

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 2

*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 2; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 408 с.

ISBN 978-5-7749-0787-8 (Кн. 2)  
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

Раздел IV. Инфраструктура. Сбалансированное развитие, комфортная среда для жизни . . . . .	7
Глава 14. Государственная жилищная политика . . . . .	9
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности . . . . .	45
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики. . . . .	80
Глава 17. Преодоление информационной разобщенности . . . . .	94
Раздел V. Эффективное государство . . . . .	121
Глава 18. Оптимизация присутствия государства. . . . .	123
Глава 19. Развитие общественных институтов . . . . .	146
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация. . . . .	187
Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок . . . . .	216
Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике . . . . .	275
Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика . . . . .	307
Раздел VI. Внешний контур развития . . . . .	331
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры. . . . .	333
Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве . . . . .	370
«Бюджетный маневр» (предложения по реструктуризации расходной части бюджета) . . . . .	385

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

Глава 14. Государственная жилищная политика.

*Косарева Н.Б. (руководитель авторского коллектива),*

*Пузанов А.С., Догадайло В.А., Горячев И.Е., Никольский М.Э.,*

*Сиваев С.Б., Семенюк А.Г.*

Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности.

*Блинкин М.Я., Борисов Ф.А., Костюченко И.В., Мясоедова Е.Г.,*

*Евсеев О.В., Арсенов Е.Е.*

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

*Саакян Ю.З., Удальцов Ю.А.*

Глава 17. Преодоление информационной разобщенности.

*Дергунова О.К., Шадаев М.И., Хохлов Ю.Е., Якушев М.В.*

## Глава 14.

### Государственная жилищная политика

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами может улучшить жилищные условия посредством инструментов рынка жилья. Жилищная политика на федеральном уровне непоследовательна, ее реализация на местах неэффективна, административная система приватизирует ренту от управления земельными ресурсами, строительства и управления жилищным фондом.
- Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.
- При продвижении к этой цели государству предстоит выбрать между ориентацией на рост обеспеченности населения квадратными метрами жилья путем наращивания объемов строительства или ориентацией на увеличение количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного развития территорий, создания комфортной среды жизнедеятельности.
- При выборе первого сценария очень высоки риски дисбалансов спроса и предложения жилья, потери устойчивой пространственной организации городов и иных поселений и возникновения в них территорий, неблагоприятных для жизни.
- Второй сценарий требует серьезной макроэкономической поддержки, создания новых институтов в жилищной сфере и значительного усиления полномочий и финансового

обеспечения местного самоуправления. Основные приоритеты данного сценария:

- эффективная градостроительная политика в целях создания комфортной среды жизнедеятельности, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики, учет социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений;
- расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, в том числе жилищной кооперации, найма жилья на рыночных условиях, некоммерческого и социального найма;
- повышение качества существующего жилищного фонда, модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой и неблагоустроенной жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.
- Для реализации предлагаемого второго сценария прежде всего необходимо:
  - повышение качества градостроительного планирования, подготовка и повышение квалификации градостроителей, проектировщиков;
  - развитие конкуренции и снижение издержек в строительной отрасли; кардинальное снижение избыточных административных барьеров; упрощение подключения объектов к коммунальной инфраструктуре;
  - повышение качества применяемых материалов, внедрение инновационных и энергоэффективных технологий в жилищном строительстве и жилищно-коммунальном

хозяйстве, стимулирование внедрения новых планировочных и архитектурно-проектных решений жилой застройки;

- повышение эффективности саморегулирования в строительстве, проектировании, инженерных изысканиях;
- создание условий для реализации проектов ГЧП по строительству и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры;
- развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
- создание законодательной базы для развития сектора арендного жилья, в том числе регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма, государственного (муниципального) и частного жилищного фонда по долгосрочному договору некоммерческого найма, а также сектора кооперативного жилья;
- оказание бюджетной и иной поддержки, в том числе льготное предоставление земельных участков, при некоммерческом жилищном строительстве для обеспечения жильем граждан, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке (индивидуальное жилищное строительство, строительство некоммерческими организациями, в том числе кооперативами или для целей предоставления в некоммерческий наем);
- стимулирование формирования муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления по договору социального найма малоимущим и иным гражданам, принятым на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений;
- повышение эффективности управления многоквартирными домами; создание механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции районов ветхой жилой застройки, благоустройства жилой застройки.

## 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Общие направления преобразований, определенные в 2005 г. при формировании приоритетов национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», правильные и сохраняют свою актуальность и сегодня. Однако не все намеченные преобразования были последовательно реализованы на практике, а отдельные концептуальные подходы были даже изменены, так и не получив практической апробации. Предложенные ранее механизмы до сих пор не задействованы в полной мере либо используются формально.

В результате, хотя в период до кризиса 2009 г. динамика отдельных целевых показателей национального проекта была положительной (особенно успешно развивалось ипотечное жилищное кредитование), устойчивой положительной динамики по основному показателю — «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств» — достичь не удалось. Эта доля остается весьма низкой — около 24%.

Экспертная оценка результатов государственной жилищной политики 2004–2010 гг.:

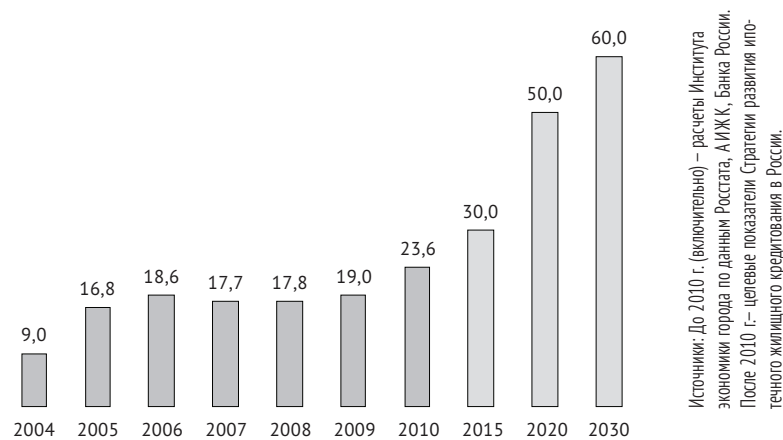
### 1. Положительные результаты:

- увеличение (по сравнению с 2004 г.) доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;
- значительное увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования, в том числе при участии Агентства по ипотечному жилищному кредитованию;
- сохранение стабильной ситуации в сфере обеспечения граждан жильем в период финансового кризиса 2008–2009 годов;
- улучшение ситуации в сфере обеспечения земельными участками в целях жилищного строительства в результате деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства;

- улучшение ситуации в сфере капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда в результате деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- проведение благоустройства территорий жилой застройки, в том числе при финансовой поддержке федерального бюджета;
- продвижение в части выполнения федеральных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан; реализация различных региональных программ по поддержке отдельных категорий граждан с учетом региональных приоритетов;
- повышение качества региональных программ стимулирования жилищного строительства и их координации с мероприятиями государственной жилищной политики на федеральном уровне и деятельностью государственных институтов развития.

### 2. Отрицательные результаты:

- лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами реально может воспользоваться рынком жилья для улучшения жилищных условий;
- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке;
- система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;
- рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- государство, оставаясь «оптовым заказчиком» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых



**Рис. 1.** Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %

зданий и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса на федеральном уровне между различными органами федеральной исполнительной власти, а также в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;

- сложившаяся система финансирования жилищного строительства в основном ориентирована на прямые инвестиции граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски; слабо развита система банковского кредитования жилищного строительства;
- коммунальный сектор, несмотря на все усилия по его реформированию, пока не стал сектором экономики, инвестиционно привлекательным для частного бизнеса; жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности; часть собственников не имеет доходов для содержания своих квартир и общего имущества в многоквартирных домах.

Основные причины такого положения дел:

- 1) **непоследовательность жилищной политики** на федеральном уровне, низкая эффективность ее практической реализации на местах;
- 2) **противодействие административной системы**, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, в области управления жилищным фондом;
- 3) **пассивность сообщества застройщиков**, которые уже получили доступ на рынок строительства и сформировали устойчивые каналы связи с административной системой;
- 4) **противодействие реформам в сфере управления жилищным фондом** со стороны организаций коммунального комплекса и энергетики в связи с конфликтом интересов управляющих компаний и таких ресурсоснабжающих организаций;
- 5) **«политизированность» отдельных вопросов** (управление жилищным фондом, приватизация жилья, тарифное регулирование в коммунальном комплексе и др.).

## 2. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ ДОСТИЖЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЦЕЛИ И РИСКИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.

Как показывает анализ социальных ожиданий, сегодня большинство россиян, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке, пока не видят никакой возможности улучшить жилищные условия, хотя бы в перспективе.

Такая цель не подразумевает, как это бывало раньше, предоставление всем семьям отдельной квартиры к определенному году. Любые формы государственной поддержки всегда будут носить ограниченный характер. Данная цель предусматривает создание новых институциональных форм удовлетворения различных жилищных потребностей, как рыночных форм, так и поддерживаемых государством некоммерческих форм, а также создание других условий, обеспечивающих достижение такой цели. Расширение спектра таких возможностей должно сопрово-



ждаться постоянным повышением их доступности, что обеспечит формирование социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения.

Продвижение к этой стратегической цели может осуществляться различными путями. Основная «развилка» заключается в выборе между:

- повышением уровня обеспеченности населения жильем (кв. м на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства;
- увеличением количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

При выборе первого сценария достижения стратегической цели очень высоки риски дисбалансов в спросе и предложении жилья, риск потери устойчивой пространственной организации городов и возникновения в городах и поселениях территорий, неблагоприятных для жизни.

Реализация второго сценария требует серьезной макроэкономической поддержки (рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2–3%) и стоимости жилищных кредитов (до 3–4%), достижения положительных ставок по долгосрочным банковским вкладам населения), развития наряду с проживанием в собственном жилье новых институтов в жилищной сфере (таких, как жилищная кооперация, арендный жилищный фонд и др.), существенной дифференциации государственной жилищной политики (как по территориям, так и по группам населения) и значительного усиления полномочий местного самоуправления, финансового обеспечения их исполнения.

Необходимо отметить, что стратегический выбор направлений жилищной политики на федеральном уровне, уровне отдельных регионов, городов и иных поселений может быть различным в зависимости от насущности жилищной проблемы и общей социально-экономической стратегии развития (необ-

ходимость обеспечения «крыши над головой» или элементарного уровня благоустройства жилищ может потребовать срочного продвижения по первому сценарию, амбициозные общие стратегические социально-экономические цели — по второму сценарию).

Федеральная жилищная политика, основанная на продолжении движения по первому сценарию и ставящая своей целью просто увеличение жилищного строительства, имеет существенные риски, а также не соответствует уровню развития страны и стратегическим социально-экономическим целям. Для достижения предлагаемой стратегической цели необходимо продвигаться по второму сценарию, основанному не только на увеличении объемов жилищного строительства, но и на повышении качества среды жизнедеятельности в целом, замещении наиболее старого и неблагоустроенного жилищного фонда новым, современным, модернизации существующего жилищного фонда и инфраструктуры. Организация нового современного жилищного строительства, реконструкции и модернизации жилой застройки должна проводиться в рамках продуманных и эффективных градостроительных решений, учитывающих конкретную ситуацию в каждом населенном пункте.

### Сценарий 1

В рамках этого сценария основным подходом к достижению стратегической цели остается повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения жилищного строительства.

В предыдущий период (до кризиса 2009 г.) объемы жилищного строительства существенно отставали от спроса населения: ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год снизился с 3,04 кв. м в 1999 г. до 1,88 кв. м в 2010 г., то есть в 1,6 раза. В результате номинальные цены на жилье за IV квартал 2002 г., — III квартал 2008 г. выросли в 2,3 раза, тогда как номинальные доходы населения за этот период выросли в 1,9 раз.

Такая динамика стимулировала постановку в качестве цели государственной жилищной политики увеличение объемов жилищного строительства и доведение их к 2015 г. до 90 млн кв. м. (индикатор ФЦП «Жилище» на 2011–2015 гг.), а к 2020 гг. — до 145 млн кв. м. (контрольные показатели Минрегиона России, не имеющие каких-либо технико-экономических и социо-

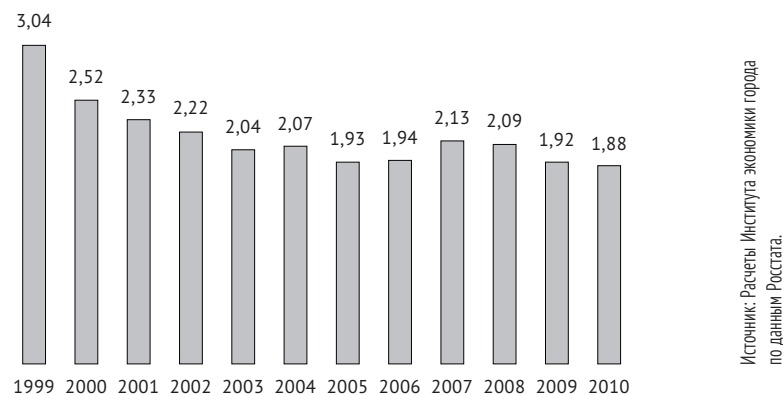


Рис. 2. Ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год, кв. м, цены 2010 г.

логических обоснований). Основным инструментом увеличения объемов жилищного строительства стало крупномасштабное комплексное освоение новых территорий. Таким образом, в настоящее время фактически реализуется первый сценарий.

При реализации такого сценария, ориентированного на наращивание квадратных метров и освоение новых незастроенных территорий без учета других факторов, в т. ч. прогнозных демографических тенденций, платежеспособного спроса населения на жилье, социально-экономических и пространственных перспектив развития городов, существует несколько рисков.

#### Риск ценового дисбаланса

Расчеты Института экономики города показывают, что запланированные объемы жилищного строительства (145 млн кв. м в 2020 г.) с учетом прогнозируемого спроса населения на жилье (на основе прогнозов доходов населения и развития ипотечного кредитования) могут привести к резкому падению цен на рынке жилья. Этот сценарий в чистом виде не может быть реализован: при существенном снижении цен инвестиции в жилищное строительство начали бы сокращаться, повысились бы риски и уменьшились объемы ипотечного кредитования, т. е. рынок

сам дал бы сигнал к сокращению объемов жилищного строительства и предотвращению резкого снижения цен на жилье.

В то же время, компромиссная, с точки зрения инвесторов, собственников и покупателей, динамика жилищного рынка (рост объемов жилищного строительства на фоне стабилизации реальных цен на жилье) показывает возможность реализации меньшего объема построенного жилья (около 110 млн кв. м в 2020 г. при сохранении основных макроэкономических параметров). При существенном снижении ставок по ипотечным кредитам (при условии снижения инфляции до 2–3%) может быть достигнуто увеличение спроса населения на вновь построенное жилье (в объеме 125 млн кв. м в 2020 г.).

В любом случае, планируемые объемы жилищного строительства в России весьма амбициозны, поскольку уже сегодня объемы ввода жилья (по количеству кв. м на человека и по числу жилых единиц на 1000 чел.) превосходят показатели многих развитых стран. Конечно, потребность в жилье в России является гораздо более насущной, чем в европейских странах. Однако в условиях рынка при наращивании объемов жилищного строительства (а также ипотечного кредитования) необходимо очень внимательно прогнозировать не столько потребность, сколько спрос на такое жилье (включая спрос на приобретение и на наем жилых помещений) в различных регионах и муниципалитетах, в том числе как спрос населения с учетом возможностей субсидирования такого спроса за счет бюджетов, так и государственный (муниципальный) спрос (далее — спрос).

#### Риск дисбаланса потребности в жилых единицах

Международная статистика давно перешла от показателей обеспеченности кв. м. общей площади жилья к показателям обеспеченности жилыми единицами и комнатами. Это соответствует современным жилищным стандартам.

По обеспеченности общей площадью жилья и количеству комнат на человека Россия существенно отстает от развитых стран. При этом количество жилых единиц в России сегодня вполне соответствует количеству домашних хозяйств, а также средним европейским показателям обеспеченности жилыми единицами (в среднем на одно домохозяйство приходится 1,11 жилой единицы). Демографический прогноз Росстата показывает лишь не-

значительное увеличение количества домашних хозяйств к 2020 г. (на 1,2–5,3% в зависимости от варианта прогноза).

Таким образом, задача значительного увеличения количества жилых единиц не стоит. Вопрос заключается в их качестве, в том числе в их размерах и числе комнат, а также месте их расположения.

#### **Риск потери устойчивой пространственной организации городов**

Сценарий 1 повторяет ошибки реализации жилищных программ в советский период, когда решение краткосрочных социальных жилищных проблем превалировало над долгосрочными целями обеспечения устойчивой пространственной организации городов и комфортной среды проживания. И если в тот период такой подход был оправдан катастрофической жилищной нуждой, то сегодня он выглядит недостаточно продуманным.

В условиях рынка жилья, свободного передвижения граждан и размещения бизнеса необходимо учитывать перспективы социально-экономического и демографического развития регионов, городских и сельских поселений, прогнозы спроса на жилье и факторы его территориальной дифференциации. Всеобщая ориентация на комплексное освоение новых территорий на периферии городов без учета указанных тенденций и факторов может привести к отрицательным результатам. Например, освоение новых территорий в городах, численность населения которых стагнирует (Новосибирск, Нижний Новгород, Уфа, Пермь, Воронеж, Кемерово) или снижается (Волгоград, Саратов, Ульяновск, Тула, Брянск) может привести к формированию заброшенных районов старой неблагоустроенной жилой застройки. В таких городах необходима приоритетная реконструкция уже застроенных территорий. С другой стороны, в растущих городах (Казань, Красноярск, Белгород, Курск, Тюмень, Екатеринбург, Улан-Удэ) необходимо разумно сочетать освоение новых земельных участков и реконструкцию застроенных.

#### **Сценарий 2**

Данный сценарий основан на достижении стратегической цели на основе сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества го-

родской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

Основные приоритеты данного сценария:

- 1) эффективная градостроительная политика: создание комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- 2) территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики: учет социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений;
- 3) расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- 4) стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, в том числе кооперативного жилья и арендного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья;
- 5) повышение качества существующего жилищного фонда: модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.

Этот сценарий исходит из того, что сегодня жилище перестает выполнять только базовую функцию обеспечения человеку «крыши над головой». Основной характеристикой жилища перестает быть количество квадратных метров общей площади. В число **новых жилищных стандартов** включаются:

- отдельное проживание каждого домохозяйства;
- обеспеченность всех членов домохозяйства как минимум отдельной комнатой;
- а при более высоких стандартах — еще и наличие общей комнаты, дополнительных санузлов.

Возрастают и дифференцируются требования к типу и качеству жилища (квартира, односемейный дом; количество комнат в жилой единице; обеспечение не только основными коммуналь-

ми услугами, но и средствами современной связи и т. д.) и к среде, которая его окружает.

Качество городской среды характеризуется уже не только обеспечением жилой застройки социально-бытовой и инженерной инфраструктурой, но и:

- многофункциональностью застройки;
- транспортной связанностью территорий;
- пространственной соразмерностью;
- обеспечением доступности мест приложения труда;
- высоким качеством коммунальных услуг и надежностью коммунальных систем;
- полноценной средой для трудового и внетрудового общения жителей;
- безопасной и комфортной средой для детей и подростков;
- доступной средой для лиц с ограниченными возможностями;
- городской эстетикой, которая обеспечивает визуальную привлекательность архитектурной среды.

Только в такой «дружественной» для жизни среде жилище приобретает сегодня ценность для человека.

В рамках этого сценария жилищное строительство, архитектурно-проектные решения и строительные технологии подчиняются градостроительному проектированию, которое должно определять пространственную структуру города, удобного и комфортного для жизни людей.

Предлагаемый стратегический подход может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в развитии и модернизации инфраструктуры, он позволит по-новому и более сбалансированно определять политику в отношении градорегулирования и застройки, включая:

- 1) объемы и типы жилищного строительства (малоэтажное или многоэтажное; комплексное освоение новых территорий или развитие ранее застроенных; новое жилищное строительство или модернизация жилищного фонда; строительство новой коммунальной инфраструктуры или модернизация старой и т. д.);
- 2) различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей (жилье в собственности, коммерческий, некоммерческий и социальный наем, кооперативное жилье);

- 3) ценовые ориентиры на рынке жилья (стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости активов населения, включая жилую недвижимость) и т. д.  
При реализации такого подхода необходимо:
- 4) развивать концепцию повышения качества городской среды на основе преобладающей концентрации ресурсов и усилий на развитие и упорядочение застройки в центральных и срединных зонах городов в сочетании с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на поддержание приемлемого состояния которых у городов зачастую уже не хватает средств;
- 5) обеспечить баланс между планируемыми объемами застройки и необходимыми для них инженерно-техническими ресурсами, в том числе рациональное распределение ресурсов по территории городов;
- 6) обеспечить в необходимом объеме и на высоком качественном уровне социальную инфраструктуру городов: услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, досуга и спорта.

Необходимо также разработать систему мер по снижению рисков, присущих сценарию 2:

- **макроэкономический риск:**  
повышение доступности как приобретения, так и найма жилья будет в значительной мере зависеть от роста реальных доходов населения, от уровня инфляции, который, в свою очередь, в существенной мере будет определять ставки по жилищным кредитам и по банковским вкладам населения;
- **институциональный риск:**  
необходимо формирование новых институтов в жилищной сфере, что потребует существенного времени и затрат;
- **риск «простых общих решений»:**  
предлагаемый сценарий основан на максимально возможной дифференциации государственной жилищной политики по типам муниципальных образований и типам потребителей жилья. Излишняя унификация не позволит избежать преобладающего сегодня подхода, основанного на «простых общих решениях»;
- **риск публичного управления:**

потребуется существенное расширение полномочий органов местного самоуправления по реализации градостроительной, земельной, инфраструктурной (в том числе тарифной) и жилищной политики на своих территориях;

- **риск конфликта интересов:**  
повышение роли органов местного самоуправления в регулировании землепользования и застройки одновременно требует реального снижения административных барьеров в строительстве;
- **риск недостаточного финансирования:**  
потребуется существенное повышение объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды, а также значительная бюджетная поддержка некоммерческих форм жилищного строительства и некоммерческих форм найма жилья, развития институтов государственно-частного партнерства для строительства и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры, модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов;
- **профессиональный риск:**  
нехватка профессиональных кадров в сфере градостроительства, которая может существенно снизить эффективность предлагаемого подхода;
- **риск снижения объемов жилищного строительства:**  
сложность реализации проектов по реконструкции уже застроенных территорий и необходимость соблюдения баланса интересов различных групп участников этого процесса может привести к снижению объемов жилищного строительства на таких территориях.

### Выводы

Необходимо в кратчайшие сроки уточнить цели, приоритеты и механизмы государственной жилищной политики. Такая политика в первую очередь должна быть направлена на стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях должны стать доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, и проводиться с учетом необхо-

димости сбалансированного функционально-пространственного развития территорий городов и иных поселений, повышения качества среды жизнедеятельности человека.

Успех государственной жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной макроэкономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2–3%) и стоимости жилищных кредитов (до 3–4%), а также положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения. Внедрение новых институтов в жилищной сфере потребует существенной бюджетной поддержки, а также повышения объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, ответственного за вопросы формирования комфортной среды жизнедеятельности в городах и иных поселениях.

### 3. ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ

#### Сбалансированное функционально-пространственное развитие городов и иных поселений

Данное направление является наиболее комплексным и позволит создать условия для решения многих задач по другим направлениям. В рамках данного направления необходимо реализовать целый комплекс мер, в том числе:

1. Повышение эффективности системы управления в сферах разработки и реализации градостроительной и жилищной политики на федеральном уровне, а также реализация комплекса мер по повышению эффективности градостроительной и жилищной политики в целях создания условий для массового строительства жилья эконом-класса и обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека, в том числе меры по стимулированию:
  - органов местного самоуправления по созданию условий для строительства жилья эконом-класса, проведению эффективной градостроительной политики и снижению административных барьеров при строительстве;
  - коммерческих и некоммерческих застройщиков по строительству жилья эконом-класса;



- организаций коммунального комплекса по обеспечению строительства жилья эконом-класса коммунальной инфраструктурой.
2. Повышение качества градостроительного планирования на местном уровне на базе стратегического социально-экономического планирования (а лучше — их синхронизация). В целях повышения качества муниципального градостроительного планирования необходимо:
    - гармонизировать законодательство (градостроительное, земельное, экологическое, об охране и использовании культурного наследия, иные виды законодательства, нормы которых определяют процессы градоустройства);
    - разработать технический регламент в области градостроительного проектирования;
    - стимулировать создание структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования;
    - использовать механизмы финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования;
    - стимулировать совместное территориальное планирование органами госвласти и местного самоуправления либо предоставить более широкие полномочия муниципалитетам в сфере организации, разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования;
    - создать разветвленную систему обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования.
  3. Муниципальное планирование развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе социально-экономического и градостроительного планирования (формирование потребности) в целях создания условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации коммунальной инфраструктуры с учетом сформированной в рамках такого муниципального планирования потребности.
  4. Создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров.
  5. Использование в жилищном строительстве новых современных технологий, в том числе индустриального домостроения, внедрение новых планировочных решений организации жилой застройки, разработка новых типов жилых зданий различных категорий комфортности и принципов их размещения на территориях различной ценности, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, обеспечивать эффективную эксплуатацию жилых зданий, но и создавать разнообразную, толерантную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями.
  6. Использование государственного (муниципального) заказа, а также различных форм государственно-частного партнерства на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения новых технологий, планировочных и архитектурно-проектных решений организации жилой застройки.
  7. Дальнейшее развитие саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий с учетом особенностей становления саморегулирования по направлениям деятельности.
  8. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний.
  9. Создание устойчивых механизмов модернизации и обновления существующего жилищного фонда, в том числе финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, развития застроенных территорий, включая районы ветхой жилой застройки.
  10. Существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, в том числе введение местного налога на недвижимость не только как фискального инструмента, но и инструмента регулирования землепользования и застройки в муниципалитетах.
  11. Совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга, оценки реализации программ жилищного строительства; повышение качества мониторинга и оценки эффективности и результативности градостроительной и жилищной политики. При формировании целевых индикаторов жилищного строительства и обеспеченности населения жильем основной приоритет должен отдаваться показателям ввода жилых единиц, обеспеченности домохо-

зьяств жилыми единицами, покомнатного расселения членов домохозяйств в жилых единицах. Объемы ввода общей площади жилья и показатели обеспеченности населения такой площадью должны играть дополнительную, информационную роль.

12. Создание постоянно пополняемой и обновляемой библиотеки лучших практик решения городских проблем и развития городов, в том числе на основе анализа международного опыта, а также перечня рекомендованных технологий для различных сегментов городского хозяйства.

### **Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан**

В настоящее время государственная жилищная политика отдаст приоритет развитию жилищного фонда в собственности проживающих граждан, а также малоэтажному жилищному строительству.

Международный опыт демонстрирует эффективное использование различных форм удовлетворения жилищных потребностей (проживание в собственном жилье, частном арендном жилье, кооперативном жилье, некоммерческом и социальном жилье). При этом многочисленные российские и зарубежные исследования показывают, что предпочтения населения в отношении таких форм использования жилых единиц и различных типов жилых единиц (квартира, индивидуальный дом, дом блокированной застройки) зависят от доходов семьи, стадии жизненного цикла семьи и места проживания (город, сельская местность, пригородные зоны).

Кроме того, международный опыт показывает, что преобладающим типом жилья в собственности проживающих является индивидуальный дом. Квартиры в многоквартирных домах в основном арендуются проживающими в них лицами, а квартиры в собственности проживающих в них в основном сосредоточены в малоэтажных многоквартирных домах. Бесплатная приватизация квартир в многоквартирных домах в нашей стране привела к достаточно сложной ситуации управления многоквартирными домами в условиях необходимости согласования интересов большого числа собственников помещений в одном доме, а также к появлению значительного числа собственников, не имею-

щих финансовых возможностей содержания жилой недвижимости, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.

Предлагается существенно расширить и дифференцировать меры по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан и строительства различных типов жилья в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей, с учетом социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений.

Наряду с дальнейшим совершенствованием общих условий для повышения доступности приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечных кредитов, приоритетом государственной жилищной политики должно стать развитие сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступно гражданам со средними доходами и доходами ниже средних. В рамках развития сектора жилья эконом-класса специальное внимание необходимо уделить жилищной кооперации, арендным формам использования такого жилья (включая наем на рыночных условиях, некоммерческий наем, социальный наем), а также созданию условий для малоэтажного и индивидуального жилищного строительства.

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

1. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития жилья экономического класса», устанавливающий процедуры строительства и продажи гражданам жилых помещений эконом-класса по фиксированным ценам, которые определяются на аукционах по предоставлению земельных участков для такого строительства.
2. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий», регулирующий различные формы жилищного строительства жилищными некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами и кооперативами малоэтажного жилья; оказывать

поддержку кооперативам, которые будут созданы органами государственной власти или местного самоуправления для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков.

3. Законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма (на срок более пяти лет), а также предусмотреть налоговые льготы наймодателям при предоставлении жилых помещений внаем по такому договору.
4. Законодательно обеспечить регулирование нового вида договора — договора долгосрочного некоммерческого найма жилого помещения. Предусмотреть возможность предоставления жилых помещений по такому договору органами власти и местного самоуправления, специальными некоммерческими организациями. Ввести регулирование особого вида деятельности НКО, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездоляционного) жилищного фонда в целях последующего предоставления внаем по указанному договору. Предусмотреть бесплатное предоставление таким НКО земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы.
5. Выравнивать налогообложение граждан — нанимателей и собственников жилых помещений (с учетом налогового вычета по налогу на доходы физических лиц).
6. Рекомендовать субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлять субсидии на наем жилья по долгосрочным договорам найма и некоммерческого найма жилых помещений нанимателям с низкими доходами (в первоочередном порядке — состоящим на учете на получение социального жилья), предусмотрев зависимость размера субсидии от дохода семьи и от количества детей.
7. Разработать сбалансированную систему стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленную на увеличение объемов предоставления жилых помещений по договорам социального найма с учетом установленного срока завершения бесплатной приватизации жилья в 2013 г. Ввести

Таблица 1. Структура жилищного фонда по видам использования, %

Страна	Аренда			Кооператив	Другое
	Социальная (некоммерческая)	Коммерческая	Проживание собственника		
Австрия	23	17	56	—	4
Великобритания	17	15	68	—	0
Нидерланды	32	10	58	—	0
Германия	5	49	46	—	0
Финляндия	16	15	66	0	3
Швеция	17	27	38	18	0
США	1,0	31,6	66,4	1,0	0
Россия	16 <sup>1</sup>	11,2 <sup>2</sup>	72,8 <sup>3</sup>	—	0

<sup>1</sup> Государственный и муниципальный жилищный фонд.

<sup>2</sup> Включая жилищный фонд в собственности юридических лиц — 3,2%.

<sup>3</sup> Оценка ИЭГ по данным Росстата, Housing Statistics in the European Union 2010, US Census Bureau, Statistics Canada.

законодательное регулирование случаев и условий передачи жилых помещений в муниципальную собственность гражданами-собственниками таких помещений с условием заключения договора социального или некоммерческого найма таких жилых помещений (в том числе при деприватизации жилых помещений). Рассмотреть целесообразность и возможные условия установления срочности договора социального найма жилых помещений, ограничений на предоставление в поднаем жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма<sup>1</sup>.

8. Внедрить механизмы кредитования юридических лиц для целей строительства или приобретения жилых зданий для пре-

<sup>1</sup> В соответствии с частью 2 статьи 60 Жилищного кодекса РФ договор социального найма жилого помещения заключается без установления срока его действия, а статья 76 допускает поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма.



доставления жилых помещений в таких зданиях внаем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан, в том числе кооперативов, и членов таких объединений.

9. Реализовать меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, ремонта и благоустройства индивидуальных жилых домов в сельской местности, в том числе с использованием систем кредитования и микрокредитования.

### Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры

Общая экспертная оценка сложившейся ситуации в коммунальной сфере может быть сведена к следующему:

- 1) качество коммунальных услуг, в лучшем случае, не повышается, чаще всего оно становится хуже, в том числе по причинам накопления «недоремонта» и повышения физического износа коммунальной инфраструктуры, увеличения аварийности на сетях и отказов оборудования; высок уровень недовольства населения коммунальным обслуживанием<sup>1</sup>;
- 2) рост тарифов на коммунальные услуги не связан с повышением качества таких услуг, но в первую очередь определяется ростом затрат на топливо; увеличивается потребность в капитальных вложениях для модернизации коммунальной инфраструктуры и повышения энергоэффективности, в том числе в бюджетных вложениях; растет просроченная, в том числе безнадежная, задолженность перед организациями коммунального комплекса;
- 3) государственная политика в коммунальной сфере непоследовательна и неэффективна, тарифная политика и волевые политические решения в этой сфере препятствуют введению эффективных механизмов развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, в том числе экспертами отрицательно оцениваются:

<sup>1</sup> Например, по данным ОЭСР, в 2010 г. уровень удовлетворенности населения России качеством питьевой воды (41,9%) являлся самым низким в Европе, ОЭСР в целом и даже среди стран БРИК. При этом данный уровень ниже в полтора раза, чем в «ближайших снизу» по оценке странах — Индии и Турции (62,7% и 64,1% соответственно). Society at a Glance 2011; OECD Social Indicators

- регулирование тарифов, в большей мере основанное на политических соображениях, а не на экономических факторах;
- централизация тарифной политики при сохранении ответственности органов местного самоуправления за организацию предоставления населению коммунальных услуг (перевод с муниципального на региональный уровень полномочий по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса и нормативов потребления коммунальных услуг, а также установление на федеральном уровне предельных индексов изменения тарифов на коммунальные услуги), что делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в коммунальный сектор;
- переход от комплексного законодательного регулирования деятельности в коммунальной сфере к отраслевому регулированию, что приводит, с одной стороны, к невозможности обеспечить комплексное развитие коммунальной инфраструктуры для нужд городов и иных поселений, с другой — формирует диспропорции при изменении тарифов в секторах коммунального комплекса;
- 4) органы власти всех уровней не формулируют требования к эффективности, надежности и качеству ресурсоснабжения и предоставления коммунальных услуг потребителям; организации коммунального комплекса (вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности) не несут юридической ответственности ни перед потребителем, ни перед органами местного самоуправления за достижение целевого качества коммунальных услуг по минимальной цене.

Сбалансированное развитие территорий поселений, создание комфортной среды жизнедеятельности требуют соответствующих изменений в подходах к развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. Экспертами выделены следующие основные предложения:

1. Пересмотреть отраслевой принцип формирования законодательства в коммунальном секторе и объединить в едином законодательном акте общие принципы регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения на уровне городов и иных поселений.

2. Сформировать систему целевых показателей качества, надежности, эффективности, экологичности и клиентоориентированности деятельности по предоставлению коммунальных услуг в Российской Федерации на основе анализа лучшей международной практики. Проводить ежегодный мониторинг и оценку таких показателей в России, в том числе в регионах, муниципалитетах и организациях коммунального комплекса. В рамках такого мониторинга обеспечить сопоставление уровней тарифов и платежей в потребительской корзине, в располагаемом доходе граждан Российской Федерации с аналогичными значениями стран ОЭСР, Восточной и Западной Европы. Привлечь к процедуре мониторинга российские НКО.
3. Обеспечить комплексность определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории городов и иных поселений в рамках муниципальных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, основанных на перспективных планах социально-экономического и градостроительного развития территорий.
4. Создать условия для реализации проектов ГЧП в коммунальной сфере как основного способа привлечения инвестиций в коммунальный сектор, в том числе:
  - использовать различные механизмы реализации проектов ГЧП (не только концессионные соглашения и договоры аренды); закрепить в законодательстве иные формы взаимодействия частных операторов/инвесторов и публичных органов власти, широко применяемые в международной практике;
  - перейти к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене». Рассмотреть возможность наряду с регулированием тарифов перейти к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг по результатам конкурсов на заключение договоров ГЧП при условии выполнения установленных обязательств, в том числе обосновать критерии ценовой доступности услуг для потребителей, которые могут рассматриваться в качестве финансовых ограничений;
  - восстановить полномочия по тарифному регулированию на муниципальном уровне в целях объединения таких полномочий с ответственностью за развитие коммунального комплекса, в том числе расширить полномочия органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов, в случае участия в реализации проектов ГЧП;
- при реализации проектов ГЧП обеспечить реальную конкуренцию среди коммунальных предприятий, исключая предоставление преференций исторически сложившимся монополистам. Внедрить механизм санкций за неисполнение установленных нормативным правовым регулированием или договором обязанностей и обязательств всех субъектов, осуществляющих взаимодействие в коммунальной сфере. Законодательно зафиксировать обязанности коммунальных предприятий, возникающие при передаче системы коммунальной инфраструктуры иному оператору, в целях бесперебойного и качественного обслуживания потребителей.
5. Расширить набор механизмов привлечения финансовых ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:
  - активизировать деятельность Внешэкономбанка как государственного института развития в целях финансирования проектов ГЧП;
  - ввести особый вид инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги и направленных на финансирование проектов в коммунальном секторе;
  - предоставить возможность российским пенсионным фондам инвестировать средства в проекты ГЧП для модернизации коммунальной инфраструктуры.
6. Реализовать принцип «тотальной энергоэффективности», когда инвестиции организаций коммунального комплекса в ресурсосбережение у потребителя рассматриваются как замещение инвестиций в увеличение мощностей коммунального предприятия.
7. Рассмотреть целесообразность упрощения порядка государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты коммунальной инфраструктуры или исключения требования о государственной регистрации прав на такие объекты. Оказать поддержку органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса и в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП.

8. Упорядочить вопросы передачи в муниципальную собственность и в управление коммунальным предприятиям вновь построенных инженерных сетей и сооружений, созданных частными инвесторами в рамках комплексного освоения территорий или строительства отдельных объектов. Упростить порядок передачи в управление коммунальным предприятиям бесхозных сетей.
9. Реализовать меры по поддержке инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию таких проектов, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов. Развивать механизмы межмуниципального сотрудничества с целью укрупнения объектов управления коммунальной инфраструктурой.

#### Совершенствование управления жилищным фондом

Экспертами выделены следующие основные проблемы в секторе управления жилищным фондом:

1. Низкая информированность и правовая безграмотность, пассивность собственников квартир в отношении управления многоквартирными домами. Практически не работает институт общего собрания собственников помещений как орган управления многоквартирным домом.
2. Отсутствие административной ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за ненадлежащее состояние таких домов, а непринятие необходимых решений такими собственниками заменяется механизмами принятия решений органами власти. Значительное число собственников квартир не в состоянии нести бремя содержания своего недвижимого имущества, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.
3. Недостатки законодательного регулирования вопросов создания и деятельности товариществ собственников жилья; слабость самой правовой конструкции товарищества собственников жилья в российском законодательстве.
4. Отсутствие обязательных требований, предъявляемых к управляющим организациям по обеспечению, как минимум, регламентного состояния объектов жилой недвижимости;

присутствие в законодательстве такой экзотической и неизвестной в мире формы управления как «непосредственное управление» собственниками жилых помещений технологически сложным и потенциально опасным общим имуществом в многоквартирных домах.

5. Незрелость конкуренции в секторе управления многоквартирными домами; значительное административное влияние и аффилированность крупных управляющих организаций с чиновниками органов местного самоуправления.
6. Высокие риски управляющих организаций, связанные с недостатками регулирования правоотношений между ними и ресурсоснабжающими организациями (нет штрафов за низкое качество ресурсов, вводится порядок расчетов за коммунальные услуги, приводящий к отсутствию мотивации управляющих компаний к энергосбережению), а также с отсутствием эффективных законодательных мер, обеспечивающих полноту сбора платежей за жилищные и коммунальные услуги.
7. Отсутствие реальных механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, в том числе с целью повышения его энергоэффективности.
8. Неупорядоченный статус районов индивидуальной жилой застройки, в которых проблемы в сфере управления коммунальным хозяйством сходны с проблемами в многоквартирных домах.

Основной задачей в сфере управления жилищным фондом является усиление реальной ответственности собственников помещений за состояние многоквартирных домов одновременно с оказанием им поддержки в решении проблем содержания жилой недвижимости. Необходимо противодействовать возрождению и усилению административных механизмов в управлении многоквартирными домами (за исключением случаев, когда вмешательство публичной власти в управление многоквартирными домами обусловлено отсутствием необходимых решений собственников помещений в многоквартирном доме, а непринятие таких решений влияет на безопасность жилых зданий).

Для реализации такого подхода предлагается:

1. Изменение организационно-правового статуса товариществ собственников жилья, упразднение института добровольного

членства в ТСЖ и введение нового института — объединений собственников помещений в многоквартирных домах. Предоставление таким объединениям собственников помещений в многоквартирных домах права выбора формы функционирования такого объединения с образованием или без образования юридического лица. Реализация мер по стимулированию формирования объединений собственников помещений в многоквартирных домах как квалифицированных заказчиков услуг и работ на рынке.

2. Ограничение числа голосов любого собственника в многоквартирном доме, а также снижение требований к кворуму при принятии отдельных решений общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, общим собранием членов товарищества собственников жилья (органами управления объединения собственников помещений), особенно в случае проведения повторных собраний из-за отсутствия кворума на предыдущих собраниях.
3. Установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома; рассмотрение целесообразности и возможные условия введения обязательного страхования сохранности общего имущества в многоквартирном доме.
4. Определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации по обеспечению комфортных условий проживания, делегирования собственниками помещений ответственности за техническое состояние многоквартирного дома управляющей организации.
5. Создание реального рынка услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, развитие добровольного (не обязательного) саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами.
6. Решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей; оценка необходимого повышения величины пеней за просрочку жилищно-коммунальных платежей.
7. Осуществление государственного и муниципального контроля за состоянием многоквартирных домов в соответ-

ствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности (без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов). Законодательное разделение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по контролю за состоянием многоквартирных домов.

8. Завершение формирования и государственного кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами как элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Регулирование на местном уровне вопросов использования таких земельных участков, включая возможность прохода/проезда иных лиц, благоустройства придомовых территорий, в том числе финансирования работ по благоустройству.
9. Создание устойчивых механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов с целью повышения комфортности проживания и энергоэффективности, а также внедрение эффективных мер государственной поддержки собственников жилья в финансировании таких мероприятий.

Относительно финансовых механизмов капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов эксперты высказали четыре основных предложения:

1. Ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт многоквартирных домов, которые будут перечисляться в специально созданные региональные фонды капитальных ремонтов. Финансирование капитальных ремонтов многоквартирных домов будет осуществляться из этих фондов. Решение о проведении капитального ремонта принимается собственниками помещений в многоквартирном доме в соответствии с ежегодными графиками капитального ремонта.
2. Ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт многоквартирного дома, которые будут оставаться личными средствами собственников помещений, но будут накапливаться и передаваться в доверительное управление выбранному органами региональной власти доверительному управляющему. Решение о проведении капи-



тальных ремонтов могут приниматься как собственниками помещений в многоквартирных домах, так и контролирующими госорганами.

3. Создать механизмы доступного кредитования объединений собственников жилья для проведения капремонта и модернизации многоквартирных домов. Государству для привлечения в этот сектор кредитных средств банков следует создать государственный финансовый институт развития (возможно, путем реорганизации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), который будет формировать требования к заемщикам и кредитуемым проектам и предоставлять банкам гарантии по кредитованию проектов, удовлетворяющих разработанным требованиям. Целесообразно также предоставление бюджетных субсидий объединениям собственников жилья на оплату первоначального взноса при получении кредита, на погашение процентных ставок по кредитам, а также предоставление собственникам с низкими доходами субсидий на погашение кредита. Механизм бюджетных субсидий должен стимулировать получение кредита на модернизацию многоквартирного дома, которая обеспечивает существенное повышение его энергоэффективности.
4. Использовать для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов механизм выпуска специальных ценных бумаг. Для этого провести оценку величины восстановительной стоимости по каждому многоквартирному дому; разработать и утвердить дифференцированные нормативы амортизационных отчислений; ввести правило целевого использования этих отчислений на приобретение ценных бумаг, эмитируемых специальным фондом (возможно, «наследником» Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) и обеспеченных средствами федерального бюджета. Такие ценные бумаги, являющиеся имуществом объединений собственников помещений, могут использоваться как инструмент для оплаты ремонтов или как залог при получении кредитов.

Большая часть экспертного сообщества поддерживает необходимость реализации третьей модели из предложенных, хотя при этом была особо отмечена необходимость решения проблемы

«бедных собственников», доходы которых не позволяют оплачивать кредиты, привлеченные для проведения капитального ремонта или модернизации многоквартирного дома.

Эксперты считают необходимым прекратить практику «латания дыр» в нормах Жилищного кодекса Российской Федерации. Необходимо комплексное и непротиворечивое регулирование правоотношений в жилищной сфере, обеспечивающее защиту законных интересов прав собственников, а также ограниченное, ответственное, но не патерналистское, участие органов публичной власти в управлении жилой недвижимостью, которая в настоящее время лишь в малой доле является собственностью публичной власти. Вместе с тем, представляется целесообразным регулирование целого ряда вопросов, связанных с управлением жилой недвижимостью, не федеральным, а региональным законодательством.

#### **Ипотечное жилищное кредитование**

В июле 2010 г. Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию развития ипотечного жилищного кредитования до 2030 г., которая определила основные цели, стратегические направления и задачи развития. Эксперты поддерживают такие стратегические ориентиры и предусмотренные задачи развития ипотечного жилищного кредитования.

Вместе с тем, эксперты выдвинули два диаметрально противоположных стратегических сценария развития ипотечного кредитования.

#### **Сценарий 1. Максимальная доступность ипотечных кредитов.**

Цель — существенное повышение платежеспособного спроса населения на жилье и решение жилищных проблем как можно большего числа семей за счет ипотечного кредитования. Риски: значительный объем господдержки (возможно, для отдельных категорий населения); в случае кризиса в экономике и/или на рынке жилья может возникнуть потребность в существенном росте господдержки заемщиков и банков; несбалансированный рост спроса на жилье по сравнению с предложением может привести к надуванию «пузыря» на жилищном рынке.

**Сценарий 2. Жесткий контроль рисков ипотечного кредитования, введение существенных ограничений на принимаемые риски (законодательных или через регулирование контролируемых Банком России нормативов).**

Цель — формирование рынка, максимально устойчивого к будущим кризисам, сокращение господдержки в будущем. Риски: недостаточная поддержка спроса населения на рынке жилья, ограниченная поддержка решения жилищных проблем населения; при отсутствии стимулирования ипотечного кредитования со стороны государства ипотека в ближайшее время не сможет стать действенным инструментом решения жилищных проблем граждан.

В основном эксперты высказались за необходимость поиска определенного баланса между двумя указанными крайними сценариями. В этом случае целью должно стать развитие рынка в интересах и заемщиков, и инвесторов, и кредиторов, а также обеспечение устойчивости системы ипотечного кредитования и всей финансовой системы в целом. Необходимо формирование условий, позволяющих обеспечить рыночное финансирование ипотеки и удовлетворение потребностей граждан, которые могут обслуживать ипотечный кредит, при минимизации господдержки и ее концентрации в целях страхования принимаемых системой ипотечного кредитования катастрофических рисков и решения жилищных проблем отдельных категорий населения.

