 г. до 8 раз в 1992 г. и до 15 раз уже к 1994 г. Доля дохода, приходящегося на первый квинтиль, снизилась с 12% в 1991 г. до 6% в 1992 г. и до 5,3% в 1994 г. Рост дифференци-

ции в России оказался гораздо более значительным, чем в других странах Восточной Европы с переходной экономикой. На данный момент уровень неравенства в России выше, чем во всех странах Евросоюза и ОЭСР, и сопоставим с показателями Мексики и Бразилии.

Россия отличается высоким уровнем дифференциации по доходам, в основе которого на макроуровне лежит высокая межотраслевая и внутриотраслевая дифференциации оплаты труда, разрыв между средней пенсией и средней заработной платой. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции. В отраслях с самой высокой заработной платой ее уровень превосходит средний по экономике как минимум в 1,2 раза. В эту группу входят добывающие, инфраструктурные отрасли и государственное управление. «Средняя» группа образована отраслями обрабатывающей промышленности и строительством. В «низшей» группе представлены отрасли бюджетного сектора, а также торговля, общественное питание, гостиничный и ресторанный бизнес. Из бюджетных сфер в данную группу не попадает только более высокооплачиваемый сектор государственного управления и обеспечения военной безопасности. Особо низким статусом обладает сельское хозяйство, в котором средняя зарплата составляет лишь 43% от среднероссийского показателя.

Наиболее значимый вклад в неравенство вносит внутриотраслевая дифференциация заработной платы. В последний предкризисный год самую высокую дифференциацию оплаты труда — с коэффициентом фондов на уровне более 25 раз — имели три вида экономической деятельности, каждый из которых связан с сектором услуг: 1) финансовый сектор; 2) торговля и общественное питание; а также 3) предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Более высокие темпы роста доходов в отраслях с низким уровнем оплаты труда (бюджетный сектор, сельское хозяйство, торговля) сопровождаются увеличением неравенства.

Существенный вклад в неравенство вносит неразвитость механизмов выравнивания доходной обеспеченности на различных этапах жизненного цикла (ипотечное кредитование, включая обратную ипотеку; накопительная часть пенсии; образователь-

ные кредиты) и содействия трудовой миграции. Предпринимательская активность, бурно развивавшаяся в начале 1990-х гг., оказалась в фазе стагнации: в 1993 г. доходы от предпринимательской деятельности составляли 18,6% от доходов населения, а в 2007–2010 гг. — 9–10%. Рассчитывать на вхождение в средний класс за счет доступа к предпринимательским доходам могут, согласно обследованиям населения, не более 5% российских семей. Доходы от собственности и финансовых активов составляют около 8% от доходов населения, но только 2% домохозяйств отмечают их как значимый источник денежных поступлений, 3% домохозяйств располагают сбережениями свыше 1,5 млн рублей.

Декомпозиция неравенства на микроуровне показала, что определяющее влияние на неравенство оказывает регион проживания и уровень образования. Понимание разной роли этих двух факторов в условиях российской экономики очень важно, потому что от этого зависит оценка результатов и выбор вариантов социально-экономической политики. Увеличение неравенства в результате роста благосостояния людей с высоким уровнем образования (за счет роста отдачи от инвестиций в образование) характерно для стран с развитой рыночной экономикой, соответственно, столь существенный рост веса образования в России — это позитивная тенденция, закреплению которой нужно способствовать. В то же время устойчивость межрегиональных различий как фактора неравенства является негативным явлением с точки зрения экономического развития и может быть расценено как проявление социального риска, нарастание которого, в конечном счете, препятствует экономическому росту и развитию человеческого потенциала.

Легитимность неравенства определяется не только его глубиной, но и обуславливающими его факторами. С точки зрения населения, нелегитимными факторами неравенства являются территориальные различия в доходах и отраслевые различия в заработках на однотипных рабочих местах (разрыв в средних зарплатах работников однотипных или идентичных профессиональных статусов в различных отраслях доходил в 2009 г. до 3,2 раз). При этом наблюдается ослабление или полная «закупорка» социальных лифтов: участие на рынке труда перестает быть гарантией безбедного существования (типичный российский феномен — «работающие бедные»). Это снижает стимулы к труду, способствует расширению зоны «застойной бедности».

Результатом сложившейся в последние 5–7 лет ситуации выступает ухудшение социально-психологического состояния россиян, несмотря на выход страны из кризиса. Замедление темпов роста доходов населения привело к значительному обострению восприятия проблем неравенства в обществе на фоне существующих институциональных ограничений, снижающих социальную мобильность, ограничивающих возможности создания собственного бизнеса и создание новых рабочих мест. Особенно ярко эти процессы проявляются в ранее спокойной Москве, где социальные неравенства всегда были наиболее глубоки, но где в последние годы наиболее сильно ощущается закрытие существовавших ранее «социальных лифтов».

Существующая налоговая политика не способствует сокращению неравенства и преодолению бедности в силу нескольких причин.

- С заработных плат наименее обеспеченных взимаются страховые взносы (часть из которых, например, 10%-й солидарный тариф на пенсионное обеспечение, является в чистом виде налогами), размер которых чрезвычайно высок для стран ОЭСР.

В то же время выше определенного порога данные взносы вообще не взимаются. Такая ситуация приводит к распространению нелегальной занятости, выплате заработной платы «в конвертах» (что снижает пенсионные права беднейших слоев населения), снижению уровня оплаты труда беднейшим слоям населения, усилению официально регистрируемой дифференциации заработных плат и замедлению темпов экономического роста. Кроме того, повышение страховых взносов в 2011 году привело к увеличению обращений граждан за жилищными субсидиями и росту расходов бюджета.

- Система стандартных вычетов по НДФЛ никак не приспособлена для помощи беднейшим слоям населения:
- «универсальный» налоговый вычет в размере 400 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 40 000 рублей. Это означает, что работник с доходами на уровне среднероссийского прожиточного минимума может пользоваться данным вычетом всего лишь полгода. А максимальное увеличение его доходов за счет применения вычета составит

312 руб. в год, что эквивалентно 0,4% годового прожиточного минимума работника;

- налоговый вычет на ребенка в размере 1000 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 280 000 рублей. Это означает, что максимальное увеличение доходов семьи с одним ребенком за счет применения вычета составит 1560 руб. в год, что эквивалентно 3% годового прожиточного минимума ребенка.

2. СЦЕНАРИИ

Предлагаемые сценарии различаются набором мер, направленных на сокращение общей бедности и снижение неравенства в доступе к жизненно важным ресурсам. Ключевым отличием немодернизационных и модернизационных сценариев является переход от системы категориальной помощи к адресной. Стратегически такой переход обусловлен выходом из трансформационной фазы и переходом к новым стадиям социально-политического развития. Вместе с тем отказ от традиционной идеологии предоставления помощи «заслуживающим» ее категориям граждан (пожилые; дети и молодежь из бедных семей, «не виноватые» в своей бедности и т. д.) может оказаться достаточно болезненным.

Категориальная система воспринимается обществом как справедливая (социальная помощь как признание общественных заслуг). Вместе с тем категориальный подход не позволяет преодолеть бедность — слишком значительные ресурсы тратятся на поддержку небедных слоев. Адресная помощь означает перераспределение средств в пользу малоимущих слоев населения, что может вызвать неоднозначную реакцию: с одной стороны, малоимущие больше нуждаются в поддержке, с другой, их «заслуги» перед обществом зачастую не столь велики, как у социальных групп, соцподдержка которых при внедрении данного подхода сократится.

Внедрение адресного подхода (*means testing*) потребует развития системы проверки доходов и/или расходов домашних хозяйств. Адресный подход позволит сэкономить значительные ресурсы за счет отказа от оказания помощи обеспеченным слоям

населения. Данный тезис справедлив в случае, если он будет применен к значительной доле средств на социальную поддержку. В противном случае рост расходов на администрирование превысит выгоды от исключения небедных слоев населения из числа получателей пособий.

Адресная помощь снижает иждивенческие настроения ее получателей только в случае применения «социальных контрактов», когда к реципиентам социальной помощи предъявляются встречные требования со стороны общества.

Вместе с тем в любых сценариях необходимо предусмотреть систему мер по преодолению экстремальных форм бедности.

1. Внедрение и развитие программы минимального гарантированного дохода с целью защиты малоимущего населения от крайней, экстремальной бедности.
2. Внедрение и развитие программы «продуктовых талонов» с целью преодоления таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание.
3. Проведение мониторинга крайней бедности, в том числе организация статистического учета бездомных людей и их потребностей.
4. Определение и закрепление социальной работы с бездомными людьми в качестве отдельного полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.
5. Разработка стратегии по профилактике и преодолению бездомности, включающей как профилактические меры по предотвращению бездомности, так и меры по работе с бездомными в целях ресоциализации и реинтеграции.
6. Организация регистрационного учета населения независимо от жилых помещений и учреждений. Внесение изменений в нормативные правовые акты, в которых реализация прав граждан ставится в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания.
7. Развитие межведомственного подхода в решении проблем бездомности. Закрепление в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативно-правовых актах необходимости участия в системе работы с бездомными иных органов публичной власти помимо органов социальной защиты субъектов РФ.

8. Снятие барьеров к восстановлению бездомными людьми документов, удостоверяющих личность. Оформление гражданства бездомным людям, подтверждение гражданства которых в существующих правовых условиях невозможно.
9. Оказание содействия бездомным в поиске подходящей работы и учет их в качестве безработных.
10. Обеспечение доступа бездомных к медицинской помощи без наличия полиса ОМС и документов, удостоверяющих личность. Обеспечение доступности гигиенических услуг (душ, стирка одежды, туалет) для бездомных.
11. Включение учреждений, предоставляющих услуги бездомным (приютов, ночлежек, социальных гостиных и др.), в региональные и местные нормативы градостроительного проектирования при планировании развития территорий.

Инерционный сценарий

Система трансфертов населению и налоговая система остаются неизменными. Расходы на социальную политику фиксируются в процентах к ВВП.

Прогнозируемые результаты:

- В дальнейшем экономический рост не будет приводить к быстрому сокращению бедности, как это было в 2000–2007 годах. Напротив, отсутствие социальных лифтов и ограничения в доступе к социальной защите у 50% бедных будут способствовать расширению зоны «застойной бедности», что, в свою очередь, будет способствовать обостренному восприятию проблемы социального неравенства. Отсутствие адресной социальной помощи не даст решить эту проблему с помощью вливания бюджетных ресурсов.
- В городах будет постепенно формироваться «нижний класс», часть которого будет состоять из относительно молодых людей, получивших хоть и плохое, но формально высшее образование, и претендующих на достаточно высокий уровень оплаты труда. Эта часть «нижнего класса» станет постоянным источником социальной нестабильности.

Основным политическим вызовом данного сценария является самоуспокоенность элиты, так как «покупка» голосов пенсионе-

ров обеспечивает хорошие результаты на выборах, а беднейшие слои населения пока относительно равномерно распределены между селом и городом и электоральной силы не представляют.

Уравнительно-популистский сценарий

Основной идеей сценария является механистическая борьба с проявлениями неравенства при игнорировании причин его возникновения и искажений в экономике, которые неизбежно возникнут при проведении такой политики.

Основными мерами сценария являются введение прогрессивного подоходного налога и усиление регулирования рынка труда (в данном случае — повышение минимальной зарплаты, например, до 150% от прожиточного минимума трудоспособного человека, регулирование минимального уровня зарплаты в рамках тройственных соглашений с разбивкой по предполагаемым рабочими местам и уровням квалификации).

Прогнозируемые результаты:

- Рост уклонения от уплаты налогов, в результате чего у государства сократятся возможности для помощи наиболее нуждающимся слоям населения; формальное сокращение неравенства произойдет из-за уклонения от уплаты налогов со стороны богатых, в реальности неравенство возрастет.
- Сокращение формальной занятости, перевод работников на неполный рабочий день, чрезмерное развитие совместительства; вырастут барьеры на вход на рынок труда; в этих условиях уровень абсолютной бедности может вырасти, динамично будет расширяться и зона «застойной бедности».
- Субъективное восприятие неравенства на первоначальном этапе существенно улучшится, однако при появлении первых отрицательных результатов уравнительно-популистской политики наступит резкое разочарование.