В зависимости от выбранного сценария развития целесообразно будет применять различные механизмы законодательного регулирования рынка ипотеки и экономического стимулирования субъектов рынка. При этом на одном полюсе будут находиться максимально жесткие законодательные требования к принимаемым участниками рынка рискам (сценарий 2), с другой — либерализация данных требований (сценарий 1). Выбранным сценарием развития будет определяться степень финансового участия государства в развитии рынка и покрытии возникающих рисков.

В любом случае, принимая во внимание уроки ипотечного кризиса в странах с высокоразвитым ипотечным рынком, госу-

дарству следует сосредоточиться на формировании и закреплении стандартов (в широком смысле этого слова) рынка российской ипотеки, позволяющих:

- обеспечить привлечение долгосрочного капитала, в том числе иностранного, на рынок ипотеки с соответствующим уровнем надежности, прозрачности и доходности инвестиций;
- максимально раскрывать риски заемщикам, предложить им кредитные продукты, сочетающие доступность получения ипотечного кредита с доступностью его дальнейшего обслуживания. Предусмотреть минимизацию потерь в случае невозможности обслуживания ипотечного кредита по графику. Следует предусмотреть меры по практической действенности механизмов реструктуризации ипотечных кредитов и минимизации потерь в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение, обеспечению возможности переехать в другое жилье при выселении;
- создать устойчивую систему ипотечного кредитования, принимающую адекватные риски и имеющую механизмы хеджирования данных рисков для заемщиков, инвесторов и кредиторов (хеджирование валютных и процентных рисков, страхование рисков вследствие падения цен на недвижимость, снижения доходов заемщика и/или роста его расходов).

Методы практического внедрения данных стандартов со стороны государства могут быть различными в зависимости от выбранного сценария развития: от установления законодательных ограничений до добровольного присоединения участников рынка к стандартам Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Возможно также использование инструментов экономического стимулирования (например, путем дифференциации Банком России требований к капиталу кредиторов в зависимости от принимаемых рисков по различным группам ипотечных кредитов). Такие стандарты, например, могут устанавливать ограничения на размер принимаемого риска путем установления максимального соотношения размера кредита к стоимости залога (коэффициент кредит/залог), максимального соотношения расходов заемщика на обслуживание кредита к его дохо-

## Раздел IV. Инфраструктура

дам. При любом подходе стандартизация ипотечных кредитов, по крайней мере, сделает рынок ипотечного жилищного кредитования более прозрачным для инвесторов.

Кроме того, экспертами была отмечена необходимость:

- реализации комплекса мер по развитию страхования в сфере ипотечного жилищного кредитования;
- создания условий, в том числе законодательных, для внедрения системы специальных накопительных жилищных вкладов в банках (в том числе увеличение размера государственных страховых гарантий по таким вкладам, установление срока без отзывности таких вкладов)

## Глава 15.

### Преодоление территориальной разобщенности

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Транспортная система недоинвестирована. Инвестиции в ее развитие составляют 2–2,2% ВВП (в странах с развитой инфраструктурой – порядка 3% ВВП, в Китае – более 6% ВВП). Консервируется архаичная неэффективная конфигурация транспортной инфраструктуры.
- Ключевая развилка транспортной политики: принимается ли стратегическое решение о росте инвестиций до 4–4,5% ВВП к 2020 г.
- Железнодорожный транспорт был и останется на обозримую перспективу системообразующим фактором, определяющим степень территориального единства страны. При отсутствии системных решений и сохранении существующих объемов и пропорций финансирования провозные возможности железнодорожного транспорта могут уже в ближайшей перспективе стать критическим препятствием для стабильного функционирования реального сектора экономики и крупнейших агломераций.
- Целесообразен пересмотр конфигурации дорожной сети, обеспечивающий формирование в долгосрочной перспективе стандартной для мировой практики полицентрической сетевой структуры и, соответственно, снятие с московского транспортного узла значительной доли объемов грузовых перевозок и логистических функций, обеспечивающих регионы Европейской части России и Урала. Минимально необходимым шагом к этому



должен стать пересмотр функций ЦКАД: планируемая дорога может и должна обеспечивать межселенные сообщения в Московской области, но не должна стать линией концентрации логистических мощностей.

- Необходимы пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, меры по снижению стоимости строительства и ремонта автомобильных дорог, сокращения коррупционной составляющей, превращение дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей. Для этого, в частности, необходимы меры экспертного и гражданского контроля, в т. ч. в части технических решений, цены и качества дорожных работ.
- В долгосрочной перспективе необходим переход на схему Pay-as-You-Go Tax («Сколько едешь, столько платишь») с постепенной ликвидацией искусственного субсидирования автомобилистов за счет бюджета. Вводится универсальный налог за километр пробега, дифференцированный в зависимости от категории и местонахождения дороги. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека (ГЛОНАСС-трека) автомобиля. Повышение нагрузки на автовладельцев должно быть поэтапным.
- Необходимо ускоренное развитие дорожных сетей и сетей массового общественного (преимущественно рельсового) транспорта на периферии городов, увеличение агломерационного радиуса с нынешних 10–15 до 50–60 км.

## 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Транспортная система РФ показала высокую устойчивость и адаптивность к радикальным изменениям транспортного поведения населения и бизнеса в 1990–2000-х гг. В краткосрочной перспективе в сфере транспорта и дорожного хозяйства нет оснований ожидать значимых рисков для функционирования экономики и социальной сферы. В среднесрочной перспективе та-

кие риски могут иметь место, прежде всего в части дорожной сети и транспортных систем крупнейших агломераций.

Платежеспособный спрос на транспортные услуги удовлетворяется практически полностью. Дефицит предложения транспортных услуг приходится на сегменты искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и/или латентного дотирования потребителей.

Характерные примеры такого рода — железнодорожные перевозки угля и железной руды на экспорт в Китай, а также перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении общественным транспортом.

На ряде территорий (как правило, рудиментах искусственной (социалистической) системы расселения и размещения производственных мощностей) происходит объективно обусловленный процесс сжатия пространства, обслуживаемого массовыми видами транспорта: железнодорожным, авиационным, речным, автобусным.

Повсеместно в стране идут динамичные процессы развития частного автомобильного транспорта и автомобилизации населения, которые обеспечили транспортную самодостаточность значительной части домохозяйств и малого бизнеса и компенсировали тем самым снижение объема услуг массовых видов транспорта. Двигателем этих процессов стало латентное дотирование владельцев транспортных средств посредством снятия с них бремени расходов на содержание и развитие сети автомобильных дорог, а также на приспособление городов к реалиям автомобилизации.

В интересах Экспертной группы силами Центра лонгитюдных обследований НИУ ВШЭ было впервые проведено социологическое обследование по принятому в США и Западной Европе формату «T&T» («transport & transportation», «транспорт и передвижения»). Обследование носило пилотный характер и было проведено по общероссийской выборке из 11 000 домохозяйств в 157 населенных пунктах. Было, в частности, выявлено следующее межмодальное распределение ежедневных поездок во внутриселенном сообщении.

Результаты обследования указывают на принципиальные изменения в транспортном поведении населения России; в малых городах и прочих населенных пунктах имеет место четкая тенденция к замещению массового общественного транспорта

Таблица 1. Распределение ежедневных поездок во внутриселенном сообщении

Виды перемещений	Типы населенных пунктов				
	Москва	Города – центры прочих субъектов РФ	Прочие города	Поселки городского типа	Сельские населен- ные пункты
Массовые виды обществен- ного транспорта (Транзит)	71,5%	45,8%	35,3%	22,4%	14,5%
Личные автомобили	17,7%	28,3%	38,4%	46,8%	45,6%
Маршрутные такси (Paratranzit)	6,8%	18,8%	14,4%	17,0%	8,2%
Прочие виды перемещений	4,0%	7,1%	11,9%	13,9%	31,8%

поездками на личных автомобилях при ежедневных поездках. В то же время, несмотря на ускоренную автомобилизацию крупных и крупнейших городов, здесь общественный транспорт продолжает доминировать в обслуживании ежедневных поездок.

Транспортная система в целом и ряд ее ключевых сегментов (инфраструктура железнодорожного транспорта и автомобильные дороги) хронически недоинвестирована и не обладает резервами «долговременной устойчивости». В 1990–2000 гг. продолжалось «проедание» резервов, сформированных в основном в периоды 1890–1900 и 1950–1980 гг.

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

На российских железных дорогах сохраняется архаичная тарифная система, поощряющая транспортировку низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км; ценовое регулирование в этой сфере фактически стимулирует крупных грузоотправителей к ориентации на перевозку сырья и продукции первых переделов. Имеет место хроническое нарушение условий справедливой тарифной конкуренции железнодорожного и автомобильного транспорта; это обстоятельство приводит к переключению в сегмент автомобильных перевозок значи-

тельной части грузовой базы, которая в мировой и традиционной отечественной практике считалась по преимуществу железнодорожной.

Консервируется архаическая и крайне неэффективная центростремительная конфигурация транспортной инфраструктуры, а также направлений грузового и пассажирского трафика.

На московский транспортный узел замкнута вся федеральная сеть автомобильных дорог, а также основная часть грузовых логистик всех регионов страны вплоть до Урала. В Москву (из Москвы, через Москву) выполняется более 80% суммарного объема перевозок воздушным транспортом по регулярным маршрутам.

Установка на использование транзитного потенциала российской экономики все больше отрывается от транспортных релей. Сегодня (и в обозримой перспективе) российская экономика является не продуцентом, а потребителем транзитных услуг третьих стран.

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

Среднедушевая транспортная подвижность населения России остается крайне низкой — порядка 6,3 тыс. пасс.-км в год.

Подвижность населения России в 4 с лишним раза меньше, чем в развитых странах с обширной территорией (США, Канаде, Австралии), и примерно в 3 раза меньше, чем в странах Западной Европы. Население России распадается по фактору мобильности на полярные кластеры: высокомобильный (подвижность 15% населения приближается к американским стандартам) и маломобильный. Подвижность основной части населения находится на уровне эпохи гужевого транспорта. К числу регулярных пользователей авиалиний относится не более 2–3% населения.

Нарастает дефицит транспортно-доступной территории и, соответственно, дефицит земельных участков для строительства доступного жилья, в том числе — малоэтажного жилья в пригородах.

Практика плотной многоэтажной застройки в пригородных зонах тяготения Москвы, Петербурга и других российских городов-миллионников не имеет современных зарубежных аналогов.

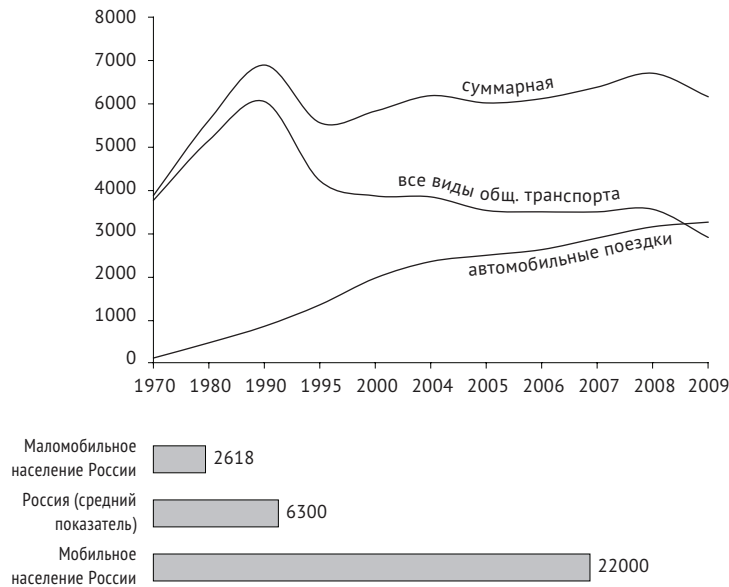


Рис. 1. Подвижность населения России, пасс.-км на душу населения

Она отражает крайне неэффективную модель землепользования и является «недружественной к потребителю»; единственный рациональный мотив к ее применению — острый дефицит дорожной сети.

Низкая транспортная подвижность и близкая к нулю резидентная мобильность населения становятся одним из основных препятствий к снижению напряженности на региональных рынках труда.

В ряде сегментов транспортной системы имеет место исключительно высокий (по мировым меркам) уровень транспортных рисков. Доминирующей причиной являются факторы институционального плана, предопределяющие неработоспособность контрольно-надзорной системы и субстандартное поведение владельцев и эксплуатантов транспортных средств. Ссылки на факторы материально-технического плана в данном аспекте несостоятельны.

### Ключевая развилка и возможные сценарии транспортной политики

Реализация инновационного сценария, предусмотренного в «Стратегии-2020», была основана на гипотезе «опережающего роста инвестиций в развитие транспортного комплекса, которые повысятся с 2% ВВП в 2006 г. до 4–4,5% ВВП в 2020 г.». В рамках такого сценария «Стратегия-2020» предусматривала ряд весьма привлекательных целей и высоких целевых показателей.

Согласно фактическим данным за 2009–2010 гг., а также официальным прогнозам на 2011–2013 гг. инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся (и будут находиться) в пределах 2–2,2% ВВП, в том числе из федерального бюджета — 0,8–0,9% ВВП. Примерно тем же пропорциям соответствует недавно заявленный официальный прогноз бюджетных инвестиций в дорожное хозяйство в размере 8,4 трлн руб. на период 2011–2020 гг.

Аналитические материалы Экспертной группы № 2 («Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры развития российской экономики», см. раздел II) дают основания полагать, что объем бюджетных инвестиций в развитие транспортного комплекса составит к 2020 г. не более 1,2–1,5% ВВП. В этих условиях собственные прогнозы Экспертной группы № 19 показывают, что суммарный объем инвестиций в данный сегмент экономики сохранится на достигнутом уровне, то есть не превысит 2,2–2,5% ВВП.

С учетом сложившихся к настоящему времени транспортных реалий и обозначенных инвестиционных ограничений, значительная часть целевых установок «Стратегии-2020» становится недостижимой.

Таким образом, ключевая развилка транспортной политики сводится к выбору из двух вариантов:

- 1) Подтверждаются цели и целевые показатели, установленные в инновационном сценарии «Стратегии-2020» (с внесением ряда уточняющих корректировок). Принимается стратегическое решение об увеличении инвестиций в транспортный комплекс до 4–4,5% ВВП к 2020 г. Подобный сдвиг не может быть обеспечен за счет постатейного перераспределения бюджетных ассигнований; он предполагает весьма тя-

желые для населения и бизнеса «непопулярные меры», связанные, в частности, со значительным ростом цены владения транспортными средствами и транспортных тарифов.

- 2) Принимается инерционная гипотеза, предполагающая ежегодный объем инвестиций в транспортный комплекс в пределах 2,0–2,5% ВВП. В рамках этих ограничений формулируются цели и устанавливаются целевые показатели, отличающиеся от сформулированных в «Стратегии-2020» масштабами инвестиций и принципиальными стратегическими установками. Реальными стратегическими целями в рамках инерционной гипотезы являются: купирование основных угроз деградации транспортной инфраструктуры, а также органичное развитие сегментов транспортной системы, обеспеченных стабильным платежеспособным спросом.

Рассматривается возможность реализации трех сценариев развития отрасли: инерционного (*status quo*), сценария мягких ограничений (умеренного) и модернизационного. Оптимальной представляется реализация Правительством Российской Федерации именно третьего, «модернизационного» сценария.

- Сценарий *status quo* (№ 1) — сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования.
- Сценарий мягких ограничений (№ 2) — основан на гипотетическом увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций.
- Жесткий модернизационный сценарий (№ 3) предусматривает значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей.

Для различных подотраслей транспортного хозяйства оптимальной представляется реализация различных сценариев. Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Железнодорожный транспорт может развиваться и при реализации инерционного сценария с включением в него ряда модернизационных инициатив.

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей круп-

ных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин. Во всех вариантах фискальная компонента в цене владения автомобилем должна вырасти в среднем на 20 тыс. руб. в год: в том числе в мегаполисах — на 45–50 тыс. руб., в средних и малых городах — на 11–13 тыс. руб.

## 2. МЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО/ПОДОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### Автомобильные дороги (цена вопроса до 3% ВВП)

В сфере автомобильных дорог концентрируются сегодня наиболее капиталоемкие и социально-конфликтные вопросы федеральной транспортной политики, решение которых может стоить 3% ВВП в год.

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд руб. Еще порядка 0,5 трлн руб. (из расчета хотя бы 1%-ного прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, 1,35 трлн руб. (или 3,2–3,3% от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 г. заявлен в сумме 8400 млрд руб., то есть порядка 1,2–1,3% ВВП в год.

В этих условиях на первый план выходят проблемы платежных обязательств пользователей, эффективности использования инвестиций и, в первую очередь, преодоления общераспространенных заблуждений и установок социально-политического и социально-психологического плана.

Бездорожье, скверное качество дорог, систематические заторы в крупных городах стали общим местом во всех общественных дискуссиях. Спрос на пользование дорожной сетью увеличивается ежегодно на 6–7%; этот процесс происходит на фоне многолетнего накопленного дефицита и крайне низких темпов прироста предложения данного общественного блага.

При этом владельцы транспортных средств всех типов и назначений уверены, что за свое пользование дорогами они рассчитались



сполна (купив «дорогой» бензин и уплатив «непосильный» транспортный налог). Соответственно, бездорожье, скверные дороги и систематические заторы воспринимаются как прямое упущение со стороны властной элиты. Одновременно растет всеобщая убежденность, что дорожное строительство — это самый коррупционный сегмент экономики, цены дорожных работ многократно завышены, а в целом дорожное хозяйство — это черная дыра экономики, нечувствительная к росту инвестиций.

До сведения автовладельцев (и широкой общественности в целом) не доводится тот факт, что акцизами на бензин и транспортным налогом покрывается порядка 50% бюджетных расходов на дорожное хозяйство. Соответственно, сообщество автомобилистов является по факту вторым после пенсионеров крупнейшим реципиентом бюджетной поддержки.

Эта ситуация не имеет аналогов в зарубежной практике. За счет *road money* (налогов и сборов, включенных в совокупную цену владения автомобилем, в том числе целевых налогов в цене моторных топлив) покрывается основная часть расходов на дорожное строительство, а в ряде случаев — еще и значительная часть инвестиций в городские (агломерационные) системы скоростного общественного транспорта.

Вместо этих объективных констатаций в публичное пространство вводятся иллюзорные соображения (основанные на сугубо локальных зарубежных практиках и несоответствующие российским инвестиционным реалиям) по поводу возможности решения дорожных проблем страны за счет частных/иностранных инвестиций в платные дороги, использования механизмов государственно-частного партнерства, контрактов жизненного цикла и т. п.

В связи с изложенным предметом рассмотрения для автомобильных дорог должен стать жесткий модернизационный сценарий (№ 3), предусматривающий значительное увеличение инвестиций в дорожное строительство на основе классического для мировой практики последнего полувека принципа «*Highway Users Pay Their Way*» (за дорогу платит пользователь).

#### Предлагаемые меры для реализации предпочтительного сценария:

1. «Меры доверия» — система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.

- а) Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве в соответствии с практикой стран-членов ОЭСР (американской, британской, немецкой...). Возможна, к примеру, непосредственная ориентация на корпус документов США: “Highway Design Manual”, “Standard Specifications for Construction”, “National Highway Construction Cost Index” и т. п.;
- б) В частности, должна быть сформирована регулярно пополняемая база данных по ценам на дорожное строительство, позволяющая определять средние значения и доверительные интервалы расценок на отдельные виды работ, исчисленные по выборке сопоставимых объектов (по типу “Internet-based Preliminary Highway Construction Cost Estimating Database”). Ценовые результаты каждых очередных торгов на дорожно-мостовые объекты должны публиковаться в поэлементном сопоставлении с ценами на аналогичные виды объектов и работ по данным регионов РФ и зарубежных стран;
- в) Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения;
- г) Внедрение (в соответствии с лучшими зарубежными практиками) механизмов экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ. В частности, должно быть предусмотрено обязательное включение в состав конкурсных комиссий по проведению подрядных торгов в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог представителей общественных организаций пользователей (автовладельцев и профессиональных перевозчиков), а также профильных профессиональных объединений подрядчиков, проектировщиков, специалистов по сметному ценообразованию и стоимостному инжинирингу и т. п.

## 2. Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети.

Цель этой меры — преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвигание в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.

Рациональным шагом в этом направлении должен стать отказ от концентрации транзитных и перегрузочных функций московского транспортного узла на линии проекта ЦКАД и использование его в качестве важной транспортной артерии московского региона. Рациональной альтернативой должны стать решения, направленные на перенос указанных функций (дистрибутивной, перегрузочной) грузовой работы на территории за пределами Московской области.

## 3. Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».

Введение универсального налога за километр пробега, призванного заместить со временем виды фискальной нагрузки, связанной с использованием дорог и автомобилей. Данная схема, введенная в Нидерландах с 01.01.2011 г. и заявленная к использованию в ряде развитых стран мира, предполагает, что этот налог будет взиматься по дифференцированным ставкам, зависящим от категории и местонахождения дороги, а также ряда характеристик автомобиля и его владельца. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека автомобиля; наличие необходимого для этой цели бортового оборудования становится обязательным.

В обозначенных рамках будет снят вопрос о «платных» и «бесплатных» дорогах: дороги станут различаться только своими километровыми тарифами. Отпадет необходимость в каких-либо особых решениях для регулирования доступа в городские центры и экологически уязвимые зоны: достаточно будет дифференцировать километровый тариф по территории города/региона. Станет возможным введение сколько угодно дробной дифференциации тарифов, как по характеристикам автомобиля (назначению, мощности, осевой нагрузке, габаритам, экологическому ущербу, применению альтернатив-

ных топлив), так и по категориям владельцев транспортных средств.

По мере роста масштабов применения системы ГЛОНАСС и улучшения ее эксплуатационных показателей аналогичный переход был бы, безусловно, целесообразен в России. Вероятно, такой переход произойдет за пределами прогнозного рубежа 2020 года; тем не менее его необходимость должна быть заявлена, а технологическая и нормативно-правовая подготовка должна быть начата уже в ближайшие годы.

## 4. Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.

В публичный оборот на высоком политическом уровне вводится следующий круг идей:

- потенциал автомобильных дорог и городских улиц, сооруженных в советскую эпоху, был рассчитан на уровень автомобилизации населения в 60 автомобилей на 1000 жителей; сегодня автомобилизация городов и регионов страны в 4–6 раз больше; накопленный ранее потенциал дорожной сети полностью исчерпан;
- проблема качественного и доступного жилья однозначно связана с дефицитом транспортно-доступной территории, то есть, в конечном итоге, с дефицитом дорожной сети (не будет дорог — не будет доступного жилья);
- предотвращение деградации дорожной сети и ее развитие, адекватное реалиям массовой автомобилизации, требует наличия больших и стабильных (заданных на долгосрочную перспективу) финансовых источников. Потребные ассигнования никогда и ни при каких условиях не будут получены за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов. Ни одна отрасль не вправе претендовать на первоочередной доступ к доходам бюджета, формируемым за счет налогов общего покрытия. Идея увеличения финансирования дорожного хозяйства за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов не отвечает ни политическим приоритетам страны, ни мировому опыту;
- за счет частных, в том числе иностранных инвестиций в рамках концессий и государственно-частного партнерства могут быть реализованы лишь немногие отдельные проекты, не меняющие ситуацию в дорожном хозяйстве страны в целом;

- вклад бюджета в финансирование дорожного хозяйства, формируемый вне системы целевых дорожных налогов и сборов (то есть за счет налогов общего покрытия), должен быть ограничен в основном ассигнованиями на строительство политически мотивированных дорожно-мостовых объектов общегосударственного значения (саммит АТЭС, Олимпиада-2014, Чемпионат мира по футболу-2018 и т.п.);
  - российские автовладельцы ездят по дорогам ровно с тем комфортом, за который они заплатили; улучшение дорожных условий однозначным образом связано с необходимостью повышения платежных обязательств владельцев транспортных средств;
  - в России не будет достойной дорожной сети, пока за это благо в полной мере не заплатят пользователи. Плата пользователя за дороги осуществляется в форме целевых дорожных налогов и сборов, отражающих факт владения (пользования) автомобилем, а также его фактический пробег по сети дорог. По сути дела, речь идет о признании классического постулата «Highway Users Pay Their Way».
5. **Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог.**  
Совокупные платежные обязательства автовладельцев должны быть поэтапно повышены до уровня покрытия совокупных затрат бюджетной системы РФ на все виды дорожных работ за вычетом ассигнований на политически мотивированные дорожно-мостовые объекты общегосударственного значения. Это означает, в частности:
- повышение в 2012–2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7–8 руб. в расчете на 1 л. Перспективная налоговая конструкция должна предусматривать, что «целевые дорожные деньги» («road money») должны составлять порядка 30% от розничной цены бензина;
  - модификацию схемы начисления транспортного налога (и/или введение местных налогов), отражающих обязанности автовладельца платить за использование территории муниципальных образований для хранения и парковки автомобиля. При этом федеральным законодателем должен быть четко декларирован стандартный для современной практики развитых стран принцип: свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется

Таблица 2. Финансирование дорог: расходы, их источники и необходимые затраты, млрд руб.

1. Данные 2011 г.	
Федеральный дорожный фонд	352,6
Расходы субъектов РФ на дорожное хозяйство	333,25
Расходы на дорожное хозяйство страны	685,85
Акцизы на нефтепродукты	284,3
Транспортный налог	89,6
Всего пользовательских источников	373,9
Доля фактических затрат 2011 г., обеспеченных пользовательскими налогами, %	54,5%
2. Необходимые расходы	
Нормативные расходы на содержание и ремонт федеральных автомобильных дорог	195,0
Нормативные расходы на содержание и ремонт автомобильных дорог субъектов РФ	650,0
Всего на содержание и ремонт	845,0
Минимальные потребные расходы на новое дорожное строительство	500,0
Необходимые затраты на дорожное хозяйство страны	1345,0
Доля необходимых затрат, обеспеченных пользовательскими налогами по действующим ставкам, %	27,8
3. Ставки акциза на нефтепродукты	
Ставка акциза фактическая (усредненная), рублей на 1 литр	3,75
Ставка акциза, обеспечивающая выход на потребные затраты (по различным сценариям), руб. на 1 л	7,2–12,4

на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей крупных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин.

6. Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.

Имеется в виду реализация программы мер, частично компенсирующих повышение фискальной нагрузки в цене моторных топлив. В составе такой программы должны присутствовать меры, понуждающие нефтяные компании к повышению эффективности нефтепереработки, а также меры антимонопольного регулирования оптового рынка и рынка розничных продаж бензина и дизтоплива.

#### Позитивные последствия реализации активного модернизационного сценария (№ 3)

- предотвращение деградации дорожной сети посредством нормализации процессов содержания и ремонта автомобильных дорог, включая региональные и местные;
- выход на приемлемые темпы развития дорожной сети, адекватные темпам роста автомобилизации населения и развития сегмента грузовых автомобильных перевозок; в перспективе — на решение задачи преодоления территориальной разобщенности страны, включая создание российского аналога сети Interstate Highway System или National Trunk Highway System of China;
- прирост транспортно-доступной территории и, следовательно, увеличение ареала строительства доступного жилья (в том числе малоэтажного жилья в пригородах);
- повышение мобильности населения (сопровождается многочисленными косвенными эффектами в части уровня занятости, а также улучшения доступа к благам и услугам);
- снижение себестоимости грузовых перевозок, повышение вариативности и надежности грузовых логистик.

#### Инфляционные риски и дополнительные расходы бюджетной системы

Доля транспортных издержек в себестоимости товаров и услуг оценивается в 20–25%, из которых до  $\frac{1}{4}$  приходится на моторные топлива. Повышение цены бензина в рамках обозначенного подхода составит порядка 25%. Таким образом, «инфляционный вес» предлагаемой меры может составить до 1,2–1,5%. Этот не-

гативный эффект будет уравновешен снижением себестоимости перевозок, достигаемым за счет улучшения дорожных условий. Очевидно, однако, что указанный противовес проявится только в среднесрочной перспективе.

За счет средств бюджетов всех уровней содержится до 10% автопарка страны. Оценки дополнительных бюджетных ассигнований, связанных с повышением цен на моторные топлива, являются, как правило, сильнодействующим аргументом против предлагаемого сценария.

#### Политические издержки

В кратко- и среднесрочной перспективе «проигрывающими группами» станут автомобилизированные домохозяйства, а также профессиональные автомобильные перевозчики — грузовые и пассажирские.

Повышенную цену за бензин придется платить немедленно. При этом, как показывает практика, реальное повышение цен на моторные топлива всегда будет заметно выше, чем номинальный прирост фискальной нагрузки, включенной в эти цены.

В то же время преимущества, получаемые автовладельцами всех категорий за счет улучшения дорожных условий, станут реальностью только в среднесрочной перспективе.

- **Автомобилизированные домохозяйства.** Их интересы представляют сегодня многочисленные (недружественные друг другу) ассоциации и объединения автовладельцев. Все эти ассоциации и объединения являются достаточно мощными «генераторами политического шума». При этом их существование изначально ориентировано прежде всего на борьбу с повышением цен на бензин, а также налогов, связанных с владением и использованием автомобилями.
- **Профессиональные автомобильные перевозчики.** Их интересы представляет сегодня ряд предпринимательских объединений (например, Союз транспортников России), а также профсоюзы водителей-профессионалов. Первые из них, ориентированные на ТТП и «Деловую Россию», традиционно лояльны к любым решениям, принимаемым на правительственном уровне; однако на этапе обсуждения этих решений их реакция будет резко отрицательной. Что касается водительских



профсоюзов, то их реакция (в том числе публичная), наверняка будет весьма жесткой.

#### Железнодорожный транспорт (цена вопроса – до 1% ВВП)

Рациональный уровень инвестиций в инфраструктуру отрасли составляет порядка 1–1,5% ВВП. Заявленные в планах ОАО РЖД инвестиции до 2020 г. составляют 2240 млрд руб. (без мероприятий по развитию пассажирских сообщений), то есть 0,33% от ВВП в годовом исчислении, причем прогнозные цифры 2011–2013 гг. не позволяют ожидать выхода даже на этот рубеж.

Ожидаемый уровень инвестиций даст возможность реализовать ряд приоритетных (безвариантных) мероприятий, предусмотренных «Стратегией развития железнодорожного транспорта до 2030 года», включая строительство новых и реконструкцию действующих железнодорожных линий.

В числе наиболее приоритетных проектов следует выделить: развитие ж/д инфраструктуры на подходах к морским портам; продвижение на мировой рынок нового транспортного продукта «Транс-сиб за 7 суток»; прокладка широкой (1520 км.) колеи до Братиславы и Вены; развитие ж/д инфраструктуры для пассажирского сообщения в московской агломерации («большой Москве»).

В то же время негативные показатели состояния сети не только не сократятся, но будут расти.

- Следует констатировать наличие двух источников финансирования инвестиций в инфраструктуру железнодорожного транспорта: инвестиционная составляющая в тарифе, а также бюджетные ассигнования и иные источники, связанные с государственным участием в инвестиционном процессе. При этом традиционная политика сдерживания железнодорожных тарифов и сокращения транспортной составляющей в цене перевозимых грузов неизбежно приводит к урезанию инвестиционной составляющей. Что касается привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта, то в современных условиях оно ограничивается (и будет ограничиваться) рамками инфраструктурного освоения нефте- и газоносных провинций (например, полуострова Ямал), а также строительством подъездных путей от угольных месторождений к магистральной сети.

- Проведенный анализ ситуации позволяет констатировать:
- Реализация в отрасли жесткого модернизационного сценария (№ 3), основанного на ликвидации практик искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и de facto дотирования потребителей (в том числе отправителей сырьевых грузов и грузов первых переделов), представляется крайне маловероятной;
- Сценарий мягких ограничений (№ 2) в части гипотезы масштабного привлечения в эту сферу частных инвестиций является сугубо иллюзорным и лежит вне рамок ответственного профессионального подхода;
- Дальнейшая реализация консервативного сценария *status quo* (№ 1) представляется контрпродуктивной.
- Основным предметом рассмотрения должен стать переход от сценария «*status quo*» к «смешанной стратегии», предусматривающей:
  - поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоимостных грузов на расстояние более 3000 км;
  - увеличение объема прямых бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог, а также расширение спектра инструментов государственной поддержки инвестиционных процессов в отрасли (указанные меры мотивированы обозначенными выше обстоятельствами, а также перспективами получения значительных системных эффектов для национальной экономики в целом);
  - увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях (указанные меры мотивированы, прежде всего, реальной угрозой транспортного коллапса крупнейших агломераций, прежде всего – московской);
  - включение ряда модернизационных элементов институционального плана.

Перспективным модернизационным шагом следует считать поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт, который призван увязать в едином гражданско-правовом документе: требования к эксплуатационной работе и направленности инвестиционных программ ОАО «РЖД», позиции государственной тарифной политики, бюджетные инвестиции и субсидии,

размеры вклада федерального бюджета в уставный капитал ОАО «РЖД».

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

#### Издержки реализации альтернативного сценария

Отсутствие системных решений и, соответственно, сохранение существующих объемов и пропорций финансирования развития железнодорожного транспорта повлечет за собой следующие экономические и социально-политические издержки:

- протяженность «узких мест», приходящихся на основные железнодорожные коридоры России, увеличится к 2020 году с 7 до 15% общей протяженности сети;
- дефицит провозных возможностей железнодорожного транспорта уже в 2012–2013 гг. станет критическим препятствием к увеличению отгрузки экспортных грузов базовых отраслей промышленности. Прежде всего речь идет о железных дорогах в Забайкалье и на Дальнем Востоке, Западной Сибири, на Урале, а также о подходах к крупным портам Усть-Луга, Новороссийск, Тамань, Мурманск, Ванино;
- останутся нерешенными вопросы роста объемов и привлекательности пассажирских железнодорожных перевозок в ключевых транспортных узлах (в первую очередь, московском), критически необходимого для предотвращения транспортного коллапса основных российских агломераций;
- возникнут тяжелые проблемы с обеспечением адекватного качества пассажирских железнодорожных перевозок между ключевыми агломерациями Европейской части страны, в том числе мотивированные проведением в России мировых спортивных мероприятий в 2014 и 2018 гг.

#### Авиационный транспорт

Темпы развития гражданской авиации в России в настоящее время в 2–3 раза превышают международные показатели. В 2010 г. пассажирооборот гражданской авиации на 20% превысил отметку 2008 г.; динамично и примерно синхронными темпами развивается рынок международных и внутренних авиаперевозок.

Ожидаемые на ближайшие 20 лет среднегодовые темпы роста авиатранспортного рынка оцениваются в 7,5%.

Причинами роста объемов авиаперевозок на внутренних линиях являются увеличение реальных доходов населения и невысокая конкурентоспособность железнодорожного транспорта на рынке дальних пассажирских перевозок. Сдерживающим фактором роста этого сегмента остается отмеченная выше существенно нерациональная структура регулярных маршрутов авиатранспортного сообщения, на 80% замкнутая на московский авиаузел.

В данном сегменте транспортной системы реалистичным сценарием является сценарий *status quo* (№ 1). В этих рамках приоритетами являются, в первую очередь, финансирование инфраструктурных проектов, таких, как система организации воздушного движения (ОРВД) и аэропортовых комплексов. В детальной проработке нуждается вопрос о формировании хабов с развитой трансферной и транзитной картой полетов, альтернативных Московскому узлу. Одновременно должны быть реализованы существенные системные преобразования, относящиеся к сфере законодательства и правоприменительной практики и основанные на внедрении лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

Существенная развилка транспортной политики состоит в выборе способа скоростного сообщения в сфере межрегиональных пассажирских перевозок на расстояниях до 700–800 км: либо развитие аэропортовой инфраструктуры и местных авиалиний, либо развитие высокоскоростного железнодорожного сообщения. Для каждого устойчивого транспортного направления этот вопрос должен решаться индивидуальным экономическим расчетом, но очевидно, что реалии трафиковых и финансовых ограничений не позволят вводить оба варианта заново на одних и тех же маршрутах.

На расстояниях более 800 км или при отсутствии альтернативных видов транспорта целесообразно приоритетным порядком рассмотреть развитие (сохранение, предотвращение деградации) внутренних воздушных линий и местных аэропортов. Во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта, сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры, эксплуатирующей самолеты региональной авиации, может привести к созданию кризисной

ситуации, увеличению транспортной и социально-экономической разобщенности территорий.

В районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, где местные и региональные авиаперевозки носят социальный характер и не являются предметом коммерчески эффективного бизнеса, для их сохранения и развития необходимо прямое участие государства. Целесообразно продолжить работу по созданию федеральных казенных предприятий на базе аэропортов местного значения, имеющих социальную значимость, сдерживая тем самым темпы роста ставок аэропортовых сборов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обеспечивая на региональном уровне консолидацию управления и необходимое субсидирование деятельности местных аэропортов. (Соответствующие меры уже реализуются в Республике Саха (Якутия), Чукотском АО, Камчатском крае.)

Наряду с этим потребуются продолжить федеральное субсидирование:

- из бюджетов субъектов РФ полетов населения по социально значимым местным маршрутам, не обеспеченным круглогодичными наземными средствами сообщения (Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Красноярский край, Чукотский АО, Камчатский край и др.);
- из федерального бюджета деятельности северных аэропортов, а также полетов отдельных категорий граждан в удаленных регионах страны.

Для развития внутреннего авиатранспортного сообщения на других направлениях целесообразно рассмотреть возможность ввода нового для отечественных условий институционального механизма «открытых глобальных проектов (программ)», практикуемого в США. Этот механизм предусматривает отбор и подготовку долгосрочных проектов развития инфраструктуры с участием Федерации, региона и бизнеса с определением пропорции федеральных, региональных и частных инвестиций, закрепляемых на законодательном уровне. Фактически открытый глобальный проект или программа является аналогом сетевого контракта РЖД с локализацией на определенной территории, виде сообщения и на определенном отрезке времени.

Для ввода предлагаемого механизма имеется перспективная рыночная ниша, в рамках которой местные аэропорты и местные авиаперевозки в зонах освоения крупных месторождений, например, в Тюменской области и Красноярском крае, развиваются за счет поддержки заинтересованных сырьевых корпораций.

В пределах компетенции федеральной транспортной политики следует указать также на необходимость рассмотрения ряда возможных решений в сфере законодательства и правоприменительной практики:

- Разработка и принятие программы мер по развитию региональных, местных и социальных перевозок по аналогии с ESSENTIAL AIR SERVICE PROGRAM (EAP), включая дотирование по социальным показаниям авиасообщений на расстояние более 2500 км.
- Разработка в рамках Глобального аэронавигационного плана ICAO и Глобальной эксплуатационной концепция ОРВД ICAO Аэронавигационного плана России и программы развития средств и системы ОРВД, согласованные со смежными системами ОРВД сопредельных государств, скоординированные с программами SESAR (Европа) и NextGen (США), обеспечивающие поэтапную интеграцию в мировую АНС.
- Введение дифференцированных сертификационных требований, адекватных классификационному рангу перевозок, аэропортов, авиакомпаний. Отказ от практики лицензирования авиакомпаний при наличии сертификата эксплуатанта.
- Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение общепринятого в мировой практике правила «900×90»; отмена запрета на использование в качестве членов экипажей иностранных граждан; развитие практики «мокрого лизинга» (вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием) воздушных судов для авиакомпаний российской регистрации.
- Усиление антимонопольного регулирования тарифов и сборов, связанных с топливообеспечением и техническим обслуживанием воздушных судов.
- Отмена таможенных пошлин на закупку воздушных судов всех классов и типов, двигателей, тренажеров, аэропортового оборудования и запасных частей к ним. Упрощение про-

цедур таможенного оформления самолетов и запчастей. Введение 0% ставки НДС при приобретении воздушных судов в России и за рубежом.

- Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
- Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

### Морской транспорт

#### Морское судоходство

Годовой объем перевозок грузов морским транспортом стабилизировался на рубеже менее 40 млн т, в том числе порядка 8 млн т в каботажном плавании. Такие объемы практически не наблюдаемы в национальном транспортном балансе.

Около 70% судов (по тоннажу), контролируемых российскими судоходными компаниями, работают под иностранными флагами; более 90% объема перевозок, выполняемого этими компаниями, составляют грузы иностранных фрахтователей.

Средний возраст судов под российским флагом составляет 25 лет, что значительно выше среднемировых значений (18,6 лет). В 2010 г. российские судоходные компании пополнились 15 новыми судами, пять из них ходят под российским флагом.

Три из четырех крупнейших российских судоходных компаний («Совкомфлот», «Новошип», Приморское морское пароходство) специализируются на нефтяных перевозках. Однако на их долю приходится суммарно менее 10% российского нефтяного экспорта, перевозимого морем.

Основной поток экспортных грузов уходит к покупателю на условиях FOB; подавляющая часть импорта доставляется в России на условиях CIF; то есть мы не добавляем транспортную составляющую к национальному экспорту и не вычитаем ее из импортных поставок.

Российское морское судоходство утратило сколько-нибудь заметную роль в обеспечении территориальной связности страны. Этот процесс идет на фоне вполне успешной коммерческой деятельности ведущих российских морских перевозчиков, занявших скромную по удельному весу, но достаточно доходную нишу на глобальном перевозочном рынке.

В контексте морского судоходства к проблеме обеспечения территориальной связности страны относится в основном так называемый «северный завоз», то есть сезонная перевозка морскими судами порядка 4 млн т грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Сценарий status quo (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим. При этом должны быть выведены из оборота идеологические установки типа «существенного увеличения доли флота под Государственным флагом Российской Федерации в мировом морском флоте», «значительного увеличения экспорта транспортных услуг», «развития Северного морского пути, прежде всего для осуществления коммерческих перевозок» и т. п.

#### Морские порты

Объем перевалки грузов в морских портах России увеличился на 6% по сравнению с 2009 г. и составил 526 млн т. Российские порты планомерно увеличивают долю грузов российской внешней торговли, стабилизируясь на уровне 85% и оставляя на долю иностранных портов (страны Балтии и Украина) только 15%. Еще 10 лет назад эта пропорция была принципиально хуже: 46/54. Несмотря на этот важный сдвиг, долю участия сопредельных государств в перевалке российских грузов — угля, минеральных удобрений и руды — следует считать все еще чрезмерно высокой.

В целом, можно утверждать, что недостаточное развитие морских портов, в том числе ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов, остается одной из приоритетных проблем. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном за счет частных инвестиций.

Реализуемые в настоящее время мероприятия позволят увеличить объем перевалки грузов в морских портах России уже в текущем году до 560 млн т, а к 2015 г. — до 750 млн т.

При этом следует отметить, что роль российских морских портов в глобальной системе торгового мореплавания остается весьма скромной: суммарный тоннаж груза, проходящего через все отечественные порты, не превышает годовой производительности порта Шанхай, а суммарное количество переработанных контей-



неров (в пересчете на 20-футовые) в 5–6 раз меньше, чем в том же шанхайском порту.

Роль федеральной транспортной политики в данном сегменте сводится в первую очередь к содействию преодолению дефицита пропускной способности железных дорог и снятию тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.

Сценарий *status quo* (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим.

#### Внутренний водный транспорт

За последние 20 лет протяженность судоходных путей с гарантированными глубинами снизилась в 1,4 раза, грузооборот внутреннего водного транспорта сократился в 4 раза, пассажирооборот — в 6 раз. Существует угроза прекращения сквозного судоходства от Азово-Черноморского бассейна и Каспийского моря до Балтийского и Белого морей к 2014 г.

Внутренний водный транспорт продолжает играть важную роль в жизнеобеспечении труднодоступных районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Ряд речных пароходств нашли эффективные рыночные ниши в сфере эксплуатации судов «река-море» плавания, сезонного туристического сервиса, перевозки навалочных грузов и др.

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

Еще менее продуктивна идея использования речных судов для регулярных пассажирских перевозок в Московском транспортном узле в целях частичной разгрузки улично-дорожной сети.

В целом внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах. Важным приоритетом является обеспечение гарантированных глубин на участках внутренних водных путей, перспективных для заещения железнодорожных и автомобильных грузовых перевозок

#### Транспортные системы городов и агломераций

Транспортные системы крупнейших городов и агломераций Российской Федерации находятся в тяжелом и затяжном кризисе.

Автомобилизация городов и агломераций России выросла за последние 20 лет в 4–6 раз; в ряде крупных городов этот показатель уже вышел на уровень в 300–450 автомобилей на 1000 жителей. Практически повсеместно условия движения являются неудовлетворительными и непрерывно ухудшаются все последние годы. В городах сохраняется режим *Free Parking*, несовместимый со сколько-нибудь высоким уровнем автомобилизации. Характерные скорости автомобильного сообщения в российских городах составляют 18–22 км/час против 30–40 км/час, наблюдаемых в городах мира с кратно более высоким уровнем автомобилизации.

На недопустимо низком уровне остается качество перевозок общественным транспортом. Общественный транспорт не только не становится привлекательной альтернативой личному автомобилю для ежедневных трудовых поездок, но и во многих случаях не выполняет базовую функцию поддержания транспортного единства городской территории.

В силу ряда объективных экономических причин, а также весьма непродуманных законодательных нововведений, происходила стагнация систем общественного транспорта с систематическим снижением объемов перевозок и сокращением парка транспортных средств муниципальных перевозчиков. Одновременно повсеместное и широкое распространение получило применение субстандартных (афро-азиатских) перевозочных технологий типа *JITNEYS*, именуемых в отечественной практике «маршрутными такси».

В ходе реформирования городских транспортных систем были не критически использованы идеи «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» и т. п., которые были сформулированы и опробованы на практике в принципиально более комфортной институциональной среде и принципиально иных транспортно-эксплуатационных условиях. Последующая практика многих городов мира показала, что дерегулирование и свободный доступ в условиях дефицита пропускной способности сети и специфики организации массовых пассажирских перевозок в городских агломерациях нерациональны в сугубо техническом плане.

Следует отметить, что в процессе весьма эффективного взаимодействия ЭГ № 19 с профильными комитетами Государственной Думы был решен один из ключевых вопросов правового регулирования в указанной сфере. Согласно новой редакции

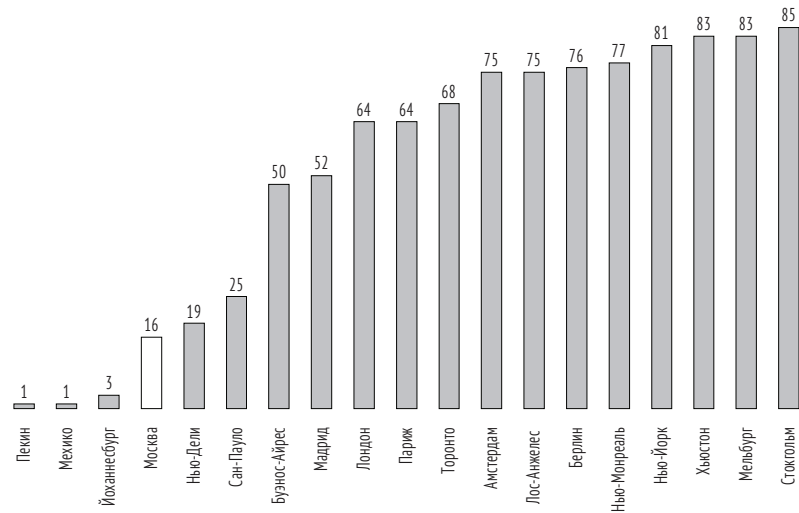


Рис. 2. Удовлетворенность граждан условиями движения (обследование IBM 2010, %)

статьи 21 Федерального Закона «О безопасности дорожного движения» «парковочные места в границах населенных пунктов предоставляются на возмездной или безвозмездной основе по решению собственника соответствующей дороги».

По существу дела эта законодательная новация означает, что ликвидация/сохранение режима Free Parking на городских улицах и дорогах становится теперь компетенцией субъектов РФ и муниципальных образований. Судя по информации, полученной в ходе работы ЭГ № 19 на региональных площадках, принципиальные изменения в регулировании парковочного пространства (и, соответственно, реального управления спросом на пользование улично-дорожной сетью крупнейших городов России) могут произойти уже в 2012 г.

К компетенции федеральной транспортной политики относится преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала. Соответственно, одной из приоритетных целей транспортной политики должна стать установка на поэтапную минимизацию тран-

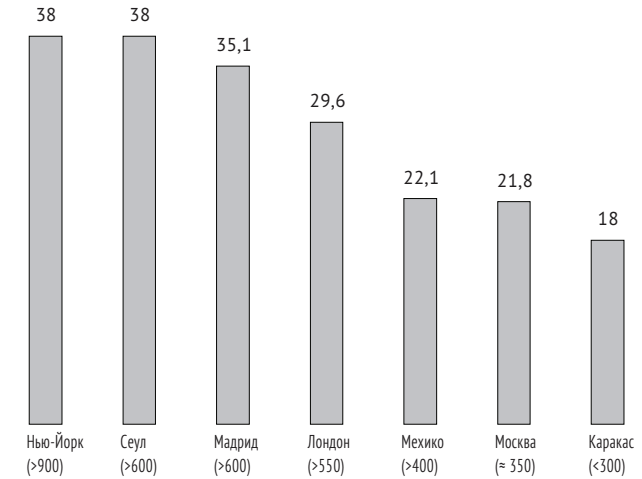


Рис. 3. Среднесетевые скорости сообщения в городах мира, в скобках – количество автомобилей на 1000 жителей

зитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций московского транспортного узла. Анализ фактических и прогнозных данных позволяет утверждать, что вне этой установки транспортные проблемы Москвы и ближнего Подмосковья становятся неразрешимыми более-менее независимо от объема капиталовложений в инфраструктуру столичного региона.

В случае принятия сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог в пределах прогнозного горизонта станет реальным использование части средств Федерального дорожного фонда для софинансирования строительства скоростных рельсовых систем в крупнейших городах и агломерациях страны. Аналогичные меры в целях борьбы с транспортными заторами принимались в практике зарубежных стран начиная с 1980-х годов.

Одна из важнейших целей развития транспортных систем городов и агломераций на средне- и долгосрочную перспективу — увеличение агломерационного радиуса (транспортной доступности) с нынешних 10–15 км до общедоступных в зарубежной практике 50–60 км. Вопрос является принципиальным с позиций увеличения ареала строительства доступного жилья (в том

числе малоэтажного жилья в пригородах). Его решение полностью упирается в темпы развития дорожной сети и, соответственно, принятие/или непринятие жесткого модернизационного сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог.

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

- Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:
- введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне;
- жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта;
- установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей (freeways) — инженерно и/или планировочно отграниченных от пятна застройки. Должны быть введены нормативные требования, исключающие сооружение традиционных советских гибридов, то есть многополосных «проспектов» и «шоссе», которые неудобны в качестве улиц и нефункциональны в качестве скоростных магистралей (аналогичные нормы были зафиксированы в нормативной базе крупнейших городов США и других зарубежных стран 50 и более лет назад);
- узаконивание в планировочной практике:
  - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
  - «зон сглаженного трафика» (traffic calming area; такие зоны организуются в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения, направленных на снижение интенсивности и скоро-

сти транспортного потока и одновременно на создание комфортных условий для немоторизованных передвижений).

- Необходимо также пересмотр положений действующего транспортного законодательства (в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта») в части отказа от непродуктивных идей «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» применительно к массовым перевозкам общественным транспортом. Одновременно в законодательстве должны быть декларированы стандартные для современной практики развитых стран принципы интегрированных транспортных систем с централизованным планированием маршрутов и расписаний, муниципальным заказом транспортных услуг, сквозными тарифами, «конкуренций за маршрут» в рамках тендеров, проводимых городским организатором перевозок.
- В развитие упомянутой выше нормы о праве собственника соответствующей дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе федеральный законодатель должен четко декларировать стандартный для современной мировой практики принцип: свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.

### 3. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

#### Направление: развитие транспортной системы

##### Автомобильные дороги (цена вопроса до 3% ВВП)

Жесткий модернизационный сценарий (предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей).

1. «Меры доверия» – система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.
- а) Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве и приведение в соответствие с практикой стран-членов ОЭСР.
- б) Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения.
- в) Внедрение механизмов экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ.
2. Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети: преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвижение в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.
3. Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».
4. Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.
5. Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог.
6. Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.

### Железнодорожный транспорт (цена вопроса до 1% ВВП)

Сценарий смешанной стратегии (основанный на увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций).

1. Поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км.
2. Определенное увеличение бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог.
3. Определенное увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях.
4. Включение ряда модернизационных элементов институционального плана – поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт.

### Авиационный транспорт

Сценарий status quo (сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования).

Реализация системных преобразований, относящихся к сфере законодательства и правоприменительной практики, основанных на имплементации лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

1. Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
2. Либерализация правил для авиации общего назначения (АОН).
3. Построение порядка сертификации в системе организации воздушного движения (ОРВД) на принципах разумной достаточности, в том числе отказ от системы многоуровневой сертификации.
4. Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства, двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, а также аэропортового и аэродромного оборудования и запасных частей к ним. Отмена действующих таможенных пошлин и введение 0% ставки НДС при при-



обретении воздушных судов в России и за рубежом. Отмена тарифных барьеров и упрощение процедур таможенного оформления самолетов и запчастей.

5. Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах.
6. Открытие рынка внутренних воздушных линий для компаний с иностранным участием (создание российских дочерних компаний крупных международных перевозчиков).
7. Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение регламентов, принятых в развитых странах.
8. Развитие практики «мокрого лизинга» ВС (привлечение на условиях долгосрочной аренды ВС, предоставляемых вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием); допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран.
9. Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

### Морской транспорт

Сценарий *status quo* (сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования).

1. Преодоление дефицита пропускной способности железных дорог на направлениях к морским портам и снятии тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.
2. Развитие морских портов, ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном за счет частных инвестиций.

### Внутренний водный транспорт

Внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах, но перестает быть предметом федеральной транспортной политики.

### Транспортные системы городов и агломераций

Жесткий модернизационный сценарий (предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей).

1. Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:
  - а) Введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне.
  - б) Жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта.
  - в) Установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей.
  - г) Узаконение в планировочной практике:
    - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
    - «зон сглаженного трафика» (в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения).
2. Пересмотр положений действующего транспортного законодательства в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта».
3. Развитие нормы о праве собственника дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе.

## Глава 16.

### Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В электроэнергетике вновь наблюдается и продолжает увеличиваться высокая концентрация генерирующих активов. Многие генерирующие компании и холдинги имеют на оптовом рынке исключительное положение в регионах. Отсутствует целостное регулирование отрасли, с оценкой последствий решений для смежных рынков. Доходность частных тепловых генерирующих мощностей в реальном выражении снижается, а государственных сетевых, гидро- и атомных активов выросла в разы, что подрывает доверие инвесторов.
- Потенциал роста цен на электро- и теплоэнергию исчерпан, теперь необходимо повышение эффективности — в первую очередь, инфраструктурных составляющих.
- Необходимо обеспечение реальной конкуренции на розничном рынке параллельно с усилением регламентации деятельности гарантирующих поставщиков. В противном случае возможно появление разрывов в платежах.
- Отрасли необходим новый план развития и новая система регулирования: переход на долгосрочные методы; развитие конкурентных отношений; устранение перекрестного субсидирования; повышение клиентоориентированности компаний.
- Необходимо убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа, довести до конца либерализацию оптового рынка, развивать торговлю по прямым

договорам. В сетях необходимо включение объектов в инвестпрограмму только при наличии заказчика или в рамках органического роста спроса, оплата доходности и возврат инвестиций должны происходить только за реально востребованные объекты.

#### 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

##### 1.1. Состояние отрасли, ценовые диспропорции

В 2010 г. потребление электроэнергии в России возросло по сравнению с 2009 г. на 4,54% (1021,48 млрд кВт/ч). Высокий рост электропотребления связан как с выходом экономики страны из кризиса, так и с погодными условиями. Установленная мощность электростанций в 2010 г. достигла 220,3 млн кВт, в том числе 214,9 млн кВт в составе ЕЭС России, что на 20,5 млн кВт превысило показатель 1990 г. При этом максимум нагрузки ЕЭС России 1990 г. в постсоветский период превышен не был.

Основными видами топлива для предприятий электроэнергетики в сфере централизованного энергоснабжения остаются газ (около 70%) и уголь (около 27%). Резервное топливо для большинства генерирующих компаний — мазут. В 2010 г. поставка газа возросла на 7,8%, угля — на 10,4%.

Инвестиции государственных энергетических компаний в 2010 г. составили 602 млрд руб. (+35%). Несмотря на обширные инвестиционные программы, **угрожающее старение основных фондов сохраняется**. По оценочным данным, физический износ основных фондов в целом по России составляет: котельных — 54,2%, трансформаторных подстанций — 57,4%, тепловых сетей — 57,8%, электрических сетей — 51,32%. Степень износа объектов электро- и теплоэнергетики в настоящее время по отдельным территориям достигает 70–80%. Уровень износа оборудования и необходимость повышения энергоэффективности отрасли требуют вывода из эксплуатации в ближайшие 20 лет 67,7 гВт мощностей, в том числе на ТЭС — 51,2 гВт и на АЭС — 16,5 гВт. Демонтаж оборудования в варианте активного обновления электроэнергетики требуется в объеме 118,3 гВт. Все это отражается на уровне надежности работы отрасли и качества ресурсос-

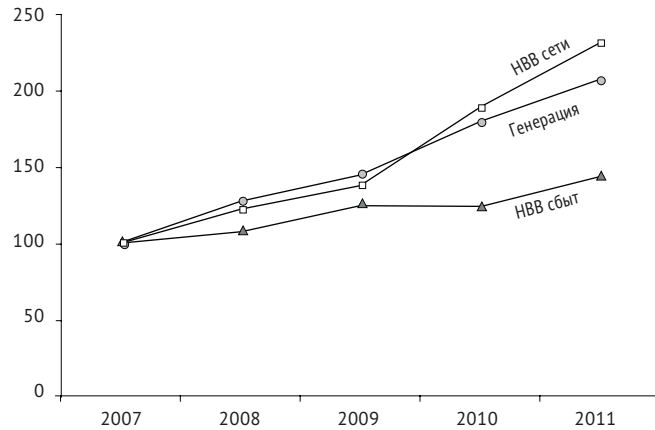


Рис. 1. Динамика выручки по электроэнергии (мощности) по первой и второй ценовой зоне, %

набжения потребителей. В настоящее время этот уровень в России в десятки раз ниже, чем в европейских странах.

Динамика тарифа на электроэнергию (э/э) ТЭС в основном определяется динамикой цен на газ, при этом заметно запаздывание реакции на кризис, вызванное годичным циклом тарифного регулирования.

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

Динамика нерегулируемой цены э/э (цена РСВ) корректно отражает конъюнктуру спроса и предложения на рынке: наблюдается значительное падение цены в кризис 2009 г., несмотря на прирост цен на газ и рост нерегулируемой цены в последующие годы, что отражало рост потребления и цены на газ.

Рост среднеспредельной цены АЭС и ГЭС РусГидро обусловлен ростом либерализации рынка. При этом в последние годы инвестиционная составляющая их тарифа снижается и по существу компенсируется за счет дальнейшей либерализации.

Динамика выручки по предприятиям отрасли показывает, что ее наибольший рост за последние годы приходится на сетевую составляющую.

Как показал анализ данных по тарифам в сфере теплоснабжения в субъектах РФ в 2006–2011 гг., средний тариф на тепловую энергию для конечных потребителей в среднем по субъектам РФ возрос с 379 до 782 руб./Гкал.

В конечном тарифе на тепловую энергию стоимость производства тепловой энергии в среднем составляет более 70% (в том числе на ТЭЦ — 64%), стоимость передачи тепловой энергии — около 20%. При этом структура конечного тарифа меняется в сторону увеличения сетевой составляющей.

Анализ данных по тарифам на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ и котельных в субъектах РФ в 2011 г. показал, что в среднем тарифы на тепловую энергию на коллекторах котельных превышают тарифы ТЭЦ на 74% (разброс по регионам от 20% в Ставропольском крае до 410% в Архангельской области).

Анализ динамики изменения средних по регионам тарифов на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ и котельных в 2006–2011 гг. показал их неравномерное изменение. Превышение среднего тарифа на тепловую энергию на коллекторах котельных над средним тарифом на тепловую энергию на коллекторах ТЭЦ в это время колебалось в пределах 55–83%

В среднем по регионам условный тариф на оказание услуг по передаче тепловой энергии за период 2006–2011 гг. вырос со 160 руб./Гкал до 298 руб./Гкал. Разброс условного тарифа на оказание услуг по передаче тепловой энергии по анализируемым субъектам РФ составил от 50,9 до 781,6 руб./Гкал. В среднем по регионам уровень тепловых потерь за период 2006–2011 гг. увеличился с 13,5 до 16,1%.

Следствие такой ситуации — падение инвестиционной привлекательности ТЭС, у которых рост тарифа отставал от роста цены топлива.

Сильный рост сетевого тарифа и инвестиционных возможностей сетей сопровождается отсутствием у них должной мотивации к повышению эффективности инвестиций. Оценочная «эффективность» расходования инвестиций — половина от потраченных средств. Бесконтрольное поведение мелких региональных и муниципальных сетей под крышей «единого котла» нередко ведет к выводу денег из отрасли.

Таблица 1. Ценовые диспропорции

Цены и тарифы на электроэнергию	Рост цен с 2007 г., %
Цена для потребителя	93
Тариф ФСК	180
Тариф РСК	111
Тариф РусГидро	191
Тариф АЭС	84
Тариф ТЭС	92
Цена на газ	111
Цена на топливо	104

Конечные цены как на электроэнергию, так и на тепло практически исчерпали потенциал роста. Ситуация подошла к порогу готовности потребителей отсоединяться как от тепловых, так и от электросетей и строить собственные тепловые и генерирующие мощности. Развитие событий по такому сценарию приведет к удорожанию электроэнергии и тепла для остающихся потребителей и к еще большему росту цен.

Поскольку стимул к отсоединению выше для крупных потребителей, электроэнергетики перераспределяют бремя роста цен на низкое и среднее напряжение, на котором снабжаются мелкие и средние потребители (малый и средний бизнес). Именно там происходят нетерпимые явления с ростом конечных цен до 5–6 руб. На этом слое потребителей сходятся все недоработки системы: там более всего растет сетевой тариф (его вклад в конечную цену превысил 55%), увеличивается и фактическая маржа сбытовых компаний — гарантирующих поставщиков.

В электроэнергетике наблюдается высокая концентрация генерирующих активов, в силу которой многие генерирующие компании и холдинги имеют на оптовом рынке исключительное положение в отношении ряда регионов.

Основная неэффективность кроется в инфраструктурных составляющих: тепло- и электросетях. С одной стороны, там нужны масштабные инвестиции, с другой, там сначала необходимо выстроить мотивации и систему эффективного расходования средств.

## 1.2. Основные вызовы и риски

В целом ситуация в отрасли характеризуется одновременным негативным влиянием нескольких факторов:

- с 2007 г. у потребителей цена выросла более чем в два раза, а существенных улучшений — модернизации, повышения надежности и т. д. — не происходит;
- основной рост цен пришелся на низкое напряжение, то есть — на малый и средний бизнес;
- субъекты отрасли не имеют стимулов для модернизации, капитализация компаний падает, частные собственники готовы продавать активы;
- нет целостного управления ситуацией в электро- и теплоэнергетике: решения принимаются (или не принимаются) без учета последствий для смежных участков и отрасли в целом.

Основная причина происходящего — отсутствие целостного регулирования отрасли, при котором все решения увязывались бы между собой и включали оценку последствий для смежных рынков. В результате доходность тепловых генерирующих мощностей (в основном частных) за последние несколько лет не только не выросла, но в реальном выражении снижается, в то время как государственные компании (сетевые, гидро- и атомные) увеличили свою доходность в разы. Тенденция к ускоренному росту тарифов государственных компаний при сдерживании доходности частных подрывает доверие инвесторов. Все тарифные составляющие цены в отрасли (кроме платы за мощность тепловой генерации) выросли в 2–3 раза, в то время как либерализованная цена электроэнергии лишь «отслеживала» рост цены на газ и даже снижалась в период кризиса.

В результате частные инвесторы в отрасли готовы к продаже своих активов (даже с потерей стоимости) государственным компаниям, что свидетельствует не только об отсутствии у них стимулов к модернизации и развитию, но и о негативной оценке перспектив бизнеса в принципе. Продолжение повышения концентрации генерирующих активов угрожает эффективному функционированию оптового рынка. Отсутствие стимулов у владельцев генерирующих компаний к модернизации существующих мощностей может привести к ухудшению состояния «старых» мощностей и к не-

обходимости либо увеличить тариф для них, либо к значительному выводу таких мощностей из эксплуатации.

Происходит пересмотр принятых тарифных решений, являющийся естественным следствием роста тарифов, незавершенности преобразований и неэффективности регулирования.

Развитие ситуации в отрасли не соответствует планам Правительства. Фактически отрасль переживает переломный момент: часть потребителей уже готова отсоединяться как от тепловых, так и от электросетей и строить собственные тепловые и генерирующие мощности. Развитие событий по такому сценарию приведет к удорожанию электроэнергии и тепла для остающихся потребителей и к еще большему росту цен.

Отсутствие либерализации розничного рынка привело к монополии сбытов-гарантирующих поставщиков и росту фактических платежей потребителей за счет штрафов, объемов оплачиваемой мощности, манипулирования с ценами трансляции, в том числе за счет числа часов использования мощности, и пр. Фактическая цена оказывается выше отчетной в среднем примерно на 5–7%.

Сдерживание тарифов на тепло привело к тому, что когенерация вместо того, чтобы быть самой эффективной, модернизироваться и развиваться, является самой убыточной и непривлекательной.

Отсутствие стабильных правил, корректировка ранее принятых решений подорвали возможность всякого долгосрочного планирования и стремление к повышению эффективности. А фактический рост доходности государственных компаний при падении доходности частных компаний подрывают доверие инвесторов.

С учетом роста концентрации генерирующих активов конечный потребитель остается без всякой защиты как со стороны государства, так и со стороны рынка. А отрасль постепенно теряет стимулы для модернизации существующих мощностей. Такая ситуация угрожает эффективному функционированию оптового рынка, может привести к значительным нарушениям в энергобалансе: ухудшению состояния «старых» мощностей и даже значительному выводу таких мощностей из эксплуатации.

Существенные ограничения на развитие отрасли накладывает незавершенный характер преобразований, осуществляемых в ней Правительством Российской Федерации, в том числе:

- незавершенная либерализация рынка мощности снижает инвестиционную привлекательность генераторов и стимулы к модернизации и развитию;
- в условиях перехода на РАБ-регулирование сетей в отсутствие системы оценки инвестиционных программ, качества и надежности их услуг, а также целостной системы оценки уровня тарифов мелких сетевых компаний произошел резкий рост сетевого тарифа за счет завышения инвестиционной программы при низкой эффективности расходования полученных инвестиционных средств;
- в условиях не либерализованного розничного рынка возник «монополизм по закону» сбытовых компаний — гарантирующих поставщиков, что повлекло увеличение их реальной сбытовой надбавки в несколько раз выше регулируемого уровня;
- в результате сдерживания тарифа на тепло и доходности генерирующих компаний полностью нарушены стимулы в части когенерации, что должно было быть одним из основных преимуществ российской электроэнергетики с ее высоким уровнем централизованного теплоснабжения.

## 2. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Рассматривается возможность реализации двух ключевых сценариев развития отрасли: инерционного и оптимального.

### Инерционный сценарий

- На оптовом рынке сохраняется существующая система конкуренции по электроэнергии и система оплаты всей генерирующей мощности.
- Строительство и модернизация новых мощностей будет вестись исключительно на основе договоров предоставления мощности.
- На розничном рынке продолжается снабжение потребителей исключительно через гарантирующих поставщиков, число субъектов оптового рынка расти не будет.
- В результате давления со стороны крупного бизнеса, тяжесть перекрестного субсидирования будет все более переноситься



с крупного бизнеса на малый и средний, при этом общий объем перекрестного субсидирования не уменьшится.

- Концентрация генерирующих компаний будет продолжать расти, причем преимущественно за счет роста компаний, подконтрольных государству.
- Методики сетевого тарифообразования не изменятся.

Реализация такого сценария приведет к следующим последствиям:

- Без изменения тарифообразования на тепло, производимое на ТЭЦ, когенерирующие станции, несмотря на свою технологическую эффективность, не будут экономически эффективны, что может привести к их ускоренному выводу из эксплуатации.
- Вывод генерирующих мощностей потребует увеличения объемов договоров предоставления мощности, существенно более дорогих, чем стоимость существующей мощности.
- Объекты в новых договорах предоставления мощности будут планироваться на основе административных процедур. В результате не все объекты будут впоследствии реально востребованы. Строительство новых мощностей на внерыночных основаниях уменьшит конкурентоспособность действующих мощностей и ускорит их вывод из эксплуатации.
- Увеличение объемов строительства по договорам предоставления мощности и, как следствие, увеличение нагрузки на крупный бизнес усилит тенденции к строительству собственных мощностей в попытках снизить обязательства по оплате договоров предоставления мощности.
- В результате политики сдерживания тарифов для населения и роста конечной цены за счет роста как сетевого тарифа, так и цен оптового рынка перекрестное субсидирование будет продолжать увеличиваться.

При увеличении доли субъектов, решающих свои проблемы энергообеспечения (в теплоснабжении и в электроснабжении) за счет собственных инвестиций, стоимость энергоснабжения будет продолжать возрастать для потребителей, не способных технически обеспечить себе отдельное энергоснабжение и вынужденных нести бремя оплаты издержек всей системы.

### Оптимальный сценарий

- Создается единый федеральный орган исполнительной власти (Агентство энергетического развития), отвечающий за развитие отрасли в целом и призванный решать проблемы преодоления инфраструктурного отставания.
- Следует стимулировать широкомасштабную конкуренцию на розничном рынке. Уровень розничных цен таков, что конкуренция неизбежно приведет к давлению на гарантирующих поставщиков и снижению конечных цен и сбытовой маржи. Нужно перевести закупку электроэнергии гарантирующими поставщиками в форму закупок на организованных торгах.
- На оптовом рынке снимаются различия в условиях инвестирования на АЭС, ГЭС и ТЭС. Возврат затрат на инвестиции для всех компаний должен происходить только после ввода объектов за счет оплаты поставок по нерегулируемым ценам. В результате возврат капитала и доходность будут обеспечивать только реально востребованные объекты.
- Проводится последовательная либерализация оптового рынка. Появляется справедливая оценка стоимости генерации и реальные стимулы к модернизации генерирующих мощностей.
- Инвестиционные программы защищаются от неэффективных трат за счет включения в них исключительно объектов «органического» роста (соответствующего росту спроса). Исползуется нормирование затрат на основе бенчмаркинга и обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений.
- После формирования полноценной, способствующей экономическому росту модели регулирования отрасли осуществляется масштабная приватизация государственных энергоактивов.

### В теплогенерации и теплоснабжении

- Вводятся нерегулируемые цены на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной (текущий уровень тарифов местами уже превышает этот уровень).
- Создается программа инвестирования в теплосети по модели функционирования Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций.

- В поставке населению тепла и электроэнергии ключевым становится понятие «дотируемой социальной нормы потребления». Остальное потребление переводится на покупку по рыночным ценам.

В рамках реализации данного сценария будут обеспечены:

- Внедрение реальной и технологически достаточно просто организованной конкуренции за потребителя на розничном рынке среди энергосбытовых компаний, в том числе гарантирующих поставщиков.
- Создание инфраструктуры и правил торговли для развития всех видов двусторонних договоров: физических, финансовых, торговли производными инструментами — стандартизованными контрактами.
- Замена централизованного конкурентного отбора мощности двусторонними отношениями по покупке мощности и электроэнергии и оплатой по факту объема мощности, превышающей закупленную по двусторонним договорам.
- Усиление вовлеченности потребителей в процесс формирования цен и условий поставки электроэнергии (мощности) как при помощи развития двусторонних договоров, так и при помощи развития торговли управляемым потреблением (добровольным ограничением нагрузки).
- Изменение принципов функционирования и регулирования гарантирующих поставщиков, основным функционалом которых будет являться простейшее транслирование результатов закупки электроэнергии у поставщиков потребителям, организация эффективного биллинга и сбора платежей при долгосрочном регулировании необходимой валовой выручки и соблюдении требований по надежности и качеству оказываемых услуг.
- Повышение эффективности работы сетевых организаций и сдерживание в связи с этим необоснованного роста конечных цен, не подкрепленного реальным ростом качества и надежности обслуживания населения.

Необходимо подчеркнуть, что предлагаемые изменения на оптовом и розничном рынке жестко связаны и должны осуществляться одновременно. Нецелесообразно осуществлять изменения на оптовом рынке без развития конкуренции на розничном рынке и наоборот.

### 3. МЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ

Конечные цены как на электроэнергию, так и на тепло практически исчерпали потенциал роста. При этом наиболее значительные потери энергосистема продолжает нести от ухудшения качества работы инфраструктурных составляющих: тепло- и электросетей. Здесь необходимо последовательно решить две задачи: сначала выстроить мотивации и систему эффективного расходования средств, а затем привлечь в их модернизацию масштабные инвестиции.

Нужно изменить правила розничного рынка электроэнергии, разрешив потребителям розничного рынка вступать в прямые взаимоотношения с поставщиками оптового рынка.

#### На оптовом рынке и в сетях

- Убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа и приравнять их к ТЭС. Затраты на инвестиции должны возвращаться только после ввода объектов.
- Довести до конца либерализацию оптового рынка. Появится справедливая оценка стоимости генерации и реальные стимулы к модернизации.
- Ввести и развивать торговлю по прямым договорам на электроэнергию с мощностью между потребителями и поставщиками оптового рынка, обеспечив тем самым либерализацию торговли не только электроэнергией, но и мощностью.
- Обеспечить давление на цены оптового рынка со стороны потребителей, введя механизм конкурсной (аукционной) закупки гарантирующими поставщиками электроэнергии и мощности по прямым договорам, заключаемым по итогам проведения конкурса (аукциона).
- Отказаться от принципа оплаты всей генерирующей мощности оптового рынка, перейдя к оплате востребованной мощности с одновременным переносом бремени содержания резерва с потребителей оптового рынка на поставщиков.
- Обеспечить возможность торговли поставщиков резервами генерирующих мощностей.
- По мере становления торговли по прямым договорам, которая выступит естественным стабилизатором цен на роз-

ничном рынке, усилить ценовые сигналы на рынке на сутки вперед, стимулирующие работу генераторов в пиковые часы, за счет ослабления ограничений, наложенных на рынках на сутки вперед.

- В сетях сформировать режим регулирования тарифов, стимулирующий эффективность инвестиционной деятельности сетевых компаний и повышение качества и надежности обслуживания потребителей. Дополнительные стимулы к повышению эффективности должны сформироваться в процессе реализации программы приватизации сетевых компаний.
- Возврат капитала должен осуществляться только за объекты, которые оказались реально востребованными. По срокам и объемам оплаты доходности необходимо провести детальное обсуждение целесообразности отказа от начисления доходности с начала осуществления инвестиций с учетом возможного влияния на увеличение стоимости заимствования и рисков падения кредитоспособности компаний.
- В инвестиционную программу, помимо проектов, связанных с обеспечением надежности и качества и достижением энергоэффективности, включать только объекты в размере «органического» роста спроса (в пределах темпов роста потребления электроэнергии населением и малыми и средними предприятиями с учетом их развития). Любые дополнительные объекты, в том числе под крупных потребителей, включать только при наличии конкретного заказчика (бизнес или федеральные, региональные, местные власти), который отвечает собственными средствами, если объект оказался невостребованным.
- Ввести нормирование затрат и обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений. При этом учитывать результаты бенчмаркинга в сопоставимых условиях.
- Приватизировать операционные компании Холдинга МРСК, обеспечив при этом либо схему участия акционеров головной компании Холдинга в распределении доходов от продажи акций операционных компаний, либо схему, позволяющую акционерам головной компании конвертировать свои акции в акции операционных компаний перед их продажей.

### **В области теплоснабжения**

- Ввести нерегулируемые тарифы на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной (текущие тарифы местами уже превышают этот уровень).
- Создать программу инвестирования в теплосети по модели Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций. Без этого ресурсов в тарифах на инвестиции в теплосети не хватит без значительного роста тарифов.
- Соинвестирование в тепловые сети со стороны государства проводить только в случае наличия комплексного проекта повышения эффективности работы тепловых узлов, отдавая приоритет теплоснабжению от источников когенерации тепло- и электроэнергии.

### **В поставке населению тепла и электроэнергии**

- Принять программу радикального сокращения перекрестного субсидирования, сопровождая ее программой, в которой необходимо скомбинировать введение социальной нормы потребления, дотации малообеспеченным (сначала через сбытовые компании, а впоследствии адресные) и частичную легализацию перекрестного субсидирования.
- Частичная легализация перекрестного субсидирования может потребоваться в том случае, если тариф в рамках социальной нормы будет слишком высок.

## Глава 17.

### Преодоление информационной разобщенности

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.
- Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровневости ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.
- В отрасли связи необходимы отказ от регулирования абонентских цен, развитие конкуренции, снижение административных барьеров (в том числе через унификацию лицензий и бюрократических помех при предоставлении радиочастот).
- На повестку дня встает вопрос о прекращении регулирования абонентских тарифов на услуги общедоступной электросвязи нынешних естественных монополистов, с оставлением за ними как за существенными операторами обязанностей, предусмотренных ФЗ «О связи» и возложением на них дополнительных обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к своей инфраструктуре,

а также устранение подзаконных запретов на прямой пропуск телефонного трафика, вынуждающих других операторов потреблять их услуги по пропуску трафика как посредников.

- Внедрение универсальной услуги связи целесообразно, прежде всего, в труднодоступных, удаленных и малонаселенных регионах. В ее состав должны быть включены подвижная связь и широкополосный доступ (ШПД) в сеть Интернет.
- Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата. Не улучшилось межведомственное электронное взаимодействие, темпы перехода государственных органов и органов местного самоуправления к предоставлению госуслуг в электронном виде неудовлетворительны. Не решены задачи создания и интеграции информационных систем всех ветвей и уровней власти на технологической платформе электронного правительства.
- Объем необходимых бюджетных средств на информационно-коммуникационные мероприятия до 2020 г. – 1211,2 млрд руб.

#### **1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РЫНКА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

Темпы роста рынка информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в 2002–2008 гг. были одними из самых высоких в мире и составляли в среднем более 20% в год. В 2007 г. Россия стала второй в мире страной по темпам роста потребления ИКТ и услуг в этой сфере. Во многом это было обусловлено накопленным в период СССР отставанием и, как следствие, крайне низким первоначальным уровнем использования ИКТ и высоким спросом на них.

К благоприятным факторам развития российского рынка ИКТ относятся: рост доходов населения, высокий базовый уровень

образования населения, а также наличие технологической инженерной элиты, сформированной еще в советский период.

В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.

Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровне доступности ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.

Достигнутые на сегодня результаты не позволяют России преодолеть существующее отставание в информационной сфере от ведущих мировых держав, а в отдельных случаях это отставание только увеличивается. Так, по данным международных рейтингов интегральные позиции России в области развития информационного общества неуклонно снижаются.

Позиция страны в Индексе готовности к сетевому миру, формируемом Всемирным экономическим форумом (The Network Readiness Index, World Economic Forum) с 2007 г. снизилась с 72-го до 77-го места, а в Индексе экономики знаний, вычисляемом Всемирным банком (Knowledge Economy Index), изменилось с 61 на 60 место.

Вместе с тем по отдельным направлениям, прежде всего, инфраструктурным, наблюдается определенный прогресс позиций России в соответствующих рейтингах. Так, в Индексе развития ИКТ Международного союза электросвязи (ICT Development Index, International Telecommunication Union) с 2002 по 2008 г. позиция России выросла с 52 до 46 места.

Также сохраняется существенная диспропорция по уровню развития ИКТ между отдельными регионами.

Так, по интегральному показателю развития ИКТ-инфраструктуры, вычисляемому по Индексу готовности регионов России к информационному обществу (Институт развития информационного общества), разрыв между лучшим и худшим регионом составлял в 2009 г. 5,75 раз. За последние пять лет он сократился почти в два раза, но в последние 3 года темпы сокращения разрыва резко снизились. Информационное неравенство между субъек-

тами Российской Федерации по интегральному показателю «Использование ИКТ в домохозяйствах и населением» постепенно сокращается и достигло в 2009 г. значения 2,22 раза.

По интегральному показателю использования ИКТ в государственном и муниципальном управлении на первых местах находятся города Москва и Санкт-Петербург. Значение данного коэффициента информационного неравенства составило 3,9 раза, за три года разрыв несколько уменьшился, но в 2009 г. отмечается его небольшой рост по сравнению с 2008 г. В сфере электронного правительства территориальные контрасты особенно отчетливы на уровне местного самоуправления.

Для развития электронного здравоохранения также характерен большой разброс его региональных показателей. По интегральному показателю использования ИКТ в здравоохранении разрыв между регионами составил в 2009 г. 3,9 раза.

Менее выражены, но остаются существенными различия регионов в уровне использования ИКТ в образовании. На начало 2010/2011 учебного года по интегральному показателю использования ИКТ в образовании разрыв между максимальным (Ярославская область) и минимальным значением (республика Ингушетия) составил 2,22 раза.

Наиболее проблемной сферой использования ИКТ как по общему уровню использования ИКТ, так и по уровню информатизации учреждений (библиотеки и музеи) является культура. Разрыв между максимальным (Москва) и минимальным (Республика Ингушетия) значениями интегрального показателя использования ИКТ в культуре в субъектах Российской Федерации составил в 2009 г. 21,8 раз.

В стратегических и программных документах (Стратегия развития информационного общества в РФ, госпрограмма «Информационное общество») определены задачи по вхождению России к 2015 г. в состав двадцати ведущих стран мира по уровню развития информационного общества и десятку ведущих стран по уровню развития ИКТ-инфраструктуры. Существующие различия в уровне информационного неравенства между регионами предполагается сократить до двух раз.

Вместе с тем существующие темпы проникновения ИКТ не позволяют надеяться на достижение этих целей. Практическая реализация обозначенных стратегических устремлений потребует преобразований, затрагивающих все ветви и уровни госу-



дарственной власти и местного самоуправления, сферы общественных отношений, бизнеса и граждан. В связи с этим назрела острая потребность в консолидации усилий государства, частного бизнеса и гражданского общества по обеспечению конкурентоспособности России в эпоху постиндустриального развития.

### Основные тенденции и приоритеты развития ИКТ

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются одним из важнейших факторов социально-экономического развития, стратегическим ресурсом, приобретают первостепенную роль в развитии инноваций, повышении производительности труда и конкурентоспособности, диверсификации экономики и стимулировании деловой активности, способствуя тем самым повышению качества жизни людей.

Одна из приоритетных политических задач России на данном этапе — развитие информационного общества и формирование электронного правительства. Необходимо широкомасштабное использование ИКТ во всех сферах жизни: здравоохранении, образовании, науке, культуре, обеспечении безопасности, промышленности, сельском хозяйстве, банковской деятельности, управлении общественными финансами и в других сферах. Создание электронного правительства — одно из ключевых направлений развития демократии, государственного и муниципального управления. Скорость и качество обратной связи между властью и обществом, технологическое расширение гарантий свободы слова важны для развития политической системы и эффективного управления на всех уровнях: национальном, региональном и местном.

В числе основных изменений в сфере ИКТ за последнее время необходимо отметить:

- экспоненциальный рост технических характеристик оборудования ИКТ (быстродействие, производительность, пропускная способность), миниатюризация и снижение стоимости, повышение вычислительных мощностей и интеллектуальных возможностей;
- рост потребностей общества и государства в новых услугах и приложениях, реализуемых на фиксированных и подвижных сетях связи;

- либерализация рынка и усиление конкуренции, рост инвестиций в ИКТ;
- стремительное развитие технологий беспроводной и подвижной радиосвязи;
- прогрессирующее развитие Интернета, технологических платформ и услуг, развивающихся на основе стыка интернет-протоколов (ТСР/IP);
- конвергенцию технологических платформ для доставки разных видов информации (текст, речь, данные, видео, теле- и радиовещание);
- развитие сетевых инфраструктур и технологий, новых услуг и приложений сетей следующих поколений (сети NGN).

Растущие объемы и разнообразие ИКТ-услуг предъявляют все возрастающие требования к транспортной телекоммуникационной инфраструктуре России. Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

За последние годы ситуация на рынке телекоммуникаций в России изменилась в соответствии с мировыми тенденциями: распространение мобильной сотовой связи значительно опережает распространение фиксированной телефонии. Тем не менее фиксированная телефонная связь остается жизненно важной, предоставляя населению экономичные универсальные услуги связи (УУС) на всей территории страны.

В целом, обеспеченность фиксированной телефонной связью в России соответствует уровню стран Центральной и Восточной Европы. Однако продолжает сохраняться значительный (2,7 раза) разрыв между городом и селом. В ряде регионов, включая Центральный федеральный округ, сохраняются очереди на установку телефонов. Однако, с другой стороны, в городах и даже в сельской местности проблема телефонизации фактически решается операторами сотовой связи.

Следующие факторы определяют основные тенденции развития российского телекоммуникационного рынка к 2020 г.:

- миграция голосового трафика в IP с резким снижением цены — при условии снятия регуляторных запретов;

- взрывной рост трафика данных за счет роста потребления «тяжелого» контента;
- ускоренное развитие беспроводных сетей передачи данных — при условии успешной конверсии радиочастотного спектра;
- потребности всех операторов в существенном наращивании транспортной и иной инфраструктуры, совместное использование ими отдельных элементов и целых фрагментов сетей;
- потребности абонентов в унификации абонентских устройств и получении широкого спектра сервисов.

Доминирующая часть абонентов будет пользоваться всеми телекоммуникационными услугами на базе волоконно-оптических проводных и высокоскоростных беспроводных технологий доступа. Операторы, которые сегодня не идут по пути модернизации проводной и беспроводной инфраструктуры, создания единой конвергентной сети и агрессивного захвата абонентской базы, в перспективе потеряют конкурентоспособность.

В перспективе проявившиеся сегодня тренды в развитии российского телекоммуникационного рынка приведут к изменению его структуры:

- голосовые услуги будут определять основной объем доходов операторов еще на протяжении нескольких лет, но не имеют потенциала для роста, снижаясь в объеме и цене;
- сектор услуг проводного и беспроводного ШПД по объему станет больше сектора традиционных фиксированных голосовых услуг. Позиции в этом секторе станут определяющими с точки зрения развития бизнеса в сегменте розничной продажи товаров и услуг частным лицам (B2C);
- объем сектора услуг для корпоративных клиентов значительно вырастет прежде всего за счет ИКТ-услуг.

Реализованная на основе закона «О связи» (ФЗ-126 «О связи») нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодня очевидна необходимость дальнейшего совершенствования законодательной базы. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:

- дальнейшей поддержке и развитии справедливой конкуренции на рынке связи;
- снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, законодательном обеспечении ускорения модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- ликвидации информационного («цифрового») неравенства и обеспечении равного доступа граждан к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

## **2. МЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО/ПОДОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА**

### **Развитие справедливой конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг**

Для обеспечения дальнейшего эффективного развития данного сегмента рынка, внедрения новых технологий, увеличения территориального охвата и снижения стоимости соответствующих услуг в первоочередном порядке требуется обеспечить совершенствование механизмов обеспечения конкуренции.

В настоящее время субъекты естественной монополии владеют значительной частью инфраструктуры, используемой для строительства сетей связи, в том числе линейно-кабельными сооружениями связи, зданиями и помещениями, приспособленными для размещения оборудования связи; опорами линий электропередач; полосами отвода железных дорог; мостами, коллекторами, туннелями и т. п.

Существующие Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия решают только вопрос собственно присоединения сетей связи (т. е. установления технико-технологического взаимодействия сетей связи и пропуска трафика между ними), не затрагивая вопросы использования инфраструктуры для этой цели. Не урегулированы вопросы установления **недискриминационных условий** для размещения средств связи одного оператора связи в технологических зданиях и помещениях другого, прокладки кабелей связи сторонних операторов в существующей кабельной канализации и т. п.

Субъекты естественной монополии всячески затрудняют доступ к этой огромной инфраструктуре неаффилированным и независимым операторам связи, тем самым препятствуют созданию равных условий конкурентной борьбы на телекоммуникационном рынке страны. В результате многие услуги связи, в том числе инновационные, оказываются недоступными значительной части населения по ценовому параметру, возникают препятствия в развитии конкуренции на рынке юридических лиц.

В целях решения указанных проблем необходимо обеспечить:

- исключение операторов связи из реестра естественных монополий. Отказ от госрегулирования ценообразования на конечном рынке при сохранении контроля за ценообразованием на межоператорском рынке;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к инфраструктуре электросвязи (в первую очередь должно касаться линейно-кабельных сооружений и технологических помещений), вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях;
- отмена подзаконных запретов на прямой пропуск трафика между сетями телефонной связи;
- детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности получения пользователем в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи. Это в равной мере касается абонентов фиксированной и мобильной связи;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению другим операторам недискриминационного доступа к «последней миле» вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования,

запрета на отказ абонентам в доступе к услугам других операторов связи.

Устранение административных барьеров, непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий

Для дальнейшего развития конкуренции на рынке телекоммуникаций необходимо обеспечить совершенствование существующих механизмов лицензирования деятельности операторов связи и привести их к современному состоянию и тенденциям развития телекоммуникаций.

Традиционно сети связи строились по специализированному принципу: под каждый тип услуги связи создавалась своя сеть: телефонная, телеграфная, теле- и радиовещательная и т. п. Однако, начиная с 1990-х гг., ускоренное распространение получают технические решения, позволяющие оказывать все более широкий спектр услуг связи на базе единой сетевой инфраструктуры, не имеющей явного разделения по услугам.

Например, современные сети сотовой связи предоставляют возможность не только установления телефонных соединений, но и доступа в Интернет. Аналогичные и даже более широкие возможности обеспечивают и современные сети фиксированной связи: единая сетевая инфраструктура обеспечивает как традиционную телефонию, так и доступ в Интернет, и распространение программ теле-и радиовещания, вплоть до телевидения высокой четкости. Современные сети связи становятся подлинно мультисервисными.

В то же время действующая в стране система лицензирования услуг связи и регулирования построения сетей связи общего пользования построена по архаичному принципу «одна услуга — одна сеть». Оказание услуг местной телефонной связи, например, требует наличия у оператора связи сети телефонной связи, услуг связи по передаче данных — сети передачи данных и т. п. Эти отдельные сети связи отдельно контролируются соответствующими органами, требуют наличия отдельной проектной документации, отдельного применения средств связи и т. п.

Эта ситуация становится тормозом инновационного развития телекоммуникационной отрасли, превращения ее в информационно-коммуникационную на базе интеграции информационных и коммуникационных технологий. Изменения в законодатель-

стве о лицензировании, вносимые в текущем году, не меняют принципиально этой картины, определяемой как отдельными положениями ФЗ-126 «О связи», так и, в наибольшей степени, актами Правительства Российской Федерации, прежде всего, в части перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий.

В этих целях необходимо обеспечить:

- сокращение наименований услуг связи, вносимых в лицензии (видов лицензий), за счет отказа от дифференциации услуг по типу сети и средств связи, используемых для их оказания, а также целей их оказания. При этом целесообразно сохранение дифференциации лицензий прежде всего по признаку использования радиочастотного спектра. Лицензия должна давать право на базе построенной оператором связи сетевой инфраструктуры оказывать любой вид услуг связи без дополнительных разрешений.

Исключение должны составлять только услуги, принципиально невозможные без использования ресурса радиочастотного спектра — такие, как подвижная связь, услуги связи для целей эфирного телерадиовещания и т. п. Эти услуги должны по-прежнему лицензироваться отдельно. Однако лицензия на право оказания услуг подвижной связи должна давать оператору связи возможность оказывать на базе единой сети связи и другие виды услуг, например, услуги связи, имеющие отношение к доступу в Интернет;

- последующую коррекцию нормативных правовых актов, определяющих требования к построению сетей связи общего пользования и их взаимодействия, позволяющую эффективно строить мультисервисные сети, обеспечивающие оказание пакетов услуг на базе использования современных технологий передачи данных.

Одновременно для снятия существующих ограничений и административных барьеров целесообразно обеспечить:

- переход к началу эксплуатации сетей связи в уведомительном, а не разрешительном порядке, с установлением в законе определенного срока ее начала после подачи уведомления;
- либерализацию требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи;

- замену обязательной сертификации средств связи, не создающих угрозу целостности и устойчивости функционирования сети связи общего пользования, декларированием их соответствия установленным требованиям;
- отнесение средств связи к требующим обязательной сертификации должно зависеть от их мощности/производительности;
- определение в нормативных правовых актах появления права на оборот средств связи в момент принятия решения о выдаче сертификата соответствия или принятия решения о регистрации декларации соответствия (в зависимости от подлежащей схемы подтверждения соответствия);
- упрощение требований к построению сетей связи, отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика;
- устранение дискриминации операторов IP-сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи, легализацию взаимодействия телефонной сети общего пользования (ТФОП) и IP-сетей, пропуска телефонного трафика по таким сетям;
- повышение эффективности использования номерного ресурса, выделение кодов DEF для IP-сетей и MVNO;
- определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов;
- применение принципов «технологической нейтральности» ко всей регуляторике отрасли.

Одновременно совершенствования требует порядок выдачи разрешений на использование радиочастот. Сегодня из-за рассогласованности в работе регуляторов на получение разрешения на использование радиочастот оператору требуется в среднем один год. В то же время монтаж одной базовой станции сети подвижной радиотелефонной связи в среднем осуществляется за 2 месяца. Аналогичная ситуация имеет место по многим другим типам РЭС гражданского назначения.

Исходя из вышеизложенного, было бы целесообразным закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи проведение экспертизы ЭМС и принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот. В таком случае федеральный орган испол-



нительной власти сможет в полной мере контролировать подведомственное предприятие, уменьшается документооборот, упрощается процедура получения разрешительных документов, сокращаются сроки.

Еще одна проблема связана с процедурными вопросами работы Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ). Регламент работы ГКРЧ предусматривает, что ее заседания проводятся не реже 1 раза в 2 месяца. Практика показывает, что ГКРЧ систематически не соблюдает установленную периодичность проведения заседаний. Например, в 2011 г. за семь месяцев было проведено всего одно заседание ГКРЧ.

В целях решения указанных проблем необходимо:

- законодательно ограничить сроки проведения экспертизы электромагнитной совместимости и возможности использования радиоэлектронных средств;
- закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи функцию проведения экспертизы ЭМС, а также принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот;
- установить в законодательстве, что регламент работы ГКРЧ должен утверждаться Правительством Российской Федерации, а решения ГКРЧ утверждаются Министром связи по должности.

Практика внедрения торгов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра выявила целый ряд проблем.

Например, ОАО «Ростелеком» в начале 2010 г. получило по результатам конкурсов лицензии на оказание услуг связи в сетях мобильного беспроводного доступа в диапазоне 2300–2400 МГц на территории 39 субъектов РФ. По условиям лицензий ОАО «Ростелеком» должно было ввести в эксплуатацию первые сети связи в декабре 2011 г.