Основной политический риск данного сценария — неприятие его верхней частью среднего класса (в том числе работодателями), которая не считает справедливым введение прогрессивного подоходного налога и научилась эффективно обходить избыточно жесткие требования российского трудового законодательства.

Радикально-модернизационный сценарий

Этот сценарий должен быть увязан с широкими институциональными преобразованиями, направленными на улучшение делового климата, подразумевающими либерализацию рынков, дерегулирование и улучшение условий ведения бизнеса. Это, в свою очередь, значительно повысит возможности социальной мобильности, разнообразие и доступность рабочих мест, стимулирует инициативу. Важным элементом его должно стать повышение доступности качественного образования для беднейших слоев населения (образовательные кредиты, значимые стипендии для детей из малоимущих семей, создание при ведущих вузах подготовительных отделений для одаренных детей из малообеспеченных семей) и введение эффективного контракта во всех отраслях бюджетной сферы, что должно «выстроить карьерные лестницы» в образовании, здравоохранении, правоохранительных органах, армии (с переводом последней на контрактную основу).

В налоговой сфере предлагается:

- радикальное снижение тарифа страховых взносов, снижение их регрессивности, в перспективе — объединение страховых взносов (за исключением накопительной составляющей пенсионного обеспечения) с НДФЛ;
 - увеличение стандартных налоговых вычетов по НДФЛ до прожиточного минимума;
 - введение налога на недвижимость физических лиц, в т. ч. как способа сокращения имущественного неравенства.
- В сфере бюджетного федерализма:
- формализация финансовой помощи регионам с акцентом на выравнивание бюджетной обеспеченности;
 - стимулирование территориальной мобильности населения, развития агломераций и оптимизации системы расселения.

В социальной политике — расширение адресности социальных выплат с внедрением социального контракта. Однако предполагаемое существенное сокращение помощи заслуженным категориям даже при максимально эффективном и общественно приемлемом перераспределении ресурсов, скорее всего, будет достаточно болезненным. Поэтому быстрая реализация данного сценария сопряжена со значительными рисками. Скорее

всего переход от категориальной системы социальной помощи к адресной придется проводить постепенно.

Умеренно-модернизационный сценарий

Основная идея данного сценария заключается в гармонизации действий в распределении полномочий между рынками, государством и семьей по обеспечению благосостояния на различных этапах жизненного цикла семьи инструментами модернизационного развития. Он предполагает:

1. Разработку новой методологии определения и измерения бедности и неравенства, ориентированной на развитие, снижение социальной напряженности.
2. Мониторинг влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной политики, государственных инвестиций в экономику, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости.
3. Формирование профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов. В этом случае вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот.
4. Развитие рынка услуг по уходу, особенно по уходу за пожилыми.
5. Создание новых ипотечных продуктов, содействующих трудовой мобильности и выравниванию условий жизни на различных этапах жизненного цикла.

Данный сценарий подразумевает более мягкую рационализацию системы социальной помощи и привлечение дополнительных ресурсов для улучшения положения семей с детьми. В рамках данного сценария предлагается до 2020 года приоритетным направлением социальной помощи сделать поддержку семей с детьми:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.

Последняя мера предполагает доведение доходов семьи с детьми до определенного уровня. Механизм доведения до получателя можно сделать аналогичным региональной доплате к пенсиям. Дополнительно в данном сценарии предусматривается создание инструментов поддержки беднейших слоев населения с целью ликвидации крайних форм бедности и социального контроля за маргинализацией.

Для мобилизации ресурсов на увеличение пособий на детей из бедных семей возможно использовать следующие механизмы:

- монетизировать льготы на ЖКУ и далее индексировать их ниже инфляции;
- ужесточить правила предоставления льгот для вновь входящих и работающих.

Данный сценарий выглядит более привлекательным с точки зрения возможных социальных последствий, однако предполагает рост бюджетных расходов, если не будет реализована модернизация системы категориальных льгот; в системе расходов на социальную защиту сохраняется высокий удельный вес расходов на социальные выплаты, предоставляемые без контроля доходов: покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда; пособия по безработице; компенсации расходов на ДДУ.

Предложенный ниже набор мер представляет собой сочетание умеренного и радикального подходов к модернизации политики по борьбе с бедностью и сокращению неравенства.

3. МЕРЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ УМЕРЕННО-И РАДИКАЛЬНО-МОДЕРНИЗАЦИОННОГО СЦЕНАРИЕВ

Умеренно-модернизационный сценарий

1. Развитие системы пособий для бедных семей с детьми.
 - 1.1. Предоставление пособий на основе:
 - a) категориальных критериев (наличие детей и др.);
 - b) контроля доходов;
 - c) предоставления помощи на основе принципов социального контракта: обязательная занятость неработающих трудоспособных и другие дифференцированные условия контракта.

За счет пособия индивидуальный доход ребенка, складывающийся из среднедушевых доходов семьи и пособия, увеличивается до прожиточного минимума (ПМ) при ограничении максимального размера пособий 0,5 ПМ — минимальные расходы на обеспечение питания и самой дешевой одеждой.

- 1.2. Введение практики авансированного финансирования данного пособия в период подготовки к школе.
- 1.3. Ресурсы на внедрение данного пособия берутся в рамках сжатия программы категориальных льгот за счет:
 - окончательной монетизации;
 - индексации ниже инфляции;
 - отмены льгот для работающих пенсионеров (возможно, постепенной, например, если зарплата и пенсия превышает 3 ПМ, затем 2 ПМ, затем 1,5 ПМ);
 - ужесточения правил входа для вновь вступающих в систему (предоставлять льготы только бедным).
- 1.4. Стоимость программы.
 - Реализация данной модели модернизации пособий для детей из бедных семей потребует увеличения расходов в реальном выражении, без учета инфляции, 4 раза. Предлагается сценарий плавного ежегодного повышения среднего размера пособия на 15%.
2. Разработка и внедрение новых инструментов определения и измерения бедности и неравенства.
 - 2.1. Разработка относительной линии бедности для мониторинга социальной напряженности. Предварительная апробация на данных 2010 г. относительной линии бедности, определяемой как 60% от медианного дохода, свидетельствует о том, что уровень бедности в данном случае повышается с 12,8 до 20,3%, но он коррелирует с показателями социальной напряженности и снижает неравенство.
 - 2.2. Разработка эквивалентных шкал для приведения доходов семей различного состава к сопоставимому виду; их внедрение нейтрально к уровню относительной бедности, но меняет социально-демографический профиль бедности, повышая уровень бедности среди пожилых и снижая детскую бедность.
 - 2.3. Разработка и внедрение в практику статистического наблюдения индекса человеческих возможностей, определяющего степень равенства доступа различных групп населения к базовым социальным услугам.

3. Внедрение в практику принятия управленческих решений экспертизы факторов, влияющих на динамику бедности и неравенства.
 - 3.1. Проведение обследований бюджетов и условий жизни населения силами Росстата и независимых обследований населения.
 - 3.2. Ежегодный мониторинг равенства возможностей различных социальных групп населения в доступе к государственным услугам образования, здравоохранения, культуры и спорта.
 - 3.3. Подготовка раз в три года силами одного из ведущих аналитических центров доклада о влиянии программ развития на неравенство и бедность, что позволит гармонизировать экономические и социальные цели развития. Данный доклад должен включать экспертизу влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной, налоговой, бюджетной и инвестиционной политики, изменений на рынке труда, программ, реализуемых через институты развития.
4. Меры содействия развитию рынка социальных услуг в сфере социальной защиты.
 - 4.1. Создание государственной грантовой программы для поддержки некоммерческих организаций, ориентированных на оказание услуг для пожилых.
 - 4.2. Через Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, распространение лучших практик социального сопровождения семей с детьми.
5. Внедрение ипотечных продуктов, направленных на развитие человеческого потенциала.
 - 5.1. Создание и внедрение обратной ипотеки, позволяющей пожилым повышать текущие доходы. Обратная ипотека по своему механизму похожа на договор ренты или пожизненного содержания с иждивением, существующий в российском законодательстве.
 - 5.2. Создание и внедрение ипотечных продуктов, ориентированных на поддержку внутренней трудовой миграции. Российская практика делового оборота в сфере недвижимости нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разрозненные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая высо-

кую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный кредитный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилья. В его рамках предлагается выкуп жилья у трудовых мигрантов и содействие в приобретении нового жилья по месту переезда.

5.3. Институциональными агентами, обеспечивающими вывод данных продуктов на рынок, помимо домохозяйств и банков, являются АИЖК (АРИЖК), государство и страховые компании.

Радикально-модернизационный сценарий

Универсальное пособие по бедности заменяет:

- пособие по безработице;
- материальную помощь;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- компенсацию части родительской платы в учреждениях и организациях дошкольного образования;
- выплаты по отплате услуг ДОУ семьям с низкими доходами;
- помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (за исключением пострадавших от чрезвычайных ситуаций);
- помощь лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода;
- помощь малоимущим гражданам;
- финансирование молочной кухни;
- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- базовую часть пенсии (данный переход осуществляется поэтапно: начиная с 2015 г.— 5% базовой части пенсии переводится в систему помощи бедным слоям населения, далее идет замещение по 5% ежегодно);
- федеральную и региональную доплаты к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума;
- возможна постепенная интеграция категориальных льгот в универсальное пособие по бедности.

Предоставление универсального пособия по бедности является собственным полномочием субъектов РФ. Для стимулирования регионов к введению универсального пособия используется инструмент широкоцелевой (блочной) субсидии. Для этого нужно:

1. Установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства. При этом, скорее всего, целесообразно оценивать нуждаемость домохозяйства по потребительским расходам, а не по доходам. Этот подход с успехом используется в данных целях во многих странах, и переход от оценки доходов к оценке расходов домохозяйств может существенно повысить эффективность системы социальной защиты малоимущих в России. В настоящее время даже среди участников адресных социальных программ по нуждаемости высока доля получателей, не являющихся бедными. Это связано как с правилами программ (отсутствием учета всех доходов получателей, учетом доходов индивидуумов, а не доходов домохозяйств (семей), подходами к определению нуждаемости, основанными не только на определении бедности), так и со сложностью проверки уровня доходов заявителей.
2. Разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости (проху means testing) с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографического состава домохозяйства, наличия определенных предметов длительного пользования, качества жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости.
3. Предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта. Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты как одно из направлений расходования средств блочного трансферта, должен:
 - ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне. При этом на федеральном уровне возможно предоставить регионам право выплаты универсального пособия по бедности как в виде денежной помощи, так и в виде «пакета», состоящего из денежной помощи, ваучеров на различные социальные услуги и продовольственных талонов;

- отказаться от индексации категориальных выплат сверх инфляции (возможно, рассмотреть и более радикальный сценарий: отказ от индексации категориальных выплат, отказ от некоторых категориальных льгот);
- отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты (возможно, рассмотреть и более радикальные сценарии, например, отказ от новых назначений категориальных льгот);
- направлять все или оговоренную часть средств, сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий, на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств;
- принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение. (Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.) Социальная поддержка оказывается при условии обязательного заключения социального контракта, предусматривающего социальную адаптацию трудоспособных незанятых членов домохозяйства (включая получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости, участие в программах реабилитации от алкогольной зависимости, участие в общественных работах и др.).

Если в регионе (с учетом территориальной доступности) есть хотя бы одна незанятая вакансия на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, но не занял, выплата пособия приостанавливается. Эта мера также позволит ограничить участие в программах заявителей, скрывающих доходы, которые, как правило, не претендуют на такие формы поддержки.

Кроме того, если в других регионах есть возможность аренды социального жилья и есть вакансия на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, его отказ от переезда и занятия данной вакансии влечет приостановление получения пособия. Исключения могут быть сделаны только в случае невозможности переезда из-за состояния здоровья лиц, находящихся на иждивении у получателя пособия.

Увеличение прогрессивности налоговой системы как способ снижения неравенства

1. Введение налога на недвижимость физических лиц как способ повысить имущественное равенство.
2. Повышение прогрессивности обложения доходов с помощью увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (особенно на детей) до уровня прожиточного минимума.
Цена меры: 10% поступлений по НДФЛ — 0,4% ВВП.
Мера реализуется в качестве права региональных властей повысить стандартные вычеты до уровня прожиточного минимума. При этом целесообразно рекомендовать регионам распространить повышенный вычет только на двух детей, как это делается в развитых странах (дальнейшее увеличение числа детей не должно приводить к увеличению вычета).
В этих условиях максимальную выгоду получит семья с двумя детьми, имеющая доход в 3,8 прожиточных минимума, где работают оба супруга. Такая семья только за счет увлечения стандартных вычетов по НДФЛ получит около 3 тыс. руб. в месяц, что будет эквивалентно 12%-ному росту ее доходов.
3. Повышение прогрессивности обложения заработной платы с помощью изменения шкалы страховых взносов:
 - установить универсальную ставку страховых взносов на уровне 20% (все льготы отменяются);
 - установить обложение высоких заработных плат солидарным взносом на уровне 3–5%.

Этот вариант имеет следующие достоинства (подробнее см. главу 6 «Реформа пенсионной системы»):

- финансирование накопительной части пенсии увеличивается, а страховой — остается на уровне 2011 г., что обеспечивает стабильность пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- снижается тариф на невысокие заработные платы. В результате данный вариант является наилучшим для рынка труда, так как снижается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и конкурентоспособности

Раздел III. Новая социальная политика

Таблица 1. Предлагаемая шкала тарифа на обязательное пенсионное страхование, в % от заработной платы

Налоговая база	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах						Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН)
	На финансирование страховой части пенсии для лиц		На финансирование накопительной части пенсии для лиц		Солидарный тариф (или финансирование базовой части пенсии)	Страховой тариф всего	
	1966 г. рожд. и старше	1967 г. рожд. и моложе	1966 г. рожд. и старше	1967 г. рожд. и моложе			
230% от среднероссийской з/п	14	8	0	6	0	14	20
Свыше 230% от среднероссийской з/п			0		5	5	5

российской экономики. Снижение тарифа страховых взносов позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;

- снижение обложения невысоких заработных плат при некотором повышении налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от выплаты заработной платы «в конвертах», когда значительная часть фонда оплаты труда выплачивается в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, а затем неофициально перераспределяется остальным сотрудникам;
- уровень тарифа, двухступенчатая шкала, а также порог шкалы (отношение порога шкалы к средней заработной плате) типичны для стран ОЭСР;
- устанавливаемый порог отчисления для страховой и накопительной части пенсии в размере порядка 230% от средней заработной платы обеспечивает территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в регионах, где заработная плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем, данный вариант не создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.

Глава 13.

Политика охраны здоровья

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Существенные позитивные сдвиги в улучшении здоровья населения могут быть достигнуты при умеренном росте затрат за счет реализации комплексной стратегии, ориентированной на оптимальное сочетание медицинских и немедицинских факторов борьбы с заболеваниями. Наиболее значимые и недостаточно используемые резервы связаны с сокращением заболеваемости и смертности активной части населения, лиц в трудоспособном возрасте. Продолжая наращивать усилия по лечению тяжелых заболеваний, которыми чаще всего страдают лица пожилого возраста, необходимо вместе с тем кардинально усилить меры медицинской профилактики, поддержку здорового образа жизни и мероприятия экологического характера. Ключевым индикатором развития здравоохранения в широком смысле слова должен стать показатель продолжительности жизни, скорректированный с учетом нарушений здоровья.
- В медицинской отрасли предстоит осуществить структурные сдвиги, нацеленные на оптимизацию соотношения стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи на основе усиления координации и преемственности между ними, более целенаправленной и качественной подготовки медицинского персонала для амбулаторного звена и улучшения технической оснащенности медицинских учреждений.

- На развитие системы здравоохранения будут все активнее влиять новые технологии, прежде всего информационные. Это позволит, в частности, кардинально улучшить ситуацию со сроками и точностью диагностики заболеваний. Введение единой электронной медицинской карты сделает более эффективным взаимодействие врачей и учреждений здравоохранения и повысит их ответственность.
- Экономические механизмы будут последовательно ориентировать медицинские учреждения и страховые компании на защиту интересов пациентов при рациональном использовании ресурсов отрасли. Необходимо заинтересовать страховые компании в выявлении не только случаев избыточного расходования средств, но, прежде всего, недостаточно качественного лечения. Целесообразно постепенно вводить соплатежи при лечении пациентов, в отношении которых достоверно установлены факты уклонения от профилактических мероприятий.
- Фактически сложившийся и растущий с повышением доходов населения рынок платных медицинских услуг способен при условии его адекватного регулирования не только служить источником финансирования здравоохранения сверх государственных гарантий, но и играть ключевую роль в стимулировании технических и организационных инноваций, распространяемых затем на систему оказания бесплатных услуг.
- Разработанным сценариям соответствует увеличение государственных расходов на здравоохранение на 1–3% ВВП в год. В частности, переход на эффективный контракт с медицинскими работниками потребует роста расходов на оплату труда в 1,3–1,75 раз.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

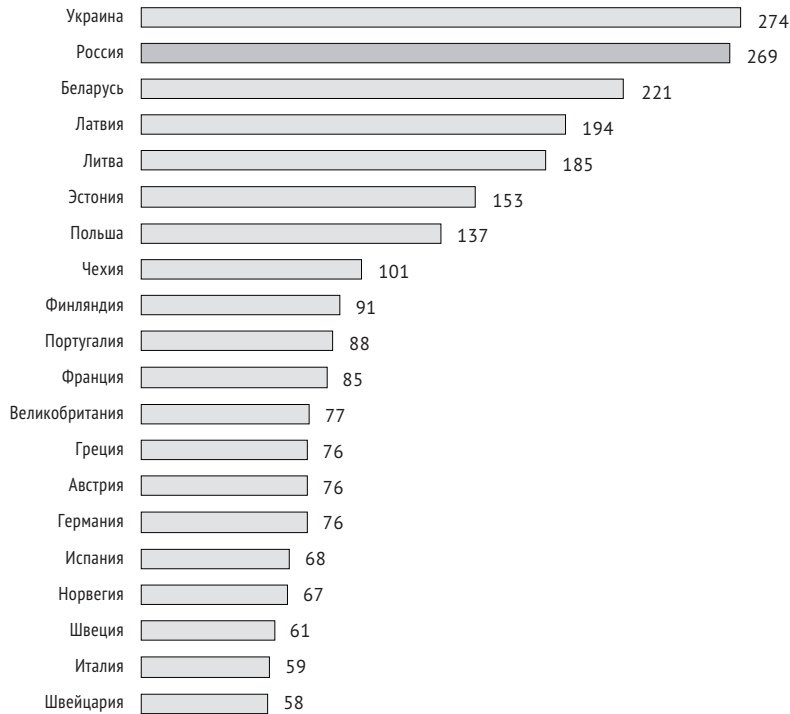
Несмотря на заметное сокращение смертности в последние годы — с 16,1 на 1000 чел. населения в 2005 г. до 13,5 в 2011 г., — этот уровень все еще очень высок по сравнению с европейскими странами (9,7 в странах ЕС в 2009 г).

Особенно высока в нашей стране смертность населения в трудоспособном возрасте. Вероятность умереть в возрасте 15–60 лет в России почти в два раза выше, чем в среднем по Европе: 269 против 146 на 1000 чел. населения (2009 г). По оценке экспертов Всемирной Организации Здравоохранения, экономические потери только от смертности вследствие кардиологических заболеваний, инсульта и диабета достигли в России 1% ВВП в 2005 г. В других странах БРИК они составили менее 0,35% ВВП, а в таких развитых странах, как Великобритания и Канада, — менее 0,1% ВВП.

Высокие показатели смертности и заболеваемости населения — главный вызов российской системе охраны здоровья. Показатели заболеваемости населения нашей страны росли вплоть до 2009 г., и лишь в 2010 г. незначительно уменьшились. При этом темп прироста общей заболеваемости за 2005–2009 гг. составил 9,8% и превысил темп прироста первичной заболеваемости (число впервые выявленных случаев заболеваний), который составил 7,6%.

По уровню финансирования здравоохранения Россия намного отстает от западноевропейских стран. Доля общих расходов на здравоохранение в ВВП у нас почти в 1,8 раза меньше, чем в странах ЕС (5,4% против 9,8% в 2009 г.), а доля госрасходов на здравоохранение в ВВП — меньше в 2,1 раза (3,5% по сравнению с 7,3% в 2009 г.). В абсолютном выражении в расчете на человека российское государство тратит на здравоохранение в 3,5 раза меньше, чем в среднем страны ЕС (669 долларов и 2371 соответственно по паритету покупательной способности, 2009 г.).

В широко понимаемом комплексе охраны здоровья населения пока абсолютно преобладает лечебная деятельность медицинских учреждений. Между тем среди факторов, определяющих здоровье человека, первое место, по оценкам Всемирной

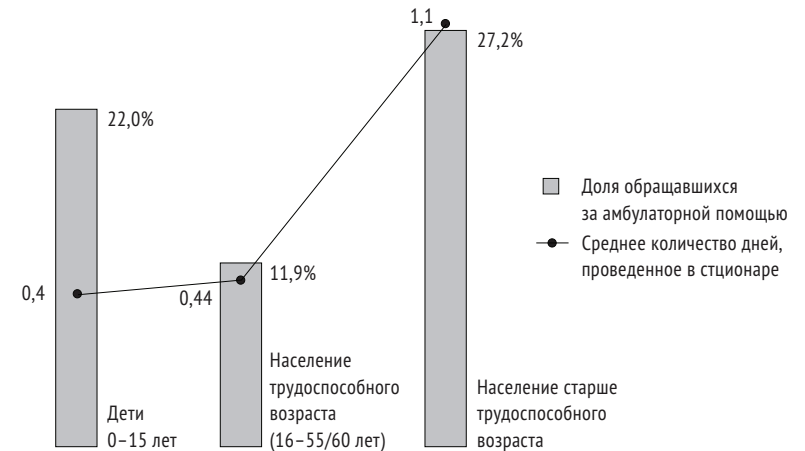


Источник: World Health Statistics, 2011. WHO.

Рис. 1. Вероятность умереть в возрасте от 15 до 60 лет на 1000 чел., 2009 г.

Организации Здравоохранения, принадлежит здоровому образу жизни. В последние годы политика формирования здорового образа жизни в нашей стране заметно активизировалась: приняты важные программные документы, созданы центры здоровья, несколько повышены ставки акцизов на алкоголь и табак и т. д.

Вместе с тем, внимание к мерам, содействующим распространению здорового образа жизни, не адекватно их роли в возможном снижении заболеваемости и смертности в сравнении с собственно медицинской помощью. Проводимые сегодня мероприятия слишком осторожны и недостаточны — и по содержанию, и по объему финансирования. Исследования показы-



Источник: Расчет по данным РЭМЗ, 2010.

Рис. 2. Потребление медицинской помощи по возрастным группам

вают, что 43% населения не замечают антирекламу табака, 53% никогда не видели антирекламы алкоголя; созданные Центры здоровья малочисленны в масштабе страны и мало посещаются (в среднем 22 посетителя в день, 1 центр приходится на 200 тыс. человек, 55% населения не знают об их существовании).

Усилия по сохранению здоровья населения особенно значимы для России, которая более всего отстает в смертности лиц в трудоспособном возрасте. Однако именно тем компонентам системы охраны здоровья, которые имеют наибольшее отношение к самой острой проблеме, пока уделяется недостаточное внимание. Российская система охраны здоровья, отдавая решительный приоритет лечению, а не широко понимаемой профилактике, фактически отдает приоритет интересам тех, кто не достиг трудоспособного возраста или из него вышел. Не ослабляя усилий по совершенствованию лечения заболевших, необходимо покончить с недооценкой значимости тех компонентов системы, которые должны непосредственно сохранить и развивать потенциал активной части общества.