Однако компания не может приступить к строительству сетей — ей до сих пор не удалось получить разрешения на использование радиочастот из-за неконструктивной позиции Минобороны России, которое, с одной стороны, участвуя в работе ГКРЧ, дало согласие на проведение конкурсов, а с другой, не дает положительного заключения на радиочастотные заявки компании.

Таким образом, обладание лицензией в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра еще не гарантирует получение оператором связи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов, что позволяет начать работу по созданию сети связи и оказанию предусмотренных лицензией услуг связи.

Как показывает практика проведения конкурсов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра, часто бывает весьма сложно разработать объективные критерии оценки конкурсных предложений. Кроме того, не исключена потенциальная возможность того, что конкурсные условия могут быть сформулированы таким образом, что победитель конкурса фактически известен еще до подведения итогов.

В настоящее время радиочастотный ресурс в диапазонах GSM-900/1800 на территории субъектов Российской Федерации практически весь распределен между операторами подвижной радиотелефонной связи. Однако есть территории, на которых отдельные каналы остаются нераспределенными. Эти каналы не могут вынести на конкурсы, т.к. их количество меньше минимально допустимого частотного ресурса, необходимого для создания сетей связи стандарта GSM. При этом государство не получает плату за их использование. Однако «минимально необходимый частотный ресурс» был установлен для каждого диапазона 900 МГц или 1800 МГц по отдельности — для случая строительства однодиапазонной сети только в одном из них. Добавление же частотных каналов из одного диапазона в сеть другого диапазона никак не регламентировано, чем сохраняется огромный потенциал для злоупотреблений.

В настоящее время при проведении торгов на получение права оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра в условиях торгов указывается конкретный радиочастотный диапазон, конкретные технические характеристики либо конкретный стандарт, которые должны использоваться победителем торгов.

В то же время мировые тенденции развития отрасли коммуникаций демонстрируют возможность в одном и том же радиочастотном диапазоне развивать несколько совместимых технологий разных поколений, которые впоследствии эволюционно будут сменять одна другую. Для следования мировым тенденциям развития отрасли, создания гарантий инвесторам и защиты интере-



сов абонентов при смене технологий требуется проводить политику технологической нейтральности в вопросах использования радиочастотного спектра.

В целях решения данных проблем необходимо обеспечить:

- в ст. 31 ФЗ «О связи» понятие «лицензионные торги» следует заменить на понятие «торги на право использования радиочастотного спектра» (на право использования полос радиочастот или их номиналов);
- установить в ФЗ «О связи» прозрачный и исчерпывающий перечень оснований, по которым торги могут проводиться в виде конкурса, а не аукциона. Во всех остальных случаях проводятся аукционы;
- установить в п. 1 ст. 31 ФЗ «О связи» планомерную функцию ГКРЧ по установлению фактов ограниченности РЧ спектра на территории РФ, с опубликованием запланированных сроков ее проведения и получения результатов, регламентацией оснований и порядка проведения;
- внести в ФЗ «О связи» положений постановления Правительства РФ от 26.05.2000 № 413 «О сближении распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с международным использованием полос радиочастот» с установлением для ГКРЧ функции по реализации этих положений.

**Ликвидация информационного («цифрового») неравенства и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам**

Эффективность государства в сфере развития инфокоммуникационных технологий зависит от того, насколько оно способно обеспечить равные возможности для доступа граждан к услугам связи в формирующемся глобальном информационном обществе. Доступность информационных технологий характеризуется обеспеченностью доступа к базовой инфраструктуре связи, а также выравниванием доступа к универсальным услугам связи в различных регионах страны.

Поэтому принцип универсального обслуживания является одним из центральных направлений государственной телекоммуникационной политики во многих странах мира. В России принцип универсального обслуживания впервые был закреплён

в ФЗ-126 «О связи». Российская модель вобрала в себя элементы лучших реализаций и является сегодня одной из фундаментальных основ регулирования отечественного телекоммуникационного рынка. Универсальные услуги связи имеют прежде всего социальную направленность. Пользователь универсальными услугами связи — это гражданин, которому государство обеспечивает надлежащий уровень жизни, закреплённый в Конституции.

К универсальным услугам связи относятся услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа.

Механизм реализации универсальных услуг связи был запущен в 2005 году. Первый этап внедрения — установка таксофонов в каждом населённом пункте, где есть жители, и организация ПКД в поселениях с численностью свыше 500 человек, реализован успешно.

Пятилетняя практика организации универсальных услуг четко обозначила проблемные вопросы дальнейшей реализации механизма универсального обслуживания.

С решением этой задачи назрела необходимость совершенствования системы УУС.

Высокую социальную значимость универсальных услуг связи демонстрирует то, что обращение к экстренным службам составляет 40% трафика таксофонов и ПКД (6,5 млн минут). Анализ трафика во время пожаров природного характера (июль-август 2010 года) показал, насколько важна для человека возможность воспользоваться таксофоном для связи со спасателями. В регионах, где были отмечены главные очаги возгорания, вызовы экстренных служб составили более 70% от общих вызовов. При этом почти 80% трафика приходится на населённые пункты с численностью до 1 тыс. жителей, которые составляют 13% от общего количества населённых пунктов России.

Однако, как показывает опыт, использование развернутых по всей стране таксофонов и ПКД крайне неравномерно, большая доля развернутых устройств зачастую не используется. В то же время меняется структура потребления услуг связи пользователями, услуги становятся более персонализированными. Имеют место нарекания на средства коллективного доступа к услугам связи, не во всех условиях они удобны пользователям (например, таксофоны, установленные на улицах в холодных районах).

Кроме того, современные требования к обеспечению доступности государственных услуг в электронном виде, доступности объективной информации о деятельности органов власти также требуют корректировки содержательной части универсальных услуг связи.

Представляется целесообразным переходить к дифференцированному подходу и внедрению универсальной услуги связи: развивать ее прежде всего в тех районах, где есть острая потребность – удаленных, труднодоступных и малонаселенных. Нецелесообразно тратить средства из Резерва универсального обслуживания, сформированного из отчислений операторов связи, на проекты в развитых в телекоммуникационном отношении населенных пунктах.

Следует вернуться к вопросу о составе УУС. Для большинства населения страны становится наиболее предпочтительной услугой подвижная связь, хотя в ряде труднодоступных и малонаселенных местностей развитие сетевой инфраструктуры сотовой связи нерентабельно. С другой стороны, во многих поселениях таксофоны УУС являются просто стационарными GSM-телефонами, то есть там уже имеется покрытие сотовыми сетями.

Следует также учитывать, что Международный союз электросвязи в отчете «Тенденции реформирования электросвязи, 2010–2011 годы» поднимает вопрос о том, что широкополосный доступ в Интернет (ШПД) – это уже не роскошь, а необходимость, и он будет иметь решающее значение для содействия экономическому, социальному и политическому развитию всех стран. По данным МСЭ, в 20% государств-членов этой организации широкополосная связь является частью политики в области развития УУС.

Основной вопрос – достаточность средств на все планируемые мероприятия в резерве универсального обслуживания. На сегодня выплаты убытков, понесенных операторами, начинают превышать объем средств, собираемых в резерв универсального обслуживания (около 13,2 млрд руб.).

В связи с этим представляется необходимым обеспечить решение следующих задач:

- ограничить территорию деятельности операторов универсального обслуживания и использования средств из Резер-

ва универсального обслуживания местностями, которые относятся к категории удаленных и труднодоступных, а также характеризующихся низкими показателями проникновения телефонной связи. В этой связи необходимо установить критерии отнесения территорий и населенных пунктов к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;

- скорректировать состав УУС, зафиксированный в статье 57 ФЗ «О связи», включив в него, в частности, услуги подвижной радиотелефонной связи, оказываемые в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- реализовать новые механизмы направления средств, предназначенных для аккумуляции в Резерве универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры и услуг, оказываемых в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания. В частности, изучить вопрос направления операторами связи, оказывающими услуги, отнесенные к УУС, сумм, перечисляемых сейчас в Резерв универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- обеспечить включение в состав УУС услуг широкополосного доступа в Интернет с определенной скоростью передачи информации, оказываемой в домохозяйствах, расположенных в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания и способ поддержки этой услуги из Резерва универсального обслуживания.

### Формирование электронного правительства

Обеспеченность органов власти современными информационно-коммуникационными технологиями – персональными компьютерами, сетевой инфраструктурой и доступом к Интернету – является важной технической предпосылкой использования ИКТ для предоставления государственных услуг.

С точки зрения доступа к ИКТ можно фиксировать существенное информационное неравенство органов государственной власти и местного самоуправления в двух измерениях. «По вертикали» есть существенные различия в обеспеченности ИКТ

между федеральным, региональными и муниципальными уровнями управления. И «по горизонтали» — наблюдаются заметные межрегиональные различия в информатизации органов власти.

Очевидно, что наиболее слабым звеном с точки зрения обеспеченности персональными компьютерами является муниципальный уровень управления.

Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата.

Системная работа по созданию электронного правительства проводится в России начиная с 2008 г. Создание электронного правительства направлено на:

- повышение удобства получения гражданами и бизнесом госуслуг за счет перевода части взаимодействия в электронную форму, сокращения количества очных обращений, а также количества документов, предоставляемых в органы власти;
- повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, в первую очередь информации о результативности проводимой работы, планируемых изменениях, а также эффективности расходования ими бюджетных средств;
- повышение эффективности выполнения государством контрольных функций при условии снижения административной нагрузки на бизнес и население;
- обеспечение рационального управления государственными ресурсами.

Основным механизмом реализации и источником финансирования формирования электронного правительства до 2010 г. включительно являлась федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)». В рамках выполнения данной программы не было обеспечено повышение эффективности межведомственного информационного взаимодействия. Не удалось добиться решения задачи предоставления в электронном виде государственных услуг.

В то же время в результате выполнения Программы в 2002–2009 гг. были заложены основы использования ИКТ для государственного управления, определены и отработаны на практике

подходы к решению задачи повышения открытости деятельности органов государственной власти, в том числе на региональном уровне. С 2011 г. мероприятия по формированию электронного правительства и внедрению ИКТ в деятельность органов государственной власти будут осуществляться в рамках госпрограммы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

В настоящее время достигнуты следующие результаты:

- принят закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ-210) и ряд нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам внедрения ИКТ в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления;
- введен в эксплуатацию портал государственных и муниципальных услуг, обеспечивающий доступ к информации об условиях и порядке получения большинства государственных услуг, в том числе к формам необходимых заявлений. К настоящему времени через портал обеспечивается доступ к информации о более чем 4500 услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, а также к информации о более чем 15 тыс. услуг, оказываемых органами исполнительной власти субъектов РФ (ежедневно число посетителей (уникальных пользователей) портала составляет в среднем около 170 тыс. чел.);
- созданы 6 центров выдачи ЭЦП населению для работы с порталом государственных услуг;
- ведется формирование системы межведомственного электронного взаимодействия и подключение к ней федеральных органов государственной власти;
- реализуются приоритетные национальные проекты (ПНП) и государственные программы, содержащие мероприятия по информатизации соответствующих отраслей, создаются государственные информационные системы;
- создается информационная система персонифицированного учета платежей граждан, которая обеспечит возможность гражданам получить информацию о существующих требованиях по оплате государственных пошлин, штрафов и других платежей, а также оплатить их без очного посещения банка и органа власти;

- утвержден план-график перевода государственных услуг в электронный вид как для федеральных ведомств, так и для региональных структур;
- ведется разработка стандартов межведомственного обмена и взаимодействия в рамках оказания отдельных государственных услуг;
- ведется подготовка к выпуску универсальной электронной карты гражданина, которая станет универсальным ключом доступа гражданина через банковскую инфраструктуру к сервисам электронного правительства, в том числе платежам.

Приоритетным направлением для дальнейшего развития электронного правительства является обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде в соответствии с ФЗ-210. Законом, в частности, устанавливается:

- необходимость предоставления услуг в электронном виде через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- запрет на требование документов от заявителей, если соответствующие сведения находятся в других ведомствах.

Также устанавливается, что обеспечение информационного обмена с соответствующими информационными системами органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги в электронной форме, осуществляется с применением единой системы межведомственного электронного взаимодействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Субъектам РФ рекомендовано руководствоваться этапами перехода на предоставление первоочередных государственных и муниципальных услуг, установленными указанным распоряжением Правительства России.

Вместе с тем, темпы перехода органов власти на оказание государственных услуг в электронном виде, а также межведомственного электронного взаимодействия остаются неудовлетворительными.

В связи с этим было принято решение перенести срок вступления нормы ФЗ-210 о запрете требовать с заявителя государ-

ственной или муниципальной услуги документы и сведения, выдаваемые другим органом власти или местного самоуправления (или имеющиеся у них в наличии) с 1 июля на 1 октября 2011 г. для федеральных органов и на 1 июля 2012 года для региональных и органов местного самоуправления.

Не решена задача интеграции на основе единой инфраструктуры и технологий электронного правительства информационных систем всех ветвей власти на всех уровнях управления. Эта основополагающая задача должна стать главной целью формирования единой архитектуры электронного правительства и интегрированного информационно-технологического пространства государственного и муниципального управления на период до 2020 г.

В результате ее достижения существенно увеличится количество граждан и организаций, которые станут пользователями технологий электронного правительства. Это касается:

- оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде,
- формирования сквозной системы планирования и контроля деятельности госорганов и органов местного самоуправления,
- использования единой системы электронного взаимодействия,
- обеспечения доступности для граждан социального пакета услуг независимо от места проживания и уровня благосостояния.

Одна из ключевых проблем — это отсутствие достаточного финансирования соответствующих процессов на уровне регионов. В рамках государственной программы «Информационное общество» не предусматривается выделение требуемых субсидий регионам на решение указанных задач.

До настоящего времени не разработана и не утверждена единая архитектура электронного правительства, которая должна официально зафиксировать структуру и набор используемых руководящих документов, стандартов и технических решений. В связи с этим часть работ по созданию инфраструктуры электронного правительства продолжает дублироваться. Различные ведомства создают различные части и сегменты общей инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия в отсутствие единого замысла.



Нельзя признать достаточно эффективной деятельность ОАО «Ростелеком», назначенного единственным исполнителем всех работ по созданию инфраструктуры электронного правительства. При этом нормативно состав инфраструктуры электронного правительства так и не определен.

На период до 2020 г. представляется необходимым сконцентрироваться на решении следующих задач:

- создание системы оплаты государственных платежей и пошлин с использованием систем интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов;
- развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта в режиме NFC;
- создание механизмов субсидирования из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие мобильного правительства, систем предоставления ведомствами персонифицированной информации на мобильные устройства.

В плане развития инфраструктуры необходимо:

- завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления);
- обеспечение доступа к Интернету в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест ведомств;
- подключение ведомственных и региональных систем к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы государственного резервирования данных.

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

- 1) электронный парламент: создание системы учета, публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов норма-

тивных правовых актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях;

- 2) электронное правосудие:
  - внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных и сторон при рассмотрении их дел в судах;
  - перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде;
  - создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде;
  - обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет.
- 3) создание единой системы государственной автоматизированной системы правовой статистики — учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др. На качественно новом уровне должны решаться вопросы обеспечения информационной безопасности, снижения рисков уязвимости электронного правительства на основе соответствующих моделей угроз.

#### **ИКТ в бюджетных отраслях (на примере здравоохранения)**

В рамках реализации ПНП «Здоровье» достигнуты определенные результаты в укреплении материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), в целом решен вопрос оснащенной необходимой вычислительной техникой органов управления здравоохранением.

Вместе с тем половина рабочего времени врача тратится на поиск необходимой информации о пациенте, ведение документации и сбор сведений о новых лекарственных препаратах и методах лечения. В условиях возрастающей мобильности населения и расширения рынка медицинских услуг локальная история болезни перестает являться источником полной картины здоровья человека, что повышает вероятность совершения медицинских ошибок. Необоснованно дублируются дорогостоящие медицинские исследования.

Информатизация медицинских учреждений происходит фрагментарно, с использованием несовместимого программного обеспечения. Особенно на неудовлетворительно низком уровне находится информатизация базовых медицинских учреждений.



В среднем по России на 10,6 работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения приходится один компьютер, из них лишь 20% имеют доступ в Интернет.

Медицинские информационные системы включают в себя не более 13,58% медучреждений. Только 15% компьютерной техники используется в процессе оказания медицинской помощи. При этом лишь 7,7% ЛПУ имеют системы ведения электронной истории болезни или электронных медицинских карт (ЭМК). Крайне мало государственных лечебных учреждений, где автоматизирована существенная часть диагностического и лечебного процесса. Около 65% компьютерной техники медицинских учреждений используется в бухгалтериях, 20% техники – для автоматизированного учета оказанных услуг в интересах Федерального фонда обязательного медицинского страхования и частных страховых компаний.

В настоящее время в России практически нет регионов, где была бы осуществлена комплексная автоматизация ЛПУ. Информационные ресурсы и технологии в здравоохранении разрабатываются без обеспечения требуемого уровня централизации и координации работ. Имеющиеся на рынке прикладные решения для медицинских организаций преимущественно ориентированы на работу со слабо структурированными данными. Электронные документы и записи, за редким исключением, являются вторичными по отношению к бумажным и не имеют юридической значимости. Во многих медицинских информационных системах не обеспечивается либо слабо развита поддержка сквозных рабочих процессов даже на уровне одной медицинской организации.

Главной задачей в настоящее время является переход к электронному здравоохранению за счет массового внедрения современных комплексных систем автоматизации деятельности медицинских учреждений.

Решению этих проблем послужит создание единой информационной системы РФ в сфере здравоохранения («Система»). Основной целью создания Системы является обеспечение эффективной информационной поддержки органов и организаций системы здравоохранения, а также граждан в рамках процессов управления медицинской помощью и ее непосредственно оказанием.

Работы по созданию Системы предлагается осуществлять по следующим основным направлениям:

- внедрение информационных систем поддержки деятельности органов управления здравоохранением, в том числе мониторинга качества услуг, формирования тарифов, организации персонифицированного учета оказанной медицинской помощи;
- внедрение в деятельность ЛПУ и организаций информационных систем автоматизации рабочих процессов оказания медпомощи. В частности, это ведение листов ожиданий и записи на прием, ведение ЭМК пациента, поддержка принятия врачебных решений, формирование первичной медицинской документации в электронном виде с возможностью учета фактов оказания медпомощи, финансово-экономическое планирование;
- внедрение информационных систем в деятельность медицинских организаций по видам специализированной медицинской помощи и типам организаций;
- создание единой системы нормативно-справочной информации, основных реестров и регистров в сфере здравоохранения;
- создание федеральной системы интеграции информационных систем, используемых в деятельности отдельных учреждений, и обеспечение их информационного взаимодействия между собой;
- создание единой системы обмена данными и сведениями из ЭМК, формируемых на уровне отдельных учреждений;
- создание федеральной электронной медицинской библиотеки, содержащей, в том числе, электронные медицинские публикации, электронные справочники лекарственных средств и заболеваний, стандарты оказания медицинской помощи, протоколы лечения, иную нормативно-справочную информацию;
- создание центров персональной телемедицины, обрабатывающих в режиме реального времени данные с персональных датчиков, установленных на людях, нуждающихся в постоянном мониторинге состояния их здоровья;
- формирование единой библиотеки экспертных медицинских систем, обеспечивающих автоматизацию процесса поддержки принятия врачебных решений на базе формализованных баз знаний и прецедентной информации;
- создание систем дистанционного обучения врачей, содержащих электронные образовательные курсы, программы дис-

## Раздел IV. Инфраструктура

танционного обучения и повышения квалификации в области медицины и фармацевтики;

- создание систем группового профессионального общения для медицинского и фармацевтического персонала и студентов медицинских и фармацевтических средних специальных и высших учебных заведений;
- внедрение средств обеспечения доступа к первичным данным, содержащимся в Системе, необходимым для проведения научных исследований в сфере здравоохранения.

В целях реализации системы необходимо обеспечить:

- развитие национальной системы стандартов и технических регламентов в области информатизации здравоохранения;
- разработку перечня используемых классификаторов и справочников, определение состава организаций, ответственных за их ведение на федеральном уровне, и регламентов их актуализации и публикации в сети Интернет;
- совершенствование нормативной правовой и методической базы в области использования ИКТ в здравоохранении;
- стимулирование использования информационных технологий медицинским и фармацевтическим персоналом, популяризацию использования медицинских информационных ресурсов и сервисов среди населения.

## Раздел V. Эффективное государство

Глава 18. Оптимизация присутствия государства.

*Клименко А.В., Аузан А.А., Клищ Н.Н., Крючкова П.В., Ханова Е.П., Цыганков Д.Б.*

Глава 19. Развитие общественных институтов.

*Федотов М.А. (руководитель авторского коллектива), Тополева-Солдунова Е.А. (руководитель авторского коллектива), Дроздова О.Ю., Задорин И.В., Сунгуров А.Ю., Перцов Л.В., Маковецкая С.Г., Хананашвили Н.Л., Бахмин В.И., Тамбовцев В.Л.*

Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация.

*Симачев Ю.В. (руководитель авторского коллектива), Радыгин А.Д. (руководитель авторского коллектива), Энтов Р.М., Мальгинов Г.Н., Кузык М.Г.*

Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок.

*Соколов И.А. (руководитель авторского коллектива), Шамрин А.Т. (руководитель авторского коллектива), Золотарева А.Б., Тищенко Т.В., Головщинский К.И.*

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике.

*Клячко Т.Л. (руководитель авторского коллектива), Рудник Б.Л. (руководитель авторского коллектива), Абанкина Т.В., Богданов Л.Н., Лисин Н.В., Тищенко Т.В., Третьяк Н.В. Использовались материалы следующих авторов: Миркин Я.М., Сиваков В.Л., Типенко Н.Г., Яшина Е.Р.*

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

*Стародубровская И.В. (руководитель авторского коллектива), Глазичев В.Л. (руководитель авторского коллектива), Зубаревич Н.В., Назаров В.С.*

## Глава 18.

### Оптимизация присутствия государства

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо последовательное применение доказательного порядка необходимости и эффективности государственного регулирования, использование оценки регулирующего воздействия вновь принимаемых и действующих нормативных правовых актов с участием и учетом результатов для всех заинтересованных сторон.
- Обязательные требования должны быть прозрачными и увязанными с целями регулирования. Необходимо упрощение, исключение дублирования форм и процедур оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, гармонизация их с международными документами.
- Следует повысить ответственность органов власти и должностных лиц за действие (бездействие), а также предпринимателей – за несоблюдение установленных обязательных требований.
- Целесообразно увеличить размеры компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам, расширить возможности для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций, развивать систему досудебного решения споров и третейского судебного разбирательства.
- Необходимо обеспечить современные стандарты обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг в соответствии с предпочтениями граждан и бизнеса, исключить граждан из процессов межведомственного

взаимодействия, создать мультиканальный, в т. ч. электронный доступ к государственным и муниципальным услугам.

- Следует стремиться к открытости и доступности информации о планах и результатах деятельности органов власти, развивать механизмы участия различных групп интересов в процессе принятия решений.
- Необходимо обеспечить соответствие полномочий (функций) и кадрового потенциала органов исполнительной власти, используя для этого модернизированный на основе профессионально-функционального подхода реестр должностей государственной службы
- Требуется повысить действенность механизмов отбора на государственную службу по квалификационным критериям, карьерного роста по заслугам
- Необходимо перейти к эффективному контракту с государственным служащим, при котором базовый компенсационный пакет формируется с учетом состояния рынка труда, а премиальная часть напрямую учитывает результаты индивидуальной деятельности.

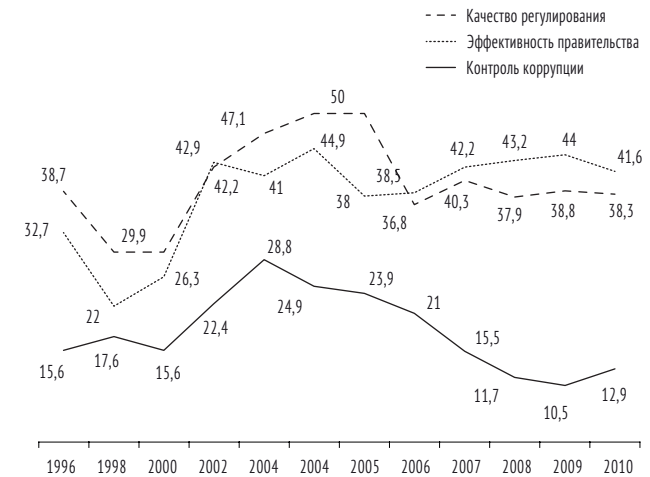


Рис. 1. Динамика показателей России в рейтинге качества государственного управления Всемирного банка, %

## 1. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ

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

За последние 10 лет были созданы элементы нормативной правовой и методической базы, призванной придать большую результативность деятельности исполнительной власти, улучшить ее взаимодействие с гражданским обществом, упорядочить внутренние связи, укрепить кадровый потенциал государственной службы. В отдельных сферах удалось добиться снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг, в том числе за счет лучшего межведомственного взаимодействия, использования информационно-коммуникационных технологий.

Наиболее заметным достижением последних лет стало внедрение единого портала государственных и муниципальных услуг, который существенно расширил возможности информирования граждан и создал условия для кардинального упрощения их взаимодействия с органами власти. Перевод межведомственного взаимодействия в электронный вид является еще одним важнейшим направлением снижения административного бремени граждан и бизнеса.

Однако в целом результаты реформ государственного управления остались малозаметными для граждан и бизнеса, не обеспечили улучшения предпринимательского климата, снижения уровня коррупции, роста доверия к государственным институтам.

В результате недостатки государственного управления остаются одним из главных факторов, негативно влияющих на инвестиционный и предпринимательский климат, отношение граждан к государственным институтам.

По многим обобщающим показателям качества государственного управления не наблюдалось положительной динамики.

Качество государственного управления непосредственно влияет на качество деловой среды, и таким образом — на конкурентоспособность экономики и инвестиционную привлекательность страны. Как раз в этой сфере относительные позиции России в сравнении со многими странами пост-советского пространства в целом не улучшились.

#### Причины недостаточной эффективности реформ в сфере государственного управления

Можно выделить следующие причины недостаточной результативности реформ на протяжении предшествующего периода:

- Сложившийся механизм формирования повестки дня, определения содержания, последовательности и этапов проведения реформ забюрократизирован, предполагает минимальное участие и контроль со стороны гражданского общества. Планы проведения реформ формируются уполномоченными ведомствами, без упорядоченного диалога с целевыми группами гражданского общества. Зачастую реформы просто имитируются. Интересы гражданского общества, да и высшего публичного руководства, учитываются в последнюю очередь.
- Неэффективна система управления и координации реформ. Мероприятия по внедрению механизмов управления по результатам оптимизации и регламентации функций, меры по повышению качества государственных услуг, новые механизмы государственной службы разрабатывались и внедрялись в отрыве друг от друга. В результате некоторые новые трудоемкие инструменты управления (например, должностные регламенты, доклады о результатах) оказались практически не востребованы и стали лишь объектом дополнительного формального контроля.
- Чрезмерные темпы подготовки и проведения реформ превысили адаптационные возможности исполнительского аппарата в его нынешнем состоянии. Инфляция реформаторских инициатив приводит к тому, что они рассматриваются не как проект, а лишь как бюрократическое поручение. Отсутствует эффективная система ответственности органов исполнительной власти за недостижение заявленных стратегических результатов реформ.
- Отсутствуют гарантии необратимости реформ, механизмы актуализации их направлений. Борьба за сохранение ведомственных полномочий привела к тому, что сокращение избыточных

функций и регулирования в одной области компенсируется их возникновением в другой, что в целом не только не сокращает, но иногда увеличивает административную нагрузку на граждан и бизнес.

Недостаточная эффективность реформ государственного регулирования и управления определяется также отсутствием условий более общего порядка. К этим условиям относятся наличие эффективной и подотчетной обществу судебной системы, институтов и механизмов участия граждан и бизнеса в разработке, принятии и контроле исполнения нормативных актов, государственных регуляций.

## 2. СЦЕНАРИИ И СТРАТЕГИИ РЕФОРМ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Риски и вызовы реализации инерционного сценария

Инерционный сценарий развития ситуации в сфере государственного управления формирует круг непреодолимых в его рамках проблем и вызовов.

1. Ухудшение институциональной среды ведения бизнеса: высокие риски и отсутствие понятных перспектив ведения бизнеса, недостаточная защищенность прав собственности, административные барьеры, неэффективное использование ресурсов.
2. Снижение доверия к государству, недостаточный уровень взаимодействия государства и гражданского общества: отсутствие связи между реализуемой индивидом функцией налогоплательщика и возможностью влиять на проводимую государством политику и отдельные действия чиновников. Слабость механизмов учета общественного мнения при оценке результатов государственной политики и действий чиновника, нежелание граждан сотрудничать с государственными институтами и разделять с ними ответственность.
3. Низкое качество обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг: преобладание обременительного для заявителя порядка предоставления государственных услуг, отсутствие возможности выбора и механизма ответственности за качество обслуживания.



4. Недостаточный уровень кадрового потенциала государственных служб: отсутствие эффективного контракта гражданского общества с чиновником, сохранение условий для «негативного отбора» на государственной и муниципальной службе, проблемы формирования эффективных моделей карьерного роста по заслугам.

### Стратегии реформ в области государственного управления

Решение обозначенных выше проблем может осуществляться в рамках трех основных стратегий, которые различаются в соответствии с интересами и возможностями агентов, нацеленных на их реализацию. Каждая из стратегий предполагает наличие определенных базовых условий, при которых она становится возможной. Ни одна из стратегий не является априори наилучшей, т. к. выбор (или конструирование смешанного сценария) зависит от баланса общественных интересов и сил, которые при определенных политических решениях могут быть изменены в пользу той или иной стратегии.

#### Стратегия 1: «Последовательная оптимизация»

Стратегия 1 предполагает наращивание и повышение уровня согласованности усилий исполнительной власти по модернизации государственного управления и оптимизации регулирования, повышение ответственности за ее конечные результаты:

- Последовательное внедрение доказательного порядка необходимости и эффективности государственного регулирования, увязку обязательных требований с целями регулирования, упрощение, исключение дублирования форм и процедур оценки ответственности, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, гармонизацию их с международными документами.
- Повышение ответственности органов власти и должностных лиц за действие (бездействие), а также предпринимателей за несоблюдение установленных обязательных требований, увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским искам.
- Обеспечение комфортности и организация обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг по «жизнен-

ным ситуациям», исключение клиентов государства из процессов межведомственного взаимодействия.

- Повышение результативности институтов и механизмов участия представителей гражданского общества в выработке и оценке управленческих решений.

В качестве необходимого условия реализации стратегия предполагает повышение уровня межведомственной координации, а также развитие кадрового потенциала государственной службы.

Реализация стратегии не требует радикального изменения институциональных условий вне системы исполнительной власти, хотя ее результаты в значительной степени будут зависеть от улучшения работы судебной системы, расширения участия в функциях исполнительной власти институтов гражданского общества. Стратегия исходит из реализации мероприятий, намеченных в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг в 2011–2013 гг., а также государственной программе «Информационное общество» (2011–2020 годы).

Основные риски данной стратегии связаны с недостаточным контролем ее результативности со стороны гражданского общества. В этих условиях возможно сохранение и даже расширение неэффективного присутствия государства в экономике и обществе. Реализация стратегии требует постоянного внимания руководства.

#### Стратегия 2: «Дебюрократизация»

Главная идея данной стратегии состоит в минимизации государственного регуляторного вмешательства в экономику. Государство должно сосредоточиться на создании условий наибольшего благоприятствования для развития предпринимательства и гражданской инициативы, подразумевающего:

- четкую спецификацию и защиту прав собственности,
- усиление роли судебной системы по сравнению с административными органами,
- создание максимально благоприятных условий для конкуренции.

Стратегия основывается на «презумпции добросовестности»: развитие бизнеса и создание условий для добросовестных предпри-

нимателей важнее возможных рисков, связанных с недобросовестным поведением.

Стратегия предполагает переход от преимущественно государственного к преимущественно частному инфорсменту законодательства. В среднесрочной перспективе акцент на гражданские взаимоотношения вместо административных повысит ответственность граждан и бизнеса за собственное поведение, снизит патерналистские ожидания в обществе.

Необходимые условия реализации данной стратегии:

- политические решения, направленные на радикальное пакетное сокращение государственного регулирования и контроля,
- отказ от административной и уголовной ответственности за нарушения обязательных требований, не приводящих к ущербу жизни и здоровью граждан,
- переход от контроля со стороны органов исполнительной власти к решениям о компенсации вреда в рамках гражданского законодательства.

Необходимо совершенствование судебной системы, без чего невозможен полноценный частный инфорсмент.

Существенным риском стратегии является возможность ухода от ответственности недобросовестных участников рынка. Однако, скорее всего, рост числа нарушений интересов контрагентов, причинения вреда будет носить временный характер. Предполагаемый в данном варианте радикальный слом «входных барьеров» может вызвать сопротивление «укоренившегося» бизнеса, а также государственных органов и служащих, теряющих значительный объем полномочий и связанную с ними бюрократическую «ренту». Без улучшения судебной системы возрастают риски недобросовестного поведения. Совпадение активного сопротивления и фактов злоупотреблений повышают вероятность отказа от этой стратегии на полпути. В результате такого развития событий возможна обратная реакция — усиление государственного регулирования.

### Стратегия 3: «Позитивная реинтеграция»

Эта стратегия направлена на развитие такой институциональной среды, которая предоставляла бы равные возможности основным сторонам общественного договора для выработки и реализации про-

грамм сбалансированного социально-экономического развития. Цель достигается за счет трехстороннего регулирования: развития кооперации сторон общественного договора (бизнеса, власти и общества) с одновременной конкуренцией их ключевых элементов (властных, экономических, общественных институтов и акторов).

Необходимыми условиями реализации данной стратегии являются:

- Принятие комплекса мер по введению селективности расходов части налоговых платежей для активизации субъектности граждан и изменения характера взаимоотношений между государством и обществом с учетом реальной налоговой нагрузки на физических лиц и опыта самообложения.
- Принятие серии мер, стимулирующих создание и функционирование различных типов объединений предпринимателей и граждан (некоммерческих организаций, саморегулируемых организаций бизнеса, хозяйственно-общественных объединений на местном уровне, институтов по защите прав потребителей и т. д.) путем принятия различных схем компенсации издержек коллективных действий (участия в общественных мониторингах, в процедурах ОРВ и т. д.).
- Комплексное введение различных механизмов согласования интересов при принятии нормативных правовых актов (процедуры обязательного согласования (визирования) представителями всех заинтересованных сторон. Введение компенсационных инструментов для групп, проигрывающих при принятии нормативных правовых актов, прежде всего, для государственных служащих.

Данная стратегия достаточно трудоемка с точки зрения согласования интересов различных групп, может давать сбои или имитироваться при недостаточной общественной активности. Если не удастся обеспечить публичность и прозрачность взаимодействия, то возможно возникновение множества альтернативных негосударственных организаций (НГО) и бизнес-ассоциаций, конкурирующих за участие во взаимодействии с ведомствами коррупционными методами, а также создание чиновниками «карманных» НГО и бизнес-ассоциаций.

Указанные стратегии различаются необходимыми условиями их реализации, основными субъектами преобразований, по-

следовательностью действий и приоритетами. Учитывая, что низкая результативность реализованных реформ была связана, в том числе, с недоиспользованием потенциала самоорганизации гражданского общества, создание условий для реализации стратегий, ориентированных на его активизацию, является потенциально наиболее эффективным.

Рассматриваемые стратегии имеют значительную область консенсуса. Прежде всего, это касается мер, направленных на решение проблем снижения доверия к государству за счет обеспечения открытости и доступности информации, а также повышение качества обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем указанные стратегии имеют существенные точки расхождения по инструментам и механизмам решения некоторых ключевых проблем. Отличаются меры, направленные на совершенствование оценки регулирующего воздействия, на оптимизацию количества объектов государственного регулирования и требований к объектам, на изменения в сфере саморегулирования и ответственности должностных лиц и предпринимателей за нарушение установленных правил.

Наибольшую вероятность реализации имеет первый вариант стратегии («последовательная оптимизация»), поскольку он не требует радикального изменения институциональных условий вне системы исполнительной власти. Однако реализация этого варианта стратегии не приведет впоследствии к автоматической реализации двух других стратегий. Переход к другим векторам политики предполагает подготовку определенных базовых условий, принятие ключевых политических решений, необходимых для их осуществления. Таким образом, обозначаются два возможных маршрутных сценария: первый связан с движением по оси «Оптимизация», а второй начинается с движения в направлении «Оптимизации» при параллельном создании пороговых условий для реализации других стратегий.

**Сравнительный перечень мер, необходимых для реализации различных стратегий реформ в сфере государственного управления**

В данном разделе представлены ключевые меры и особенности их реализации в рамках каждой из стратегий. Меры сгруппиро-

ваны по проблемам, на решение которых они преимущественно направлены.

**Институциональная среда ведения бизнеса**

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p><b>1.1. Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирования, совершенствование оценки регулирующего воздействия</b></p>		
<p>Внесение изменений в Регламент Правительства Российской Федерации в части:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– введения доказательного порядка необходимости мер государственного регулирования;</li> <li>– распространения оценки регулирующего воздействия на все нормативные правовые акты, устанавливающие государственное регулирование;</li> <li>– необходимости публичных обзоров и учета их результатов при установлении мер государственного регулирования (2012)</li> </ul>	<p>Дополнение регламентов Государственной Думы и Правительства требованиями по расчету финансово-экономических обоснований проектов НПА в части издержек и выгод субъектов предпринимательской деятельности, третьих лиц (2012)</p>	<p>Разработка и последовательная реализация плана введения в действие законодательства об ОРВ по уровням организации государственной власти и местного самоуправления и по субъектам РФ (2012–2014)</p>
<p>Установление Правительством Российской Федерации значений недопустимых рисков, при которых может вводиться государственное регулирование (2013–2020)</p>	<p>Изменения регламента ГД и Правительства, предусматривающие недопустимость принятия регулирования без ОРВ. Интеграция процедур межведомственного согласования в процедуры публичного обсуждения (межведомственное согласование не должно перекрывать результаты публичного обсуждения (2012)</p>	
<p>Формирование порядка и процедур постоянного отслежива-</p>		<p>Разработка и принятие законодательства, определяющего</p>

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p>ния (мониторинга) фактического регулирующего воздействия принятых нормативных правовых актов на состояние сферы регулирования, создание информационной и аналитической базы проведения оценок и соответствующей публичной отчетности, в том числе централизованной системы учета и анализа (отслеживания) случаев причинения вреда вследствие нарушения требований регулирования (2013–2015)</p>		<p>правила проведения оценки регулирующих воздействий, обеспечивающие реальное согласование интересов затрагиваемых групп, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– обеспечение заблаговременной публикации (в том числе в сети Интернет) планов нормотворческой деятельности различных органов власти;</li> <li>– достаточные сроки для ознакомления заинтересованных групп с содержанием публикуемого проекта и анализа последствий его реализации;</li> <li>– обязательность целевого информирования негосударственных организаций, представляющих заинтересованные стороны, о разработке и намеряемом обсуждении проекта регуляции;</li> <li>– обязательность проведения публичных слушаний с участием негосударственных некоммерческих организаций, способных представлять интересы различных социальных и профессиональных групп;</li> <li>– обязательность согласования (визирования) представителями всех заинтересованных сторон совместно выработанного проекта регуляции (вариант – введение права отлагательного вето);</li> <li>– возможность судебного оспаривания принятой регуляции в случае нарушения утвержденной процедуры (2012)</li> </ul>
<p>Разработка и реализация Концепции государственной политики по установлению и развитию мер регулирования в рамках Таможенного союза,</p>		

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p>ЕврАзЭС и других интеграционных объединений. Внесение соответствующих изменений в международные соглашения (2012–2015)</p>		
<p>Создание единого государственного информационного ресурса, содержащего уведомления о разработке проектов нормативных правовых актов и иные материалы, результаты публичных обсуждений, результаты оценок регулирующего воздействия (2013–2015)</p>		<p>Организация и осуществление общественно-государственного мониторинга реализации законодательства об оценке регулирующего воздействия (2013–2020)</p>
<p>Создание Рабочего органа (совета или комиссии) по защите инвесторов и контролю над нормами, регулирующими предпринимательский и инвестиционный климат (2012)</p>		<p>Введение обязательства финансирования за счет бюджетных средств деятельности всех участников процедур оценки регулирующего воздействия (2013–2014)</p>
<p>Апробация экспериментальных механизмов правотворчества: НПА с конечным сроком действия, со статьями (пунктами) о проведении регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т. п. (2015–2020)</p>		
<p>Разработка и внедрение порядка корректировки документов стратегического уровня (стратегий, концепций, программ и планов) в целях увязки с результатами фактических последствий действия нормативных правовых актов (2013–2020)</p>		
<p>Замена ведомственных и региональных норм государственного регулирования нормами, установленными законодательством РФ, и актами Правительства Российской Федерации (2013–2014)</p>		

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p>Введение судебного обжалования мер государственного регулирования на основании факта нарушения установленных процедур их принятия (предварительное информирование, публичные обсуждения, оценка регулирующего воздействия, проч.) (2013–2014)</p>		
<p><b>1.2. Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам</b></p>		
<p>Разработка и утверждение рекомендаций Правительства Российской Федерации, устанавливающих порядок и критерии определения избыточности мер государственного регулирования, в т. ч. объектов, обязательных требований и контроля (2012)</p>	<p>Ревизия всего массива НПА, выявление и пакетная отмена норм, создающих барьеры для бизнеса и граждан (включая как содержательные требования, так и требования по предоставлению отчетности, информации, получению разрешений, обязательному членству в СРО и т. п.). Список НПА всех уровней, подлежащих отмене, должен формироваться на основании предложений бизнеса и граждан, прежде всего – их объединений. Отмена проводится без предварительного определения критериев избыточности (2012)</p>	<p>Разработка и внедрение квазисудебных процедур пересмотра действующих НПА с участием организаций бизнеса и граждан (2012–2014)</p>
<p>Анализ действующих нормативных правовых актов РФ и внесение в них изменений с целью выявления и исключения из сферы регулирования избыточных объектов регулирования, обязательных требований, которые не соответствуют установленным критериям. Гармонизации мер регулирования с международными документами (2013–2014)</p>		
<p><b>1.3. Оптимизация системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий</b></p>		
<p>Разработка и внедрение типовых унифицированных форм и процедур оценки соответствия, гармонизированных с междуна-</p>	<p>Отмена ряда видов государственного контроля (надзора) с параллельным расширением возможностей частного ин</p>	<p>Стимулирование расширения сети независимых испытательных и измерительных лабораторий, имуществом ответ</p>

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p>родными формами и процедурами (2012–2014)</p>	<p>форсmenta законодательства (2012)</p>	<p>ственных за достоверность проводимых измерений (2013–2014)</p>
<p>Переход от предупредительных форм оценки соответствия (контроля), ограничивающих входение на рынок, к текущему контролю (надзору). Исключение избыточности и дублирования оценки соответствия (контроля, надзора) (2013–2014)</p>	<p>Включение в функции государственных контролирующих органов обязанности предоставления консультативной помощи гражданам и бизнесу по обеспечению соблюдения обязательных требований по безопасности (2013–2014)</p>	<p>Установление законодательных основ, позволяющих скоординировать действия правительства, федеральных ведомств, администраций субъекта РФ, местных органов власти в сфере контроля и надзора, устранить разрывы и пересечения в полномочиях сверху донизу (2012)</p>
<p>Минимизация посреднических услуг в виде экспертиз, аттестаций, согласований, проводимых подведомственными организациями или аффилированными лицами, которые являются необходимыми и обязательными для разрешительных и контрольно-надзорных полномочий (2013–2015)</p>	<p>Существенное ограничение полномочий правоохранительных органов по контролю за деятельностью хозяйствующих субъектов (2012)</p>	<p>Учреждение на региональном уровне единого Бюро жалоб по безопасности и идентичности товаров и услуг, создаваемого и действующего на базе существующих негосударственных организаций и оперативно взаимодействующего с единой информационной системой сведений о нарушениях обязательных требований (2013–2014)</p>
<p>Введение преимущественно бессрочности действия разрешительных документов и документов, подтверждающих соответствие требованиям. Минимизация количества предоставляемых документов, сокращение сроков их рассмотрения (2015–2020)</p>		<p>Разработка и внедрение административного межведомственного регламента оперативного отзыва опасного товара с рынка (2012)</p>
<p>Сокращение количества выездных проверок, в т. ч. за счет создания и развития системы дистанционного контроля (с использованием системы телеметрии и спутниковой системы «ГЛОНАСС»), внедрения «карт проверок», установления</p>		



Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<p>периодичности проверок в зависимости от уровня риска (2015–2020)</p> <p>Перераспределение полномочий по оценке соответствия (контролю, надзору) между органами исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, аккредитованными лицами, саморегулируемыми организациями в зависимости от уровня риска объектов регулирования (2013–2020)</p>		
<p><b>1.4. Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования</b></p> <p>Создание открытой для всех заинтересованных лиц системы учета и анализа нарушений установленных обязательных требований и фактов причинения вреда вследствие их нарушения (2012)</p> <p>Создание системы мониторинга результативности исполнения надзорных и разрешительных функций и определение порядка учета его результатов при совершенствовании государственного регулирования (2013–2020)</p>		
		<p>Предусмотрение способов компенсации издержек некоммерческих субъектов на проведение анализа нарушений установленных обязательных требований (2013–2014)</p>
<p><b>1.5. Изменения в сфере саморегулирования</b></p> <p>Внесение изменений в нормативные правовые акты РФ в части отмены обязанности вхождения в саморегулируемые организации предпринимателей, осуществляющих те виды деятельности, где отсутствует недопустимый риск или безопасность которых уже обеспечивается иными государственными методами регулирования (2012). Совершенствование механизмов формирования, размещения и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций</p>		
	<p>Отмена закона «О саморегулируемых организациях», поскольку этот закон фактически сдерживает развитие добровольного саморегулирования (2012)</p>	<p>Коррекция законодательства «О саморегулируемых организациях», в частности с целью налогового стимулирования образования саморегулируемых организаций (2012)</p>

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
	<p>Допустимость обязательного саморегулирования только в отраслях с однородным составом участников (преимущественно для физических лиц) (2012)</p> <p>Отмена требований наличия компенсационного фонда для СРО с обязательным участием (2012)</p>	<p>Развитие альтернативных форм обеспечения ответственности перед третьими лицами (например, путем создания обществ взаимного страхования, внесудебного разрешения споров с третьими лицами в рамках СРО) (2013–2014)</p>
<p><b>1.6. Расширение возможностей частного информанта законодательства</b></p> <p>Внесение изменений в законодательные акты РФ в части увеличения морального вреда в области защиты прав потребителей (2012)</p> <p>Упрощение судебных процедур по рассмотрению заявлений о защите прав потребителей, в том числе о возмещении морального вреда (2012)</p> <p>Увеличение размера штрафных санкций за нарушение прав потребителей и суммы штрафа, перечисляемых общественным объединениям потребителей или органам местного самоуправления (2012)</p> <p>Дополнения в ГПК РФ, расширяющие возможность некоммерческих организаций обращаться в судебном порядке в защиту интересов граждан и организаций, в том числе в порядке проверки законности нормативных актов (2013–2014)</p>		
	<p>Введение в гражданское и уголовное право универсального принципа возможности защиты общественного интереса (защиты интереса неопределенного круга лиц) (2013–2014)</p> <p>Расширение возможностей для коллективных исков и представительства интересов, в т. ч. со стороны негосударственных организаций (2012–2014)</p> <p>Увеличение размеров компенсаций морального вреда по гражданским (в т. ч. потребительским) искам (2012–2020)</p>	<p>В дополнение к мерам стратегии 2: расширение системы досудебного решения споров и третейского судебного разбирательства и стимулирование ее использования (2013–2020)</p>