На состояние здоровья населения непосредственно влияет и состояние дел в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. По данным Минприро-

ды России, примерно на 15% территории РФ, где проживает 60% населения, качество окружающей среды неудовлетворительное. По экспертным оценкам, загрязненность атмосферного воздуха может являться непосредственной причиной до 8% общего количества смертей ежегодно. Развитие экономики порождает новые экологические вызовы — прежде всего это проблемы нарастания отходов производства и потребления, роста масштабов загрязнения от мобильных источников в городах.

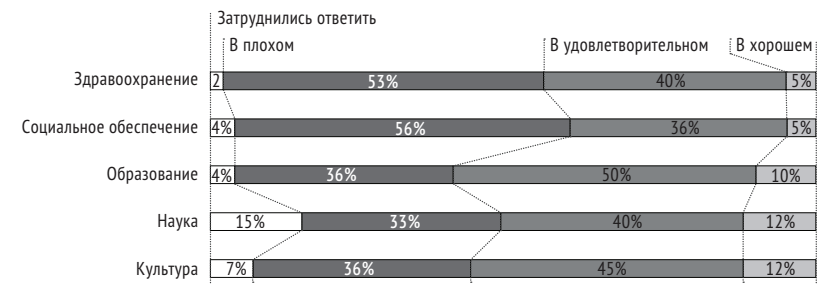
В последние годы государство немало сделало для улучшения работы системы здравоохранения. Размеры государственного финансирования здравоохранения выросли в 2006–2010 гг. в 2,6 раза в номинальном выражении (в реальном — в 1,5 раза). Благодаря реализации национального проекта «Здоровье» существенно обновлено медицинское оборудование в лечебно-профилактических учреждениях, значительно увеличены объемы бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи, диспансеризации, профилактической работы и т. д.

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

Новый закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», принятый в ноябре 2011 г., создает предпосылки для конкретизации государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, повышения ее доступности, расширения возможностей граждан выбирать медицинскую организацию и врача, улучшения управляемости системой здравоохранения.

Но, несмотря на очевидные позитивные сдвиги, предпринимаемых мер недостаточно для разрешения накопившихся проблем:

- преимущественная ориентация на лечение заболеваний, а не на их предотвращение, слабая координация мер по развитию медицинской отрасли с усилиями по улучшению немедицинских факторов укрепления здоровья (образ жизни, развитие физической культуры, решение экологических проблем и т. д.), недоиспользование потенциала этих факторов;
- недостаточная и резко дифференцированная фактическая доступность качественной медицинской помощи, слабая защи-



Источник: Всероссийский репрезентативный опрос населения, НИУ-ВШЭ и ВЦИОМ, 2009 г.

Рис. 3. Ответы населения на вопрос «По вашему мнению, в каком состоянии находятся сегодня в нашей стране перечисленные отрасли социальной сферы?», % опрошенных

щенность прав пациентов, риски непомерных вынужденных затрат на лечение при его формальной бесплатности;

- отсутствие лекарственных препаратов для амбулаторного лечения в составе государственных гарантий оказания медицинской помощи для большинства населения; между тем сегодня лекарственные препараты являются наиболее эффективным средством вторичной профилактики хронических заболеваний;
- отсутствие надлежащих условий и стимулов для максимально эффективного использования ресурсов системы здравоохранения.

Показательно, что примерно половина населения (53%) считает, что здравоохранение как отрасль находится в плохом состоянии. При наличии обширных гарантий бесплатной медицинской помощи 29% людей, обращающихся за медицинской помощью, полностью или частично оплачивают свое лечение. Неуклонно растет число пациентов стационаров, платящих за лечение в руки медицинским работникам. При этом возможности для рационального привлечения личных средств населения ограничены, а развитие рынка платных медицинских услуг не сопровождается необходимым развитием его регулирования в интересах потребителей и обеспечения эффективной конкуренции. Проблема состоит в том, что и те, кто лечится бесплатно, и те, кто платит, сильно рискуют столкнуться с низкой квалификацией медицин-

ских работников, невниманием и отсутствием действенных механизмов защиты прав пациентов.

Имеющееся медицинское оборудование используется зачастую с низкой эффективностью. Одна из главных причин этого — недостаток адекватно подготовленных кадров. С этой же проблемой столкнулись и при организации работы новых федеральных центров, построенных на периферии. Между тем в распределении государственных средств, и, в частности, в национальном проекте «Здоровье», повышение квалификации медицинских работников и изменения в системе их подготовки, фактически являются низкоприоритетными направлениями. На эти цели за 2006–2010 гг. направлено лишь 0,2% средств, выделенных на реализацию национального проекта.

Зарплата российского врача лишь на 15% превышает среднюю по экономике. В то же время в странах Центральной Европы она в 1,8–2 раза выше средней, а в ведущих индустриально развитых странах даже начинающие врачи принадлежат к верхнему среднему классу. За рубежом общепризнано, что только высокий социальный и экономический статус врача способен гарантировать комплектование врачебного корпуса людьми со способностями и ответственностью, необходимыми для полноценного выполнения профессиональных обязанностей. В нашей стране данное требование в целом не выполняется. В результате врачебный корпус весьма неоднороден с точки зрения квалификации и добросовестности, что в конечном счете оборачивается скрытым неравенством качества медицинской помощи для населения.

Системе оказания медицинской помощи присущи серьезные структурные диспропорции:

- чрезмерная нагрузка на стационарную помощь при относительно слабом развитии первичной, реабилитационной и медико-социальной помощи;
- доля расходов на стационарную помощь в общем объеме расходов на здравоохранение почти в 2 раза превышает долю амбулаторной помощи, в то время как в западноевропейских странах они примерно равны;
- недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи.

Более 30% госпитализаций могут быть перенесены на амбулаторный этап без ущерба для здоровья больного. При этом практически у всех субъектов общественной системы здравоохранения пока нет серьезной мотивации к повышению эффективности использования ресурсов.

Новые вызовы системе здравоохранения предъявляет идущее с высокой скоростью развитие медицинских и информационных технологий. Новые технологии открывают возможности радикального повышения результативности в выявлении индивидуальных факторов риска заболеваний, их ранней диагностики, сокращении объемов стационарной помощи благодаря развитию малоинвазивной, амбулаторной хирургии, телемедицины, дистанционного мониторинга состояния больного. Внедрение новых технологий будет стимулировать структурные сдвиги в системе оказания медицинской помощи, рост потребностей населения в новых медицинских услугах и одновременно рост ожиданий в отношении обеспечения государством их доступности.

Однако все это эффективно реализуемо при условиях:

- 1) адекватного «обустройства» процесса освоения инноваций, что включает определение источников финансирования, особенно на первом этапе, когда использование новых технологий обходится очень дорого;
- 2) рациональной организации очередности доступа к новейшим возможностям в период, когда они, по определению, дефицитны.

Существующая модель организации медицинской помощи к этому не приспособлена и должна быть достроена применительно к особенностям периода постоянных, интенсивных и дорогостоящих инноваций.

2. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

Сценарий 1. Инерционный

Меры по развитию здравоохранения, реализуемые в нашей стране в последние годы, фактически ориентировались в первую очередь на сокращение разрыва с западноевропейскими странами

в объемах высокотехнологичной медицинской помощи, уровне технической оснащенности медицинских учреждений, качестве лекарственной помощи пациентам и т. д. Главным средством при этом выступает наращивание финансирования здравоохранения. На этом пути достигнуты ощутимые успехи. Однако в условиях значительно более медленного, чем в 2000–2008 годы, экономического роста к 2020 г. не удастся обеспечить увеличения государственного финансирования здравоохранения до уровня, сопоставимого с сегодняшним уровнем западноевропейских стран.

Поэтому сохранение в качестве приоритета улучшения технической оснащенности медицинских учреждений и увеличения финансирования их лечебной деятельности позволит лишь несколько уменьшить разрыв с европейскими странами в показателях смертности, но не преодолеть его, и относительно слабо повлияет на показатели заболеваемости населения. Некоторое улучшение показателей заболеваемости может быть обеспечено преимущественно за счет увеличения доли среднего класса, более ответственно относящегося к укреплению своего здоровья.

Гарантии оказания медицинской помощи населению, обеспечиваемые государственным финансированием, будут постепенно становиться более определенными. Однако следует констатировать, что задачу четкого разграничения медицинской помощи, предоставляемой бесплатно и на платной основе, невозможно решить за несколько ближайших лет из-за экономических и политических ограничений. В силу сложившейся фактической дифференциации в доступности медицинской помощи предельно четкое прояснение гарантий потребует либо резкого увеличения расходов для быстрого доведения условий оказания помощи на всей территории страны до максимального уровня, либо снижения уровня, фактически достигнутого в ряде наиболее благополучных городов. Проводимая Правительством Российской Федерации политика постепенной конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения стандартов и порядков оказания медицинской помощи при заболеваниях является вполне оправданной на ближайшие годы. Важно обеспечить экономическую реалистичность утверждаемых стандартов и этапность их внедрения для групп заболеваний при адекватном финансировании.

Запланированные преобразования в системе обязательного медицинского страхования (ОМС) повысят доступность и ка-

чество медицинской помощи, но являются недостаточными для преодоления структурных диспропорций в системе охраны здоровья, улучшения координации работы ее звеньев, формирования сильной мотивации страховых медицинских организаций и медицинских учреждений к повышению качества лечебно-профилактической работы и более эффективному использованию ресурсов отрасли.

Рост доходов населения однозначно ведет, при прочих равных условиях, к росту потребления алкоголя и табака, а также высококалорийных продуктов. Эти тенденции отчетливо наблюдаются в последнее десятилетие. Проведение прежней политики установления акцизов на спиртные напитки и табачные изделия, уровень которых слишком низок даже с учетом принятого на 2012–2014 гг. их повышения, не сможет приостановить эти тенденции. Они будут продолжаться, если политика поддержки здорового образа жизни не изменится радикально. Потребление алкоголя, табака, низкая физическая активность людей, избыточный вес — это ключевые факторы риска здоровью, и без уменьшения этих рисков не удастся добиться значительного прироста ожидаемой продолжительности жизни даже при опережающем развитии современных медицинских технологий.

Сценарий 2. Развитие системы охраны здоровья в условиях минимально необходимого роста финансирования

Для адекватного ответа на вызовы времени необходимо уточнение целей, изменение приоритетов в политике в сфере охраны здоровья и проведение в ней глубоких структурных преобразований.

В качестве целевых показателей развития здравоохранения предлагается использовать не уровень смертности и ожидаемой продолжительности жизни, как это делается сейчас, а показатель «продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья» (DALE — disability adjusted live expectancy), который применяется Всемирной Организацией Здравоохранения и полнее характеризует состояние здоровья населения. По этому показателю Россия отстает от стран Западной Европы на 13 лет (в России — 60,1 года, в странах-«старых» членах ЕС — 73,0 в 2007 г.). Переход к данному целевому показателю будет означать усиление целевой ориентации системы здравоохранения на продление активного периода жизни российских граждан.

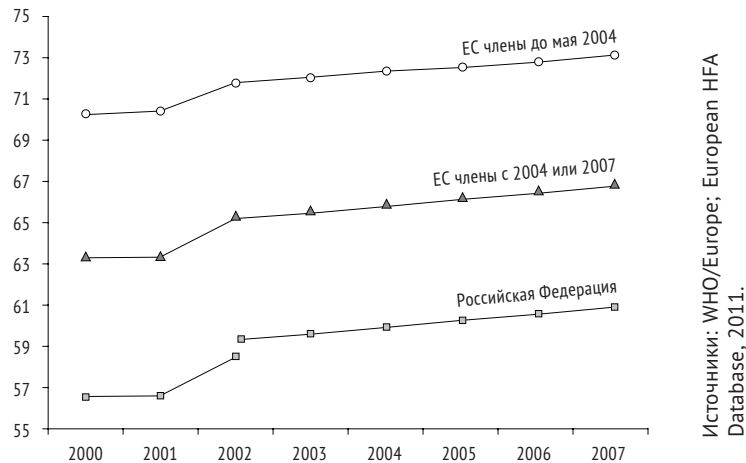


Рис. 4. Продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья, лет

Улучшение состояния здоровья населения будет обеспечиваться формированием интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья:

- **Интегрированное здравоохранение** — это система, в которой обеспечивается комплексный межсекторальный подход к охране здоровья; координация деятельности организаций, оказывающих разные виды медицинской помощи; включение населения в качестве активного партнера организаций здравоохранения в предотвращение, выявление и лечение заболеваний.
- **Прозрачное здравоохранение** — это система, в которой действуют ясные и реалистичные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи; легальные, понятные и справедливые условия получения медицинской помощи за плату; доступные для всего профессионального сообщества и для пациентов информационные медицинские системы, используются различные механизмы представительства пациентов при решении вопросов охраны здоровья.

- **Эффективное здравоохранение** — это система, в которой ресурсы распределяются в соответствии со сравнительным вкладом ее звеньев в улучшение показателей здоровья населения и все ее субъекты заинтересованы в обеспечении наибольшего социального и медицинского эффекта на единицу затрат.

Главными приоритетными направлениями действий, реализация которых будет иметь ключевое значение для формирования такой системы здравоохранения, в предстоящее десятилетие будут выступать:

- 1) формирование здорового образа жизни и развитие профилактики заболеваний;
- 2) развитие человеческого потенциала в здравоохранении;
- 3) информатизация здравоохранения.

Данный сценарий исходит из того, что значительные улучшения в состоянии здоровья российского населения должны быть достигнуты, в первую очередь, не за счет наиболее дорогостоящих и технически сложных методов лечения уже заболевших людей, а за счет профилактики заболеваний и повышения эффективности и качества работы основной массы лечебно-профилактических учреждений. Эти сдвиги выходят за рамки ответственности отдельных ведомств и предполагают принципиальные изменения в ресурсной базе охраны здоровья и поведении всех его субъектов.

Соответствующие меры должны адресоваться всему населению страны с учетом особенностей конкретных групп. Необходимые сдвиги должны осуществляться, разумеется, не в ущерб дальнейшему развитию медицинской помощи. Она, в свою очередь, нуждается в существенном техническом перевооружении и привлечении талантливой, амбициозной молодежи, нацеленной на постоянный творческий рост и овладение инновациями.

Развитие информационных технологий будет оказывать возрастающее влияние на формирование новой системы здравоохранения (см. раздел «Преодоление информационной разобщенности»).

Общие для отдельных служб здравоохранения электронные медицинские карты помогут их взаимодействию и объединению усилий для достижения конечного результата. Появится возможность более активных контактов врачей различных специальностей

для объединения отдельных эпизодов лечения (общие планы ведения больных, врачебные назначения не только для эпизода госпитализации, но и для последующего ведения пациента, мониторинг его состояния и проч.), причем вне зависимости от месторасположения врачей и пациентов.

Электронные средства в растущей мере будут использоваться для поддержки назначений врача (например, для напоминаний о назначенных процедурах и приеме лекарств, предупреждений о возможных осложнениях, назначений исследований и получения их результатов, корректировки лекарственной терапии и выписки лекарств). Существенно расширится возможность наблюдения за состоянием больного — вплоть до отслеживания влияния качества питания и других факторов на течение заболевания. Существенно возрастет значение информационных технологий в административно-хозяйственном процессе — для повышения эффективности функционирования медицинской организации (учет и анализ результатов деятельности, поддержка управленческих решений и проч.).

В качестве механизмов, обеспечивающих движение к интегрированной, прозрачной эффективной системе здравоохранения, нужно рассматривать:

- кардинальное расширение комплекса мер регулирующего, экономического и информационного характера, используемых для поддержки и стимулирования здорового образа жизни;
- развитие медицинского образования;
- переход к эффективному контракту с медицинскими работниками;
- ясное разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями;
- реорганизацию оказания амбулаторно-поликлинической помощи;
- реструктуризацию стационарной помощи;
- развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи;
- развитие институтов медицинского страхования;
- развитие рынка медицинских услуг;
- повышение эффективности процесса внедрения новых медицинских технологий.

Для политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в данном сценарии главным приоритетом должно стать создание современной системы нормирования. Необходима замена непрозрачной и коррупциогенной системы нормирования воздействия на окружающую среду, основанной на практически невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативах предельно допустимых концентраций вредных веществ, на новую систему нормирования, основанную на показателях наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей.

Реализация данного сценария потребует увеличения государственного финансирования системы охраны здоровья на 1,0% ВВП.

Сценарий 3. Комплексное развитие системы охраны здоровья

Данный сценарий включает в себя основные меры предыдущего сценария и, вместе с тем, предусматривает реализацию значительно более широкого круга взаимоувязанных мер, направленных на снижение рисков заболеваний, повышение качества медицинской помощи, развитие экологически чистых технологий. Реализация данного сценария возможна, лишь если удастся приблизить долю расходов на здравоохранение в ВВП к той, которая характерна для стран-лидеров в области охраны здоровья. При этом сценарий включает меры, обеспечивающие высокоэффективное расходование дополнительных средств.

Третий сценарий, по сравнению со вторым, предусматривает:

- кардинальное усиление мотивации медицинских работников на повышение качества и эффективности их деятельности, что предполагает быстрый переход к полноценному эффективному контракту с ними, а также оптимизацию соотношения численности врачей и среднего медицинского персонала;
- ускоренное освоение новых медицинских технологий и соответствующее переоснащение сети медицинских учреждений;
- существенное увеличение объемов строительства спортивных объектов и субсидирование их деятельности ради расширения доступности занятий массовым спортом для лиц с невысокими доходами;
- увеличение числа плоскостных спортивных сооружений;

- действенные меры экономической поддержки здорового образа жизни;
- содействие развитию экологических технологий (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития».

Реализация данного сценария потребует увеличения государственного финансирования системы охраны здоровья на 2,9% ВВП.

3. МЕРЫ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ИНТЕГРИРОВАННОЙ, ПРОЗРАЧНОЙ, ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Формирование здорового образа жизни

Существенные резервы укрепления здоровья связаны с повышением двигательной активности граждан и снижением потребления продуктов, порождающих высокие риски заболеваний. Для решения этой задачи предлагается кардинально расширить комплекс используемых мер регулирующего, экономического и информационного характера.

Меры регулирующего характера:

- поэтапное введение запрета на курение в общественных местах; в т. ч. в 2012 г.— полного запрета на курение в образовательных, медицинских учреждениях, учреждениях культуры, органах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, на транспорте; в 2013–2014 гг.— запрета на курение на рабочих местах, в барах и ресторанах. Сегодня регулярному воздействию пассивного курения подвергается более трети российских работников, при этом 72% взрослого населения поддерживают идею запрета курения на рабочих местах, 91% — в больницах, 78% — в вузах, 81% — в спортсооружениях, 62% — в кафе и ресторанах. При введении запретов на курение в ресторанах и барах 76% посетителей не собираются посещать их реже, а 10%, наоборот, предполагают посещать чаще;

- введение полного запрета на рекламу табачной продукции, на продвижение и спонсорство табака в соответствии со статьей 13 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, введение периодически обновляемых графических предупреждений на пачках сигарет (с 2012 г.);
- ограничение территориальной доступности алкогольной продукции за счет сокращения числа мест продажи до соотношения 1 на 5000 человек к 2020 году (сейчас: 1 на 500). Потери бюджета из-за снижения объема продаж — 2 млрд руб. ежегодно (исходя из объема продаж 2010 года и его 10%-ного сокращения ежегодно) — могут быть компенсированы ростом акцизов. Предлагается поэтапное сокращение числа лицензий на торговлю спиртными напитками, в течение 2012–2014 гг.— на 20% ежегодно. 72% взрослого населения высказывается в поддержку такой меры;
- кратное повышение штрафов (со 100–300 до 1000 руб.) за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки (распитие в общественных местах), с 2012 г.;
- гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза (активизация, начиная с 2012 г.);
- нормативно-правовое регулирование обеспеченности территорий плоскостными спортивными сооружениями, их содержания и эксплуатации (в 2013–2014 гг.);
- нормативно-правовое регулирование доступа населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры (в 2013–2014 гг.).

Меры экономического характера:

- снижение ценовой доступности табачной продукции и алкогольных напитков за счет поэтапного повышения доли акцизов в цене (в 2012 г.— повышение акциза на табачную продукцию до 15 рублей за пачку, повышение акциза на водку на 15%; в 2013–2014 гг.— до 25–50 руб. за пачку и на 25% в год соответственно). Ценовые меры будут эффективными: при удвоении цены табака 33% российских курильщиков намереваются бросить курить, еще 22% полагают, что сократят потребление. Особенно действенна эта мера в отношении

молодых курильщиков, у которых еще не сформировалась привычка, а также тех, кто еще не начал курить; цена табака должна сделать его недоступным для подростков;

- ориентиром для роста налога на табак, согласно принятой ранее Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010–2015 гг, должен быть средний уровень налога в странах европейского региона ВОЗ. Как показывают опросы взрослого населения, 52% российских граждан поддерживают повышение цен на водку, и более 70% — на табак. Повышения цен на алкоголь и табак должны стать постоянным элементом проводимой политики, разовая акция не изменит поведения потребителей.

Негативным последствием может стать рост рынка нелегального алкоголя и табака, поэтому параллельно потребуются серьезные меры контроля оборота незаконной продукции (которые уже относительно успешно реализует Росалкогольрегулирование). Опасения, что население переключится на самогон, необоснованны: сегодня его употребляют всего 4% россиян — в самых старших возрастных группах с низким уровнем образования в малых городах и селах; при удвоении цен на водку рассматривают вариант перехода на самогон не более 2–3%.

Потери бюджета от сокращения налоговой базы (объема продаж) будут компенсироваться за счет существенного роста налоговых ставок, так как спрос на алкоголь и табак слабо эластичен по цене. В итоге доходы бюджета, по экспертным оценкам, могут увеличиться, в зависимости от роста акцизных ставок, на 150–450 млрд руб. в год, даже в предположении ежегодного 8–10%-ного падения рынка.

Меры информационного характера:

- включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах (с 2013 г.), предполагающих знакомство с основами гигиены, здорового питания, профилактики курения, потребления алкоголя и наркотиков. Разработка программ обучения, их апробация, обучение тренеров, переподготовка школьных учителей может обойтись в 1,5 млрд руб. в первые годы реализации программы, с последующим существенным снижением расходов (оценка ба-

зируется на существующей численности учителей младших классов и средней по стране стоимости программы повышения квалификации);

- расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет. Сегодня ее эффективность недостаточна: такую рекламу не замечают 47% взрослого населения. Необходимые расходы на телевизионную рекламу как наиболее результативную (включая производство ТВ-роликов, их тестирование и ежедневный прокат) — от 1 до 5 млрд руб. в год (расчет исходит из средней цены производства одного ТВ-ролика и его проката в прайм-тайм на общероссийских программах минимум трижды в день);
- обучение учителей и родителей распознаванию основных признаков наркопотребления среди подростков и молодежи на ранних стадиях: анонимные службы помощи — консультации психологов, врачей, молодежные пункты; клубы, телефонные линии, интернет-сайты;
- запрет с 2013 г. рекламы медикаментов на телевидении, а с 2014 г. — в печатных СМИ (мера нацелена на сокращение масштабов самолечения, неадекватного и избыточного потребления медикаментов).