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<b>1.7. Ответственность органов власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие</b>		
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аккредитованных лиц и их должностных лиц за принимаемые решения (бездействие) (2012)	Усиление материальной ответственности государственных контролирующих органов и органов по подтверждению соответствия по гражданским искам о причинении имущественного вреда в случае, если несоответствие было подтверждено (2012)	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие (2012)
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности должностных лиц за принимаемые решения и бездействие (2013–2014)		
<b>1.8. Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований</b>		
Внесение изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований (2013–2014)	Сокращение административной и уголовной ответственности за нарушения в хозяйственной сфере (2012)	Радикальное усиление имущественной (административной) ответственности предпринимателей за несоблюдение установленных требований (2012)
	Перевод взаимоотношений, связанных с причинением имущественного вреда, в сферу гражданского законодательства (2012)	
	Безусловный запрет на возбуждение уголовных дел по экономическим преступлениям при отсутствии пострадавших (2012)	

## Доверие к государству, взаимодействие государства и гражданского общества

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<b>2.1. Обеспечение открытости и доступности информации</b>		
Внедрение единого стандарта предоставления информации о деятельности органов публичной власти, обеспечивающего требования не только к составу информации, но и к конкретным форматам, интерфейсу ее предоставления (2012–2015)		
Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, проектов решений, информационных и аналитических материалов к ним. Обеспечение инструментария для обсуждения проектов (форумов) (2013–2015)		
Регулярное проведение мониторинга открытости и доступности информации, размещаемой на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления (с 2012)		
<b>2.2. Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции</b>		
Введение особого статуса жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также типового регламента рассмотрения и принятия по ним решений в целях соблюдения стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг (2012)	Разработка и внедрение эффективного механизма компенсаций и возмещения вреда гражданам и предпринимателям (в том числе морального) за нарушение их законных прав государственными органами, за нарушение установленных стандартов государственных услуг, незаконное преследование и т. п. (2012–2014)	Включение в систему формирования органов административной юстиции и в процесс отслеживания процедур досудебного обжалования представителей бизнеса и граждан (2012–2014)
Создание административных трибуналов – квазисудебных коллегиальных органов, рассматривающих административные споры (2013–2014)		
Создание административной юстиции (2015–2020)		

**Качество государственных и муниципальных услуг**

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<b>3.1. Создание условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса</b>		
Переход к формированию регламентов на базе стандартов государственных услуг, а стандартов – на базе исследований предпочтений граждан и бизнеса по нормативно принятой методике (Хартии граждан) (2012–2014)		
Систематизация и объединение услуг различных ведомств и уровней публичной власти по «жизненным» ситуациям (2012–2014)		
Разработка механизмов, позволяющих учитывать предпочтения граждан и бизнеса по характеру и условиям обслуживания и на основе этого определять индивидуальные «траектории» обслуживания для отдельных групп заявителей (клиентов) (2013–2014)		
Максимальное внедрение принципа экстерриториальности и конкуренции при предоставлении государственных услуг (2013–2014)		
Исчерпывающее описание необходимых и обязательных услуг и установление требований к ним (2012)		
Развитие конкурентного рынка обслуживания в сфере государственных и муниципальных услуг (2013–2014)		
Совершенствование системы государственного (муниципального) задания и методик определения платности в сфере государственных и муниципальных услуг (2012–2013)		
<b>3.2. Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг</b>		
Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, с учетом необходимости:		
– законодательного закрепления обязанности ОИВ периодически проводить внешнюю оценку (мониторинг) стандартов государственных и муниципальных услуг и их коррекции по результатам мониторингов (2012);		
– публикации общественного доклада по результатам мониторинга, включающего рейтинги органов отраслевого и территориального управления по значимым для населения параметрам (2012);		
– финансирования всех участников процедур общественного мониторинга за счет бюджетных средств (2013–2014)		

**Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной службы функциям органов власти, усиления мотивации и подотчетности государственных служащих**

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
<b>4.1. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной и муниципальной службы функциям органов власти</b>		
Реформа реестра должностей на основе профессионально-функциональной организации государственной службы, обеспечивающей «привязку» потребности в кадрах к функциям, объему и сложности деятельности (2013–2014). Разработка набора квалификационных требований и компетентностей к каждой профессионально-функциональной группе (2015–2020)	Для стратегий 2–3 данная мера не существенна	
Определение штатной численности, фонда оплаты труда и его динамики в соответствии с изменением объема функций и полномочий органов власти, состоянием рынка труда (2015–2020)		
Создание органа по управлению государственной службой (2012)		
Внедрение на государственной службе современных технологий управления персоналом (2013–2014).		
Вывод за пределы государственной службы части обеспечивающего персонала (2013–2014)		
Создание и внедрение программ повышения квалификации служащих, ориентированных на развитие актуальных профессиональных и поведенческих компетенций, практических навыков использования новых технологий государственного управления (2012–2020)		
<b>4.2. Совершенствование систем оплаты, стимулирования, награждения и социального страхования государственных служащих</b>		
Расширение сферы применения оценки деятельности государственных служащих	Для стратегий 2–3 данная мера не существенна	

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
щих на основе системы ключевых показателей, создание центров оценки государственных служащих (2013–2015)		
Упорядочение (упрощение) структуры оплаты труда государственных служащих. Расширение использования особого порядка оплаты труда (результативных контрактов) (2013–2014)		
Приведение структуры и размера компенсационного пакета государственного служащего в соответствие с рынком труда, обеспечение возможности его индивидуализации (по набору основных и дополнительных социальных гарантий) (2015–2020)		
Совершенствование системы нематериального стимулирования (ведомственных наград и прочих поощрений) (2013)		
Разработка законодательства о пенсионном обеспечении и страховании государственных служащих (2015–2020)		

**4.3. Обеспечение открытости государственной и муниципальной службы, создание антикоррупционных механизмов**

Повышение конкурсности поступления на государственную службу, дифференциация «входных барьеров» для разных профессионально-функциональных групп служащих (2013–2014)	Расширение количества выборных должностей и введение коммиссионного управления надзорными органами (2013–2020)
Внедрение и расширение практики подбора государственных служащих специализированными и независимыми кадровыми агентствами (2013–2014)	
Обеспечение эффективного и значимого участия представителей общественности в процедурах отбора на государственную службу, в работе конкурсных и аттестационных комиссий, комиссий по урегулированию конфликта интересов (2013–2014)	
Внедрение механизмов аттестации государственных служащих, связанных с оценкой	Для госслужащих, непосредственно оказывающих услуги

Стратегия 1	Стратегия 2	Стратегия 3
эффективности и результативности (2013–2014)		гражданам и бизнесу – обязательный учет мнений последних для оценки госслужащего (2013–2020)
Внедрение «карт коррупции» государственных органов, отражающих коррупционные риски (2012)		
Создание внутриведомственных систем консультирования по вопросам административной этики (2012)		
Дополнение декларирования доходов и имущества декларированием интересов (2012)		Введение декларирования расходов (2012)
Внедрение механизмов горизонтальной и вертикальной ротации государственных служащих (прежде всего для госслужащих таможенных, налоговых и т. п. органов) (2013–2014)		Разработка для различных категорий госслужащих вариантных легальных компенсационных схем («меню контрактов») параллельно с введением в УК санкции в виде конфискации имущества за коррупционные действия (2012–2020)

## Глава 19.

### Развитие общественных институтов

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Гражданский сектор общества пока мал, недостаточно влиятелен, пользуется слабой поддержкой и доверием граждан. Существует значительный разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО.
- Оптимальной представляется модель партнерских отношений общественного сектора и государства с наращиванием ресурсов сектора благодаря социальным инвестициям государства.
- Первым шагом должно стать принятие законов о гражданском (общественном) контроле и общественной экспертизе, об общественном телевидении и радио и о волонтерстве.
- Необходимо выровнять условия доступа НКО к рынку оказания социальных услуг. Это потребует развития нормативной базы, регулирующей заказ таких услуг (работ) государственными и муниципальными организациями, в том числе у негосударственных/немуниципальных поставщиков. Также предлагается развитие механизма целевых потребительских субсидий на приобретение социальных услуг с диверсификацией их провайдеров.
- Необходимо содействовать развитию и продвижению конструктивной гражданской активности, ведущей к самореализации, само- и взаимопомощи граждан и наращиванию социального капитала в сообществах.

### 1. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РАЗВИТИИ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВА И ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления, равно как и при любой стратегии его реформирования, **роль общественных институтов** и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни России в среднесрочном периоде **будет быстро возрастать**.

#### Текущее состояние общественного сектора России

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления, равно как и при любой стратегии его реформирования, **роль общественных институтов** и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни России в среднесрочном периоде **будет быстро возрастать**.

Широкое развитие общественных институтов и некоммерческого (так называемого «третьего») сектора становится неотъемлемым признаком перехода к постиндустриальному обществу, сопутствует росту благосостояния граждан и стимулируется ускоренным развитием информационно-коммуникативной среды. Современное и эффективное государство также невозможно без развитого общественного сектора, осуществляющего взаимодействие и механизмы обратной связи в треугольнике «государство — бизнес — граждане».

Таким образом, общественный сектор следует рассматривать как:

- 1) необходимого партнера стратегий по повышению качества и эффективности государственного управления и качества государственных услуг;
- 2) субъект новой социальной политики, соответствующей нынешней стадии социально-экономического развития и задачам модернизации российской экономики и перехода к инновационной стадии развития.



Исследования показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян (по собственному признанию респондентов, примерно две трети из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до половины участвуют в денежных пожертвованиях, около трети приходилось участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства).

Однако формальные каналы мобилизации общественной активности в стране развиты относительно слабо. Лишь 3% россиян декларируют свое участие в НКО в качестве добровольцев, 1–2% россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации, большинство предпочитают делать денежные пожертвования нуждающимся лично в руки или в форме милостыни. Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, насчитывающие примерно 342 тыс.<sup>1</sup>, однако, по данным исследовательских центров, численность реально действующих НКО составляет не более 38% от формально зарегистрированных.

В последнее время наблюдаются позитивные сдвиги в отношении государства к третьему сектору. Просматривается тенденция к заимствованию государством подходов и практик некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В некоторых сферах признается их большая эффективность по сравнению с государственными социальными системами (в частности, работа НКО с людьми с ограниченными возможностями). Как результат — в некоторых регионах ведется работа по передаче данных функций в целом в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа.

В 2000-е гг. были созданы формальные институты взаимодействия гражданского сектора с государством (Гражданские форумы, Совет при президенте по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата); созданы общественные советы практически при всех министерствах и ведомствах. Приняты федеральные законы и концепции, поддерживающие развитие НКО через предоставление возможности формирования целевых капиталов (2006 г.), содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.), поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.). Работают различ-

<sup>1</sup> По данным Росстата на 01.01.2011 г.

ные программы финансирования НКО, реализуется набор мер по поддержке социально ориентированных НКО (известных как Программа поддержки СО НКО, которую координирует Министерство экономического развития РФ), в ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

Наконец, принято законодательство о местном самоуправлении с четким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений; наработана практика организации ТОСов и ТСЖ.

Тем не менее, нынешнее состояние третьего сектора можно охарактеризовать следующими чертами:

- во-первых, он мал: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что меньше на 5–10 процентных пунктов аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиле, Канаде, США, Японии, Великобритании, однако сопоставимо со странами Восточной Европы;
- во-вторых, он недостаточно влиятелен, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и контроль за их исполнением) и незначительные материальные (финансовые, имущественные) ресурсы;
- в-третьих, он нереспектабелен, т. е. имеет незначительные социальный и символический капиталы — общественную поддержку и доверие граждан, оставаясь во многом без серьезной кадровой подпитки;
- в-четвертых, очень велика внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов, что затрудняет его консолидацию и выработку общей социально-политической позиции.

Тем не менее потенциал сектора выглядит значительным, особенно за счет развития неформализованных гражданских инициатив. Это особенно наглядно проявляется при всплесках массовой активности в связи с различными чрезвычайными ситуациями. В силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические, гражданские или политические права (вынужденная субъектность).

В результате падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнес-субъектам часть репутационного капитала (общественные ожидания и надежды) переходит к общественным структурам. А с ним начинает возрастать и социальный капитал, выражающийся в росте общественной поддержки граждан и появлении в секторе сильных кадровых ресурсов.

Вместе с тем существует и набор своеобразных стоп-факторов, препятствующих развитию сектора на данном этапе:

- 1) **противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношениях государства с третьим сектором в целом.** Так, значительное число из перечисленных выше механизмов взаимодействия НКО и государственных институтов имеют формальный, имитационный характер, механизмы госфинансирования носят часто непрозрачный, волюнтаристский характер; основные причины этого отношения заключаются в:
  - завышенной оценке риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
  - недооценке квалификации работников сектора и переоценке риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий;
  - коррупционных интересах части государственных служащих, входящих в противоречие с общественными интересами, ведомственных интересах;
- 2) **дефицит ресурсов в секторе:** недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности НКО, недостаток правового, социального и символического капиталов;
- 3) **разрозненность сектора, плохо развитая инфраструктура поддержки его деятельности** (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы и т. д.), недостаточный уровень прозрачности, подотчетности, демократического управления, саморегулирования.

Недостаток поддержки и настороженность со стороны государственных структур, недостаток финансирования и самоорганизации определяют высокую зависимость НКО от государства и бизнеса. В результате на сегодняшний момент, по мнению большинства экспертов (а также согласно данным, полученным в ходе опросов общественного мнения и обследований НКО), до-

минирующим субъектом развития общественных институтов в России является государство.

Именно оно определяет их настоящее и ближайшее будущее, пока общественные институты испытывают дефицит связей с гражданами и признания со стороны общества. Поэтому особое значение для перспектив развития общественных институтов в стране имеют модели и сценарии взаимодействия общественных институтов и органов власти.

## 2. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Существует несколько преобладающих моделей взаимодействия общественных институтов с органами власти:

- 1) **партнерская модель**, при которой государственные органы не пытаются управлять общественными институтами, а участвуют в различных формах диалога с НКО; в свою очередь, общественные институты формируют повестку дня, осуществляют обратную связь, предлагают решения определенных проблем, участвуют в создании новых органов государственной власти;
- 2) **патерналистская модель:** в жестком варианте общественные организации полностью контролируются и рассматриваются властью исключительно как передаточные механизмы от руководства к населению, в мягком варианте государство разрешает определенную автономию организаций в обмен на политическую лояльность, обеспечивает определенную поддержку деятельности лояльных организаций (финансирование, льготы и преференции);
- 3) **конфронтационная модель:** представители государства видят в лице независимых организаций, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти и стараются осложнить их деятельность; в свою очередь, общественные организации склоняются к тактике гражданского неповиновения.

Исходя из этого и из перспектив развития некоммерческого сектора, можно построить четыре прогнозных сценария его взаимоотношений с государством:

- 1) **партнерский**: высокий (растущий) уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 2) **государственнический**: низкий уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, уровень поддержки государством организаций гражданского общества — неустойчивый;
- 3) **конфронтационный**: высокий уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 4) **гражданский (демократический)**: высокий уровень гражданской активности, слабое воздействие государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества.

Следует признать, что в настоящее время в большинстве случаев взаимодействия в России реализуются модели, основанные на доминировании власти. И в ближайшей перспективе **государственнический сценарий** выглядит не только самым вероятным, но практически неизбежным. Однако столь же неизбежное развитие некоммерческого сектора и возрастающий потенциал гражданской активности (особенно в среде городского населения) ставит устойчивость и долгосрочность таких взаимоотношений под большое сомнение.

Вектор социального развития предопределяет наступление в относительно недалекой перспективе *точки бифуркации* (развилки). Вероятный кризис *инерционного (государственнического)* сценария поставит вопрос о выборе *конфронтационной* или *партнерской модели*, причем выбор того или иного в значительной степени будет зависеть от решения государства:

- 1) осуществить массированные социальные инвестиции в общественный сектор или нет;
- 2) предоставить общественным институтам большую самостоятельность и полномочия или нет.

При этом следует отметить, что **конфронтационный сценарий**, при котором государственные институты не будут учитывать ре-

сурсы общественных институтов и конструктивной активности граждан, а будут стремиться подавить их, плохо сочетается с задачами перехода к постиндустриальному обществу и стадии инновационного развития. По этой причине в качестве оптимального следует признать **партнерский сценарий**.

**Основные меры по реализации оптимального сценария развития сектора общественных организаций.**

Для обоснования выбора именно этого варианта развития группа выделила четыре зоны интересов государства, которые могут быть реализованы с использованием ресурсов гражданских (общественных) институтов:

1. Конкурентоспособность российского общества и государства в глобальном соревновании.
2. Оптимизация государственных расходов (инвестиций) в социальной сфере, «экономичность» и эффективность государства.
3. Наличие многофункционального партнера, разделение ответственности государства и общественного сектора.
4. Повышение общественного доверия и легитимности государственной политики.

Данные интересы власти (государства) могут быть достигнуты путем наращивания ресурсов общественного сектора (не только и не столько материальных, но институционально-правовых и информационных, символического капитала и т. п.) и повышения эффективности их использования. Резкое наращивание ресурсов сектора может быть осуществлено благодаря **массированным и стратегически обоснованным социальным инвестициям государства в развитие и инфраструктуру сектора**, планомерной передаче гражданскому партнеру государства соответствующих средств и полномочий.

Можно выделить три блока мер, соответствующих разному функционалу общественных институтов и способствующих наращиванию соответствующего ресурса (капитала) общественного сектора. В каждом из блоков предусмотрено изменение законодательства. При этом важно, что работа над проектами законов и поправками должна осуществляться на принципах равноправия всех участвующих сторон и открытости, что пред-

полагает публикацию в Интернете (например, на сайте Общественной палаты РФ) проектов документов и отчетов на всех этапах работы над ними.

### I. Гражданский контроль и общественная экспертиза

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества<sup>1</sup>. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти общество должно располагать эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В настоящее время в Российской Федерации в осуществлении общественного контроля уже участвует довольно много организаций различного уровня и типа. В их числе:

- Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты в субъектах РФ;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативные или научно-методические советы при других федеральных органах и учреждениях;
- общественные советы районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований.

Часть указанных организаций действуют на основании законов<sup>2</sup>, однако большинство из них руководствуются подзаконными актами<sup>3</sup>. Единой системы общественного контроля, действующей на одинаковых принципах в соответствии с единым

<sup>1</sup> Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

<sup>2</sup> Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» и «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

<sup>3</sup> Ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях, а также Указ Президента Российской Федерации «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях».

законом, в Российской Федерации нет. С одной стороны, такая ситуация является следствием непоследовательной политики государства в отношении общественных организаций. С другой стороны, организации общественного контроля препятствуют присущий гражданам приоритет решения собственных проблем, минимальный опыт коллективного отстаивания интересов и плохо налаженная система его передачи, неумение НКО вовлекать граждан в свою деятельность и слабое взаимодействие между НКО и самостоятельными инициативами.

### Приоритетные цели

Эффективный общественный (гражданский) контроль:

- позволит на практике осуществить принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, соблюдения прав человека;
- будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг;
- будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

### Предлагаемые мероприятия

Первоочередным шагом, по мнению группы, должна стать разработка и принятие закона об общественном (гражданском) контроле, включающего в себя положения об общественной экспертизе.

Концепция закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» подготовлена юристами группы и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Цель законопроекта — создание правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов. Предложение об объединении контроля и экспертизы в рамках одного законопроекта носит принципиальный характер, поскольку осуществлять одну функцию без другой в неимитационном варианте



невозможно. Закон «Об общественном (гражданском) контроле» должен быть максимально конкретным и однозначным, чтобы исключить возможность имитации реального контроля и экспертизы. В частности, закон должен категорически запрещать участие в структурах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать независимость этого института. В законе должен быть также отражен принцип соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также предусмотрено проведение контроля и экспертизы на основе признанных (в том числе международных) методик и валидных источников информации. Еще одной важной частью закона должна быть гарантия обязательной обратной связи по результатам мониторинга и экспертизы.

**Основные задачи законопроекта:**

- сформировать единый понятийный аппарат законодательства об общественном контроле, включая такие понятия, как «общественный контроль», «общественные интересы» и т. д.;
- установить единую систему принципов общественного контроля;
- определить состав законодательства об общественном контроле в Российской Федерации;
- распространить процедуры общественного контроля как на процессы принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и на процессы исполнения таких решений с тем, чтобы повысить качество деятельности государственных и муниципальных органов и снизить риск принятия ошибочных и неэффективных решений;
- создать юридические механизмы для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих решений и т. д.;
- определить полномочия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля и экспертизы;
- определить обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля;
- установить ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Группа считает необходимой разработку модельных регламентов и типовых решений для систем общественных приемных, гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО, проведение общественных слушаний по докладам о результатах и основных направлениях деятельности, введение стандартов доступности информации о деятельности общественных советов.

#### **Необходимые затраты**

Учитывая то, что разработка законопроектов и проектов подзаконных актов может производиться в рамках соответствующей деятельности органов государственной власти, на которую заложены средства в бюджетах указанных органов, дополнительные затраты бюджета РФ не планируются.

#### **Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров**

Основными заинтересованными сторонами рассматриваемых мероприятий являются государственные и муниципальные служащие, сотрудники государственных (муниципальных) учреждений, негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации и граждане.

Внедрение общественного контроля и общественной экспертизы вынуждает государственных и муниципальных служащих активизировать выполнение своих функциональных обязанностей, придает этому процессу более публичный характер, снижает возможность получения коррупционной ренты. Таким образом, значительная часть бюрократического аппарата, за исключением некоррупцированных и заинтересованных представителей органов публичной власти и наиболее эффективных учреждений, может быть отнесена к числу потенциальных противников предлагаемых мероприятий. Непосредственными бенефициарами мероприятий будут негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. В случае успешной реализации общественного контроля и экспертизы за счет повышения качества и разнообразия государственных услуг выигрывают также все граждане РФ.



**Риски реализации и механизмы их снижения**

В случае интенсивного внедрения механизмов общественного контроля со стороны федеральных органов государственной власти не исключен риск профанации аналогичных мероприятий на местах. Органы публичной власти на региональном и местном уровне без особых сложностей могут имитировать соответствующие механизмы, не меняя систему по существу. Чтобы избежать этого, необходимо:

- определить в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных правовых актах детализированные требования к процедурам общественного контроля, включая процедуры формирования общественных советов;
- предусмотреть нормы, обязывающие органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации, учреждения и их должностных лиц оказывать содействие работе органов общественного (гражданского) контроля, учитывать их рекомендации в своей работе, давать ответы на поступившие от них замечания и предложения.

**II. Повышение конструктивной социальной активности**

Как известно, одним из главных конкурентных ресурсов любого общества является человеческий потенциал. Современное динамичное плюралистическое развивающееся государство немислимо без самостоятельных, инициативных, креативных, образованных, информированных граждан. Формирование таких качеств невозможно без повышения социальной активности граждан, включения их в политические процессы, повышения уровня участия в делах государства. Повышение конструктивной социальной активности является абсолютно необходимым условием развития страны, усиления ее конкурентоспособности в глобальном соревновании, которого невозможно достичь без развития общественных (гражданских) институтов.

**Приоритетные цели:**

- формирование нового ценностного консенсуса;
- повышение престижа конструктивной социальной активности:

- обеспечение благоприятных условий для развития конструктивной социальной активности, в том числе благотворительности, волонтерства (добровольчества), работы социально ориентированных НКО.

**Задачи**

- развитие «гражданского всеобуча» — системы гражданского образования и просвещения для населения, начиная с начальной школы;
- поддержка и стимулирование развития добровольчества, волонтерства и благотворительности, активизация «творчества масс»;
- материальная и организационная поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций;
- повышение кадрового и организационного потенциала общественного сектора;
- формирование собственной медиаиндустрии общественно-гражданского сектора;
- развитие инновационного поведения и инновационной культуры общества
- совершенствование законодательства об НКО.

**Предлагаемые мероприятия**

1. Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций относится к числу важнейших направлений развития институтов гражданского общества. Развитие правовой среды и реализация мер поддержки со стороны государства сами по себе не могут обеспечить качественный рост роли НКО в обществе, однако они являются важным фактором повышения гражданской активности, стимулирования благотворительной и иной социально полезной деятельности.

Необходима унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы), совершенствование законодательства о некоммерческих организациях в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих органи-

зациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»), и совершенствование правового обеспечения предоставления и расходования грантов и иных форм целевого финансирования некоммерческих организаций. В частности, в ближайшее время нужно обратить внимание на:

1. Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в том числе возможные изменения в Гражданском кодексе. В связи с этим группа предлагает концепцию закона «О волонтерстве». Цель законопроекта — создание правовой основы функционирования в России целостной системы волонтерской деятельности, структуры, механизмов функционирования институтов и организаций, осуществляющих волонтерскую деятельность, правовых норм взаимодействия гражданского общества и власти по регулированию организации деятельности волонтеров. Его основные задачи заключаются в следующем:
  - совершенствование законодательных основ, обеспечивающих эффективное функционирование и развитие деятельности волонтеров в современных условиях;
  - установление системного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере деятельности волонтеров;
  - развитие благотворительности и гуманизация общества в России.
2. Устранение противоречий в законодательстве, возникших в связи с созданием реестра международных и иностранных неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации. Необходимо разработать прозрачные критерии и механизмы включения в перечни российских, а также иностранных и международных неправительственных организаций.
3. Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания. Группа предлагает концепцию закона «Об общественном телевидении и радио». **Основная идея законопроекта** — создание правовой базы для организации

и деятельности общенациональной системы общественного телерадиовещания, то есть вещания, «предназначенного для общества, финансируемого обществом, контролируемого обществом»<sup>1</sup>. Во-первых, доступ к услугам общественного вещания должен быть обеспечен каждой семье, во-вторых, эти услуги должны быть ориентированы на интересы всех групп и слоев общества, в-третьих, характер этих услуг не должен зависеть от каких-либо органов власти, политических партий или держателей акций. **Цель законопроекта** — закрепление принципов общественного телевидения и радио, правил формирования, управления, финансирования и функционирования организаций, осуществляющих функции общественного вещателя и являющихся в силу этого субъектами публичного права.

Помимо мероприятий законодательного характера, повышению конструктивной гражданской активности будут способствовать также:

- Публичное оформление и продвижение норм современной светской морали, трудовой (профессиональной) этики, культуры общественного поведения, основанной на ценностях доверия, солидарности, добродетельности, продуктивной культуры, конструктивной социальной активности. Этому будут содействовать информационные кампании по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив. В кампаниях нужно шире использовать инструменты социальной рекламы, продвигающей образцы конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры. В кампаниях делать акцент на повышение информированности граждан о деятельности НКО и социальном предпринимательстве. Такие кампании могут сопровождать общественно значимые проекты на местном уровне, если они реализуются с вовлечением жителей. Есть смысл задуматься о создании специаль-

<sup>1</sup> Типовой закон об общественном вещании, разработанный Международным Союзом электросвязи и ЮНЕСКО, 1998 г.

ного инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement).

- Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.
- Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации. Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность. Поддержка инновационных форм повышения конструктивной социальной активности, таких, как «экономика заслуг», способствующих расширению мотивов и стимулов общественно-полезной деятельности.
- Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии). Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»). Развертывание сети центров социальных инноваций (в том числе на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.). Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).
- Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры для разных категорий граждан. В первую очередь важно помочь развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, способствовать повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства, а также поддерживать образовательные программы по тематике социальной ответ-

ственности для бизнес-менеджеров. Необходимо формирование регулярно действующих переговорных площадок для диалога НКО и власти, НКО и бизнеса; приглашение власти к участию в жизни НКО, стимулирование привлечения со стороны НКО представителей власти к реализации общественно значимых проектов.

- Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО и социального предпринимательства, и в том числе инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий. Кроме того, нужно инвестировать средства в повышение культуры представительства НКО, партнерства и кооперации, поддержку проектов, предполагающих кооперацию и партнерство разных НКО, неформальных объединений, инициативных групп. Группа также считает, что важно оказать содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора, обеспечить предоставление НКО информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов и поддерживать открытые и публичные исследования общественного мнения, проводимые по инициативе НКО.

#### Необходимые затраты

Предлагаемые меры не требуют больших материальных затрат и серьезных бюджетных инвестиций. В большей степени необходимы правовые и информационные ресурсы, а также привлечение в государственное управление кадров принципиально нового типа, способных работать и сотрудничать с гражданскими объединениями.

#### Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Социологический анализ показывает, что от предлагаемых мер повышения социальной активности выиграют, прежде всего самостоятельные, инициативные, активные граждане и их организованные группы, действующие в публичных интересах, а следовательно, и другие субъекты, акторы и структуры, ориентированные на развитие и модернизацию страны.

В проигрыше в известном смысле оказываются отдельные представители политической элиты, чиновники, ориентированные на административно-командный стиль управления и режим доминирования исключительно за счет административных ресурсов, а также несамостоятельные и пассивные представители третьего сектора (акторы, действующие в рамках частных эгоистических или узкогрупповых интересов).

#### **Риски реализации и механизмы их снижения**

Существуют риски как определенного противодействия предлагаемым мерам со стороны вышеуказанных «незаинтересованных» субъектов, так и риски имитации социальной активности, которая реально приводит к обратным результатам — к подрыву доверия граждан к власти и социальным институтам, к социальной апатии. Механизмами снижения рисков в данном случае могут стать реально работающие институты гражданского участия (система гражданского контроля, гражданской экспертизы, институт демократических выборов и т. п.) и вовлечение всех заинтересованных лиц, гражданских объединений и иных субъектов политики (без разделения на «своих» и «чужих») в их функционирование. Кроме того, важным условием минимизации рисков в этом процессе будет повышение экономической устойчивости и самостоятельности НКО. В этих механизмах (экономика НКО, гражданский контроль и экспертиза) данное направление хорошо сопрягается с двумя другими направлениями развития общественных институтов.

### **III. Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг**

Расширение доступа НКО к рынку социальных услуг предполагает развитие механизмов участия НКО на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ), а также механизмов их участия в управлении предоставлением общественных услуг.

#### **1. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ)**

В настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных (муниципальных) услуг (работ) в соци-

альной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. Монополизм в системе оказания государственных услуг и выполнения работ приводит к тому, что учреждения слабо заинтересованы в повышении качества и эффективности предоставления услуг (работ) населению. Малопрозрачной остается и система принятия решений органами публичной власти в отношении объемов и качества государственных (муниципальных) услуг (работ).

На практике федеральная правовая база, регламентирующая привлечение негосударственных (немуниципальных) организаций, не развита, бюджетные средства «закреплены» за государственными и муниципальными учреждениями, а их финансирование по-прежнему осуществляется преимущественно на основе затратного способа. В существующих условиях региональные и местные власти имеют мало стимулов менять сложившуюся ситуацию.

Предлагаемые цели (приоритеты) развития направления

Частичная передача обязательств и ресурсов от бюджетного сектора негосударственным (немуниципальным) организациям позволит повысить качество и эффективность предоставления услуг (работ), будет стимулировать конкуренцию между поставщиками и повышение общественного участия при реализации социальной политики.

Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ) предлагается осуществлять за счет:

- развития практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций;
- развития механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ) и товаров на основе целевых потребительских субсидий, когда объем полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от спроса на ее услуги — (принцип «деньги следуют за человеком»).

В качестве вспомогательных мер предлагается обеспечить:



- недискриминационные налоговые условия деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ);
- развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов

Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.
- Развитие бюджетного законодательства.
- Развитие отраслевого законодательства<sup>1</sup>.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
- Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Основными альтернативными вариантами реализации первого мероприятия являются принятие специальной главы федерального закона, регулирующего размещение заказа для государственных и муниципальных нужд, и развитие законодательства, регулирующего применение государственных и муниципальных заданий.

<sup>1</sup> Под отраслевым законодательством в настоящей аналитической записке понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

#### *Необходимые затраты*

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 300–500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 150–300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150–200 млн руб. на финансирование обучающих программ.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ).  
Для минимизации риска должно быть предусмотрено создание системы контроля качества поставляемых услуг (работ), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ) и контроля соответствия качества фактически оказываемых услуг требованиям стандартов, а также привлечение некоммерческих организаций и других потребителей услуг (работ) к отбору поставщиков, оценке качества поставляемых услуг (работ).  
На федеральном уровне механизмом снижения риска является детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных контрактов (договоров) органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ) недолжного качества. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) поставщиков с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.
- Риск повышения средней стоимости государственных (муниципальных) услуг (работ).  
Простых и однозначных механизмов снижения данного риска не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) на тех территориях, где для этого существуют объективные предпосылки, и в тех случаях, когда органы публичной власти создают адекватную систему стимулов для негосударственного (немуниципального) сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необхо-



димо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. На федеральном уровне важно отказать от подмены понятий, указывая в качестве целей реформирования создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

- Риск перерыва в предоставлении критически важных для населения государственных (муниципальных) услуг (работ). Механизмом снижения риска является диверсификация поставщиков. При стимулировании применения практики федеральными органами государственной власти снижение может достигаться путем конкретизации предпосылок использования механизма (в частности, осторожный подход к принятию решений может быть рекомендован для территорий, где число поставщиков ограничено небольшой численностью потенциальных потребителей).

- Риск противодействия со стороны населения, рассматривающего отказ от традиционной системы предоставления услуг как попытку коммерциализации социальной сферы.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг (работ);
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний.
- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является поэтапный дифференцированный подход к вынесению услуг (работ) на аутсорсинг, а также целенаправленная политика поддержки НКО и прочих производителей социально значимых услуг.

Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Снятие ограничений бюджетного законодательства.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муници-

палитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.

- Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

#### *Необходимые затраты*

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 350–500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 200–300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150–200 млн руб. на финансирование обучающих программ. В случае стимулирования применения целевых потребительских субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт) предлагаемый объем затрат на предоставление субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям может быть увеличен до 400–600 млн руб.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск профанации мероприятий.  
Можно выделить следующие механизмы снижения риска:
- консервативный подход к определению целевых значений индикаторов результата выполнения мероприятий, недопустимость применения административного давления для распространения данной практики;
- разработка и закрепление в федеральных правовых актах детализированных требований к процедурам предоставления услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий, удовлетворение которых позволяет учесть стоимость услуг (работ, товаров) при определении значения целевого показателя;
- снижение роли субъектов РФ и муниципальных образований в сборе информации об уровне распространения механизма целевых потребительских субсидий;

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости максимально широкого привлечения негосударственного (немуниципального) сектора к предоставлению услуг (работ, товаров);
- определение в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах максимально детальных процедур привлечения общественности к принятию решений, связанных с использованием целевых потребительских субсидий. Особым случаем риска профанации мероприятий является типичная в российской практике ситуация постановки задачи администрацией субъекта РФ достижения целевых значений для входящих в состав субъекта РФ муниципальных образований без учета возможности практического использования технологии и специфики муниципалитетов (в частности, небольших и географически удаленных от крупных городов муниципалитетов). По мере возможности данные ситуации должны пресекаться федеральными органами власти.
- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ, товаров).  
Формирование системы контроля качества предоставляемых услуг (работ, товаров). Данная система может включить в себя следующие аспекты:
  - предъявление требований на этапе отбора поставщиков услуг (работ, товаров);
  - контроль качества поставляемых услуг (работ, товаров), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ, товаров);
  - привлечение потребителей услуг (работ, товаров) и некоммерческих организаций к оценке поставщиков.
 На федеральном уровне механизмом снижения риска является максимально детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных договоров органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ, товаров) недолжного качества. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения целевых потребительских субсидий с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.
- Риск взаимодействия с населением.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг;
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний в рамках стимулирования практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- Риск повышения средней стоимости услуг (работ, товаров).  
Данный риск полностью идентичен риску повышения стоимости услуг (работ) при развитии механизмов государственного (муниципального) заказа на их предоставление, поэтому механизмы снижения рисков те же самые.
- Риск неготовности технологической инфраструктуры и ее сбоев (в случае форсированного внедрения целевых субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт)).  
Данное внедрение должно осуществляться поэтапно, и желательно, чтобы все вновь внедряемые технологии проходили апробацию на пилотных территориях до этапа массового внедрения. Кроме того, внедрение новых электронных технологий должно осуществляться с учетом неспособности ряда территорий самостоятельно профинансировать приобретение и обеспечение эксплуатации (включая переквалификацию и найм нового персонала) нового оборудования за счет бюджетных средств.

Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ)

*Предлагаемые мероприятия*

- Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально значимые услуги (работы).
- Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций (или методические указания Министерства финансов РФ).

Указанные мероприятия представляют собой конкретные меры совершенствования действующего налогового законодательства. По отношению к стратегическим направлениям развития гражданской активности они носят поддерживающий (вспомогательный) характер.

#### *Необходимые затраты*

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию первого мероприятия (внесение изменений в Налоговый кодекс РФ) отсутствуют. Примерная оценка ежегодных потерь налоговых поступлений («выпадающих доходов»), полученная с учетом разной вероятности предоставления льгот по разным налогам, по России в целом в ценах 2011 г. составляет 3,33 млрд руб.

Точные данные, необходимые для оценки финансового эффекта («выпадающих доходов») от реализации второго мероприятия, отсутствуют. Порядок ежегодных потерь доходов региональных бюджетов и федерального бюджета в ценах 2011 г. в первом приближении можно оценить в 1,22 млрд руб.

#### *Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров*

Основные группы стейкхолдеров не отличаются от ранее рассмотренных. Непосредственными бенефициарами мероприятий являются негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. Потребители выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ) в результате возросшей конкуренции между бюджетным сектором и негосударственными (немуниципальными) поставщиками. При этом значительной части государственных и муниципальных служащих придется активизировать использование новых технологий предоставления услуг (работ), а значит, увеличится сложность их работы, но при этом сам процесс приобретет более публичный характер, а административные возможности сократятся. Внедрение целевых потребительских субсидий переносит часть принимаемых решений с представителей органов публичной власти на потребителей, снижает долю услуг (работ, товаров), предоставляемых государственными (муниципальными) поставщиками. Сотрудники государственных (муниципальных) учреждений-поставщиков услуг и работ столкнутся с усилением конкуренции и снижением бюджетного финансирования, причем часть функционирующих в настоящее время учрежде-

ний может быть закрыта или передана в частную собственность. Таким образом, большая часть представителей государственных (муниципальных) учреждений, за исключением наиболее эффективных, а также большая часть соответствующих служащих являются потенциальными противниками предлагаемых мероприятий и потенциально могут препятствовать их реализации на региональном и местном уровне. В случае реального снижения бюджетного финансирования действующей сети учреждений (от 2–3 лет с момента начала реализации реформ) в отдельных регионах и муниципалитетах могут возникнуть конфликты в бюджетном секторе. Потери указанных стейкхолдеров распределяются по всей стране, в результате они не имеют возможности заблокировать проведение мероприятий на федеральном уровне, но в состоянии препятствовать их полноценной реализации на региональном и местном уровне. В целом влияние мероприятий на стейкхолдеров сравнимо с влиянием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг.
- Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально значимых услуг.

Данные мероприятия выделены и охарактеризованы в дополнение к мероприятиям формирующейся сегодня системы поддержки социально ориентированных НКО. В последнюю входят мероприятия по прямой финансовой поддержке социально ориентированных НКО за счет бюджетных средств, по оказанию имущественной поддержки, по предоставлению социально ориентированным НКО и юридическим лицам, оказыва-

ющим им материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов<sup>1</sup> и др.

В части изменения федерального законодательства и подготовки модельных актов, инструкций органам публичной власти предлагаемые мероприятия могут быть реализованы в течение 2012 г. В части стимулирования применения практик на региональном и местном уровне период реализации мероприятий охватывает весь период реализации Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г.

#### *Необходимые затраты*

Прямые затраты бюджетной системы РФ на реализацию стимулирующих мероприятий отсутствуют. Расширение практик субсидирования процентной ставки и предоставления государственных (муниципальных) гарантий по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг, потребует дополнительных расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ. Объем данных расходов может прогнозироваться только после принятия решений о формах реализации мероприятий.

#### *Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров*

Некоммерческие организации и прочие производители социально значимых услуг являются непосредственными бенефициарами предлагаемых мероприятий. Кредитные организации также являются бенефициарами мероприятий, поскольку их реализация вызовет рост спроса на предлагаемые кредитные ресурсы. Однако для большинства кредитных организаций данное направление является периферийным, в связи с чем заинтересованность в мероприятиях можно оценить как умеренную.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в случае внесения предлагаемых поправок в законодательство получают дополнительные возможности и сталкиваются с увеличением полномочий. Предполагается, что их позиция на этапе внесения изменений в законодательство будет нейтральной (выжидательной).

<sup>1</sup> Данная группа мероприятий выделяется в настоящих предложениях, но не характеризуется подробно.

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба как органы государственной власти РФ, курирующие соответствующие сферы, сталкиваются с изменением своих полномочий. Конкретные выигрыши и проигрыши ведомств зависят от выбранных формулировок. Негативная реакция со стороны данных ведомств достаточно вероятна, поскольку они являются последовательными противниками любых мер, ослабляющих дисциплину расходования бюджетных средств. В связи с этим предлагаемые мероприятия требуют политической поддержки, так как ни одно из указанных ведомств прямой заинтересованности в реализации мероприятий не имеет.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск увеличения масштабов нецелевого использования бюджетных средств.  
Для предотвращения данного риска предлагается на этапе разработки правовых актов использовать механизм общественного обсуждения, а на этапе реализации обеспечить максимально широкое привлечение представителей общественности к отбору организаций-получателей поддержки. Привлечение представителей общественности к отбору организаций-получателей поддержки исключительно важно, поскольку возможности злоупотребления на региональном и местном уровнях при некоторых законодательных решениях могут оказаться весьма высокими.
- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является целенаправленная политика по поддержке социально ориентированных НКО, а также по развитию механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ). Такая политика будет способствовать уравниванию спроса и предложения в отношении деятельности НКО и прочих производителей социально значимых услуг. Кроме того, важным фактором снижения риска является отсутствие установок по достижению определенных целевых значений показателей, характеризующих ход реализации мероприятий (показателей ресурсов). Такая постановка задачи не будет стимулировать «освоение» бюджетных средств без реального стремления достичь результатов расходования.



## 2. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг

Этот блок мер частично пересекается и дополняет мероприятия блока «Гражданский контроль и общественная экспертиза». Цель — расширение возможностей влияния граждан (через своих представителей) на процедуры принятия решений по предоставлению общественных (публичных) услуг. В отличие от первых двух направлений общественными (публичными) услугами в данном случае понимается вся совокупность услуг, предоставляемых органами публичной власти населению: социальные услуги, услуги жизнеобеспечения (коммунальные и социальные), услуги в области поддержания безопасности проживания (экологической, противопожарной, общественной) на территории т. д. Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия будут наиболее эффективны в случае их комплексной реализации.

### Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами

#### Предлагаемые мероприятия

Проведение общественной экспертизы норм действующего российского законодательства, а также правоприменительной практики, касающихся участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами с целью определения уровня их соответствия конституционным нормам, и разработка предложений по устранению имеющихся противоречий.

Анализ законодательства должен осуществляться независимой группой признанных экспертов в области государственно-общественных отношений, выдвинутых представителями общественных и некоммерческих организаций.

#### Необходимые затраты

Ориентировочные затраты на оплату экспертов, которые будут осуществлять анализ действующего российского законодательства, составляют 3,5–4 млн руб.

### Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти

#### Предлагаемые мероприятия

- Включение в образовательные программы по подготовке государственных и муниципальных служащих, а также в образовательные программы по специальностям «политология», «менеджмент (управление)», «журналистика» тем по вовлечению населения в механизм принятия решений, поскольку именно эти специалисты формируют завтрашнее восприятие проблем общественного участия и гражданской активности.
- Проведение обучающих семинаров для представителей некоммерческого сектора, муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления по практике взаимного согласования интересов в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.
- Совершенствование методов информирования граждан и некоммерческих организаций о планах и решениях органов публичной власти.
- Разработка предложений по развитию институтов общественного контроля, а также институтов досудебного разрешения споров в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.

#### Необходимые затраты

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию указанных мероприятий на период 2012–2013 гг. на оплату научно-преподавательского состава учебных заведений можно приблизительно оценить в 70 млн руб., на оплату экспертов и преподавателей научно-консультационных организаций – 5 млн руб., на привлечение консультирующих организаций для оценки эффективности имеющихся каналов коммуникации, а также для разработки новых подходов к повышению информированности граждан – 80 млн руб., на стимулирование развития института медиации (посредничества) – 50 млн руб.



**Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг**

Предлагаемые мероприятия

- Разработка федеральными органами государственной власти модельных предложений о включении в устав (конституцию) субъектов РФ норм, гарантирующих право граждан (их представителей) на участие в принятии решений по вопросам предоставления публичных услуг, а также соответствующих модельных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих требования по привлечению НКО к принятию управленческих решений в сфере оказания публичных услуг.
- Стимулирование органов власти субъектов РФ и органов МСУ к добровольной сертификации по международному стандарту ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности».
- Включение в оценку органов государственной исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления дополнительного индикатора «доля негосударственных, немунципальных организаций, участвующих в системе предоставления публичных услуг».
- Сбор, анализ и обобщение положительной практики общественного участия в сфере предоставления публичных услуг с точки зрения использованных форм, процедур и технологий, с целью формирования предложений по их последующему нормативному закреплению. Публикация и тиражирование позитивных примеров.

Необходимые затраты

Расходы федерального бюджета на реализацию вышеуказанных мероприятий в ценах 2011 г. можно приблизительно оценить в 2,5–3 млн руб., 100–150 млн руб., 1–1,5 млн руб., 50–60 млн руб. соответственно.

Последствия реализации мер для различных групп стейкхолдеров

В результате реализации предлагаемых мероприятий создаются новые каналы коммуникации, повышается прозрачность деятельности органов власти, при этом усложняются процедуры

принятия решений, особенно по конфликтным вопросам, значимым для НКО и населения. Государственные и муниципальные служащие в результате реализации предлагаемых направлений и мероприятий будут вынуждены предусматривать дополнительные административные и временные ресурсы для решения тех или иных вопросов. Иногда привлечение представителей НКО к принятию решений приведет к необходимости корректировать или даже отказаться от планируемого решения. В этой части государственные и муниципальные служащие проигрывают. Вместе с тем, если рассматривать долгосрочные результаты реализации предлагаемых мероприятий, то социально-экономический эффект может быть более значительным за счет снижения рисков принятия неэффективных решений по бюджетным расходам.

Граждане и негосударственные (немунципальные) некоммерческие организации являются непосредственными бенефициарами мероприятий, так как все предложения направлены на снятие существующих правовых, административных и ресурсных барьеров участия граждан (их представителей) в управлении публичными услугами.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

Существенным риском в реализации предлагаемых направлений и мероприятий являются высокие бюджетные и административные затраты «на входе» (анализ всего действующего законодательства, методическое обеспечение, обучающие мероприятия, мероприятия по повышению прозрачности и т. п.).

«На выходе» органы власти могут не получить ожидаемого эффекта: повышения лояльности населения к органам власти, готовности к конструктивному диалогу. Вместо этого органы власти могут столкнуться с эгоистическим поведением представителей НКО при обсуждении тех или иных вопросов участия и распределения ресурсов.

Механизмами снижения рисков в данном случае могут быть активная демонстрация органами власти (даже в одностороннем порядке) доброжелательного отношения к предложениям общественности и выведение ее на конструктивный диалог, обучение представителей НКО и специалистов ОМСУ технологиям конструктивного ведения споров, а также совместное создание прозрачных «правил игры» по вопросам взаимодействия, поддержанных представителями большинства НКО.

#### IV. Ключевые меры государственной политики в части общественных институтов

##### Общественный контроль и экспертиза

1. Разработка и принятие закона «Об общественном (гражданском) контроле».
2. Разработка модельных регламентов и типовых решений для:
  - систем общественных приемных;
  - гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО;
  - общественных слушаний по Докладам о результатах и основных направлениях деятельности;
  - стандартов доступности информации;
  - деятельности общественных советов.
3. Осуществление мониторинга реализации решений, принятых по итогам общественного контроля (с использованием системы показателей).
4. Создание механизма реагирования прокуратуры на негативные результаты мониторинга или на отсутствие реакции госоргана на результаты общественного контроля.
5. Проведение мониторинга деятельности общественных советов.
6. Обязательные совместные обсуждения официальных и альтернативных отчетов о деятельности органов власти.
7. Целенаправленное внедрение (вневедомственный заказ) общественного контроля в «зонах пристального внимания», например, при реализации отдельных федеральных целевых программ и т. п.
8. Обеспечение публичности общественной оценки деятельности органов власти, основанной на признанных методиках и валидных источниках информации.
9. Признание и широкая публикация мировых индексов развития, внедрение национальной системы индикаторов развития.

##### Повышение конструктивной социальной активности

1. Совершенствование регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО.

- а) Унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы).
  - б) Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях (в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»).
  - в) Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в т. ч. возможные изменения в Гражданском кодексе.
  - г) Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио».
2. Реализация Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 г., а также Программы поддержки СО НКО и мер поддержки корпоративной социальной активности (КСО):
    - а) Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов.
    - б) Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО.
    - в) Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО.
    - г) Введение налоговых льгот в отношении пожертвований юридических лиц.
    - д) Устранение законодательных ограничений, сдерживающих привлечение массовых пожертвований через платежные терминалы, кассы магазинов и сервисы СМС; упрощение процедуры получения налоговых вычетов для жертвователей, в том числе возможность их «жертвовать» (механизм Gift Aid).

- е) Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий).
- ж) г) ции, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО.
- з) Стимулирование и поощрение (в том числе налоговое) социально ответственных коммерческих компаний, которые реализуют программы поддержки некоммерческих организаций, осуществляют благотворительную деятельность, реализуют программы корпоративного волонтерства и др.
- и) Содействие диалогу и взаимодействию между общественными институтами, бизнес-сектором и органами власти.
- к) Стимулирование прозрачности и подотчетности НКО, в том числе налоговое, стимулирование создания механизмов добровольной сертификации и иного добровольного регулирования внутри сектора некоммерческих организаций.
- 3. Формирование нового ценностного консенсуса. Пропаганда образцов конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры.
  - а) Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно полезной деятельности и конструктивной социальной активности.
  - б) Создание специального инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement).
  - в) Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.
  - г) Содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора.
- 4. Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры.
  - а) Поддержка программ гражданского образования в школе и вузах.
  - б) Поддержка образовательных проектов для активистов НКО и для граждан по гражданскому образованию, содействие развитию навыков социального модератора.
  - в) Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов, дистанционного обучения.
  - г) Содействие развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
  - д) Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров.
  - е) Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»).
  - ж) Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне.
  - з) Поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы), экологических объединений.
  - и) Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).
- 5. Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации.
  - а) Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).

- б) Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность.
- в) Расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).
- г) Развертывание сети центров социальных инноваций (в т. ч. на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).

#### **Привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)**

1. Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.  
Выделение закупок.
  - а) Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.
  - б) Развитие бюджетного законодательства.
  - в) Развитие отраслевого законодательства<sup>1</sup>.
  - г) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
  - д) Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
  - е) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих

<sup>1</sup> Под отраслевым законодательством понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): — Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

- организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.
  - ж) Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ).
  - з) Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги (работы).
  - и) Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций.
2. Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий.
    - а) Снятие ограничений бюджетного законодательства.
    - б) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.
    - в) Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
    - г) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.
  3. Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов.
    - а) Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально-значимых услуг.
    - б) Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально-значимых услуг.

## Раздел V. Эффективное государство

4. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг.
  - а) Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами.
  - б) Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти.
  - в) Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.



## Глава 20.

### Управление государственной собственностью и приватизация

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В России численность предприятий госсектора уменьшается, но уровень прямого участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании и банки с госучастием, госкорпорации), остается весьма значительным.
- Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики. Это не означает, что частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни. Вместе с тем при решении этого вопроса необходимо учитывать не только эффективность управления конкретным предприятием, но и структурные эффекты прямого участия государства в хозяйственной жизни.
- В секторах с высоким прямым участием государства недостаточно развиты условия для справедливой конкуренции, ограничены мотивации к развитию частной инициативы и привлечению внебюджетных ресурсов.
- Повышение качества управления в госсекторе ограничивается субъектной размерностью госсектора, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления. У государства ограничены стимулы к развитию регулирования (модернизации) в секторах, где сильны компании с прямым госучастием.
- Необходимо ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, углубление приватизации крупнейших компаний с госучастием, выделение из них непрофильных бизнесов, ограничение

создания новых и множественное преобразование существующих унитарных предприятий.

- В 2012–2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации и качественное изменение управленческой модели.

## АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

### Приватизация в 2000-е гг.

2000-е гг. в России в сфере динамики процессов разгосударствления характеризовались параллельным сосуществованием двух разнонаправленных тенденций.

С одной стороны, продолжался (с разной степенью интенсивности) процесс приватизации. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУП и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Тем не менее после 2005 г. темпы приватизации явно пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006–2008 гг.

Хотя за последние годы количество акционерных обществ с госучастием и ФГУПов сократилось почти на 40%, это тренд, характерный преимущественно для федерального уровня. С учетом регионального и местного уровней изменение числа унитарных предприятий было разнонаправленным. Даже сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне связано во многом с формированием «интегрированных структур» и госкорпораций. При этом приватизация и акционирование унитарных предприятий из года в год отстают от плана.

Возобновление позитивной динамики началось только в 2010 г. на фоне преодоления кризисных явлений в экономике. Об этом свидетельствуют не только количественные показатели по объектам, но и бюджетные доходы. По данным Минэкономразвития России, сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества в 2010 г. составила 22,67 млрд руб.,

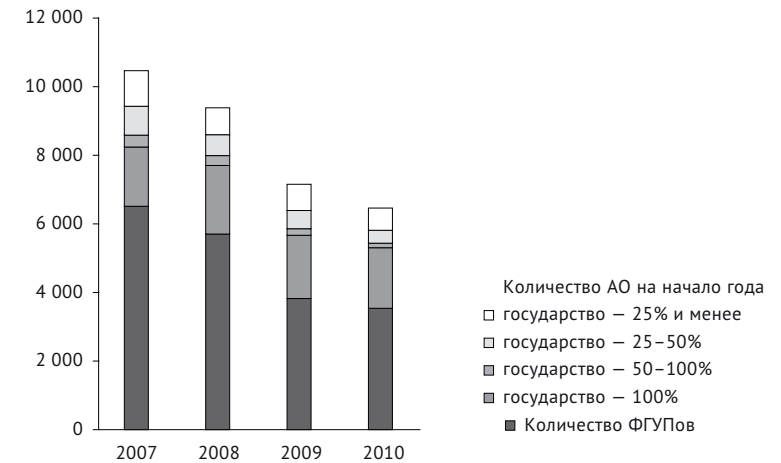


Рис. 1. Изменение численности ФГУПов и АО с госучастием



Рис. 2. Динамика приватизации в 2002–2010 гг.

что не только многократно превысило величину поступлений в федеральный бюджет от приватизации государственной собственности в 2008 г. (7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.),

но и обеспечило перевыполнение планового задания, чего не наблюдалось несколько лет подряд.

С другой стороны, качественно изменилась роль, которую государство играет в сфере отношений собственности по сравнению с периодом 1990-х гг. В 2000–2003 гг. усилия государства были направлены преимущественно на оптимизацию своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизаций. В последующие 5 лет (2004–2008 гг.) масштабы присутствия государства явно расширялись: госкомпании встали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации за счет слияний и поглощений. В 2006–2007 гг. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры (в предыдущие два года она была в тени многочисленных поглощений, осуществленных компаниями с участием государства). Новым аспектом имущественной политики государства стало появление государственных корпораций. Среди создаваемых интегрированных структур появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), в том числе – ориентированные на выпуск гражданской продукции.

За 2004–2007 гг. доля государства в капитализации фондового рынка выросла с 24 до 40%, а в 2009 г., возможно, достигла 50% (оценки «Тройки Диалог», «Эксперт-400»). Доля госсектора в ВВП, по оценке ЕБРР, за 1997–2009 гг. выросла с 30 до 35%, что представляется заниженной оценкой с учетом несовершенства имеющейся статистической базы.

Расширение участия государства в экономике нашло свое отражение и в программных документах. Принятую в 2008 г. Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. отличает четкая констатация органичности государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признание роли государственного предпринимательства. Однако в части вопросов управления госсобственностью (если иметь в виду отдельные категории объектов) эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные программы 2000-х гг. Важным отличием можно считать то, что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

### Прагматичный подход к приватизации, проблемы и риски

Более чем 20-летний опыт политики разгосударствления в России и целом ряде других стран с переходной экономикой свидетельствует, сколь сложным и длительным может оказаться этот процесс. Более многомерным стало и его осмысление экономистами.

С одной стороны, многолетние и многочисленные исследования, проведенные в различных странах, включая Россию, показывают, что промышленные фирмы с государственной и смешанной формой собственности существенно менее эффективны по сравнению с частными компаниями, а приватизация оказывает положительное влияние на уровень и темп экономического роста.

С другой стороны, современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка. Более того, в некоторых случаях приватизация предприятий общественного сектора и естественных монополистов может нанести вред потребителям. Подчас приватизация приводит к сворачиванию инновационных программ. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т. ч. правительственную финансовую поддержку, для ускорения ломки консервативных структур и обеспечения более благоприятных условий для развития высокотехнологических отраслей.

Таким образом, на современном этапе отношение к приватизации стало менее однозначным. Его основные черты:

- понимание того, что приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от всей совокупности социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»);
- акцент делается не на противопоставление вмешательства государства его отсутствию, а на то, каким интересам государство окажет поддержку, и на обеспечение консенсуса социальных интересов при осуществлении общественно значимых приватизационных программ;
- переосмысление роли национального государства как регулятора с учетом процесса глобализации и возрастающей неопределенности перспектив современной мировой экономики;

- понимание необходимости оптимизации потенциала государственного вмешательства в зависимости от реальных возможностей государства;
- осознание, что приватизация — не самоцель, а только инструмент в рамках общей политики управления государственной собственностью; она не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем от формы собственности;
- осознание целесообразности комплексного подхода к приватизации, включающего как продажу имущества казны, так и сокращение (недопущение роста) участия крупнейших предприятий и банков с доминирующим государственным участием в капитале других хозяйствующих субъектов.

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI в. наглядно продемонстрировал, что государства, имеющие мощные рычаги воздействия на экономику, оказались, по сути, единственным действенным барьером на пути финансово-экономического коллапса. Среди этих стран была и Россия. Однако эффект масштабной государственной интервенции в экономику, позитивный в кризисной фазе, становится преимущественно негативным, когда экономика вступает в фазу стабильного долгосрочного экономического роста. Что хорошо для ситуации кризиса, плохо для инновационной составляющей модели роста.

Кризис 2008–2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту госсектора (если иметь в виду появление в казне новых хозяйствующих субъектов), поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения госучастия в капитале проблемных частных компаний и банков. Однако доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер экономических властей. Масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

Вместе с тем существуют, как минимум, две группы факторов в пользу дальнейшего разгосударствления (включая приватизацию).

Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер:

- конфликт интересов, двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);
- слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства; у государства нет существенных мотиваций к развитию регулирования в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния; компании госсектора ориентированы на господдержку и преференции;
- активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе расширению непрофильных активов, вступает в противоречие с инвестиционными потребностями основной деятельности;
- организационно-управленческие возможности госорганов находятся в хроническом противоречии с масштабами и множественностью субъектов госсектора;
- объективные ограничения для повышения качества корпоративного управления в компаниях госсектора.

Вторая группа в большей степени связана в пост-кризисными реалиями и неопределенностью перспектив глобальной экономики:

- риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов и, как следствие — расширение финансовых рисков государства;
- невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;

- ужесточение конкуренции за ресурсы на международных финансовых рынках;
- необходимость ужесточения бюджетных ограничений (поиска дополнительных бюджетных доходов) на фоне расширения бюджетных расходов социальной направленности и сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики.

Наиболее существенным в краткосрочной перспективе риском выглядит возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора на фоне параллельно разворачивающихся приватизационных процессов. Вместо расширения частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий конкуренции может произойти лишь перераспределение активов в сфере смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных компаний и банков с госучастием.

Второй риск связан с неразвитостью регулирования в отдельных секторах, которая раньше компенсировалась прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями. При выходе государства из собственности ему потребуются иные инструменты для решения общественно-значимых задач. Но публичные интересы государства в отношении таких компаний непрозрачны, что делает возможным их подмену специальными интересами – ведомственными и частными. Возможно усиление неформального воздействия государства на приватизированные компании после приватизации в случаях, когда представления государства и новых собственников о взаимных обязательствах будут расходиться.

Третий риск – это нечеткость условий и критериев приватизации крупных компаний.

Наконец, к настоящему времени, по всей видимости, сложилась ситуация, когда качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (прежде всего имеются ввиду унитарные предприятия и акционерные участия) достигло объективного предела дальнейшей оптимизации. Риск консервации существующей модели управления весьма высок, и это станет значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.

Не менее важен финансовый аспект. Если абстрагироваться от любых вариантов действий в приватизации крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, вновь становится исключительно высокой. При этом, как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-должниками (нетто-задолженность корпораций находится на уровне 15% к валовым активам банковской системы, или примерно 10% к ВВП).

Отсюда следует вывод о зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь, речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий.

Существенно также то, что для формулирования и реализации государственной приватизационной политики характерна особая роль политических решений, той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. В то же время политические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплементарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) в определении конкретных мер по реализации политических решений, соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

Эти риски не представляются фатальными – существует широкая совокупность возможных мер для их минимизации.



Однако кризис вновь высветил проблемы определения границ госсектора в российской экономике и его управляемости, а также стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации». Именно с опытом кризиса 2008–2009 гг. связана сегодня базовая развилка в выборе стратегии:

- интерпретация уроков кризиса как демонстрации «провалов рынка» и инерционное продолжение политики усиления государства (развитие не декларированной официально модели государственного капитализма, формировавшейся в 2000-е гг.), или
- политика разгосударствления, предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов государственного влияния (прямое вмешательство, ужесточение регулятивного контроля) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики.

Несмотря на те коррективы, которые внесли уроки экономического развития на протяжении последних 20 лет в представления о роли государства в экономике, сохраняются фундаментальные ограничения:

- недостаток бюджетных средств для необходимых масштабов инвестиций, необходимость привлечения частных инвестиций;
- низкое качество госуправления;
- значительное негативное влияние госсобственности на уровень конкуренции и качество регулирования в соответствующих секторах;
- заставляют сделать выбор в пользу политики разгосударствления как политики в наибольшей степени соответствующей общим задачам экономического роста и модернизации экономики.

О таком принципиальном выборе — во всяком случае на уровне официальной декларации — свидетельствует намеченная программа приватизации на 2011–2015 гг. и другие стратегические решения правительства в отношении госсектора.

В 2010 г. внесен комплекс изменений в закон о приватизации (среднесрочное планирование, возможность принятия индивидуальных решений на уровне Правительства Российской Федера-

ции по отдельным предприятиям, передача функций продавца юридическим лицам, продажи в электронной форме, развитие схемы «голландский аукцион», снижение залога для участия в качестве покупателя, расширение требований к прозрачности процедур приватизации). Был сокращен более чем вдвое перечень стратегических предприятий, определены ориентировочные сроки и индивидуальные схемы приватизации 10 крупнейших компаний и банков. Внесены изменения в законодательство о государственных корпорациях, ужесточающие режим их функционирования.

В 2011 г. тенденция активизации политики в сфере приватизации сохранилась. Можно отметить как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУП, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий, расширение перечня подлежащих приватизации крупнейших компаний и банков.

Принятые в 2000-е гг. нормативно-правовые акты в сфере управления государственной собственностью, включая масштабные поправки 2010 г. и новации 2011 г., расширение возможностей Правительства Российской Федерации одновременно с ужесточением требований к прозрачности приватизационных процедур создадут необходимые формальные условия для запуска новой приватизационной программы. Первые позитивные (после кризиса) тенденции в ускорении приватизационного процесса уже отмечены в 2010 г.

### Новое измерение приватизации

#### Основные подходы, принципы и цели

В 2012–2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к этой проблеме. Основными чертами новой идеологии приватизации являются:

1. **Градуализм:** сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют осуществить новый

аналог ускоренной «массовой» приватизации. Процесс разгосударствления необходимо осуществлять на основе принципа «управляемой равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и разграничения этапов.

2. **Мультисекторный подход:** множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей приватизации и управления.
3. **Модель стратегического ядра:** не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но есть аргументы в пользу снижения порогов контроля, выравнивания условий конкуренции, повышения транспарентности и качества корпоративного управления.
4. **Структурный подход (комплементарность):** экономический эффект приватизации (приход эффективного собственника) невозможен без модернизации сектора. В свою очередь, модернизация сектора невозможна при доминировании государства — без расширения сегмента частной собственности. Расширение частного сектора бесполезно без изменения качества институциональной среды.
5. **Прагматический подход:** необходимо определение стратегического ядра экономики (системообразующие предприятия). Приватизация крупных компаний с госучастием важнее, чем формальное радикальное сокращение субъектного состава госсектора в целом. Необходимо избавление от анахроничных и паллиативных ОПФ и неликвидов, а также модернизация сложившейся системы управления государственной собственностью с учетом понимания того, что ее ресурсы повышения качества управления, по всей видимости, исчерпаны.

В социально-политическом плане не следует ожидать ни явного противодействия (протестных настроений), ни очевидной поддержки масштабной приватизационной политики.

Для 2012–2020 гг. общими принципами формирования государственной политики по управлению государственной собственностью и приватизации должны стать:

1. Общая «презумпция полезности» приватизации: принцип, согласно которому за исключением заявленного узкого круга компаний в период до 2020 г. все прочие компании с государ-

ственным участием, унитарные предприятия, госкорпорации и госкомпании могут стать объектом приватизации.

2. «Презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных.
3. Принцип, согласно которому приватизация не означает отказа от существующих социальных обязательств и (или) прямого сокращения функций общественного сектора.
4. Развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний в интересах обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по собственно приватизации и по расширению институционально-экономических предпосылок для приватизации.
5. Определение «красной зоны», к которой должны быть отнесены любые шаги, прямо или косвенно увеличивающие вес государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора; соответствующие решения должны быть исключительными и с максимальным обременением в части обоснований и согласований.
6. Принцип нейтральности: компании, находящиеся под контролем государства, не должны ни входить в сферы деятельности и сектора, где есть частная предпринимательская инициатива, условия для конкуренции, ни формировать барьеры для входа новых компаний на свои рынки.
7. Приоритет обеспечения структурных эффектов для экономического развития от приватизации.
8. Принцип «разумной настойчивости», последовательности при ограничении рисков.
9. Прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки.
10. Формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

Общие приоритетные цели государственной политики на период 2012–2020 гг. должны быть следующими:

1. Ограничение разрастания госсектора в экономике, прежде всего формирование адекватной системы запретов и ограничений;

2. Обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике, прежде всего последовательная реализация принципа «презумпции полезности» приватизации, гарантии долгосрочности заявленных планов, априорная подготовка поля приватизации.
3. Сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, что предполагает в первую очередь «глубину» приватизации крупных компаний, модернизацию сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием.
4. Сокращение круга субъектов госсобственности, которые являются лишь обременением казны, то есть по сути политика чистки госсектора (множественная трансформация ГУП, неликвиды в корпоративном секторе, санация, ускоренная ликвидация предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность).
5. Повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием, что не должно сводиться к модификация корпоративного управления, но означает систематизацию интересов государства в «стратегическом ядре».

#### Основные этапы и сценарии

В рамках политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012–2020 гг. необходимо выделить два принципиально различающихся этапа.

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

В целом, задачей первого этапа является формирование долгосрочной стратегии приватизации и ее подготовка. Для этого усилия правительства должны быть направлены на:

- создание системы сигналов, свидетельствующей о долгосрочном и системном характере избранной стратегии;
- улучшение корпоративного управления в сфере госсобственности;
- оптимизацию форм собственности, повышение прозрачности структуры государственной собственности.

Для достижения этих целей предлагается следующая система мер:

- Реализация намеченных в 2010–2011 гг. планов по сокращению уровня государственного участия в крупнейших и крупных компаниях.
- Введение ограничений для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний; по консолидации активов в рамках госкомпаний; активизация продажи непрофильных активов крупнейшими компаниями на конкурсных условиях в соответствии с едиными процедурами.
- Расширение круга крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75%+1 акция).
- Существенное улучшение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров; мотивации для менеджеров и их подотчетность советам директоров; роль независимых директоров в оценке деятельности менеджеров).
- Сокращение численности субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности ФГУПов, прекративших свою деятельность.
- Приватизация «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью).
- Преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов — в зависимости от характера и масштабов основной деятельности: в ОАО (типовая схема); в некоммерческие организации; в государственные учреждения, иные ОПФ, при этом должны быть определены критерии выбора того или иного варианта.
- Реализация комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе.
- Определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровне.
- Политика «малых дел»: публичность отчетов о приватизации и изменение социально-экономической роли госсектора; учет и регистрация всех активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием; развитие автоматизированной инфор-

мационной системы учета государственной собственности и показателей деятельности компаний госсектора и т. п.

- Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

**Этап 2. 2016–2020 гг.:** радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, повышенные многоплановые риски.

- «Углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций).
- Сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии.
- Реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур.
- Преобразование государственных корпораций (прекращение деятельности части госкорпораций; другая часть — после преобразования в ОАО приватизация определенной доли пакета акций).
- Приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости — до уровня блокирующего пакета акций).

Фактически рассматриваемые выше этапы можно отождествить с двумя различными (по степени радикализма) сценариями государственной политики в сфере приватизации и управления государственной собственностью:

- Сценарий 1. **Умеренный** (инерционный), экстраполяция на весь период 2012–2020 гг. задач этапа 1.
- Сценарий 2. **Радикальный**, полноценная реализация задач этапов 1 и 2 в течение 2012–2020 гг.

#### Предлагаемые меры

Реализация поставленных приоритетных задач требует также принятия (развития существующих механизмов) и реализации

широкого комплекса мер, которые формируют шесть наиболее значимых функциональных направлений государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012–2020 гг.

1. **Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике и повышения его веса в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности.**  
Направления реализации:
  - ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием;
  - ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур;
  - ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества.
2. **Обеспечение устойчивости и плановости сокращения прямого участия государства в экономике.**  
Направления реализации:
  - формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы;
  - расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение плановости;
  - формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент);
  - повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации.
3. **Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики.**  
Направления реализации:
  - улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов;
  - расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции;
  - развитие конкурентной среды.

4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов.

Направления реализации:

- «чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора;
- преобразование и приватизация унитарных предприятий.

5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия.

Направления реализации:

- определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года);
- уточнение границ «ядра» госсектора;
- определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях.

6. Овершенствование корпоративного управления в компаниях с госучастием.

Направления реализации:

- определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием;
- совершенствование механизмов представления интересов государства;
- развитие института независимых директоров.

**Новые акценты в государственной политике по управлению государственной собственностью и приватизации**

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Внесение предложений гражданами допускается законом, однако не востребовано на практике.	«Заявительный принцип» – приоритетное формирование приватизационных планов по предложениям бизнеса (бизнес-ассоциаций), потенциальных инвесторов в сочетании с реализацией принципа «приватизируй или публично объясняй» для ФОИВ, имеющих в ведомственном подчинении предприятия

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений.	Пересмотр ограничений в сторону снижения. Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников.
Определение конкретных социально-экономических целей для «стратегического ядра» госсобственности	Общая констатация «органичности» госсектора в российской экономике.	Строго посуъектный подход к активам, сохраняющимся в собственности государства: обоснование необходимости сохранения актива в собственности государства, решаемые с его помощью общенациональные задачи, вменяемые цели и функции, разработка и публикация долгосрочной стратегии развития.
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций.	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций). Активизация множественной трансформации унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы.
Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн МРОТ)
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления.	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением.
Приватизация низколиквидных активов	Невозможность продажи за «1 рубль» в силу рисков ответственности, санкционирующих такое решение ФОИВ.	Разработка прозрачных критериев и регламента допустимости таких продаж. Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций).
Обеспечение интересов государства в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления.	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные стратегические интересы государства – краткосрочные коммерческие интересы миноритариев) с наделением председателя и членов совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние – независимость – информированность».



Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Эффективное обеспечение долгосрочных стратегических интересов государства после отказа от прямого участия	Практически отсутствует.	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля: право вето правительства, индивидуальные ФЗ, предприватизационные долгосрочные частно-государственные соглашения, новые виды акций (условий голосования).
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Сохранение института директив для 50–60 крупнейших компаний и банков как переходная мера. Для прочих (до приватизации) – институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров.
Механизм обязательной публичной оценки эффективности деятельности совета директоров	Отсутствует.	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ.	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием.
Масштабы применения института независимых директоров	Требование о наличии независимых директоров во всех АО с участием государства без исключения.	Разумный круг компаний, где наличие независимых директоров является обязательным. Разработка критериев обязательного использования института независимых директоров.
Назначение топ-менеджеров в компаниях с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров.	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров.
Прозрачность компаний с госучастием	Отсутствие единых требований к публичной отчетности и массивам размещаемой публично информации. Формальные (псевдо) конкурсы позволяют в течение многих лет привлекать одного аудитора.	Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием. Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур).

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход: оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям).	Экономический подход: оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т. п.).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Основные меры Правительства Российской Федерации

Мероприятие	Срок реализации
<b>Задача № 1. Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности</b>	
А. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием	
Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм	2012 г.
Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур)	2012 г.
Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)	2013 г.
Б. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур	
Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных ФОИВ по выполнению сроков завершения соответствующих процедур	2012 г.

Мероприятие	Срок реализации
Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности)	2013 г.
Жесткое ограничение практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий)	2014 г.
<b>В. Ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества</b>	
Введение ограничения на участие в приватизации (приобретении приватизируемых активов) для любых компаний (банков) -реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008–2009 годов при наличии еще неисполненных обязательств по возврату полученных средств	2012 г.
Введение ограничений по совершению сделок об отступном и сохранению находящихся в залоге активов в собственности компаний (банков) с государственным участием, внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности	2012 г.
Введение запрета для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов	2012 г.
Введение требования к компаниям с государственным участием более 50% о выставлении на торги и продаже непрофильных активов	2012 г.
Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе (многоступенчатой) передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем	2012 г.
Развитие и усиление инструментальных (помимо директив) механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием	
Анализ возможностей введения права вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов	2012 г.
Разработка предложений по ограничению практики (возможностей) «отстойников» активов: временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием	2013 г.
Введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25%	2014 г.
Введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаний) на покупку акций (долей) частных компаний	2015 г.

Мероприятие	Срок реализации
<b>Задача № 2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике</b>	
<b>А. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы</b>	
Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций	2012 г.
Определение исчерпывающего, узкого перечня компаний, закрытых для приватизации. Все компании, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации. Подобный перечень целесообразно представить в виде трех последовательно сужающихся групп – на ближнесрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды. В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.	
По всем компаниям, включаемым в такой перечень, должны быть подготовлены развернутые обоснования необходимости сохранения государственного участия, которые должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т.п.)	2012 г.
Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации – на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора	2012 г.
Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно-значимых задач при сокращении прямого государственного участия	2012 г.
Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня госучастия в капитале 75% акций и ниже	2013 г.
Введение заявительного (со стороны бизнеса) принципа приватизации любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний как приоритета для формирования ежегодного плана продаж	2012 г.
Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для ФОИВ, в чьем ведении находятся ФГУП и доли в АО	2012 г.
Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги	2016 г.

Мероприятие	Срок реализации
<b>Б. Расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности</b>	
Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов; разработка планов по проведению полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом	2013 г.
Определение планов по «углублению» приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций)	2013 г.
Определение круга новых крупнейших компаний для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее, чем на величину блокирующего пакета акций)	2014 г.
Определение плана-графика приватизации по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более, чем блокирующего пакета акций) на среднесрочную перспективу – 5–7 лет, законодательное закрепление обязательности их продажи за определенный срок	2014 г.
Нормативное определение исчерпывающего («узкого») перечня компаний, приватизация которых до 2025 г. не планируется	2014 г.
<b>В. Формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент)</b>	
Определение схем выделения части средств приватизируемым предприятиям	2013 г.
Формирование экономических стимулов для регионов по реализации приватизационной политики, в частности, отчисление регионам части доходов от приватизации	2014 г.
Определение возможностей формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития	2015 г.
<b>Г. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации</b>	
Введение раздельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли («веса») сегментов госсектора в экономике	2012 г.
Введение норм и механизмов обеспечения публичности данных (отчетов) об исполнении программы приватизации на всех уровнях – от федерального до муниципального	2012 г.
Уточнение норм, определяющих рамки возможных индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений	2012 г.
Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности, по приобретению активов в рамках антикризисных действий), определение условий и процедур обратного выхода из капитала компаний	2012 г.

Мероприятие	Срок реализации
Введение учета активов дочерних и зависимых обществ компаний с госучастием	2013 г.
Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	2012 г.
<b>Задача № 3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики</b>	
<b>А. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов</b>	
Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации; повышение прозрачности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок	2012 г.
Определение возможности существенного сокращения понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации крупных компаний иностранных инвесторов	2014 г.
Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях	2015 г.
<b>Б. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции</b>	
Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, инвестиционно ориентированных схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие – приватизация, другая часть – за счет дополнительной эмиссии при сокращении государственного участия)	2013 г.
Проработка в качестве возможного способа приватизации схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса	2013 г.
Определение механизмов прямой продажи проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (и обязательной публичной экспертной оценкой)	2014 г.
<b>В. Развитие конкурентной среды</b>	
Оценки наличия в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов каких-либо правоприменительных условий, связанных с уровнем государственного участия (принадлежностью компаний к государственному сектору экономики), определение последовательности действий по отмене таких ограничений	2014 г.
Оценка системы преференций для крупных компаний (банков) с государственным участием, определение направлений и последовательности действий по выравниванию условий для экономической деятельности на конкурентных рынках	2015 г.

Мероприятие	Срок реализации
<b>Задача № 4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов</b>	
<b>А. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора</b>	
Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)	2012 г.
Анализ возможностей продажи низколиквидных активов «за 1 рубль» с одновременным регламентированием условий и критериев допустимости таких продаж	
Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций):	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• развитие практики «голландского аукциона» (продажа без начальной цены при пакете менее 25% и ограничении по балансовой стоимости);</li> <li>• для мелких пакетов (менее 1% и не более некоторого порога по стоимости) акций, отдельных акций: группировка нескольких активов разной величины и ликвидности в единые лоты для последующей реализации;</li> <li>• передача по номинальной цене акций акционерным обществам;</li> <li>• прямая продажа акций частному мажоритарии «за 1 рубль»;</li> <li>• публичное предложение о продаже акций, принадлежащих государству, акционером (по аналогии с механизмом, предусмотренным ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), возможно, с рассрочкой оплаты под адекватный процент в случае низкого платежеспособного спроса. Типовые условия такой рассрочки должны быть предусмотрены постановлением правительства РФ;</li> <li>• приобретение обществом акций, принадлежащих государству, по решению общего собрания акционеров об уменьшении уставного капитала (п.1 ст. 72 ФЗ «Об акционерных обществах»). Возможно, также с механизмом рассрочки платежа;</li> <li>• заключение акционерных соглашений (ч.1 ст. 32.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), в процессе которых происходит отчуждение государственных акций в частную собственность. Условия отчуждения должны быть гибкими, возможна также рассрочка платежа;</li> <li>• создание портфельного Фонда для управления миноритарными пакетами акций с последующей приватизацией этого фонда (целесообразно рассматривать данный инструмент как стимул для существующих частных акционеров к выкупу акций)</li> </ul>	2012 г.
Определение механизмов санации и реструктуризации приватизируемых неэффективных предприятий; проработка схем по продаже с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), по осуществлению антикризисного управления с правом выкупа	2013 г.
<b>Б. Преобразование и приватизация унитарных предприятий</b>	
Законодательное определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) находящихся в государственной собственности акций	2012 г.

Мероприятие	Срок реализации
Проработка возможности отмены нормативно-правовых ограничений на приватизацию, установленных Указом 2284, в сочетании с переносом части из них в Закон о приватизации и обязательным определением механизмов возможных обременений для частных собственников (общественные услуги, запрет репрофилирования, сервитуты и др.)	2012 г.
Активизация возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100% -ными пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации	2012 г.
Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения	2015 г.
<b>Задача № 5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия</b>	
<b>А. Определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года)</b>	
Определение четкого набора задач для каждого их субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его капитале, внешних эффектов для экономики, которые должны благодаря этому обеспечиваться	2012 г.
Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)	2013 г.
Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета	2014 г.
<b>Б. Уточнение границ «ядра» госсектора</b>	
Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы	2014 г.
Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности	2015 г.
Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций	2015 г.
<b>В. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях</b>	
Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50%+1 акция	2013 г.

Мероприятие	Срок реализации
Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ с 2015 года от использования специального права	2014 г.
<p>Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от доминирующего участия государства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством;</li> <li>• право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе;</li> <li>• определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, определяющих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью;</li> <li>• предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения</li> </ul>	2014 г.
<b>Задача № 6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием</b>	
<b>А. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием</b>	
Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)	2012 г.
Разработка норм, устанавливающих обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров; введение ограничений по проведению очных заседаний	2012 г.
Разработка требований и регламентов регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов	2012 г.
Внесение уточнений в законодательство о страховании ответственности директоров (страховые выплаты не должны облагаться подоходным налогом)	2012 г.
Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и его применение по принципу «выполняй или объясняй»	2013 г.
Разработка механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора на основе публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров	2014 г.
Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)	2012 г.
Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием	2012 г.

Мероприятие	Срок реализации
<b>Б. Совершенствование механизмов представления интересов государства</b>	
Анализ целесообразности требования об использовании института независимых директоров для всех компаний с участием государства без исключения и разработка критериев обязательного использования института независимых директоров	2012 г.
Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием	2013 г.
Проработка возможности замены института директив на институт рекомендаций для большинства компаний с участием государства (представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям, члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности)	2014 г.
<b>В. Развитие института независимых директоров</b>	
Введение запрета для «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием (представители исполнительных органов одних компаний (банков) с государственным участием избираются в качестве независимых директоров других компаний (банков) с государственным участием)	2012 г.
Развитие процедур и критериев подбора независимых директоров, в том числе с участием саморегулируемых организаций	2013 г.
<p>Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определение права вето (права требовать отсрочки принятия решения) независимого директора по перечню вопросов;</li> <li>• введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2–4 лет для крупных компаний);</li> <li>• ограничение числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании;</li> <li>• определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании;</li> <li>• определение возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров;</li> <li>• обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) со стороны независимых директоров;</li> <li>• мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности)</li> </ul>	2013 г.



## Глава 21.

### Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Кризис 2008–2009 гг. усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, обнажив недопустимость проведения политики наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.
- В течение ближайших 3–5 лет необходимо поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственных инвестиций на уровне в 3,0–3,5% ВВП с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований, с потолком госдолга в 25–30%ВВП.
- Для эффективного планирования инвестиционной деятельности необходимо разделять «инвестиции в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиции развития». Направления и объемы государственных инвестиций должны быть уточнены исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования.
- Программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода, позволяющего осуществлять планирование инвестиционных расходов и связанных с ними текущих

расходов в рамках одного проекта (программы), и создавать конкуренцию между проектами на основе сопоставления «выгод–издержек».

- Подлежат пересмотру сферы и масштабы применения инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями.
- В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств следует перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).
- В целях повышения эффективности и прозрачности последствий заключения инвестиционных госконтрактов следует установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам, а также правила корректировки условий государственного и муниципального контракта на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.
- В рамках развития механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений обеспечить возможность передачи государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика, а при финансировании инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней – возможность осуществления бюджетного инвестирования непосредственно учредителем.
- Необходимо реализовать систему мер по обеспечению конкурентного доступа к ресурсам институтов развития и повышению открытости и эффективности их операционной деятельности.
- Следует разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний и крупных российских банков в процесс реализации федеральных

целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.

- В настоящее время законодательство не обеспечивает единой регламентации разных элементов госзаказа (формирование заявки, выбор поставщика, мониторинг заказа и его прием). Повышение эффективности государственного заказа возможно при создании механизмов управления всеми его стадиями.
- Предпочтительная стратегия повышения эффективности государственного заказа – создание ФКС. При ее разработке целесообразно учитывать опыт развитых стран, где такие системы уже действуют.

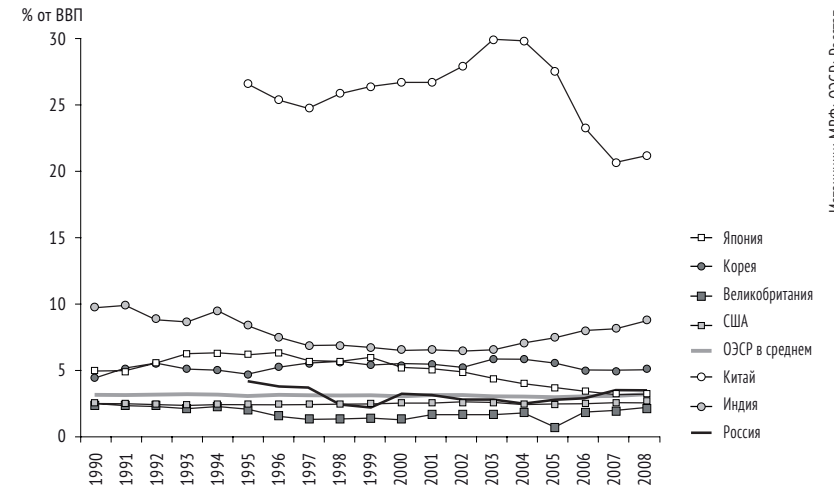
## I. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

### 1. Анализ ситуации: основные тенденции, проблемы и вызовы

В последние несколько лет докризисного развития наблюдался поворот государства в сторону развертывания политики масштабных бюджетных инвестиций. В России за последние 5 лет произошло увеличение доли ВВП, направляемой на инвестиции, с 16,5 до 20,6% (почти на четверть), одна треть этого прироста была обеспечена за счет государственных инвестиций. При сохранении общей доли государственных инвестиций в совокупных инвестициях в основной капитал (на уровне 20–21%, или порядка 2,8% ВВП в 2010 г.) произошло увеличение доли федеральной компоненты в государственных инвестициях с  $\frac{1}{3}$  до более чем половины.

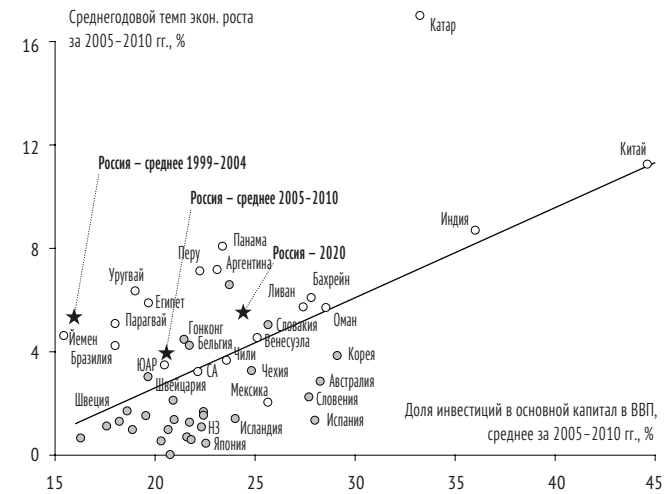
Помимо наращивания объемов госинвестиций:

- произошли изменения в институциональной среде реализации инвестиций: был создан Инвестиционный фонд, принят закон об особых экономических зонах, сформировано несколько десятков институтов развития;
- предпринимались и продолжают предприниматься попытки по повышению эффективности использования программно-



Источники: МВФ; ОЭСР; Росстат.

Рис. 1. Государственные инвестиции в России и мире



Источники: МВФ; ОЭСР; Росстат.

Рис. 2. Низкая отдача от инвестиций – «плата» за уровень жизни

целевых подходов к управлению бюджетными инвестиционными расходами.

Многие из этих инициатив доказали свою состоятельность в развитых странах, однако в России, будучи реализуемыми в благоприятных экономических условиях, они не оправдали в полной мере связанных с ними ожиданий. Во многом это объясняется объективными институциональными ограничениями. Россия сопоставима с развитыми странами по темпам экономического роста, характеру демографических процессов (старение населения), уровню образованности граждан, объему социальных обязательств и т. п. В то же время Россию как развивающуюся страну характеризуют относительно низкая производительность труда, высокая энергоемкость ВВП, невысокий уровень развития общественного сознания (правосознания), неудовлетворительная институциональная среда и т. д. Другими словами, существуют определенные ограничения для использования моделей и институтов, характерных как для развитых стран, так и для тех, которые используются странами с развивающимися рынками.

В итоге, хотя темпы роста ВВП в России при существующей норме инвестирования выше среднего для развитых стран, мы довольно сильно отстаем от быстро развивающихся государств как по темпам роста, так и по уровню инвестиций.

Заметим, что за последнее годы наращивание объемов инвестиций в России не привело к увеличению темпов роста экономики, напротив, их среднее значение снизилось (см. рис. 1). Фактически можно говорить о том, что низкая отдача от инвестиций является платой за высокий уровень жизни.

Кроме того, в России всегда присутствовала бюджетная ограниченность маневра в наращивании госинвестиций, в силу необходимости распределять ограниченные средства между высокими текущими обязательствами и инвестициями. Кризис 2008–2009 гг. лишь усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, подчеркнув недопустимость проведения политики наращивания объемов госинвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.

По итогам 2010 г. доля государства в совокупных инвестициях в основной капитал стабилизировалась на уровне 18%, или порядка 2,8% ВВП. При этом налицо почти удвоение с 2004 г. доли

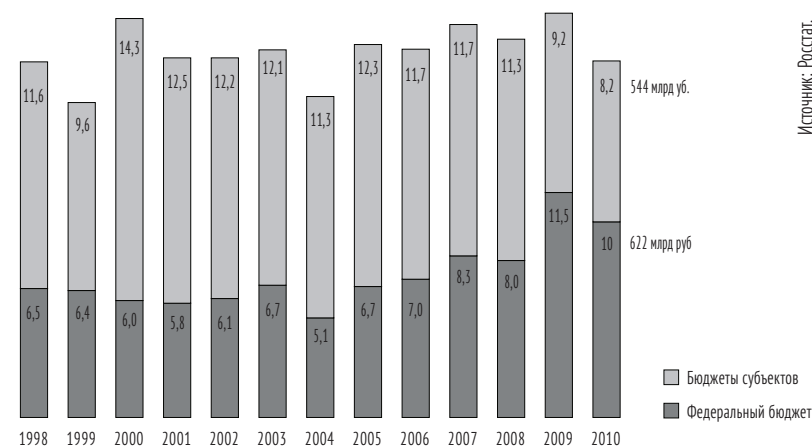


Рис. 3. Динамика государственных инвестиций в Российской Федерации, % к общему объему инвестиций в основной капитал

федерального бюджета в государственных инвестициях (см. рис.3), что говорит о централизации инвестиционного процесса.

Помимо наращивания объемов госинвестиций за последние годы заметно расширился арсенал средств государственного участия в инвестиционных процессах через институты развития, Инвестиционный фонд и особые экономические зоны, засчет совершенствования закупочного и концессионного законодательства. Также предпринимаются попытки повысить эффективность программно-целевого управления бюджетными инвестициями. В частности, за последнее время был принят ряд изменений нормативной правовой базы, направленных на повышение самостоятельности федеральных органов исполнительной власти, ускорение процедур внесения изменений в федеральные целевые программы и федеральную адресную инвестиционную программу:

- изменения Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ (постановление Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 927);

	Внутренние ограничения	Внешние ограничения
По эффективности инвестиций	1) Недостаточное качество обоснования распределения бюджетных средств инвестиционного характера 2) Диспропорции в развитии инвестиционных инструментов 3) Ограниченность форм, методов и мотиваций управления инвестициями	Низкий уровень исполнительской дисциплины вследствие: - дефицита кадров, владеющих современными технологиями управления - несогласованности бюджетных и управленческих процедур во времени → увеличение периода между принятием решения о целесообразности строительства до его начала - отсутствия жестких ограничений при разработке закона о бюджете препятствующих включению в бюджет расходов на мероприятия, по которым нет соответствующей документации  1) Относительно высокая стоимость труда и уровень страховых взносов 2) Сохранение существующего уровня развития общественного сознания 3) Слабая институциональная среда
По объему инвестиций		1) Доминирование принципа сбалансированности бюджета (бюджетная политика) 2) Конкуренция со стороны государственного капитала с низкой нормой отдачи за внутренние финансовые ресурсы (долговая политика) 3) Тенденции сокращения государственного сектора (приватизация и снижение налогового бремени) и т. п.

Рис. 4. Сдерживающие факторы

- Правила формирования и реализации федеральной инвестиционной программы (постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 716);
- изменения в Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на капитальные вложения (постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 209).

Что же ухудшает качество государственного инвестирования в России? Схематично на рис. 4 показаны наиболее крупные ограничения, сгруппированные исходя из критерия «подчиненности инвестиционной политике».

До 2004 г. Финансирование деятельности	С 2004 г. по н. в. Программно- целевой подход	Среднесрочная перспектива Проектный подход
<b>Сравнительные характеристики</b>		
Проблемы увязки расходов с результатом деятельности	Разделение принятия решений об инвестировании в строящийся (приобретаемый) объект и его последующем содержании и эксплуатации (отделение инвестиционных и текущих расходов)	Инвестиционный проект охватывает жизненный цикл объекта, объединяя инвестиции со связанными с ними текущими расходами по объекту
Достаточности факта создания (развития) госимущества в качестве критерия оправданности инвестиционных расходов		Реальная конкуренция между проектами в рамках социально-экономических программ на основе количественного анализа выгод – затрат
		Раздельный учет капитальных и текущих расходов должен сохраниться для отражения специфики закупочных процедур при приобретении ОФ, резервирования ЛБО в бюджетном процессе распоряжения госимуществом

Рис. 5. Этапы управления госинвестициями

Однако ключевыми факторами низкой эффективности государственных инвестиций следует считать:

- слабые политические ограничения, не создающие достаточных стимулов для повышения эффективности государственного управления, в том числе — управления государственными инвестициями;
- высокий уровень коррупции;
- недостаточный уровень конкурентности рынков, ведущий к росту издержек и затрудняющий контроль их обоснованности.