В рамках реализации третьего сценария дополнительно предлагаются следующие меры экономического характера:

- повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, в т. ч. фаст-фуд, сладкие газированные напитки. Сегодня уже четверть российского населения регулярно питается в предприятиях фаст-фуда, а в молодых группах таких более 30%. Определение списка продуктов (отдельных товаров или товарных групп), по которым повышение цен оправданно и технически возможно, потребует проведения специальной экспертной работы. Увеличение ставки НДС, по аналогии с европейскими странами, может составить 4–5%. При сокращении масштабов потребления сладких напитков и кондитерских изделий это принесет бюджету не менее 30 млрд руб. в год (при сокращении потребления от 5 до 10% в год);
- снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний. Ежедневно

потребляют свежие овощи всего 49% россиян, свежие фрукты — 38%. При этом душевые объемы потребления в обеспеченных доходных группах вдвое-втрое превышают потребление в самых бедных семьях. Определение списка продуктов (отдельных товаров или товарных групп), по которым снижение НДС оправданно и технически возможно, потребует проведения специальной экспертной работы. Расходы государства будут зависеть от выбранного перечня товаров и размера налоговой льготы. Например, уменьшение НДС на фрукты вплоть до полной отмены сократит доходы бюджета на суммы от 25 до 75 млрд руб. (исходя из объема продаж 2010 года и постепенного роста на 10% в год);

- налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания по месту работы и дотации на питание: введение льготы в виде снижения ставки страховых взносов. Сегодня крайне низка доля работников, имеющих возможности горячего питания на рабочем месте,— по разным опросам, от 16 до 20%. При наличии подобной льготы более 50% работодателей выражают готовность организовывать питание для своих работников;
- налоговое стимулирование населения к ведению здорового образа жизни: установление с 2012 г. налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом до 30 тыс. руб. в год, по аналогии с расходами на образовательные и медицинские услуги. 70% населения практически не занимаются физкультурой и спортом, при этом каждый десятый указывает на недостаток денежных средств в качестве препятствия к занятиям. Самое популярное место для упражнений — у себя дома; лишь 6% тратят на занятия физкультурой и спортом сколь-либо значимые суммы (свыше 1000 рублей в месяц);
- увеличение объемов строительства объектов для занятий массовым спортом, субсидирование их деятельности для увеличения ценовой доступности их услуг для населения; увеличение числа плоскостных спортивных сооружений. В среднем 50% населения выражают готовность активнее заниматься физкультурой, если вблизи дома появятся бесплатные спортивные объекты. Особенно важно, что среди молодежи эта доля существенно выше — 70–80%.

Затраты на эти мероприятия в размере 890 млрд руб. позволят достичь уровня выполнения норматива обеспеченности населения:

- бассейнами — 27,5% (по сравнению с 5,7% в 2010 г.);
- спортивными залами — 44,5% (31,4% в 2010 г.);
- плоскостными спортивными сооружениями — 36,4% (20% в 2010 г.).

Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличится с 17,3% в 2010 г. до 30% в 2020 г.

В рамках третьего сценария предлагается также разработать и реализовать федеральную целевую программу борьбы с наркоманией, включающую комплекс мер, сфокусированных не только на предложении наркотических средств (недопущение ввоза, производства и торговли наркотиками), но и на стороне спроса (первичная и вторичная профилактика и лечение наркомании). В числе мер по профилактике и лечению должны быть предусмотрены:

- проведение в рамках постоянного мониторинга масштабов наркопотребления регулярных социологических опросов, позволяющих выявить реальные масштабы, динамику и факторы наркопотребления, а также группы риска, для которых употребление наркотиков может стать наиболее вероятным;
- административную координацию на региональном и муниципальном уровнях деятельности по профилактике наркомании образовательных учреждений, полиции, молодежных центров и клубов, спортивных и религиозных организаций, медицинских учреждений;
- создание в каждом субъекте Федерации не менее одной загородной реабилитационной клиники для лечения наркозависимости;
- поддержка инициативных программ некоммерческих организаций по профилактике наркомании.

Развитие человеческого потенциала в здравоохранении

Для обеспечения непрерывного роста квалификации и качества работы медицинского персонала предлагается сделать акцент в государственной политике на развитие человеческого потенциала и движение к эффективному контракту.

Таблица 1. Показатели развития здравоохранения по сценариям 2–3

	Факт 2010	Сценарий 2 2020	Сценарий 3 2020
Доля гос. расходов на здравоохранение, в % ВВП	3,7 (2011)	4,6	6,6
Доля частных расходов на здравоохранение, в % ВВП	2,1	2,5	2,1
Численность врачей, тыс. чел.	714	817	714
Обеспеченность населения врачами, число врачей на 10 тыс. жителей	50,1	57,6	50,1
Численность среднего медицинского персонала	1 518	1 879	1 920
Число врачебных посещений на одного жителя	9,31	10,5	9,00
Число пациенто-дней в дневных стационарах на одного жителя	0,52	0,59	0,70
Число вызовов скорой медицинской помощи на одного жителя	0,34	0,31	0,25
Объем стационарной помощи, число койко-дней на одного жителя	2,73	2,50	2,20
Число госпитализаций на 100 жителей	21,6	21,0	20,0
Средняя длительность госпитализации	12,6	12,0	10,5
Число больниц	5 084	5 000	4 800
Численность коечного фонда больниц, тыс. коек	1 278	1 100	1 000
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений, тыс. посещений в смену	3 243	3 400	3 000
Доля расходов на стационарную помощь в общих расходах на реализацию Программы гос. гарантий, %	58,1	55,0	50,0

Таблица 2. Потребность в дополнительном финансировании в 2012–2020 гг. при развитии по сценариям 2–3

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сценарий 2	Млрд руб.	218,75	367,05	432,8	417,6	417,6	417,6	417,6	417,6	417,6
	% ВВП	0,49	0,82	0,97	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
Сценарий 3	Млрд руб.	622,7	1 107,7	1 294,2	1 294,7	1 268,7	1 268,7	1 268,7	1 268,7	1 268,7
	% ВВП	1,41	2,50	2,92	2,92	2,86	2,86	2,86	2,86	2,86

Развитие медицинского образования

Необходимы следующие меры по развитию медицинского образования:

- Увеличение доли и существенное повышение качества практической подготовки во время обучения в вузе, коррекция образовательных программ в соответствии с требованиями модернизации практического здравоохранения (в частности, обеспечение более целенаправленной подготовки врачей для работы в амбулаторно-поликлинических учреждениях (сейчас приоритет отдается ориентации на обучение лечению в стационарных условиях)).
- Изменение системы целевой подготовки специалистов по заявкам органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации: определение количества мест целевого приема в вуз в зависимости от конкретной кадровой потребности на местах, осуществление адресной подготовки специалистов. Введение мер социальной поддержки молодых специалистов органами управления здравоохранения субъектов Российской Федерации с целью закрепления молодых специалистов на подготовленных рабочих местах и обеспечение их социального статуса и благополучия.
- Значительное расширение компонента «Повышение квалификации кадров» в составе национального проекта «Здоровье», включающего программы поэтапного расширения квалификации участковых терапевтов и педиатров, врачей центров здоровья в соответствии с расширением их функционала.
- Формирование новой модели постдипломного образования, в которой деньги, права и ответственность будут переданы самим медицинским учреждениям и медицинским работникам:
- организация проведения постдипломного образования не один раз в 5 лет в рамках одной образовательной программы, а в форме непрерывного образования с использованием системы зачетных кредитов и права выбора курсов, в том числе с использованием дистанционных методов обучения;
- изменение порядка финансирования постдипломного образования: передача соответствующих средств медицинским

учреждениям для целевого использования, а также их частичное включение в тарифы по ОМС, разрешение медицинским учреждениям самим оплачивать из этих средств заказываемые услуги по постдипломному образованию в выбираемых ими организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

- разрешение медицинским учреждениям реализовывать программы последипломного образования.
- Введение клинической практики для специалистов амбулаторно-поликлинического звена: организация их периодических стажировок в соответствующих отделениях больниц; на первом этапе (2012–2013 гг.) в рекомендательном порядке — раз в три года, а в последующем — в обязательном порядке раз в два года.
- Введение механизма аттестации медицинских работников на выполнение установленного набора обязательных функций и дающей право на занятие конкретными видами деятельности непосредственно после окончания учебного заведения, а также при получении специалистом новых знаний, навыков, умений, в том числе после прохождения профессиональной переподготовки. Установить обязательные сроки аттестации специалиста не реже, чем один раз в 5 лет. Аттестацию специалиста проводить при непосредственном участии организаций профессионального сообщества, работодателей. В перспективе эта функция должна быть передана организациям профессионального сообщества.
- Создание системы подготовки немедицинских специалистов здравоохранения: работников органов исполнительной власти, курирующих социальную сферу, менеджеров учреждений, специалистов по информационному обеспечению в здравоохранении, работников СМИ. Обеспечить компетентный подход к обучению указанных специалистов на условиях взаимодействия с образовательными учреждениями соответствующего профиля. Этот круг специалистов может стать проводником идей формирования здорового образа жизни и профилактики заболеваний.

Реализация данной задачи возможна через «школы общественного здравоохранения», опыт организации которых имеется во многих странах и начинает формироваться в России на базе

нескольких медицинских вузов. Для масштабной реализации предлагаемого подхода требуется разрешение медицинским вузам на проведение последипломной подготовки специалистов, не имеющих медицинского образования, но причастных к вопросам охраны здоровья.

Переход к эффективному контракту

Необходимо разработать долгосрочную программу повышения социального статуса врача и воссоздания этических стандартов врачебной деятельности.

Для перехода к обеспечению эффективного контракта предлагается во втором сценарии увеличить затраты на оплату труда медицинских работников в 1,3 раза с распределением этих средств в соответствии с результирующими показателями работы.

В третьем сценарии предлагается увеличить затраты на оплату труда медицинских работников в 1,75 раза в увязке с введением механизма их аттестации.

Расширение функций средних медицинских работников

Предлагается обеспечить развитие сестринских медицинских услуг в области ухода за больными, реабилитации и профилактики. Средним медицинским работникам целесообразно передать часть функций по выписке лекарств хроническим больным, оформлению медицинских документов, отбору пациентов на прием к врачу, проведение предварительного осмотра пациентов и назначение необходимых исследований. Это позволит в течение ближайшего времени разгрузить врачей и сократить очереди в поликлиниках не менее чем на треть. Необходимо повышение степени дифференциации состава среднего медицинского персонала, выделение в нем нескольких групп в зависимости от состава и сложности выполняемых функций.

Информатизация здравоохранения

Создание единой государственной информационной системы в здравоохранении, включая системы электронной записи на прием к врачу, электронной медицинской карты, единое хранилище медицинских данных и др. уже включены в число за-

дач, решаемых Минздравсоцразвития России и субъектами РФ в рамках территориальных программ модернизации здравоохранения в 2011–2012 гг. На это выделено 24 млрд руб.

Вместе с тем для эффективного использования этих средств необходима корректировка принятого подхода к проведению информатизации. Разработка типовых программных комплексов на федеральном уровне и создание региональных информационных систем без установления методологии их разработки, единых требований к организации информационного взаимодействия, унификации применяемых измерительных методов и т. п. обрекает создаваемую в масштабах страны информационную систему на фрагментарность.

Предлагается в 2012–2013 гг. сконцентрировать усилия на разработке унифицированных медико-технологических и организационных процессов, которые должны стать объектом информатизации. В частности, необходимо:

- определить общие единицы измерения объемов медицинской помощи,
- определить «маршруты» движения пациентов для моделирования организации информационных потоков при осуществлении наиболее значимых видов работ;
- определить права дифференцированного доступа отдельных категорий медицинских работников к информации о пациенте, хранимой в информационных системах;
- разработать статус электронного документа;
- определить порядок обеспечения врачебной ответственности при дистанционном принятии клинических решений и т. д.

На этой основе в 2014–2016 гг. предстоит разработать и внедрить комплекс электронных информационных систем, в т. ч., помимо указанных выше, систем поддержки принятия клинических решений, управления лекарственным обеспечением и др.

Разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями

Политика конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения экономических реалистичных стандартов и порядков оказания медицинской

помощи при заболеваниях должна постепенно дополняться внедрением в тех случаях, когда это экономически и социально оправдано, принципа легального софинансирования оказания медицинской помощи государством, работодателями, благотворителями и платежеспособными гражданами.

В качестве первого шага по развитию данного подхода предлагается принять нормативные правовые акты, обеспечивающие возможность софинансирования благотворительными организациями высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой за счет бюджетных ассигнований в случаях, когда фактические расходы превышают нормативы затрат на оказание такой помощи (в том числе вследствие использования медицинских технологий, лекарственных средств, имплантантов, не включенных в стандарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи).

В дальнейшем предлагается ввести экономическую ответственность пациентов за своевременное прохождение диспансеризации и выполнение врачебных предписаний. Отказ от прохождения диспансеризации и нарушение обязательств посещать врача с установленной периодичностью для контроля течения хронических заболеваний должны влечь за собой предоставление медицинской помощи таким пациентам только на условиях ее софинансирования.

Наряду с обеспечением доступности для всех слоев населения бесплатной медицинской помощи, качество которой будет определяться утвержденными стандартами и порядками оказания медицинской помощи при заболеваниях, необходимо расширить институциональные возможности для развивающегося среднего класса инвестировать собственные средства в укрепление здоровья: в проведение дополнительных диагностических исследований с профилактической целью, в получение медицинских услуг более высокого качества по сравнению с гарантируемыми государством на бесплатной основе. Интересам среднего класса будет отвечать введение механизма сооплаты услуг частных медицинских организаций из средств ОМС и пациентов. Такой механизм включает предоставление гражданину права обращаться в частную медицинскую организацию для получения медицинской помощи, включенной в программу ОМС; оплате оказанной ему там медицинской помощи из средств ОМС по тарифам, действующим в системе ОМС; доплату пациентом разницы между тарифом частной организации и тарифом ОМС.

В перспективе предлагается наряду с повышением государственных гарантий ввести со-платежи пациентов за часть видов медицинской помощи, не являющихся общераспространенными. Это целесообразно будет применить, прежде всего, к части инновационных методов лечения и профилактики, которые получают развитие в будущем на основе принципиально новых медицинских технологий (индивидуализация производства фармакологических препаратов, дистанционный компьютерный мониторинг лечебного процесса, выращивание искусственных органов и др.). Уже сейчас 54% взрослого населения согласились бы с тем, что за лечение по новым технологиям всем, кроме бедных, придется доплачивать.

Темпы инновационного процесса в медицине ускоряются, причем освоение инноваций на первом этапе является, как правило, весьма дорогостоящим. Одновременное предоставление доступа к каждой инновации всему населению невозможно не только экономически, но и технически. Создание преимуществ в доступе на основе дискреционных решений в высокой степени коррупциогенно. Задержка же в освоении инновации до момента ее кардинального удешевления означала бы отказ от потенциально возможного расширения доступности современной медицинской помощи.

В подобных обстоятельствах использование рыночных регуляторов в сочетании с государственным финансированием и при специальной поддержке наименее платежеспособных групп населения — наиболее эффективный и справедливый путь к быстрому массовому освоению инновационных практик. По мере распространения и удешевления новых технологий они будут включаться в стандарты оказания бесплатной помощи.

Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи

Цель государственной политики развития амбулаторно-поликлинической помощи: кардинальное увеличение масштабов профилактической работы, повышение эффективности первичной медико-санитарной помощи, роста качества специализированной амбулаторной помощи.

В число мер, предлагаемых для достижения этой цели, входят:

- расширение функций центров здоровья: дополнение выявления факторов риска полноценной профилактической работой,

в том числе с больными, страдающими хроническими неинфекционными заболеваниями. Для обеспечения преемственности в работе по выявлению заболеваний и их лечению целесообразно объединение центров здоровья с отделениями профилактики территориальных поликлиник;

- расширение функции участковой службы путем организации и стимулирования усиления профилактической составляющей в деятельности участковых терапевтов и педиатров и освоения ими дополнительных лечебных функций по смежным специальностям. Для этого начиная с 2012 г. необходимо ввести в номенклатуру специальностей несколько категорий участковых врачей и ввести систему их аттестации за каждый этап освоения ими новых функций. Более радикальный вариант — непосредственное массовое внедрение модели врача общей практики, которое может быть полностью завершено к 2020 г.;
- реализация программ управления хроническими заболеваниями, предусматривающих комплекс организационных мер по выявлению, постоянному наблюдению, обучению таких больных и т. д. В качестве первого шага целесообразно разработать на федеральном уровне такие программы для астмы, диабета, инсульта.

Для повышения эффективности амбулаторного лечения важное значение имеет расширение экономической доступности лекарственных препаратов для населения. Для решения этой задачи предлагается создание системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении для отдельных целевых групп граждан (сверх действующих федеральных программ лекарственного обеспечения).

Во втором сценарии предлагается создать такую систему для детей и пенсионеров. Государство будет компенсировать 25% расходов на лекарства, включенные в перечень возмещаемых. В третьем сценарии она распространяется на все население.

Необходимым условием экономической реалистичности введения такой программы является использование в ней комплекса мер по обеспечению рационального назначения врачами лекарственных средств.

Реструктуризация стационарной помощи

В секторе стационарной помощи целесообразно сконцентрировать усилия на рационализации использования совокупного ресурсного потенциала государственных, муниципальных и ведомственных стационарных медицинских учреждений. Для этого потребуются реструктуризация коечного фонда:

- дифференциация коечного фонда по степени интенсивности лечения (для лечения острых заболеваний и для реабилитации и долечивания);
- перераспределение и концентрация специализированного коечного фонда;
- сокращение избыточных коек по ряду профилей;
- формирование широкой сети межрайонных центров специализированной помощи и т. д.

Такая реструктуризация должна проводиться в рамках новых региональных программ модернизации здравоохранения, рассчитанных на 2013–2020 гг. Необходимо обеспечить реальную конкурентность процедуры поддержки данных программ из средств федерального бюджета.

Развитие системы контроля и обеспечения качества медицинской помощи

Предлагается реализовать комплекс мер, обеспечивающих повышение результативности деятельности различных субъектов контроля качества медицинской помощи. На федеральном уровне необходимо утвердить показатели качества медицинской помощи для оценки деятельности органов управления здравоохранением всех уровней. Для усиления роли вневедомственного контроля качества медицинской помощи необходимо внедрить программы последипломной подготовки экспертов по качеству медицинской помощи, организовать лицензирование таких экспертов, расширить объем тематических экспертиз (лечения определенных заболеваний) в медицинских организациях и др. Предлагается также сделать патологоанатомическую службу субъектом независимой экспертизы качества медицинской помощи. Для этого нужно вывести ее из состава учреждений здравоохранения и включить в систему Росздравнадзора.

В крупных многопрофильных больницах и поликлиниках целесообразно развивать программы обеспечения качества медицинской помощи по отдельным заболеваниям. Эти программы будут предусматривать конкретные медико-организационные мероприятия по совершенствованию действующей клинической практики. В 2012 г. начать работу по введению программ обеспечения качества в крупных больницах, в 2013–2014 гг. — в крупных поликлиниках. Задания учреждениям здравоохранения и объемы предоставления ими медицинской помощи в рамках территориальных программ ОМС должны устанавливаться с учетом показателей качества оказываемой ими медицинской помощи.

Информация о результатах клинической деятельности медицинских учреждений должна быть доступной для граждан. Для этого регулярно (раз в год или в полгода) в доступных источниках информации необходимо размещать показатели работы медицинских коллективов.

Развитие институтов медицинского страхования

В качестве направлений дальнейшего развития системы обязательного медицинского страхования необходимо в первую очередь внедрение в системе ОМС новых методов оплаты медицинской помощи, повышающих экономическую мотивацию поликлиник и стационаров к росту эффективности:

- переход от оплаты амбулаторной помощи за посещения к оплате по числу приписавшихся к поликлинике пациентов на основе подушевых нормативов затрат, дополненной стимулированием поликлиник за результаты лечебно-профилактической работы. По мере освоения этого метода осуществляется постепенный переход к использованию метода фондодержания, предусматривающего оплату поликлиникой части медицинской помощи, оказываемой ее пациентам в других учреждениях;
- переход от оплаты стационарной помощи в системе ОМС за койко-день к оплате за законченный случай стационарной помощи на основе ее нормативной стоимости (2013–2014 гг.) с последующим постепенным переходом к системе оплаты на основе клинико-статистических групп; использование до-

говоров с больницами, предусматривающих оплату не фактических, а согласованных объемов стационарной помощи;

- для обеспечения преемственности в ведении больного после получения круглосуточного лечения в стационаре целесообразно внедрять интегрированную систему оплаты больницы помощи на основе «сквозного» тарифа, включающего собственно стационарную помощь, реабилитационные мероприятия и консультации силами врачей больниц. Став держателями средств на проведение реабилитационных мероприятий, больницы получают стимулы к тому, чтобы передавать эти функции в специализированные организации по долечиванию, где они обходятся дешевле.

Формирование конкурентной (рисковой) модели ОМС, в рамках которой страховые медицинские организации будут отвечать за установленную долю отклонений фактических расходов на медицинскую помощь от плановых. Сочетание рыночного давления с реальными финансовыми рисками заставит страховые компании действовать в интересах застрахованных и предпринимать меры по повышению эффективности использования ресурсов здравоохранения. Условием внедрения такой модели является наличие системы стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях. Но начать этот процесс можно, не дожидаясь утверждения полного набора федеральных стандартов. Предлагается в 2013–2015 гг. провести апробацию рисковой модели в виде пилотных проектов в нескольких регионах, где уже имеется опыт разработки региональных стандартов оказания медицинской помощи, которые можно будет относительно быстро доработать для целей эксперимента.

В перспективе для развития конкурентной (рисковой) модели ОМС предлагается обеспечить **вариацию предлагаемых страховщиками страховых программ** в системе ОМС по содержанию и цене. В качестве соответствующего финансового механизма может быть использовано разделение страхового взноса на ОМС на фиксированную и переменную части (нерисковую и рисковую составляющие). Фиксированная часть взноса направляется в фонды ОМС, а переменная — в выбранную страховую медицинскую организацию, которая самостоятельно устанавливает размер взноса в пределах определенного государством лимита.

Для развития **добровольного медицинского страхования** в первую очередь необходимо заполнение вакуума в правовом регулировании этого вида страхования, возникшего после принятия закона об обязательном медицинском страховании с упразднением закона о медицинском страховании. Предлагается в 2012 году разработать и принять закон о добровольном медицинском страховании, предусмотрев в нем развитие этого института, в частности, путем определения условий денежного возмещения застрахованному его расходов на самостоятельно организованное получение медицинской помощи и гарантий финансовой защиты страховщиков от необоснованных исков застрахованных. Необходимы также меры по существенному расширению информирования граждан о возможностях добровольного медицинского страхования: сейчас 58% взрослого населения вообще не знают, что это такое.

Развитие рынка медицинских услуг

Важным механизмом повышения эффективности системы здравоохранения является **развитие конкуренции** в оказании медицинской помощи за счет средств ОМС и бюджетного финансирования. Для этого необходим переход к **единым тарифам оплаты однородных услуг** по оказанию медицинской помощи для сходных групп заболеваний в РФ. Уже запланированный переход к одноканальному финансированию в сочетании с едиными тарифами обеспечит возможность привлечения медицинских организаций всех форм собственности к выполнению программы государственных гарантий оказания медицинской помощи населению.

Помимо экономических **должны быть устранены и сохраняющиеся административные барьеры** для развития конкуренции. В частности, необходимо исключить существующую практику установления запретов (в том числе в законе о федеральном бюджете) на участие негосударственных и ведомственных медицинских учреждений в оказании высокотехнологичной медицинской помощи за счет бюджетных средств.

Развитие рынка платных медицинских услуг должно стать предметом внимания и регулирования со стороны государства. Управляемое развитие рынка платных медицинских услуг способно дополнять бесплатное обслуживание, стимулировать раз-

витие конкуренции и внедрение инноваций. Задача государственной политики — обеспечение прозрачности этого рынка, содействие расширению перечня и обеспечению качества медицинских услуг, предлагаемых на рыночной основе населению, прежде всего, развивающемуся среднему классу. Механизмы решения этой задачи:

- развитие систем информирования потребителей о качестве работы поставщиков медицинских услуг в рамках единой информационной системы в здравоохранении;
- внедрение механизмов передачи части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям;
- организация лизинговых центров дорогостоящего оборудования, консигнационных складов расходных материалов и препаратов для снижения затрат на оборудование и расходные материалы при увеличении их доступности и расширения предложения на рынке медицинских услуг;
- введение налоговых льгот для частных инвестиций в медицинскую сеть (исключение из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль суммы инвестиций в инфраструктуру медицинской сети).

Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий

Для стимулирования развития рынка медицинской техники необходимо поэтапное изменение существующей многоступенчатой системы допуска новых медицинских изделий и их модификаций на рынок. Это потребует:

- устранения дублирующих процедур экспертизы и испытаний для целей государственной регистрации и таможенного оформления;
- отмены дополнительных непрофильных разрешений (например, метрологии для неизмерительных изделий);
- принятия технического регламента «О безопасности медицинских изделий» (в соответствии с законом № 184-ФЗ);
- введения процедуры подтверждения соответствия качества, аналогичной системе, используемой в ЕС (в соответствии

с решением о гармонизации требований Технического регулирования и работой комиссии Россия–ЕС).

Для повышения эффективности государственных инвестиций в переоснащение медицинских учреждений необходимо создание системы оценки клиничко-экономической эффективности новых медицинских технологий. Систему могут составить несколько специализированных центров, проводящих такую оценку по заказам федеральных и региональных органов власти и поставщиков медицинского оборудования.

Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности

Решение экологических проблем в России требует в первую очередь утверждения в 2012 г. единого документа, определяющего содержание федеральной политики в области экологического развития страны (стратегия «зеленого роста»), предусматривающей интеграцию социально-экономического и экологического развития.

Основные усилия должны быть сосредоточены на получении двойной выгоды, при которой решение социально-экономических проблем сопровождается положительным экологическим эффектом. Следует начать постепенное расширение сферы политики в области экологического развития на другие секторы, прежде всего, на энергетику (энергоэффективность, энергосбережение, альтернативная энергетика), рациональное использование природных ресурсов, в частности, водных в жилищно-коммунальном секторе, утилизацию отходов.

Начать следует с «экологизации» планирования будущего развития экономики. Для этого необходимо провести стратегическую экологическую оценку/экспертизу федеральных и региональных целевых программ и крупномасштабных проектов на предмет адекватного учета экологического вреда, который может быть причинен в результате их реализации, и разработки механизмов его компенсации. Индикативные целевые показатели состояния окружающей среды, формирующие образ экологически безопасного будущего, должны быть разработаны и использоваться в качестве ориентиров политики последовательно сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Ключевые меры государственной политики экологического развития:

- развитие системы нормирования воздействия на окружающую среду (экологического нормирования), включая сокращение количества нормируемых веществ до минимально необходимого уровня, который обеспечивается инструментальным контролем (2012 г.), переход на технологическое нормирование на основе показателей наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей (с 2015 г.), введение порядка выдачи предприятиям долговременных комплексных разрешений на все виды воздействия на окружающую среду, действие которых может быть приостановлено только по решению судебных органов (с 2015 г.). В ходе становления новой системы нормирования должен был сменен вектор политики экологического развития с запаздывающего реагирования на возникающие проблемы (контроль «на конце трубы») к предупреждению возникновения экологических проблем;
- создание и развитие комплексной системы экологического мониторинга, интегрирующей разные по ведомственной принадлежности и задачам деятельности системы экологических наблюдений, измерений и оценок;
- создание системы экологических оценок и экологической экспертизы, включающей стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду, стоимостную оценку природных объектов, экономическую оценку воздействия, экологическую экспертизу;
- создание нормативной базы комплексного экологического контроля и обеспечения доступа к экологической информации (2012 г.), формирование системы комплексного экологического контроля (2013–2014 гг.), разработка и реализация комплексных программ производственного контроля;
- разработка территориальных схем обращения с отходами на государственном и муниципальном уровнях, установление ответственности экономических агентов, в первую очередь организаций, эксплуатирующих объекты обращения с отходами, за соблюдением требований экологической безопасности;
- введение механизмов экономического стимулирования «зеленого роста»;
- создание целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий;
- субсидирование программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, а также мер по адаптации к изменению климата;
- переход от платежей за негативное воздействие к экологическому налогообложению (налоги на экологически вредные продукты и виды топлива);
- создание системы торговли квотами на выбросы/сбросы;
- введение ускоренной амортизации, установление льгот по таможенным пошлинам и налогу на имущество, используемое для экологической модернизации;
- содействие развитию экологических технологий (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития». Важным направлением государственной политики экологического развития является постепенное решение проблемы прошлого (накопленного) экологического ущерба. Для этого предлагается следующая последовательность действий:
- утверждение порядка оценки реального состояния природной среды на загрязненных территориях;
- определение территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды и риском для здоровья населения («горячих точек» загрязнения окружающей среды);
- реализация проектов реабилитации таких территорий с использованием механизмов государственно-частного партнерства с дифференциацией роли государства, поскольку в ряде случаев ответственность за ликвидацию последствий прошлой экологической деятельности лежит на государстве и проекты реабилитации не могут быть реализованы без государственной поддержки.

4. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ

1. Существенные позитивные сдвиги в улучшении здоровья населения могут быть достигнуты при умеренном росте затрат за счет реализации комплексной стратегии, ориентированной на оптимальное сочетание медицинских и немедицинских факторов борьбы с заболеваниями. Наиболее значимые и недостаточно используемые резервы связаны с сокращением заболеваемости и смертности активной части населения, лиц в трудоспособном возрасте. Продолжая наращивать усилия по лечению тяжелых заболеваний, которыми чаще всего страдают лица пожилого возраста, необходимо вместе с тем кардинально усилить меры медицинской профилактики, поддержку здорового образа жизни и мероприятия экологического характера.
2. Большие резервы укрепления здоровья связаны с повышением двигательной активности граждан и снижением потребления продуктов, порождающих высокие риски заболеваний. Для решения этой задачи предлагается кардинально расширить комплекс используемых мер регулирующего, экономического и информационного характера.
3. Требуется реализация более жестких по сравнению с существующими административных мер как в части запретов и ограничений на продажу и употребление табака и алкоголя (по времени, месту, числу торговых точек, возрасту покупателей), так и в части санкций за невыполнение законодательных норм.
4. Необходимо проведение политики последовательного повышения цен на алкоголь и табак за счет увеличения акцизов, опережающего по темпам инфляцию. Цены на алкоголь и табак должны стать запретительными для подростков.
5. Предлагается использовать налоговые инструменты для стимулирования занятий спортом и правильного питания — как в семье, так и на рабочем месте: установление налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом, повышение НДС на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, (фаст-фуд, сладкие газированные напитки и др.) и снижение НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний (прежде всего свежих овощей и фруктов).
6. Введение в образовательный стандарт уроков здоровья для школьников средних классов способно дать значительный долгосрочный эффект в развитии здорового образа жизни. Необходимо расширять социальную рекламу, нацеленную на пропаганду здорового образа жизни, создающую «моду на здоровье».
7. Для расширения возможностей участия населения в занятиях физической культурой и спортом предлагается обеспечить доступ населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры, увеличить объемы строительства объектов для занятий массовым спортом (бассейны, спортивные залы, плоскостные спортивные сооружения), ввести субсидирование их деятельности для увеличения ценовой доступности их услуг для населения.
8. В медицинской отрасли в первую очередь необходимо обеспечить развитие конкуренции в оказании медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования (ОМС) и бюджетного финансирования. Для этого должны быть решительно устранены сохраняющиеся административные и экономические барьеры для участия в системе ОМС организаций разных форм собственности. Целесообразно формирование конкурентной модели ОМС, в рамках которой страховые медицинские организации будут реально заинтересованы в защите прав застрахованных и рациональном использовании ресурсов отрасли.
9. Необходимо осуществить структурные сдвиги, нацеленные на оптимизацию соотношения стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи на основе усиления координации и преемственности между ними и улучшения технической оснащенности медицинских учреждений. Такая оптимизация должна проводиться в рамках новых региональных программ модернизации здравоохранения, рассчитанных на 2013–2020 гг. Важно обеспечить реальную конкурентность процедуры поддержки данных программ из средств федерального бюджета.
10. Для обеспечения непрерывного роста квалификации и качества работы медицинского персонала предлагается сделать

акцент в государственной политике на развитие человеческого потенциала и движение к эффективному контракту. Требуется реформирование профессионального медицинского образования и прежде всего подготовка медицинского персонала для амбулаторного звена. Нужно создать принципиально новую модель постдипломного образования, в которой деньги, права и ответственность будут переданы самим медицинским учреждениям и медицинским работникам. Реформирование медицинского образования должно быть дополнено введением аттестации медицинских работников, проводимой сначала при непосредственном участии, а потом — самим профессиональным медицинским сообществом. Необходимо также разработать долгосрочную программу повышения социального статуса врача и воссоздания этических стандартов врачебной деятельности.

11. Политика конкретизации государственных гарантий бесплатного лечения посредством разработки и утверждения экономически реалистичных медико-экономических стандартов и порядков оказания медицинской помощи при заболеваниях должна быть дополнена внедрением в тех случаях, когда это экономически и социально оправдано, принципа легального софинансирования оказания медицинской помощи государством, работодателями, благотворителями и платежеспособными гражданами. Целесообразно ввести соплатежи при лечении пациентов, в отношении которых достоверно установлены факты уклонения от профилактических мероприятий. Предлагается ввести механизм сооплаты услуг частных медицинских организаций из средств ОМС и пациентов, включающий предоставление гражданину права обращаться в частную медицинскую организацию для получения медицинской помощи, предусмотренной программой ОМС; оплату оказанной ему там медицинской помощи из средств ОМС по тарифам, действующим в системе ОМС; доплату пациентом разницы между тарифом частной организации и тарифом ОМС. Предлагается ввести со-платежи пациентов за часть видов медицинской помощи, не являющихся общераспространенными. Это целесообразно будет применить, прежде всего, к части инновационных методов лечения и профилактики, которые получают развитие в будущем на основе принципиально новых медицинских технологий (индивидуализация

производства фармакологических препаратов, дистанционный компьютерный мониторинг лечебного процесса, выращивание искусственных органов и др.).

12. Задачей государственной политики является обеспечение прозрачности рынка платных медицинских услуг, содействие расширению перечня и обеспечению качества медицинских услуг, предлагаемых на рыночной основе населению, прежде всего, развивающемуся среднему классу. В числе инструментов решения этой задачи — развитие систем информирования потребителей о качестве работы поставщиков медицинских услуг, внедрение механизмов передачи части мощностей медицинских учреждений в долгосрочную аренду, концессию частным управляющим компаниям. Фактически сложившийся и растущий с повышением доходов населения рынок платных медицинских услуг способен при условии его адекватного регулирования не только служить источником финансирования здравоохранения сверх государственных гарантий, но и играть ключевую роль в стимулировании технических и организационных инноваций, распространяемых затем на систему оказания бесплатных услуг.
13. Решение экологических проблем в России требует в первую очередь утверждения в 2012 г. единого документа, определяющего содержание федеральной политики в области экологического развития страны (стратегия «зеленого роста»), предусматривающей интеграцию социально-экономического и экологического развития. Среди задач такой политики наиболее приоритетным является создание современной системы нормирования. Необходима замена непрозрачной и коррупциогенной системы нормирования воздействия на окружающую среду, основанной на практически невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативах предельно допустимых концентраций вредных веществ, на новую систему нормирования, основанную на показателях наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей.
14. Развитие экологических технологий (эко-инноваций) должно быть поддержано мерами по координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития», и в перспективе — механизмами экономи-

Раздел III. Новая социальная политика

ческого стимулирования: созданием целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий; субсидированием программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, введением налогов на экологически вредные продукты и виды топлива.

*Научная литература:
монография*

СТРАТЕГИЯ-2020:

НОВАЯ МОДЕЛЬ РОСТА —
НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года

Книга 1

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Редактор-корректор *М.А. Иванова*
Художник *В.П. Коршунов*
Верстка *С.Д. Зиновьев, Т.Г. Ситникова*

Подписано в печать 14.08.2013. Формат 60×90/16.
Гарнитура «ПТ Сериф Про». Усл. печ. л. 26,9.
Тираж 500 экз. Заказ №907.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119 571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84

Коммерческий отдел
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82-84