Очевидно, что кардинальное улучшение ситуации в сфере госинвестиций должно быть связано с решением этих общих задач: повышение качества госуправления, снижение уровня коррупции и развитие конкурентной среды. Такие более специфические проблемы инвестиционного комплекса, как дефицит квалифицированных кадров, несогласованность бюджетных и управленческих процедур во времени, приводящая к удлинению сроков реализации инвестиционных решений, низкая оперативность кассового исполнения бюджета, являются проблемами функционирования всей бюджетной системы, и они должны решаться комплексно или за счет поиска цивилизованных путей обхода этих ограничений — например, через привлечение инсти-

тутов развития, опережающего заемного финансирования, приобретения объектов «под ключ» и т. п.

Основной акцент в дальнейшем будет сделан на смягчение существующих внутренних ограничений, что предполагает совершенствование отдельных процедур и инструментария инвестиционной политики, в частности, повышение обоснованности распределения инвестиций, устранение диспропорций и ограничений в использовании инвестиционных инструментов.

Эволюция уровня понимания существующих проблем в управлении госинвестициями представлена на рис.5.

Попытки программного подхода, предполагающего комплексную оценку расходов в привязке к результатам, с 2004 г. предпринимались неоднократно. На практике это лишь частично удалось сделать в виде федеральных целевых программ (ФЦП). Использование остальных плановых документов (ВЦП, Дрондов, карт проектов ОНДП) вообще не нашло свое место в бюджетном процессе.

По-прежнему остро стоит проблема учета при принятии инвестиционных решений вопросов последующего содержания и эксплуатации создаваемых объектов. Решение о капвложениях принимается либо на уровне правительства при утверждении ФЦП или проекта со стоимостью более 1,5 млрд руб., либо в иных случаях — решениями главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС). При этом объемы текущего содержания созданных объектов ежегодно согласовывает Минфин в индивидуальном порядке. Такая модель противоречит самой логике управления бизнес-процессом, так как несет в себе риски недостижения ожидаемой результативности инвестиций и переложения некомпетентности принятых инвестиционных решений на стадию эксплуатации объекта.

Есть и другие проявления неэффективности существующей модели программного управления бюджетными инвестициями:

- увеличивающийся период от принятия решения о целесообразности строительства до его начала;
- необеспечение в полном объеме софинансирования ФЦП за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;
- традиционно низкий уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФЦП в первой половине финансового года (эта проблема не в последнюю очередь связана с практикой вклю-

чения в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период расходов по мероприятиям, по которым отсутствует документация, и недостаточной оперативностью государственных заказчиков по снятию ограничений с финансирования таких мероприятий);

- ежегодное согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей, в результате чего возникает несоответствие фактического и предусмотренного программами финансирования;
- невозможность оценить непосредственный вклад программы в решение соответствующей задачи и/или достижение цели, поскольку описание конечных, измеримых результатов в отношении большинства программных инвестиций представлено в самом общем виде, зачастую без анализа альтернативных вариантов их достижения;
- формальность текущего и последующего контроля за ходом осуществления бюджетных инвестиций, поскольку результаты реализации инвестиционных проектов не учитываются в оценке деятельности государственных заказчиков и при принятии решений о реализации новых проектов в данной сфере, и др.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что программные мероприятия требуют постоянных согласований и по-прежнему недостаточно ориентированы на достижение конечных результатов.

Ст. 79 и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации не дают четкого определения инвестиций, что препятствует выделению инвестиционных расходов из общей массы расходов бюджета. Законодательно не разграничены бюджетные вложения в объекты собственности соответствующего уровня государственной власти и бюджетная поддержка других инвесторов. При этом очевидно, что выбор используемых инвестиционных инструментов должен быть обусловлен целями и задачами, поставленными в процессе бюджетного инвестирования, а также должен учитывать риски, возникающие при использовании тех или иных инструментов для бюджетного трансферта конечным получателям.

В настоящее время Бюджетным кодексом допускаются три формы бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями



или унитарными предприятиями (далее — «частные инвестиционные проекты»): субсидии, государственные гарантии и бюджетные инвестиции с возникновением права государственной собственности на эквивалентную часть уставного капитала субъекта инвестиций. Однако все перечисленные формы бюджетной поддержки частных инвестиционных проектов имеют существенные недостатки, затрудняющие их практическое использование.

Безвозмездный и безвозвратный характер бюджетных субсидий делает нежелательным их широкое использование для поддержки инвестиционных проектов коммерческих организаций. Бюджетные инвестиции в форме вложения в уставный капитал организации-инвестора не гарантируют целевого расходования бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, поскольку государство не может напрямую определять направления их использования. Кроме того, вложение бюджетных средств в уставный капитал инвестора создает коллизию между обязанностью государства выступать в качестве арбитра в хозяйственных отношениях и его интересами как акционера предприятия.

Предусмотренные Бюджетным кодексом модели предоставления государственных гарантий оказываются крайне невыгодны для одной из сторон договора — либо для должника, либо для государства. Так, статьей 115 БК РФ предусмотрена возможность установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам должника без права предъявления последнему регрессного требования, если обязательство погашено за счет бюджетных средств. Это значит, что кредитор может вообще не обращаться к основному должнику и сразу предъявить требования к бюджету, который впоследствии не сможет взыскать с должника выплаченные кредитору средства. Такая правовая конструкция противоречит определению гарантии как способа обеспечения обязательства и превращает ее в разновидность бюджетной субсидии. Если же гарантия предусматривает право регресса, для ее получения должник должен пройти финансовую проверку в Минфине и предоставить 100%-е обеспечение на сумму гарантии. Это делает получение гарантии почти бессмысленным, так как при наличии у должника 100%-го ликвидного обеспечения кредита государственная гарантия не нужна.

Неправильные стимулы к управлению государственным имуществом создаются у бюджетных и автономных учреждений. В частности, в настоящее время:

- экономическая конкуренция между учреждениями за бюджетные инвестиции отсутствует, основную роль играет административное согласование потребности в инвестициях;
- затраты на содержание имущества при переходе на финансирование бюджетных и автономных учреждений на основе субсидий практически полностью включены в нормативы на оказание услуг физическим лицам (или нормативы проведения работ — для научных учреждений), что при сокращении государственных заданий (числа лиц, которым оказывается услуга, или тематического плана для науки) автоматически приведет к недофинансированию материально-технической базы учреждений;
- не определен механизм финансирования инвестиционной потребности государственных учреждений (БУ, АУ);
- не урегулирован вопрос о порядке планирования и утверждения программ развития автономных учреждений, а также вопрос о планировании бюджетных инвестиций в рамках планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений (пока программы развития предусмотрены только для автономных учреждений, но не для бюджетных);
- возможность взятия инвестиционных кредитов автономными учреждениями представляет собой больше декларацию, чем реальную возможность, так как остается неурегулированным вопрос с правом распоряжения создаваемым имуществом.

Хотя в нашей стране уже на протяжении нескольких лет существует весьма обширный перечень институтов развития (ИР), эффективность их деятельности едва ли можно в целом признать удовлетворительной. Основные проблемы на пути стимулирования инвестиций посредством институтов развития схематично представлено на рис. 6.

На практике управление федеральными целевыми программами в большинстве случаев осуществляется либо государственным заказчиком, либо получателями бюджетных средств. Для указанных субъектов управление такими проектами и программами не является профильной деятельностью, к тому же существуют высокие коррупционные риски распоряжения бюджетными инвестициями.

Отечественный опыт переложения управления на другие организации сводится либо к созданию дирекций ФЦП или объ-

Размывание ответственности вследствие закрепления за ИП слишком широкой специализации и полномочий	Отсутствие сфер деятельности, за которые ответственен отдельно взятый институт развития Разная степень охвата заявленных направлений поддержки В условиях дефицита качественных проектов возникновение конкуренции между институтами развития
Нескоординированность действий ИП между собой по обеспечению поддержки проектов на протяжении всей инновационной цепочки	Недостаточная поддержка проектов на ранних стадиях ввиду требований со стороны по наличию сформированного плана коммерциализации продукции Концентрация на стадии с низким риском инвестиций из-за ограничений по объектам инвестирования
Недостаточный и формальный контроль со стороны властей и общественности (внешний аудит) за эффективностью расходования бюджетных средств	Неконтролируемый рост административных расходов Низкое освоение бюджетных ресурсов на установленные цели Непрозрачность принципов функционирования и результатов деятельности институтов развития
Ограниченность использования форм и инструментов стимулирования исследований и формирования старт-апов	Преимущественно финансовая поддержка и ограниченное использование нефинансовых инструментов стимулирования инноваций (административная, правовая, кадровая, научно-исследовательская поддержка)
Ограниченность использования (низкий уровень взаимодействия) потенциала образовательно-научной и инновационной инфраструктуры	Отсутствие единой стратегии и правовой базы для развития технопарков в масштабах страны Отсутствие юридической самостоятельности у созданных технопарков, в результате чего они ограничены в управлении имуществом комплексом и распределении финансовых потоков

Рис. 6. Проблемы функционирования институтов развития в России

ектов, либо к вовлечению в проекты госкорпораций (Росатом). В то же время лучшая международная практика показывает, что для крупных инвестиционных проектов с государственным участием, особенно в сфере транспортной и инженерной инфраструктуры, характерно применение модели с привлечением независимой управляющей компании. Текущие проблемы и возможные выгоды от применения данной модели в России изображены на рис.7.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что основной упор в управлении государственными инвестициями следует делать на повышение эффективности распределения средств инвестиционного бюджета между секторами, проектами и регионами, а также на увеличение отдачи от таких расходов. Потенциал

Текущие проблемы	Ожидаемые выгоды
Дефицит кадров, достаточно владеющих современными технологиями управления Отсутствию мотивации в достижении конечных результатов инвестиционного проекта Потенциальная коррупциогенность при реализации ФЦП Сложность гибкого реагирования на изменения в проекте	Более объективное определение стоимости работ Повышение оперативности за счет внедрения современных управленческих механизмов Установление системы финансовой ответственности за ненадлежащее выполнение или недостижение контрольных показателей инвестиционных проектов Снижение нагрузки на государственные органы управления и в перспективе расходов на их содержание Реализация контрактов жизненного цикла

Рис. 7. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов

повышения эффективности госинвестиций может быть реализован от одновременного улучшения по трем ключевым направлениям:

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств.
2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.
3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.

## 2. Основные сценарии повышения эффективности государственных инвестиций

Реализация внутреннего потенциала повышения эффективности государственных инвестиций во многом зависит от выбранного сценария проводимой инвестиционной политики. Нами рассмотрены два сценария: инерционный, предусматривающий сохранение существующей модели управления государственными инвестициями, и оптимизационный, базирующийся на системе мер по изменению принципов обоснования направлений и объемов государственных инвестиций, процедур и инструментов их реализации.

Отличительные черты каждого из сценариев представлены в таблице 1.

Таблица 1

Инерционный сценарий	Оптимизационный сценарий
<p>Финансирование государственных инвестиций осуществляется в объемах, вписывающихся в заданный уровень дефицитности бюджета (2–3% ВВП). Нарастание объемов государственных инвестиций становится возможным в случае улучшения ситуации со сбалансированностью бюджета (выход в зону профицита).</p> <p>Сохранение существующей структуры и пропорций госинвестиций (поддержание материально-технической базы сложившейся модели государственного участия в экономике).</p> <p>Индивидуальное согласование инвестиционных решений на уровне правительства по существующим приоритетам социально-экономического развития. Сохранение формальной конкуренции между ФЦП; экономическая конкуренция между ФЦП невозможна в силу технических условий (многозадачность, несопоставимость эффектов и т. п.), обуславливающих необходимость политического выбора подлежащих финансированию ФЦП. Ежегодно производится согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей.</p> <p>Сохранение несогласованности решений об инвестировании в строящийся (приобретаемый) объект и о его последующем содержании и эксплуатации (разделение инвестиционных и текущих расходов).</p> <p>Приспособление существующих в Бюджетном кодексе инструментов для реализации инвестиционных решений.</p>	<p>Поддержание, в том числе за счет долгосрочных заимствований, объемов государственных инвестиций на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований (с потолком госдолга не более 25% ВВП).</p> <p>Уточнение направлений и объемов государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностям географического положения и т. п.</p> <p>Введение правил распределения бюджетных средств между госпрограммами исходя из бюджетных ориентиров обеспечения реализации долгосрочных приоритетов. Дальнейшее принятие инвестиционных решений происходит в рамках жестких бюджетных ограничений («потолок» на новые обязательства в бюджете). Полное финансирование отобранных и подлежащих финансированию проектов.</p> <p>При сохранении программной оболочки конкуренция за бюджетные средства реализуется на уровне инвестиционных проектов внутри каждой из программ на основе количественного анализа «выгод–затрат». Более того, инвестиционный проект охватывает полный жизненный цикл создаваемого (приобретаемого) объекта, включая как инвестиционные, так и текущие расходы по объекту. Минимизация количества плановых документов до оправданной с управленческой точки зрения величины.</p> <p>Формирование комплексной модели бюджетных инструментов и внятных оснований их применения.</p>

Инерционный сценарий	Оптимизационный сценарий
<p>Продолжение практики пообъектного контроля за формированием регионального имущества на субсидии федерального бюджета.</p> <p>Доведение бюджетных средств до конечных получателей через существующую организационную структуру инвестирования (институты развития, бюджетные и автономные учреждения, дирекции капстроительства) с последующим контролем за их целевым использованием.</p> <p>Разобценность используемых форм развития региональной инновационной инфраструктуры.</p>	<p>Повышение самостоятельности наиболее прогрессивных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к параллельному использованию блочных субсидий и пообъектных натуральных трансфертов.</p> <p>Частичный возврат к прямому финансированию из бюджета инвестиционных проектов по созданию государственной собственности, оставляющий за отдельными институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.</p> <p>Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой, что позволит повысить согласованность в применении двух инструментов – проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.</p>

### 3. Предлагаемые меры

В рамках оптимизационного сценария предлагаются следующие основные меры.

#### 1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств

С учетом бюджетных ограничений, связанных с высокими текущими и социальными расходами бюджета, в среднесрочной перспективе в первую очередь следует говорить о **перераспределении госинвестиций** в пользу направлений, характеризующихся большей эффективностью, а уже потом о **наращивании их объемов**. В то же время представляется необходимым **поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП** в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением еще на 1,0–1,5% ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25–30% ВВП).

Это, в свою очередь, означает отход от сложившейся практики финансирования госинвестиций в объемах, вписывающихся в предопределенный уровень дефицитности бюджета (2–3% ВВП), т. е. практически по остаточному принципу, при котором инвестиционные расходы секвестрируются в первую очередь при ухудшении динамики бюджетных поступлений (пример урезания на 15–20% расходов по большинству ФЦП в период кризиса хорошо известен).

Структура государственного инвестирования связана с отраслевыми приоритетами. В конечном счете, итоговый политический выбор, куда расходовать бюджетные средства, должен учитывать не только существующие особенности организации отдельных сфер предоставления общественных услуг, но и разный уровень значимости расходов в развитии этих направлений. В частности, для России типична ситуация, когда при относительно высоких совокупных расходах на тот или иной вид деятельности (например, здравоохранение, правопорядок, оборона), при пересчете на одного врача, полицейского или военнослужащего мы становимся явно недофинансированными по сравнению с ситуацией в развитых странах. Скорее всего, это связано с российскими особенностями в организации процедур и масштабах осуществления госуслуг и функций, когда мы проверяем всех налогоплательщиков, досматриваем на таможне все грузы и т. д. Т.е. в таких сферах нужно в первую очередь оптимизировать процедуры (например, через переход к выборочным проверкам, информатизацию и автоматизацию этих процедур, развитие системы профилактики заболеваний), что позволит перераспределить ресурсы в сторону повышения материальных стимулов исполнителей, их квалификации.

## 2. Аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы исходя из их предназначения

При планировании инвестиционных расходов представляется оправданным исходить из принципа их разделения по назначению. Речь идет о разделении «инвестиций в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиций развития» (см. рис.8). Это позволит:

- повысить достоверность и сопоставимость оценок эффективности;

<p>Обеспечение материально-технической базы для функционирования государственных органов и предоставления государственных услуг (Критерий: улучшение качества услуг/функций)</p>	<p>Стимулирование экономического роста и развития предпринимательства (Критерий: повышение экономического эффекта отраслевого или территориального развития)</p>
<p>Оптимизация процедур и объемов предоставления гос. услуг/функций (органы правопорядка, таможня, налоговая служба)</p>	<p>Наращивание поддержки объектов инфраструктуры стратегического значения (инновационная и производственная инфраструктура)</p>
<p>Выборочный переход от управления реальными активами к закупкам ТРУ и предоставлению финансовых трансфертов (социальный комплекс)</p>	<p>Минимизация госучастия в инвестициях коммерческого характера (с/х, строительство, машиностроение и т. д.)</p>

Рис. 8. Назначение государственных инвестиций

- перейти к конкуренции инвестиционных проектов в рамках каждого направления, а не к конкуренции между двумя инвестпроектами из разных групп;
- финансировать из различных источников. Инвестиции развития можно финансировать за счет займов, так как это способно создать дополнительную доходную базу в будущем.

Возможной моделью бюджетного поведения в отношении инвестиций в материально-техническую базу функционирования государства является сокращение инвестиционных расходов вследствие оптимизации процедур и объемов предоставления госуслуг, а также частичного ухода от управления реальными активами в пользу закупок готовых благ на рынке и предоставления финансовых трансфертов для их приобретения (например, жилищных сертификатов).

В случае с инвестициями развития упор следует делать на государственную поддержку объектов инфраструктуры стратегического значения. При этом государство должно минимизировать свое участие в инвестициях коммерческого характера.

## 3. Использование проектного подхода к процессу управления государственными инвестициями

На наш взгляд, программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода, который при



сохранении программной оболочки способен обеспечить конкуренцию ведомств за бюджетные средства.

В настоящий момент ключевой является задача объединения инвестиций и связанных с ними текущих расходов по объекту в рамках одного проекта. При разработке долгосрочных (федеральных, региональных) целевых программ предлагается учитывать расходы по содержанию создаваемых имущественных объектов федеральной собственности. Для этого горизонт планирования в рамках долгосрочных целевых программ должен быть расширен до продолжительности жизненного цикла создаваемого объекта государственного имущества. При этом расходы на содержание создаваемых объектов (на 3–5 лет начиная с года ввода в объекта эксплуатацию, в течение данного периода объект в состоянии выйти на свои проектные мощности, а значит, будут ясны фактическая структура расходов и источники их покрытия) должны утверждаться в рамках целевых программ, однако эксплуатационные расходы должны рассчитываться на этапе составления программы и приниматься во внимание при выборе того или иного варианта ее осуществления.

Кроме того, целесообразен мониторинг соответствия прогнозных и плановых эксплуатационных расходов после ввода соответствующего объекта и, возможно, после завершения целевой программы. На этапе ее разработки необходимо установить правила дисконтирования будущих расходов для возможности сопоставления величины затрат, относящихся к разным моментам времени, и выбора варианта инвестирования, предполагающего оптимальное соотношение инвестиционных расходов и текущих затрат на содержание объекта. Это обеспечивается через сравнение различных вариантов замещения инвестиций текущими расходами и, наоборот, путем анализа дисконтированных денежных потоков, порождаемых проектом.

В идеале все инвестиционные инициативы, в том числе политические, должны быть введены в общие рамки процедурного принятия инвестиционных решений. При этом зона политических решений должна быть ограничена определением долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны и распределения лимитов бюджетных обязательств по этим направлениям.

В рамках программной оболочки разрабатываются инвестиционные проекты в целях выбора оптимальной технологии ре-

шения закреплённой в программе задачи. Т.е. инвестиционное решение должно приниматься на уровне проектов путем первоочередного финансирования тех из них, которые обеспечивают наибольшую отдачу.

Уже сейчас идеология проектного подхода закладывается при разработке таких юридических форм, как контракты жизненного цикла на строительство и эксплуатацию объекта (в сфере управления автодорогами, объектами культуры) или долгосрочные контракты на поставку инновационной продукции с отбором по критерию стоимости владения.

Для действенности проектного подхода важно обеспечить выполнение следующих ключевых правил его применения, часть из которых уже используется в программном управлении:

- отбор проектов на основе сопоставления издержек – выгод его реализации;
- разработка и анализ инвестиционных предложений должны быть завершены до начала подготовки бюджета;
- превышение по затратам во время выполнения проекта должно частично покрываться за счет перераспределения финансирования в рамках существующего бюджета ГРБС. В случае реальной экономии ГРБС должна быть оставлена ее часть;
- инвестиционные предложения следует рассматривать только после подтверждения ГРБСом источников содержания уже существующих в его распоряжении капитальных активов;
- каждое министерство ведет перечень одобренных для реализации в среднесрочной перспективе проектов, проранжированных исходя из целевых приоритетов. Не действует допущение, что одобренные, но не профинансированные проекты автоматически подлежат включению в бюджет следующего года (ежегодное обновление перечня проектов по приоритету).

Перенос центра ответственности за принимаемые инвестиционные решения на проектный уровень поднимет вопрос о необходимости инкорпорирования ФЦП в новую модель управления государственными инвестициями.



#### 4. Совершенствование инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями

- а) Применительно к государственным гарантиям необходимо:
- отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность;
  - закрепить в Бюджетном Кодексе РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств;
  - максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

б) Применительно к субсидиям:

В обычных экономических условиях и для обычных хозяйственных проектов частные инвестиции субсидироваться не должны. Однако в некоторых случаях, в частности, в ходе экономического кризиса, полный отказ от этой практики едва ли возможен. В связи с этим порядок и условия отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение субсидий, следует урегулировать более детально, чтобы, по крайней мере, исключить искажающее воздействие мер бюджетной поддержки на рыночную среду. Среди приемлемых форм бюджетных субсидий можно указать субсидирование процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, субсидирование создания новых рабочих мест, поддержку фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов.

в) Применительно к бюджетным инвестициям в форме вложений в уставный капитал:

Поскольку основным преимуществом вложений в уставный капитал является обретение права участия в управлении хозяйствующим субъектом, практику вложений в уставный капитал (то есть фактически безвозмездной формы финансирования) следует ограничить хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием. Причем при осуществлении вложений в уставный капитал интерес государства

должен состоять не в реализации конкретного инвестиционного проекта, а в контроле за долгосрочной стратегией хозяйствующего субъекта.

г) Применительно к бюджетным кредитам:

Участие государства в кредитовании оправдано лишь в исключительных случаях, когда кредитная система не справляется с теми или иными задачами — например, с сокращением кредитных рисков частных банков по рискованным инновационным проектам через применение государственных гарантий по обязательствам заемщика по банковским кредитам или со снижением процентной ставки по кредитам, предназначенным для финансирования проектов с положительными экстерналиями, через бюджетное субсидирование банковских ставок.

Если же сравнивать бюджетные кредиты с вложением средств в уставные капиталы, то в качестве альтернативы вложениям в уставный капитал институтов развития и коммерческих организаций со 100%-ным госучастием, по нашему мнению, лучше использовать инвестиционный бюджетный кредит. В случае с институтами развития это будет способом контроля за уровнем эффективности использования бюджетных средств, как минимум, на уровне процентной ставки по кредиту. Бюджетное кредитование коммерческих организаций со 100%-ным госучастием может быть формой поддержки крупных отраслевых проектов (более 1 млрд рублей), реализуемых, в первую очередь, стратегически значимыми предприятиями, нуждающимися в долгосрочных кредитах со сроком 10 и более лет. Отбор таких инвестиционных проектов следует организовывать с привлечением уполномоченных банков.

#### 5. Совершенствование отдельных процедур управления инвестиционными расходами.

- а) При поддержке инвестиционных инициатив регионов предусмотрены субсидии и инвестиционные кредиты. В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств предлагается перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Наряду с этим для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строи-

тельства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).

Предлагается ввести принцип, согласно которому приоритетными считаются инвестиционные проекты, реализуемые на условиях софинансирования бюджетов разных уровней. В случае если региональный (муниципальный) орган власти готов покрыть часть необходимых инвестиционных расходов из собственных средств, такой инвестиционный проект должен получить приоритет. Такая модель финансирования повышает гарантии обоснованности инвестиций с точки зрения целей, а также обоснованности предполагаемых затрат.

- б) В целях повышения эффективности госинвестиций также рассматривается возможность разрешения заказчику переноса на следующий год остатков по незавершенным контрактам. В целях недопущения ослабления бюджетной дисциплины перенос на будущее остатков бюджетных средств, предназначенных для оплаты не завершенных исполнением контрактов, может допускаться при соблюдении одного или нескольких из следующих условий:
- в рамках нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя (например, 15–20% от общего объема лимитов бюджетных обязательств по соответствующей статье расходов или от общего объема лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя);
  - с разрешения вышестоящего распорядителя или главного распорядителя бюджетных средств в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
  - с разрешения вневедомственной комиссии (например, совместной комиссии Минфина РФ и Минэкономразвития РФ) в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
  - при наличии в контракте реальных мер ответственности исполнителя за просрочку исполнения его обязательств по контракту. Так, по действующей редакции п.11 ст. 9 Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд» в случае просрочки исполнения подрядчиком обязательства, предусмотренного контрактом, заказчик вправе потребовать уплаты неустойки в размере не менее одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка за каждый день просрочки. Возможным решением проблемы является внесение поправок в Закон № 94-ФЗ, в соответствии с которыми заказчик вправе обращаться с просьбой переноса на будущее лимитов лишь по контрактам, просрочка исполнения которых обеспечена неустойкой в размере не менее чем 0,1% от суммы контракта за каждый день просрочки.

- в) В целях улучшения качества планирования государственных инвестиций следует ограничить случаи включения в состав закона о бюджете расходов на строительство объектов, не обеспеченных необходимыми документами (утвержденной в установленном порядке проектной документации по объектам капитального строительства, решения об осуществлении бюджетных инвестиций в рамках утвержденной федеральной целевой программы).
- г) С целью обеспечения должного уровня доверия подрядчика к государству как надежному заказчику и создания условий, при которых государственный контракт может стать надежным обеспечением при получении подрядчиком заемных средств в банках, следует отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра. Эти правила должны предусматривать:
- право (а применительно к казенным учреждениям — обязанность) заказчика требовать от подрядчика немедленного приостановления работ и консервации строительства в случае сокращения выделенных для его финансирования бюджетных ассигнований и в части, не обеспеченной финансированием, и утрату подрядчиком права на компенсацию любых убытков, связанных с продолжением работ после получения этого требования;
  - право заказчика требовать изменения сроков исполнения и оплаты неначатых работ в случае сокращения выделенных для их финансирования бюджетных ассигнований в пределах, обусловленных таким сокращением, и право подрядчи-

ка отказаться от исполнения контракта при несогласии с таким требованием;

- право подрядчика на полную оплату работ, выполненных до получения от заказчика требования о консервации строительства, а также на компенсацию расходов на консервации объекта и возмещение любого другого понесенного подрядчиком вследствие изменения или расторжения контракта реального ущерба;
- освобождение заказчика от уплаты предусмотренных контрактом санкций за просрочку исполнения его обязательств, обусловленную сокращением бюджетных ассигнований.

#### 6. Развитие механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений

В целях предотвращения ослабления контроля за целевым освоением выделяемых им бюджетных средств инвестиционного характера предлагается использовать механизм бюджетных инвестиций для строительства объектов, необходимых для обеспечения государственной потребности, иными словами — для реализации госзадания. Для этого необходимо **обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) гос. заказчика.**

В данном случае юридически получателями бюджетных инвестиций выступают не сами бюджетные и автономные учреждения, а их учредители — органы государственной власти и местного самоуправления. Однако соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления не осуществляют полномочий госзаказчика самостоятельно, а передают эти полномочия бюджетным или автономным учреждениям, для нужд которых предназначен объект инвестиций. Такое решение позволит бюджетным и автономным учреждениям сохранить контроль за процессом проектирования и строительства объектов недвижимости для собственных нужд без отказа от традиционных процедур контроля за целевым расходованием бюджетных инвестиций.

В отдельных случаях вспомогательной моделью бюджетного инвестирования для нужд учреждений является их осуществле-

ние непосредственно учредителем. В отличие от рассмотренного выше варианта, в данном случае ГРБС не только юридически выступает получателем бюджетных инвестиций, но и фактически исполняет функции госзаказчика, а учреждениям передаются в оперативное управление законченные строительством объекты. Рассматриваемую модель целесообразно использовать для организации финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней.

Создание стимулов к эффективному использованию переданного бюджетным и автономным учреждениям имущества предполагается обеспечить за счет:

- повышения качества процедур разработки и реализации программ развития путем:
- распространения требования о разработке программ развития на БУ (внести дополнения в ФЗ-83), определить порядок и процедуры их разработки, согласования, реализации;
- определения требования по учету профиля учреждений (для образования, здравоохранения, культуры, науки и т. п.) при разработке программ развития для бюджетных и автономных учреждений;
- определения порядка корректировки программы развития АУ и БУ;
- определения условий и обязательств по софинансированию программ развития со стороны самих бюджетных и автономных учреждений;
- устранения правового вакуума при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели:
- определение целей и сроков инвестиционных кредитов для АУ;
- определение источника выплаты процентов и иных платежей по кредиту, не включающих погашение основной суммы долга по кредиту;
- определение порядка изъятия залога (в виде имущества), дифференцированного по видам залогов, в случае невозврата кредита учреждением;
- уточнение земельных отношений в связи с залогом недвижимого имущества;

- устранения правовых ограничений на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям;
- необходимо отменить запрет, устанавливаемый в законах о бюджете, на участие бюджетных учреждений в других организациях, поскольку в нем отсутствует логика: запрет можно обойти, в частности, приобретя за счет денежных средств от приносящей доход деятельности какое-либо имущество, например, компьютеры, и внести их в уставный капитал хозяйствующего общества;
- в отношении внесения РИД видятся два возможных варианта предложений:
  - а) приравнять РИД к движимому имуществу и отменить закон 217-ФЗ, который сузил права учреждений по сравнению с Гражданским кодексом Российской Федерации, в результате чего бюджетные учреждения смогут вносить РИД в уставный капитал хозяйствующих обществ;
  - б) либо четко прописать в Гражданском кодексе Российской Федерации норму, что РИД входят в группу особо ценного имущества, следовательно, результатами интеллектуальной деятельности можно будет распоряжаться с согласия собственника бюджетного учреждения;
- включить в статью 45 Земельного кодекса Российской Федерации еще одно основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в случае отчуждения недвижимого имущества, под которым находится соответствующий земельный участок.

#### 7. Повышение эффективности деятельности институтов развития

- а) Во-первых, предлагается разделить инновационные институты развития на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий. В первую группу войдут институты, которые осуществляют преимущественно возвратное финансирование инновационных проектов и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений (Роснано, РВК, Ростехнологии). Их финансирование целесообразно осуществлять, в первую очередь, на основании бюджетных кредитов, стимулирующих обеспечение определенного уров-

ня доходности, а также вкладов в уставный капитал и субсидий в части реализации проектов с грантовым финансированием и созданием инновационной инфраструктуры.

В отношении второй группы, объединяющей институты-администраторы государственных программ/проектов по поддержке приоритетных направлений инновационного развития и модернизации экономики, предлагается вернуться к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов. В эту группу, в первую очередь, следует относить институты, ориентированные на предоставление грантов, субсидий и иных форм безвозмездного финансирования (Инновационный центр «Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд).

- б) Также важной является задача обеспечения конкурентного доступа к ресурсам институтов развития, повышения открытости их деятельности, для чего предложены несколько организационных решений. В частности, для повышения независимости оценки поступающих проектных заявок и преодоления «информационной асимметрии» при принятии решений о финансировании проектов при наблюдательных советах институтов развития целесообразно сформировать инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды.

Для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития оправданно привлечение на конкурсной основе независимых консультантов.

Для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития следует стимулировать развитие института проектных брокеров.

- в) Для повышения эффективности операционной деятельности институтов развития следует:
  - утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета);



- завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями;
  - обеспечить профильными министерствами и ведомствами регулярный мониторинг деятельности институтов развития и в случае необходимости — пересмотр целей, направлений деятельности институтов развития для сохранения их актуальности и согласованности с направлениями государственной социально-экономической политики.
- г) Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой позволит повысить согласованность в применении двух инструментов — проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.

#### **8. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов**

Возможны различные варианты вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации инвестпроектов:

- либо она приглашается на выполнение исключительно административно-контрольных функций на всех стадиях проекта;
- либо этот вариант может быть дополнен возможностью передачи УК созданных объектов в доверительное управление или концессию. В этом случае расходы на содержание, ремонт, реконструкцию или новое строительство объектов будут покрываться за счет выгод из их эксплуатации и субсидий федерального бюджета в части превышения этих выгод. Объем субсидий должен быть определен еще в рамках конкурсных процедур. Реализация такого подхода потребует внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части расширения сферы его применения.

В условиях неразвитости отечественного рынка проектного управления целесообразно на первых порах привлекать (на конкурсной основе) крупные иностранные организации, имеющие опыт и навыки «проектного управления», для реализации инвестпроектов стоимостью не менее 8–10 млрд рублей.

Участие управляющей компании в управлении инвестиционными проектами предусматривает следующие условия:

1. Стоимость услуг управляющей компании — от 2 до 10% от стоимости проекта.
2. Структура оплаты услуг управляющей компании должна предусматривать окончательный расчет по результатам проекта при условии достижения основных показателей в размере не менее 30% от общей суммы стоимости услуг по управлению проектом.
3. Страхование деятельности управляющей компании в рамках проекта с целью возмещения потенциального ущерба, который может быть нанесен управляющей компанией.
4. Наличие проработанного плана проекта и проектной документации (если разработка проектной документации не входит в состав работ по проекту). При этом должны быть определены полномочия и обязанности как управляющей компании, так и государственного заказчика.
5. Определение головного государственного заказчика для взаимодействия с управляющей компанией (принцип «одного окна»).
6. Наличие обязательств со стороны государственного заказчика об обеспечении межведомственных согласований и других процедур, связанных с взаимодействием в рамках проекта с органами власти.
7. Право государственного заказчика оплачивать непредвиденные расходы (требуется установить лимиты таких выплат, например не более 10% от согласованной стоимости проекта), связанные с изменениями в инвестиционном проекте.
8. Наличие эффективной системы мониторинга деятельности управляющей компании, основанной на системе ключевых показателей.

#### **9. Внедрение механизмов привлечения кредитов для строительства объектов с последующим погашением затрат за счет федерального бюджета**

Вследствие необходимости соблюдения соответствующих бюджетных процедур существенно удлиняется временной интервал между моментом принятия решения о реализации инвестици-



онного проекта и началом строительства объекта. В этой связи **строительство объектов с использованием привлеченных заемных средств** и с последующим погашением соответствующих денежных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета позволило бы ускорить начало работ на объектах. Указанный подход эффективен с точки зрения возможности ввода в эксплуатацию большего количества объектов государственной собственности в более ранние сроки.

Хотя схема привлечения банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд требует детальной проработки, в общих чертах она может выглядеть следующим образом. Первоначально главным распорядителем средств федерального бюджета обеспечивается прохождение всех предусмотренных законодательством процедур по подготовке и принятию решения об осуществлении проекта и учета этих расходов в бюджетных проектировках. После принятия бюджетных обязательств по результатам торгов одновременно осуществляется размещение заказа на строительство объекта у подрядной организации и на предоставление кредита у банка. Государство предоставляет банку государственную гарантию по кредиту. В свою очередь, банк предоставляет подрядчику кредит для осуществления строительных работ.

Расчет с банком осуществляется посредством выплаты авансовых платежей в качестве погашения части кредита и процентов по нему. При этом банком обеспечивается контроль за ходом строительства объекта в рамках, определенных кредитным договором. Также банк принимает участие в процедурах приемки объекта заказчиком.

Окончательный расчет с банком по кредиту осуществляется при условии завершения строительства объекта в установленные сроки при обеспечении должного качества выполнения работ.

Таким образом, заинтересованность банка в контроле за эффективным использованием средств, качественным выполнением работ, соблюдением сроков будет обеспечена за счет финансового стимула — получения всей положенной банку суммы в полном объеме. При этом дополнительные затраты федерального бюджета на финансирование работ по строительству объектов, возникающие в связи с необходимостью погашения процентов по займу, будут компенсированы за счет повышения эффективности работ и недопущения случаев удорожания стро-

ительства, которые будут обеспечиваться за счет осуществления банком функций по контролю за ходом выполнения работ.

Также фактором, компенсирующим дополнительные расходы бюджета, будет являться своевременная сдача в эксплуатацию объекта, которая в настоящее время не всегда обеспечивается из-за административных барьеров и низкой заинтересованности заказчиков в соблюдении предусмотренных сроков. В результате государство будет своевременно получать возможность использования объекта, необходимого для обеспечения федеральных государственных нужд, что во многих случаях позволит отказаться от менее эффективного и более дорогостоящего способа их удовлетворения.

В заключение отметим, что общая логика всех предлагаемых изменений направлена на решение двух стратегических задач:

- на повышение упорядоченности процедур, прозрачности и обоснованности принимаемых инвестиционных решений;
- на повышение доверия подрядчиков, частных инвесторов, банков к государству как контрагенту в инвестиционных проектах.

#### **Перечень ключевых мер государственной политики по повышению эффективности госинвестиций**

##### **1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств.**

- 1.1. Обеспечить поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением еще на 1,0–1,5% ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25–30% ВВП).
- 1.2. Уточнить направления и объемы государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п.

1.3. Ввести при формировании закона о федеральном бюджете аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы на две группировки исходя из их предназначения.

## **2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.**

2.1. Осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы).

2.2. В части госгарантий отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность; закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств; максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

2.3. Минимизировать возможности использования субсидий для поддержки частных инвестиционных программ (проектов) в некризисных условиях хозяйствования, ограничив их применение вопросами субсидирования процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, создания новых рабочих мест, поддержки фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов.

2.4. Ограничить практику вложений в уставный капитал только хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием.

2.5. Ввести понятие инвестиционного бюджетного кредита, который должен стать формой предоставления бюджетной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых как институтами развития (способ контроля за эффективностью освоения бюджетных средств), так и коммерческими организациями, находящимися в 100%-ной собственности государства, на платной и возвратной основе.

2.6. Повысить самостоятельность инновационно активных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).

2.7. Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам.

2.8. Отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципально-го контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.

## **3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.**

3.1. Обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика.

3.2. Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.

3.3. Повысить качество процедур разработки и реализации программ развития БУ, АУ.

3.4. Устранить правовой вакуум при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели.

3.5. Устранить правовые ограничения на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям.

- 3.6. Обеспечить частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.
- 3.7. Сформировать при наблюдательных советах институтов развития инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды.
- 3.8. Привлечь на конкурсной основе независимых консультантов для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития.
- 3.9. Следует стимулировать развитие института проектных брокеров для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития.
- 3.10. Утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета).
- 3.11. Завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями.
- 3.12. Ввести профильные институты развития в управление региональной инновационной инфраструктурой.
- 3.13. Разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.
- 3.14. Разработать схемы привлечения крупных российских банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд.

## II. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### Основные проблемы текущего правового регулирования госзаказа

В настоящее время в России различные стадии государственного и муниципального заказа (далее — госзаказ) нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы в разной мере. Существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла исполнения заказа. На стадии формирования (планирования) государственного заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. При этом взаимосвязь бюджетного процесса и планирования государственных закупок в целях обеспечения государственных нужд осуществлена не в полной мере.

Детальное нормативное правовое регулирование стадии размещения государственного заказа обеспечивает Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ). Закон определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления.

Регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются.

Основным способом размещения заказа в настоящее время является аукцион (электронный аукцион) и одноэтапный конкурс. Этот подход не случаен, а отражает сознательно избранную при разработке отечественного закона о госзакупках стратегию — поставить преграды коррупции и тем самым обеспечить реальную конкуренцию при размещении госзаказа и повысить его эффективность. Однако эта стратегия резко ограничивает возможности использования госзакупок в качестве инструмента инновационного развития, поскольку не позволяет учитывать специфические потребности заказчика или предъявлять специ-

альные квалификационные требования к участникам размещения заказа.

За период 2008–2010 гг. выросла доля государственного (муниципального) заказа, размещенного на внеконкурсных процедурах. Это порождает объективные условия для расширения масштабов коррупции. В большинстве случаев доминирующим при принятии решения о присуждении контракта является максимальный уровень декларативной экономии бюджетных средств. При этом заказчик существенно ограничен в отборе поставщиков по критериям качества закупаемых товаров, работ и услуг. Существующие ныне процедуры позволяют участвовать в размещении заказа и побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для исполнения государственного или муниципального контракта.

Предусмотренные в текущем законодательстве механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В этих случаях в результате недобросовестных действий поставщиков государственные заказчики несут двойной ущерб: не выполнен заказ по закупке товаров, работ и услуг необходимого качества, бюджетные средства не освоены и возвращены в бюджет.

Существующее положение дел приводит к сбоям в основной деятельности организации заказчика, в том числе к существенному распространению случаев поставки товаров, выполнении работ ненадлежащего качества (особенно в отношении технически сложной продукции, НИР и НИОКР), значительной доле контрактов со срывом установленных сроков поставки.

Принятие закона № 94-ФЗ позволило создать систему размещения государственного заказа, существенно укрепило институты защиты прав поставщиков, создало условия для развития конкуренции.

В то же время применение норм Закона № 94-ФЗ выявило ряд проблем.

К ним следует отнести:

- недостаточный учет специфики различных рынков товаров, работ и услуг при размещении государственного заказа (например, НИОКР, технически сложная и инновационная продукция);

- приоритет экономии бюджетных средств над обеспечением качества закупаемых товаров, работ, услуг;
- невозможность использовать различные способы размещения заказа с целью обеспечения условий для получения наилучшего результата в ходе исполнения государственного контракта (доминируют конкурс и аукцион);
- отсутствие законодательного закрепления института мониторинга цен, определения начальных цен контрактов;
- длительность процедур открытого конкурса/аукциона;
- ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.

В большинстве случаев основным критерием при принятии решения о присуждении контракта является максимальный уровень декларативной экономии бюджетных средств. При этом заказчик существенно ограничен в отборе поставщиков по критериям качества закупаемых товаров, работ и услуг. Существующие процедуры позволяют побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для добросовестного исполнения контракта.

Предусмотренные в законодательстве механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В этих случаях в результате недобросовестных действий поставщиков государственные заказчики не только не получают предмет контракта, но и лишаются бюджетных средств (они возвращаются в бюджет). При этом, как правило, государство лишается возможности своевременно исполнить свои обязательства перед обществом ввиду невозможности предоставления государственных услуг надлежащего качества. Ответственность заказчика за конечный результат закупки подменяется обязанностью формального соблюдения процедур размещения государственного заказа.

Борьба с коррупцией в сфере государственного заказа не может быть ограничена только этапом размещения, в рамках которого эту задачу решает закон № 94-ФЗ. Потенциал коррупции и мошенничества значителен на разных этапах госзаказа и проявляется в следующем:

1. На этапе планирования: завышение цен; закупка ненужных товаров, работ и услуг или избыточного их количества и пр.



2. На этапе размещения: «затачивание» технического задания под своих поставщиков; неквалифицированные, мнимые и притворные поставщики; широкий перечень закупок у единственного источника.
3. На этапе исполнения: широкие дискреционные возможности исполнителя и заказчика при приемке работы; возможность скрыть невыполнение контракта; отсутствие информации о достижении целей закупки, невозможность получения информации о результатах контракта; возможность сговора поставщика и исполнителя ввиду необходимости закрыть контракт в конце года.

Указанные проблемы не являются специфичными для Российской Федерации и распространены во многих зарубежных странах. Альтернативным способом их решения может стать создание федеральной контрактной системы (ФКС). В рамках деятельности ФКС наиболее эффективно решаются проблемы повышения эффективности государственного заказа, также задачи создания реальных барьеров на пути коррупции. Для ФКС характерны:

- долгосрочное и среднесрочное планирование обеспечения госнужд;
- обоснование начальных цен государственных контрактов, в том числе посредством мониторинга цен;
- применение библиотеки типовых контрактов;
- использование механизмов контроля исполнения контрактов;
- внедрение процедуры оценки результатов исполнения контрактов;
- управления контрактной системой с использованием специализированных информационных ресурсов.

Характерными особенностями национальных контрактных систем является широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

### Основные предложения по созданию ФКС в Российской Федерации

Основной идеей нормативного правового регулирования в сфере государственного заказа является создание условий функционирования федеральной контрактной системы (ФКС) — совокупности норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл, объединяющий ключевые этапы обеспечения государственных нужд, а именно: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, формирование государственными и муниципальными заказчиками планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Целью создания ФКС является существенное повышение эффективности обеспечения государственных (муниципальных) нужд на основе реализации единого цикла формирования, размещения государственного (муниципального) заказа и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, который позволяет создать условия для выполнения публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства в качестве поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение коррупции в государственном секторе.

Для достижения поставленных целей требуется решить следующие задачи:

- 1) Сфокусировать цели регулирования на достижении эффективности закупок при условии реализации системы антикоррупционных мер и обеспечении экономии бюджетных средств.
- 2) Обеспечить гармонизацию прав и ответственности поставщика и госзаказчика, обеспечив в обоих случаях защиту интересов добросовестных участников процесса госзакупок.
- 3) Создать систему обратной связи, которая позволит влиять на достижение конечных результатов государственных и муниципальных закупок.



ФКС сосредотачивает свою деятельность на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, за исключением случаев, если такие услуги оказываются международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры. Перечень указанных международных финансовых организаций утверждается Правительством Российской Федерации.

Сфера регулирования в рамках контрактной системы охватывает стадию формирования госзаказа (определение потребностей в натуральном выражении и необходимых для этого объемов финансирования), стадию размещения госзаказа (определение способа и формы размещения госзаказа, определение начальной цены, подготовка и проведение конкурса, отбор победителей, заключение госконтрактов) и стадию исполнения (практическая реализация, мониторинг и контроль за исполнением, оценка качества и устойчивости достигнутых результатов, приемка результатов и администрирование гарантийного периода).

В перечень нормативно закрепляемых функций федеральной контрактной системы входят:

- планирование обеспечения государственных нужд (формирование прогноза и плана обеспечения федеральных государственных нужд);
  - ведение библиотеки типовых контрактов;
  - обоснование начальных цен государственных контрактов;
  - размещение государственного заказа;
  - управление исполнением государственных контрактов;
  - мониторинг государственных контрактов;
  - оценка эффективности исполнения государственных контрактов;
  - обобщение и распространение лучшего опыта формирования, размещения и исполнения государственного заказа.
- Состав участников ФКС:
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере координации федеральной контрактной системы;

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности,
- государственные заказчики (ГРБС, распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств);
- органы, осуществляющие планирование, координацию, регулирование, информационное обеспечение и надзор на разных стадиях реализации процесса государственных закупок;
- оператор (ы) информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность ФКС;
- независимые эксперты, обеспечивающие внешнюю экспертизу;
- подрядчики и субподрядчики;
- специализированные организации для осуществления функций по размещению государственного заказа.

#### **Общие подходы к повышению эффективности регулирования сферы государственного заказа**

На основе анализа текущих проблем и оценки лучших образцов международного опыта становится очевидным, что решение существующих проблем возможно только при реализации нового подхода к нормативно-правовому регулированию сферы государственного и муниципального заказа и системе организационных мер, обеспечивающих эффективное достижение целей государственного заказа — создание необходимых условий для исполнения государством обязательств перед обществом при достижении определенного уровня экономии бюджетных средств и ликвидации предпосылок коррупционных проявлений. Этот подход основан на:

- рассмотрении государственного заказа как системы удовлетворения государственных нужд, включающей не только стадию размещения заказа, но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов;
- существенном расширении прав государственных заказчиков по выбору способа размещения заказа, а также в области управления контрактом;
- учете специфики товаров, работ и услуг при выборе способа размещения заказа;

- диверсификации форм контрактов;
- мониторинге и контроле результатов реализации государственного контракта;
- повышении гибкости структурирования и управления контрактом;
- установлении по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа;
- упрощении закупок на основе института срочных государственных (муниципальных закупок);
- создании системы управления федеральной контрактной системой;
- расширении возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на государственный заказ;
- информационном обеспечении государственного заказа.

#### **Особенности единого цикла обеспечения государственных нужд**

Единый цикл государственного заказа включает в себя стадии планирования, размещения государственного заказа и исполнения государственного контракта.

В настоящее время в Российской Федерации функции планирования и исполнения государственного (муниципального) заказа нормативно не установлены и фактически не применяются. Результатом этого является отсутствие связи между параметрами бюджетных ассигнований, объемными и качественными показателями предоставляемых государственных услуг, с одной стороны, а также параметрами государственных контрактов и их результатами — с другой. Таким образом, стройная система конвертации бюджетного ресурса в реально востребованные органами власти и учреждениями товары и работы (услуги), необходимые для предоставления услуг населению, не создана.

В настоящее время не установлено критериев и порядка определения объемных и качественных показателей государственных (муниципальных) нужд (потребностей). Категория государственных (муниципальных) нужд (потребностей) не используется при планировании и размещении государственного (муниципального) заказа. В связи с этим отсутствует объективная основа для определения параметров государственных (муниципальных) контрактов.

Таким образом, отсутствует необходимая взаимосвязь между объемными и качественными показателями государственных (муниципальных) услуг, оказываемых населению, и параметрами (объемы закупаемых товаров, работ, услуг, требования к качеству, а также сроки поставки) государственных (муниципальных) контрактов, которые заключаются для предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Отсутствует система независимого обоснования цен, позволяющая контролировать затраты на этапе формирования параметров государственного контракта. Ресурсы экономии бюджетных средств на данном этапе не используются, что приводит к многочисленным случаям закупки товаров, работ и услуг по ценам, которые гораздо выше рыночных и существенно различаются от заказчика к заказчику, а также от региона приобретения (даже для регионов с одинаковой ценовой конъюнктурой).

Система планирования государственного заказа, реализуемая в рамках ФКС, должна основываться на реестре государственных услуг, государственных, федеральных целевых программах, адресной инвестиционной программе.

Государственная (муниципальная) нужда (потребность) представляет собой объемные и качественные показатели товара, работы и услуги, необходимых для предоставления населению государственной (муниципальной) услуги заданного объема и качества.

Реестр государственных нужд (потребностей) включает в себя структурированную в разрезе предоставляемых государственных (муниципальных) услуг информацию о качественных и объемных показателях товаров, работ и услуг, необходимых для предоставления определенной государственной (муниципальной) услуги (товарная номенклатура ведется на основании ТНВЭД).

Реестры государственных нужд (потребностей) заказчиков сводятся в Сводный Реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств.

Сводный реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств, а также реестры государственных нужд (потребностей) заказчиков подлежат публикации в сети Интернет.

Сводный реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств является основанием для утверждения планов-графиков размещения государственного (муниципального) заказа.

Планы-графики размещения государственного (муниципального) заказа устанавливают перечень товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственных потребностей в очередном финансовом году и плановом периоде, и требуемые в целях адекватного обеспечения государственных потребностей сроки их предоставления. Кроме того, в планы-графики должны быть включены:

- сроки разработки документации о торгах, осуществления процедур размещения заказа, заключения государственных и муниципальных контрактов, определенные таким образом, чтобы обеспечить поставку товаров, работ и услуг в рамках требуемого срока обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- способ проведения торгов, структура лотов закупаемых товаров, работ, услуг, способы снижения рисков недобросовестного поведения подрядчиков;
- базовые параметры государственных и муниципальных контрактов (начальные цены государственных и муниципальных контрактов, этапы выполнения работ, поставок товаров, оказания услуг, порядок и параметры авансирования, требования к приемке результатов и проч.);
- показатели ожидаемой результативности выполнения планов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целях создания условий для объективного установления начальных цен государственных контрактов целесообразно создание комплексной системы мониторинга и обоснования цен. На каждом уровне публичной власти создается институт уполномоченных на проведение мониторинга цен органов исполнительной власти (центры мониторинга цен). Центры мониторинга цен (ЦМЦ) осуществляют следующие функции:

- проводят мониторинг рынков продукции, товаров и услуг, приобретаемых для государственных нужд (объем, цены, спецификации и качество продукции, рыночные позиции и финансовое состояние фактических и потенциальных поставщиков и т. п.);
- осуществляют мониторинг и сопоставление цен государственных контрактов;

- ведут реестр цен на товары, работы, услуги;
- ведут мониторинг видов и объемов приобретаемых в рамках госзаказа продукции, товаров и услуг;
- выдают справки об ориентировочной цене заказываемого товара, работы, услуги по запросу отраслевого заказчика;
- подготавливают аналитические и информационные материалы для заказчиков и коммерческих организаций в части мониторинга рынков товаров, работ и услуг;
- осуществляют иные функции, связанные с оперативным обеспечением заказчиков и коммерческих организаций необходимой ценовой информацией.

Особенностью ФКС является реализация механизмов управления контрактами, которая должна предусматривать следующее.

1. Закрепление совокупности правовых институтов управления исполнением государственных и муниципальных контрактов как самостоятельной сферы правового регулирования, в частности:
  - исполнение государственных и муниципальных контрактов на основе соответствующих регламентов и стандартов;
  - обязательность применения проектных принципов управления, технологий мониторинга исполнения государственных контрактов;
  - детализация процедур приемки результатов и администрирования гарантийного периода.
2. Создание системы управления государственным (муниципальным) контрактом. Функции ФКС в каждом органе исполнительной власти распределяются между следующими лицами:
  - функции ответственного за контрактную работу (полномочия в области формирования прогнозов и планов обеспечения государственных нужд, создания системы управления контрактами на уровне органа исполнительной власти, контроля эффективности исполнения контрактов);
  - функции уполномоченного по контракту (полномочия в области мониторинга исполнения государственного контракта, обеспечение исполнения положений государственного контракта, утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам, изменение государственного контракта, закрытие государственного контракта).

Используемые в настоящее время информационные источники в сфере государственного заказа не позволяют в разумные сроки без дополнительного исследования сделать вывод о том, выполнен ли контракт в реальности. Кроме того, в настоящее время контроль в области государственного заказа сосредоточен на проверке законности формальных процедур размещения государственного заказа.

Ключевым предметом контроля в области государственного заказа должно стать установление факта обеспечения государственной нужды, для удовлетворения которой был заключен государственный (муниципальный) контракт.

Должны быть установлены следующие процедуры закрытия государственного (муниципального) контракта:

- прием результатов государственного (муниципального) контракта
- оценка эффективности управления государственным контрактом;
- ведение реестра результатов контрактов;
- аудит государственных контрактов;
- оценка обеспечения государственных нужд.

Оценка эффективности необходима для оценки качества управления государственным контрактом со стороны государственного заказчика. По результатам оценки эффективности готовится доклад, форма которого и порядок подготовки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Реестр результатов контрактов содержит данные о результатах выполнения поставщиком государственных контрактов и предназначен для учета результативности деятельности поставщиков при продлении контрактов и проведении новых конкурсных процедур.

Аудит государственного контракта предназначен для оценки результатов потребления заказанных товаров, работ и услуг. Процедуры аудита проводятся по истечению шести месяцев после подписания акта сдачи приемки результатов по государственному (муниципальному) контракту. По результатам аудита готовится доклад, форма которого и порядок подготовки устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации

В рамках ФКС должны быть, с одной стороны, предъявлены общие требования к процедуре приемки результатов исполнения государственных (муниципальных) контрактов. С другой стороны, необходимо установить особенности приемки по видам закупаемых товаров, работ и услуг, а также в зависимости от цены контракта.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере федеральной контрактной системы, а также главные распорядители бюджетных средств проводят мониторинг удовлетворения государственных (муниципальных) нужд (потребностей) по итогам оценки выполнения государственной (муниципальной) услуги (в рамках оценки государственного задания) по тем государственным (муниципальным) услугам, обязательства по предоставлению которых не выполнены в полном объеме.

По итогам оценки результатов выполнения государственных (муниципальных) контрактов в отношении заказчиков могут применяться меры по:

- учету результатов выполнения контрактов при принятии решений о финансировании проектов в плановом периоде;
- пересмотру программных мероприятий, запланированных заказчиком;
- ограничению правоспособности в области управления контрактами (внешнее управление контрактами);
- корректировке системы управления контрактом;
- наложению мер административной ответственности;
- публикации рейтингов качества проектного управления, общественное информирование о ходе планирования, размещения и исполнения контрактов.

#### **Установление особого порядка приобретения дорогостоящих товаров**

В целях обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на дорогостоящие товары (товары особой группы), законопроект устанавливает особые процедуры в их отношении. Особый порядок предусматривает:

- сквозную классификацию товаров особой группы, которая позволяет отслеживать жизненный цикл приобретения указан-



ных товаров на этапах планирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов;

- доказывание необходимости приобретения указанных товаров;
- дополнительные процедуры обоснования начальных (максимальных) цен;
- предъявление отдельных требований к деловой репутации и финансовой состоятельности поставщиков указанных товаров;
- отслеживание эксплуатации приобретенных товаров особой группы;
- учет результатов обеспечения государственных нужд в товарах особой группы в новом цикле бюджетного планирования.

Перечень наиболее дорогостоящих товаров, на который распространяется особый порядок, устанавливается ежегодно. Федеральный орган исполнительной власти ведет перечень наименований и реестр товаров особой группы.

#### **Повышение гибкости структурирования и управления контрактом**

Должны быть установлены понятие и статус типового государственного и муниципального контракта, библиотеки типовых государственных и муниципальных контрактов, которая должна содержать проекты государственных контрактов, типовые формы иных необходимых документов, обязательность утверждения методических рекомендаций по применению типовых контрактов, особенности правового статуса отдельных типов государственных (муниципальных) контрактов.

Заказчики и исполнители должны получить право на одностороннее досудебное расторжение контракта при определенных условиях. Обязательное обоснование вынесения подобного решения по основаниям неисполнения поставщиком своих обязательств соответствует положениям Гражданского кодекса РФ о прекращении обязательств. По соглашению сторон и при наличии обстоятельств, оговоренных в законопроекте, разрешается менять условия контракта в определенных пределах (не более 10–20% количественного выражения условия контракта) при публичном оглашении такой возможности в документации о закупке и проекте контракта.

Государственные заказчики должны получить возможность заключения следующих типов контрактов.

- Долгосрочные контракты.
- Контракты полного цикла (комплексные государственные (муниципальные) контракты) (возможность установления в государственном и муниципальном контракте, в ряде случаев, в целях повышения заинтересованности исполнителя в своевременной либо досрочной сдаче результатов контракта, повышения их качества, не только выполнение работ по созданию объекта, но и оказание услуг по его дальнейшей эксплуатации, поскольку это повышает заинтересованность исполнителя в своевременном и качественном исполнении работ).
- «Связанные» контракты (например, возможность заключения контракта с независимым инженером в порядке, предусмотренном в типовом контракте на строительство).
- Рамочные контракты (в целях проведения торгов по упрощенной процедуре по принципу «ростер» или по схеме «динамических» торгов).
- Контракты на приобретение инновационной продукции.
- Контракты на поставку товаров, условиями которых предусмотрены поставка на основе отдельных заказов от покупателя.
- «Длящиеся» контракты (контракты, заключаемы по упрощенной процедуре с участниками торгов, которые выполняли работу ранее).

В настоящее время для подавляющего большинства государственных контрактов правомерно использовать только один тип государственного и муниципального контракта — контракт фиксированной цены. В целях экономического стимулирования подрядчиков необходимо предусмотреть различные формы государственных и муниципальных контрактов, основанные на гибких механизмах формирования цены государственного контракта (сочетание фиксирования цены контракта с отдельными элементами ценообразования по принципу «возмещения затрат», в отдельных случаях приобретения технически сложной продукции — перехода к контрактам, цена которых полностью формируется по принципу «возмещения затрат»), подлежащие применению в заранее определенных случаях.



### Расширение полномочий заказчика по выбору способа размещения заказа

Основным направлением совершенствования законодательства на этапе сфере размещения государственного заказа является дифференциация процедур размещения заказа в зависимости от видов закупаемых товаров, работ, услуг. Последние могут быть разделены на три категории:

- стандартные товары, работы услуги, качество которых может быть определено в процессе закупки или при приеме заказа (например, бумага для копировальной техники, плотность 80г/м<sup>2</sup>, щебень для строительства, услуги по уборке помещений);
- товары, работы и услуги, качество можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования, (например, капитальный ремонт моста или предоставление образовательных услуг)

Необходимо ведение каталога стандартных товаров, который содержит перечень стандартных товаров, работ и услуг, а также требования (спецификации), которые к ним предъявляются.

Для стандартных товаров, работ и услуг основным способом размещения должен стать электронный аукцион.

К категории товаров, работ и услуг второго типа могут быть отнесены следующие:

- приобретение технически сложной продукции;
- работы по разработке специального информационного обеспечения и баз данных;
- НИР;
- НИОКР, технологические работы;
- технически сложная продукция, услуги охраны, пожарной безопасности;
- медицинское и социальное обслуживание;
- обеспечение лекарствами;
- строительный подряд, капитальный ремонт, реконструкция;
- проектно-изыскательские работы;
- научно-технические услуги, экспертно-аналитические работы;
- консалтинг, аудит;

- инновационная продукция, продукция искусства, культурные ценности.

Заказчик в рамках ФКС вправе использовать следующие способы:

1. Электронный аукцион.
2. Электронный аукцион с предквалификацией.
3. Открытый одноэтапный конкурс.
4. Открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором.
5. Открытый двухэтапный конкурс.
6. Закрытый конкурс.
7. Закрытый двухэтапных конкурс
8. Конкурентные переговоры.

Возможности заказчика по выбору конкретного способа размещения заказа ограничиваются на основе:

1. Мотивированного учета специфики закупаемых товаров, работ, услуг, начальной цены контракта, заключаемого по результатам размещения заказа, необходимых сроков и объемов поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), возможности достижения эффекта «экономии на масштабе», возможности получения экономии средств за счет увеличения конкуренции.
2. Установления перечня используемые критериев допуска и оценки по каждому виду товаров, работ и услуг, а также минимальных и максимальных значений критерия цены.

Таким образом, сдерживание коррупции при выборе способа размещения заказа, а также определении конкретных типов требований к участнику размещения заказа (а также значений данных требований), критериев оценки и сопоставления заявок участников процедуры размещения заказа (в случае использования конкурса) обеспечивается в законопроекте установлением закрытого перечня условий выбора того или иного способа размещения заказа, а также пороговых значений надлежащих к применению критериев оценки и сопоставления заявок. Любое действие заказчика при выборе как способов размещения заказа, так и значений критериев оценки и сопоставления зая-

вок сопровождается публикацией обоснования принятого решения на портале Федеральной контрактной системы.

Параллельно с расширением возможностей выбора способов размещения заказа в Кодексе об административных правонарушениях устанавливается ответственность заказчика за обоснованность выбора способа размещения заказа и эффективность его размещения.

Перечень случаев закупки у единственного источника должен быть кардинально сокращен в сравнении с текущим регулированием. Возникновение потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно.

В рамках ФКС устанавливаются следующие особенности размещения заказа на отдельные виды товаров, работ и услуг.

- В отношении технически сложной и инновационной продукции.
- В отношении НИР и НИОКР.
- В сфере капитального строительства.
- В сфере культуры.

#### **Установление по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа**

По некоторым категориям товаров, работ и услуг второго типа необходимо устанавливать следующие типы критериев допуска участника размещения заказа:

- правоспособность;
- соответствие квалификационным требованиям;
- деловая репутация;
- финансовая устойчивость.

Обязательные квалификационные требования к участнику размещения заказа включают в себя наличие квалифицированного персонала, производственных мощностей, технологий и т. п.

Требования к деловой репутации могут включать в себя требования к наличию опыта выполнения аналогичных поставок товаров, работ, услуг, минимально допустимый срок деятельно-

сти участника размещения государственного заказа, исчисляемый с момента регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя до даты размещения извещения о размещении заказа на официальном сайте.

В целях развития добросовестной конкуренции необходимо предоставить возможность заказчикам использовать в качестве критерия допуска опыт работы компаний на рынке, который может быть выражен сроком работы на рынке не менее двух лет, или обладающих положительным опытом выполнения аналогичных работ в корпоративном или частном секторе (не менее двух выполненных аналогичных договоров (контрактов)), в случае, если срок деятельности компании на рынке составляет менее двух лет. Эта мера значительно снизила бы долю на рынке государственных закупок фирм-однодневок, «спящих» компаний, не ведущих хозяйственную деятельность в виде выполнения договоров (контрактов) и фирм-рейдеров. Для предоставления возможности беспрепятственного участия субъектов малого предпринимательства необходимо предусмотреть, чтобы эта инновация не распространялась на закупки (лоты), объявляемые для субъектов малого предпринимательства, а также закупки НИР и инновационной продукции.

Помимо вышеперечисленных, необходимо ввести в критерии допуска ясно выраженное требование предоставления лицензий или допуска саморегулируемых организаций в законодательно установленных случаях.

#### **Установление антидемпинговых мер**

В соответствии с международным опытом, аномально низкой является заявка, цена которой на 40–60% меньше начальной цены государственного (муниципального) контракта. По итогам совершенствования механизма обоснования цен границы аномально низких цен должны поэтапно сокращаться до 20–30% от начальной цены государственного (муниципального) контракта.

В случае подачи заявки с аномально низкой ценой участник размещения заказа обязан предоставить повышенное обеспечение исполнения государственного (муниципального) контракта (60–80% от начальной цены государственного (муниципального) контракта) в сравнении с общими требованиями обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта.

### **Упрощение закупок на основе института срочных государственных (муниципальных закупок)**

Может быть введена процедура электронного магазина для упрощения затрат заказчика на приобретение товаров, работ и услуг, которые:

- относятся к категории стандартных,
- начальная (максимальная) цена на приобретение которых не превышает 1,5 млн руб.

Процедура электронного магазина предполагает размещение на электронной площадке извещений о размещении заказа с указанием на категорию товара (работы, услуг), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения).

Участники размещения заказа должны предварительно пройти аккредитацию на электронной площадке (сайте онлайн-магазина), предоставив информацию из единого государственного реестра юридических лиц, единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, паспортные данные, реквизиты учредительных документов, документы, подтверждающие полномочия лица на получение аккредитации от имени участника размещения заказа, иные необходимые для аккредитации документы.

Участники размещения заказа размещают свои ценовые предложения по каждому товару (работе, услуге). С поставщиком, предложившим наименьшую цену, заключается государственный контракт.

Для упрощения затрат заказчика на приобретение товаров, работ и услуг, которые не относятся к категории стандартных, законопроект предусматривает следующие процедуры:

#### **Процедура заключения рамочных государственных контрактов**

Указанная процедура предполагает отбор в соответствии с критериями допуска (правоспособность и деловая репутация) перечня потенциальных поставщиков и последующее ранжирование указанных поставщиков в соответствии с оценкой ценовых предложений. С каждым из поставщиков, которые были вклю-

чены в перечень, заключается рамочный государственный (муниципальный) контракт, в соответствии с условиями которого в случае возникновения необходимости в обеспечении государственной (муниципальной) нужды заключается государственный (муниципальный) контракт на условиях, установленных в рамочном государственном (муниципальном) контракте.

#### **Процедура формирования «ростера» (перечня) потенциальных поставщиков**

Указанная процедура предполагает отбор в соответствии с критериями допуска (правоспособность и деловая репутация) перечня потенциальных поставщиков. В случае возникновения необходимости удовлетворения государственной (муниципальной) нужды заказчик проводит запрос котировок среди потенциальных поставщиков и заключает государственный контракт с поставщиком, предложившим наименьшую цену.

#### **Создание системы управления федеральной контрактной системой**

В целях управления федеральной контрактной системой определяется федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере федеральной контрактной системы. Указанный орган осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет нормативное правовое обеспечение развития ФКС, всех этапов единого цикла обеспечения федеральных государственных нужд;
- разрабатывает и ведет классификаторы и кодификаторы в целях нормирования государственных нужд;
- разрабатывает и ведет каталоги стандартных товаров, работ и услуг в целях нормирования государственных нужд, банка данных нейтральных спецификаций;
- проводит анализ возможных способов обеспечения государственных нужд;
- осуществляет методическое сопровождение нормирования государственных нужд;
- проводит мониторинг цен на федеральном уровне;

- разрабатывает типовые стандарты и регламенты функций федеральной контрактной системы;
- осуществляет методическое обеспечение деятельности федеральной контрактной системы на этапе планирования обеспечения государственных нужд, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов;
- формирует и ведет библиотеки типовых государственных контрактов;
- осуществляет мониторинг исполнения крупных государственных контрактов;
- участвует в принятии корректирующих мер в ходе и по результатам исполнения государственных контрактов (по крупным государственным контрактам);
- подготавливает сводный доклад о результатах оценки эффективности реализации крупных государственных контрактов;
- обобщает и осуществляет методическое обеспечение использования лучших практик реализации контрактной системы,
- осуществляет мониторинг и анализ процессов и результатов обеспечения государственных нужд, их влияния на социально-экономическое развитие страны, отдельные отрасли и сектора экономики,
- подготавливает предложения Правительству Российской Федерации по совершенствованию отношений в сфере обеспечения государственных нужд, развитию федеральной контрактной системы.

Полномочия данного органа не включают полномочия в области регулирования и контроля государственного заказа, которые в настоящее время реализуются соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

#### **Расширение возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на финансирование государственного заказа**

В целях обеспечения реализации новых механизмов необходимо, в том числе, внести изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, предусматривающее возможность:

- самостоятельного увеличения заказчиками бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым

статьям и видам расходов бюджета за счет экономии, полученной в результате проведения процедур размещения заказов, в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в текущем финансовом году на размещение заказов для государственных или муниципальных нужд, при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превысит десяти процентов.

- самостоятельного направления заказчиком части экономии средств, полученной в результате проведения процедур размещения заказов, на увеличение премирования должностных лиц государственного или муниципального заказчика в размере, не превышающем размер расходов на оплату труда на соответствующий финансовый год.
- по согласованию с финансовым органом перенесения заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату государственных и муниципальных контрактов, за вычетом неустойки (пени, штрафа) поставщика (исполнителя, подрядчика) за ненадлежащее исполнение обязательств по государственному или муниципальному контракту, из текущего финансового периода в следующий.

#### **Информационное обеспечение государственного заказа**

Законопроект устанавливает правовой статус и порядок использования Единой информационной системой контрактной системы как инструмента обмена информацией, формируемой при прогнозировании и планировании государственных нужд, размещении заказов на поставку товаров, работ и услуг, а также исполнении государственных контрактов.

На этапе размещения государственного и муниципального заказа Единая информационная система федеральной контрактной системы должна раскрывать информацию о решениях, принимаемых в ходе размещения государственного и муниципального заказа, в частности, о решениях по выбору способа размещения заказа; обоснованию величины начальной цены государственного (муниципального) контракта; иных существенных условиях государственного (муниципального) контракта.

Ключевой функцией Единой информационной системы контрактной системы на этапе исполнения государственного заказа

## Раздел V. Эффективное государство

за является обеспечение мониторинга реализации подрядчиком государственного (муниципального) контракта, что позволит существенно снизить риски неисполнения или некачественного исполнения контракта. В ходе мониторинга собирается, анализируется и оценивается информация о:

- использовании средств, направляемых на финансирование государственного контракта;
- соблюдении графика исполнения государственного контракта;
- промежуточных и итоговых результатах исполнения государственных контрактов и их качественных характеристиках.

По результатам мониторинга вырабатываются предложения по принятию мер управляющего воздействия, мероприятий, направленных на ограничение рисков исполнения государственного контракта. Система мониторинга реализации контрактов должна охватывать всех участников управления контрактом.



## Глава 22.

# Реформа бюджетного сектора в экономике

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Рост бюджетного финансирования социальной сферы в предкризисные годы не привел к сопоставимому повышению качества социально значимых услуг. Развитие бюджетного сектора сдерживается низким уровнем оплаты труда работников. Центральной задачей является повышение качества и доступности социально значимых услуг и эффективности использования ресурсов.
- Для достижения этой цели предлагается
  1. Полномасштабное проведение реформы учреждений (реализация Закона № 83-ФЗ), в том числе за счет обеспечения экономической самостоятельности автономных учреждений, перехода от индивидуальных к единым (дифференцированным) нормативам финансирования социально значимых услуг.
  2. Обеспечение равенства учреждений всех типов при участии в конкурсах на получение государственного (муниципального) контракта.
  3. Осуществление комплекса мер по созданию открытой социальной сферы, что подразумевает конкуренцию по качеству, развитие государственно-частного партнерства, в том числе оптимизацию финансовых механизмов привлечения частных организаций к оказанию государственных услуг, принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»; а также – отмену необоснованных ограничений для негосударственных организаций по оказанию социально

значимых услуг; разработку пакетов социально значимых услуг.

4. Обеспечение прозрачности для потребителей деятельности организаций всех форм.

5. Обеспечение в перспективе правовых условий объединения ресурсов Федерации, регионов, муниципалитетов и бизнеса путем создания корпоративных некоммерческих организаций, в т. ч. путем преобразования автономных учреждений.

6. Осуществление комплекса мер по реформе и развитию сети учреждений, в том числе за счет присоединения «слабых» учреждений к «сильным», создания на муниципальном уровне комплексных учреждений, предоставляющих услуги, относящиеся к различным отраслям социально-культурной сферы.

7. Развитие кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений, прежде всего на основе перехода к «эффективному контракту» с их работниками с учетом особенностей рынков, на которых эти учреждения конкурируют.

## 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

До недавнего времени бюджетный сектор составляли бюджетные учреждения (далее — БУ), каковыми являлись все государственные и муниципальные учреждения. Однако после вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ) более точно применительно к решаемым задачам говорить не о бюджетном секторе, который сейчас составляют только казенные учреждения (далее — КУ), а о секторе государственных и муниципальных учреждений (далее — СГИМУ).

В данный сектор входят учреждения разного профиля. Однако наиболее значимую его часть составляют учреждения отраслей социально-культурной сферы: образования, здравоохранения, социального обслуживания, культуры, физической культуры

и спорта. Они объединены общностью своих целей: удовлетворение потребностей населения в социально значимых услугах — и составляют примерно 70% от общего числа учреждений СГИМУ. В названных отраслях занято почти 13 млн чел. Доля расходов на эти отрасли в расходах консолидированного бюджета РФ составляет в 2010 г. 33,8%, а в ВВП — 13,2%.

Вместе с тем реформирование организационно-экономических механизмов СГИМУ не может быть сведено исключительно к повышению внутренней эффективности его деятельности. Оказанием населению социально значимых услуг могут заниматься (и в развитых странах, как правило, весьма успешно занимаются) не только государственные (муниципальные) учреждения, но и организации других секторов экономики, прежде всего частные некоммерческие организации (далее — НКО). С учетом сказанного, задача реформирования СГИМУ должна включать вопросы оптимизации его места в системе предоставления социально значимых услуг, роста эффективности функционирования этой системы в целом.

В последние предкризисные годы наблюдался устойчивый рост бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы. Так, расходы консолидированного бюджета РФ на образование выросли в 2008 г. по сравнению с 2005 г. в реальном выражении в 2,1 раз, на здравоохранение — в 1,9 раза. Однако в период кризиса произошла стабилизация и даже относительное сокращение бюджетных расходов на данную сферу. В частности, доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурную сферу в целом в ВВП уменьшилась с 14,1% в 2009 г. до 13,2% в 2010 г.

Одновременно в настоящее время проводится ряд крупных мероприятий по модернизации СГИМУ, в том числе: введение новой системы оплаты труда работников бюджетной сферы; выделение инновационного сегмента в СГИМУ, включая финансирование на конкурсной основе инновационных образовательных программ вузов, создание сети федеральных и исследовательских университетов; развитие государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в социально-культурной сфере, в том числе, создание фондов целевого капитала и др.

Особо следует отметить проводимые в настоящее время мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ, которые касаются всех без исключения государственных и муниципальных учрежде-

дений, затрагивают интересы каждого жителя России. Эти мероприятия связаны с преобразованием бюджетных учреждений в новые типы учреждений — казенные, «новые» БУ и автономные учреждения (далее — АУ).

Вместе с тем существенный рост бюджетных расходов на социально-культурную сферу, проведение мероприятий модернизационного характера не дали пока ощутимых результатов. Так, в 2010 г. по индексу развития человеческого потенциала Российская Федерация заняла по данным ПРООН 65 место среди 169 стран<sup>1</sup>. При этом по совокупному индексу развития образования она находилась на 41-м месте, а по показателям здоровья населения — на 122-м.

В настоящее время СГИМУ сталкивается в своем развитии со следующими проблемами и вызовами:

- демографический спад (снижается численность обучающихся в системе профессионального образования, что требует пересмотра сложившихся моделей деятельности образовательных учреждений) и старение населения (существенно возрастает нагрузка на системы здравоохранения и социального обслуживания);
- бюджетные расходы на социально-культурную сферу не могут быть значительно увеличены без риска для финансовой стабильности, прогнозные оценки определяют возможность роста этих расходов к 2020 г. в пределах до 3% ВВП;
- острая нехватка квалифицированных управленческих кадров, «отрицательный отбор» работников СГИМУ, вызванный неконкурентоспособностью сектора на рынке труда;
- рост дифференциации потребностей населения; низкая оценка потребителями качества и доступности услуг.

## 2. ЦЕЛИ, ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СГИМУ

Главной целью на предстоящую перспективу является существенное повышение качества и доступности социально значимых услуг за счет увеличения их разнообразия, оптимизации

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека 2010 г. UNDP, 2010.

использования ресурсов социально-культурной сферы, прежде всего путем развития конкуренции между государственными и муниципальными учреждениями, организациями других организационно-правовых форм.

На пути достижения указанной цели имеются серьезные проблемы.

Возникла реальная угроза поворота вспять или формального проведения реформы учреждений. Сохраняются препятствия развитию конкуренции государственных и негосударственных организаций на рынке бюджетных услуг:

- государственные и муниципальные учреждения, НКО и частные КО, оказывающие социально значимые услуги, имеют отдельные механизмы бюджетного финансирования, при этом практически 100% средств направляется государственным и муниципальным учреждениям<sup>1</sup>;
- отсутствуют условия осознанного выбора потребителем поставщика услуг, права потребителя плохо защищены;
- вопросы создания и деятельности НКО недостаточно урегулированы законодательством.

Кроме того, при создании государственных и муниципальных учреждений отсутствует возможность интеграции средств публичных образований различного уровня и бизнеса, что, в частности, является препятствием для развития в социально-культурной сфере государственно-частного партнерства.

Приток благотворительных средств в социальную сферу незначителен, что во многом обусловлено отсутствием действенных стимулов развития благотворительности. Не заработал в полной мере ФЗ о целевом капитале.

С учетом названной цели и обозначенных проблем предлагаются следующие основные направления реформирования СГИМУ:

- 1) проведение полномасштабной реформы учреждений, развитие сети учреждений;
- 2) создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства;

<sup>1</sup> Например, в г. Москве доля расходов бюджета на финансирование оказания услуг НКО, составившая в 2007 г. около 4%, снизилась в 2009 г. до 2,5%.

- 3) развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений.

### 3. ПРОВЕДЕНИЕ ПОЛНОМАСШТАБНОЙ РЕФОРМЫ УЧРЕЖДЕНИЙ

В настоящее время проводится подготовительная работа к реализации Закона № 83-ФЗ. Она охватила все регионы России и направлена на разъяснение положений названного закона, оказание методической помощи субъектам РФ и муниципалитетам. Устраняются выявленные в ходе этой работы недостатки законодательства. Вместе с тем на пути реализации реформы возникли серьезные угрозы и риски, возникла угроза ее свертывания. Признаками этого, во-первых, является последовательное снижение уровня экономической самостоятельности АУ в результате принятия ряда поправок к ФЗ «Об автономных учреждениях». Во-вторых, предусмотренное подготовленным в настоящее время законопроектом по внесению изменений в Гражданский кодекс РФ восстановление субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам БУ и АУ противоречит одному из ключевых положений реформы — увеличению экономической самостоятельности учреждений при повышении уровня их экономической ответственности.

Снижение экономической свободы АУ связано прежде всего с нормой Закона № 83-ФЗ, предусматривающей регламентацию порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности АУ его учредителем, то есть в предельном случае учредитель может оставить за собой право утверждения этого плана и экономическая самостоятельность АУ становится эфемерной.

С принятием Закона № 83-ФЗ АУ было ограничено в праве открытия своих счетов в банках. Такое право согласно указанному закону не предусмотрено для бюджетных инвестиций, средства которых должны размещаться на лицевых счетах, открытых для АУ в органах казначейства.

Вызывает сомнение целесообразность предоставления АУ права открытия лицевых счетов соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. Данное право

предоставлено Законом № 83-ФЗ и может послужить сигналом регионам и муниципалитетам для принуждения автономных учреждений к его использованию.

Также весьма сомнительным представляется установленное законодательством ограничение права АУ в осуществлении приносящей доход деятельности, относящейся к его основной деятельности. Такая деятельность должна проводиться АУ в порядке, предусмотренном федеральными законами. Соответствующий порядок определен, в частности, для вузов. Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п. 2 ст. 29) установлено, что вуз вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств соответствующего бюджета контрольных цифр приема студентов подготовку специалистов по договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с его учредителем. Однако смысл такого согласования в условиях, когда ограничения на указанный объем являются одним из лицензионных требований, связанных с обеспечением необходимого качества образования, неясен.

Еще один недостаток законодательства, препятствующий развитию реформы,— неравенство учреждений различных типов в конкурсах на выполнение государственных (муниципальных) контрактов. В случае победы на конкурсе КУ и АУ должны вносить финансовое обеспечение исполнения контракта, замораживая средства на длительный срок (до 3-х лет). В то же время БУ освобождено от такой обязанности.

Существует риск чисто формального проведения реформы. На сегодняшний день отсутствуют достаточно четкие критерии отнесения учреждений к казенным, бюджетным и автономным. Так, если обратиться к утвержденным распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 15–05–р Методическим рекомендациям по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности, то предложенные в них критерии не позволяют отделить «новые» бюджетные учреждения от автономных. И это неудивительно, поскольку в настоящее время законодательство не устанавливает между ними существенных различий.

Для отделения казенных учреждений, с одной стороны, от бюджетных и автономных, с другой, в указанном распоря-

жении Правительства РФ предлагается использовать критерии «экономический потенциал» и «управленческий потенциал» учреждения. Однако эти критерии, характеризующие состояние самих учреждений, а не условия их деятельности, могут применяться лишь в качестве ограничивающих факторов. Что же касается основного критерия, то в качестве такового должно прежде всего учитываться наличие у учреждения конкурентной среды.

Возможные альтернативы на перспективу:

- 1) оставить казенные и бюджетные учреждения (созданные на данный момент автономные учреждения преобразуются в бюджетные);
- 2) оставить казенные и автономные учреждения (бюджетные учреждения преобразуются в казенные или автономные учреждения);
- 3) оставить все три типа учреждений при безусловном повышении экономической самостоятельности АУ.

При рассмотрении положения БУ необходимо учитывать существование учреждений, которые, с одной стороны, работают при отсутствии конкуренции, с другой — нуждаются в проведении платной деятельности, которая, дополняя их основную деятельность, обеспечивает более полную реализацию их функций. Пример — продажа крупными музеями сувенирной продукции. Для создания стимулов к осуществлению подобного рода платной деятельности необходимо хоть какое-то обособление средств, полученных из внебюджетных источников. При этом БУ должно «сместиться» в сторону КУ и даже, как представляется, вернуться в БС.

При этом выбор одной из обозначенных альтернатив должен осуществляться на основе мониторинга практики функционирования учреждений всех трех типов в ближайшие несколько лет (ориентировочно до 2015 г.).

Эффективность мероприятий по реформированию системы учреждений во многом связана с внедрением финансовых нормативов. Только на их основе возможен переход от содержания государственных и муниципальных учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг. Однако и здесь сегодня имеется реальная угроза формального проведения реформы. Она обусловлена нередко имеющей место индивидуализацией нор-

мативов (то есть каждому учреждению по определенной услуге устанавливается свой норматив исходя из достигнутого уровня финансирования). Однако такая индивидуализация может привести не только к сохранению статус-кво, но и к росту непрозрачности в распределении бюджетных средств. Немалую опасность таит и переход к единым нормативам, который может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен быть достигнут только путем рациональной дифференциации указанных нормативов. Необходимо учитывать особенности учреждений, находящихся в отдаленных районах и сельской местности, работающих в особых климатических условиях. Также должно учитываться объективное различие требований к качеству услуг. Так, одно дело — государственные и муниципальные учреждения, конкурирующие друг с другом в оказании услуг сложившегося стандартного качества, другое — ведущие научные, образовательные и медицинские центры, непосредственными конкурентами которых выступают зарубежные лидеры соответствующих отраслей.

Сложные проблемы, связанные с внедрением нормативного подхода, вряд ли удастся решить в короткие сроки. В этой связи представляется допустимым использование на первом этапе нормативов, носящих индивидуальный характер. Вместе с тем этот этап с самого начала должен рассматриваться именно как предварительный в общем графике перехода к групповым финансовым нормативам. Представляется, что такой график должен быть установлен решением Правительства Российской Федерации.

Реформа предполагает предоставление широкой экономической самостоятельности АУ и БУ. Это, однако, не означает их полной бесконтрольности. Наоборот, контроль должен стать более эффективным.

Прежде всего, должны принципиально измениться государственные функции в данной области. В новых условиях государство должно будет отказаться от попыток (все равно безрезультатных) осуществлять всеобъемлющее регулирование работы учреждений и перейти к контролю выполнения ими установленных заданий, то есть результатов их деятельности.

Административный контроль должен совмещаться с эффективным потребительским контролем. Главное здесь — обеспечение прозрачности деятельности учреждений. Потребитель



должен иметь возможность получить всю информацию, необходимую для осознанного выбора учреждения, где он сможет получить нужную ему услугу. Законом № 83-ФЗ предусмотрена обязанность автономных и бюджетных учреждений ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ними имущества. Порядок составления и утверждения такого отчета устанавливается учредителем.

Так, Минобрнауки России приказом от 16.12.2010 г. № 1892 утвердило указанный порядок для подведомственных ему образовательных учреждений. В соответствии с этим порядком отчет составляется в разрезе трех разделов и включает, например, для БУ около 30 позиций и показателей. При этом представляется, что только 3 из них могут представлять интерес для потребителей. По сути, вся качественная (не финансовая) сторона деятельности учреждения остается вне их поля зрения.

Предлагается внести в законодательство положения, обеспечивающие прозрачность для потребителей не только количественной, но и качественной стороны деятельности учреждений, предусмотрев использование разнообразных инструментов, в том числе: публикацию отчетов учреждений, их рейтингов, разрабатываемых на основе оценок потребителей и профессиональных сообществ; разработку сайтов учреждений, учредителей и общественных организаций.

Еще одна вполне реальная угроза — потеря целостности системы государственных и муниципальных услуг, обусловленная децентрализацией процесса формирования перечней таких услуг. Сегодня каждый регион и муниципалитет вправе определять указанные перечни самостоятельно. В результате, предоставляемые населению различных регионов и муниципалитетов социально значимые услуги могут различаться как наименованием, так и составом, не обеспечивая в полной мере реализацию социальных гарантий населению на территории всей России (можно представить себе ситуацию, когда в одном регионе конкретные услуги будут государственными и муниципальными и финансироваться из соответствующих бюджетов, а в других те же услуги станут негосударственными и платными для населения).

И последний вопрос, на который необходимо обратить внимание в рамках реформы учреждений. Между положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), с одной стороны, и ФЗ «О некоммерческих организациях» и «Об автономных

учреждениях», с другой, имеются несоответствия принципиального характера. Речь идет о механизме бюджетного финансирования государственного (муниципального) задания автономным и бюджетным учреждениям. БК РФ предусмотрено возмещение учреждениям нормативных затрат, связанных с выполнением такого задания, в то время как указанными законами — финансовое обеспечение его выполнения. Нормы БК РФ должны быть приведены в соответствие с нормами названных законов, поскольку государство должно именно обеспечивать предоставление населению социально значимых услуг, а не ждать, что учреждения предоставят их за счет собственных средств, чтобы потом компенсировать понесенные учреждением расходы.

#### **4. СОЗДАНИЕ ОТКРЫТОЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: КОНКУРЕНЦИЯ ПО КАЧЕСТВУ, РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

В рамках данного направления определяются меры, направленные на формирование в социальной сфере трехсекторной модели:

- обеспечивающей выполнение конституционных гарантий и социальных обязательств государства по объему, качеству и доступности (социальной и территориальной) социально значимых услуг, а также удовлетворяющей платежеспособный спрос населения на социально значимые услуги;
- включающей конкурирующие между собой государственные и муниципальные учреждения, а также частные некоммерческие и коммерческие организации, оказывающие социально значимые услуги;
- обеспечивающей привлечение в социально-культурную сферу средств как из государственных (муниципальных), так и частных источников, развитие ГЧП.

##### **4.1. Реформирование механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности**

В настоящее время механизмы бюджетного финансирования социально значимой деятельности имеют следующие принципиальные недостатки:

- отсутствие условий для широкой конкуренции за бюджетные средства между организациями различных форм и типов, поскольку дифференциация указанных механизмов осуществляется в основном в соответствии с особенностями поставщиков услуг (работ);
- распределение бюджетных средств между финансовыми механизмами, поставщиками услуг и работ осуществляется, главным образом, путем принятия административных решений, возможности выбора потребителем поставщика услуг (работ) крайне ограничены.

В этой связи предлагается введение и последовательное расширение сферы применения финансовых механизмов, дифференцированных по особенностям услуг (работ) и на равных условиях применимых как к государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям, так и к негосударственным организациям: введение субсидий на оказание услуг (выполнение работ) «стандартного» характера и грантового механизма финансирования услуг (работ), не носящих стандартного характера.

Указанные субсидии:

- предоставляются по заявительному принципу на основе выбора потребителей услуг;
- покрывают все затраты, связанные с оказанием услуги — переход к цене услуги (полному тарифу на оказываемые услуги);
- рассчитываются на основе единых (групповых) нормативов, дифференциация нормативов определяется объективными факторами, в том числе требованиями к качеству услуг (с учетом особенностей рынка оказываемых услуг, состава конкурентов).

Ориентации бюджетных расходов на обеспечение результативности в высокой степени способствует конкуренция государственных и муниципальных учреждений с негосударственными, прежде всего некоммерческими организациями. НКО зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий; в большей степени, нежели государственные и муниципальные учреждения, индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан, различных групп населения. Поддержка подобной деятельности должна вестись как

посредством государственных и муниципальных закупок, так и с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы. Это относится не только к проектам негосударственных организаций, но и к творческой деятельности в государственных учреждениях науки и искусства. Опыт такого рода имеется, однако его развитию препятствует отсутствие единого законодательного регулирования отношений, связанных с предоставлением грантов.

Предлагается разработать и принять федеральный закон, регулирующий вопросы предоставления грантов (ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»). Его основные положения:

- регламентация конкурсных процедур предоставления бюджетных средств на выполнение социально значимых работ (оказание социально значимых услуг);
- применение в случаях закупки работ (услуг) нестандартного характера, допускающих существенные различия в вариантах их выполнения (оказания) и стоимости;
- использование, главным образом, неформальных (содержательных) критериев оценки заявок, участие в процедуре выбора признанных авторитетов в соответствующей области;
- обеспечение информационной прозрачности конкурсных процедур, публичной отчетности получателей по использованию грантов и выполнению принятых обязательств.

Для реализации предложений экспертной группы по реформированию механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности предлагается разработать концепцию такого реформирования на срок до 2020 г. и утвердить ее решением Правительства РФ.

#### **4.2. Совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, в целях повышения доверия к ним со стороны потребителей и общества и государства**

Один из основных недостатков законодательства, регулирующего вопросы функционирования некоммерческого сектора в России,— неразвитость институтов контроля деятельности исполнительных органов НКО со стороны их учредителей, членов, жертвователей, что является фактором, тормозящим разви-

тие практик благотворительной поддержки НКО, волонтерства, а также их участие в реализации государственных программ.

Возможны два способа решения проблемы. Первый, требующий довольно продолжительного времени, — по существу, полная ревизия указанного законодательства. Второй, который и предлагается, — введение новой формы НКО (некоммерческого общества), предусматривающей действенные механизмы обеспечения соответствия деятельности организации заявленной ею миссии.

Предполагается, что данная форма будет привлекательной для тех физических и юридических лиц, которые реально заинтересованы в создании НКО для реализации социально значимых целей и готовы активно участвовать в деятельности организации. При этом речь идет не только о создании новых НКО, но и о преобразовании уже действующих.

Следует отметить, что оба обозначенных способа не являются взаимоисключающими и могут использоваться параллельно.

#### Основные положения закона:

- некоммерческое общество — основанная на членстве некоммерческая организация;
- осуществление социально ориентированной деятельности;
- гибкость возможного состава учредителей/членов (физические и (или) юридические лица);
- прозрачность деятельности для потребителей услуг и ответственности;
- законодательное закрепление состава органов управления, их компетенции, порядка их формирования и деятельности;
- четкая регламентация прав и обязанностей членов, прежде всего по управлению и контролю деятельности общества, и обеспечение гарантий реализации этих прав;
- установление четких критериев разрешенной предпринимательской деятельности общества;
- установление правил распределения доходов общества (ограничение по направлению их на вознаграждение органов управления и др.).

### 4.3. Развитие благотворительности в социальной сфере

В связи с отсутствием налоговых льгот, неразвитостью культуры и традиций благотворительности эффективные механизмы ее осуществления на данный момент не сформированы.

Центральной проблемой действующего правового обеспечения социально ориентированных мероприятий и благотворительной деятельности является недостаточность налоговых стимулов. Отсутствуют широко используемые в мировой практике налоговые льготы: коммерческим организациям, осуществляющим материальную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, а также самим этим организациям (освобождение от налогообложения доходов, инвестируемых организациями в их основную деятельность).

Таким образом, в рамках данного направления целесообразно реализовать меры по стимулированию (прежде всего налоговому) благотворительной деятельности граждан и юридических лиц. Причем эти меры следует ориентировать прежде всего на НКО, созданные в форме некоммерческого общества, реализуя принцип «льготы в обмен на обязательства».

Особое внимание следует уделить такому инструменту, как целевой капитал. Здесь необходимо совершенствование соответствующей правовой базы, в частности, предусматривающее:

- расширение возможных видов пожертвований (не только деньги, но и недвижимое имущество, ценные бумаги, имущественные права и др.), а также расширение источников формирования целевого капитала (создание эндаументов за счет бюджетных средств — в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ особенности формирования целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае могут устанавливаться иными федеральными законами);
- стимулирование практики создания региональных или отраслевых целевых капиталов для небольших НКО;
- определение возможности заключения договора доверительного управления на срок 10 лет;
- определение порядка раскрытия информации об использовании доходов от целевого капитала получателями дохода;
- определение порядка передачи целевого капитала в доверительное управление нескольким управляющим компаниям.

#### 4.4. Создание правовых условий интеграции федеральных, региональных, муниципальных и частных ресурсов при создании некоммерческих организаций, реализующих социально значимые цели

Такая интеграция позволит:

- привлечь в социально-культурную сферу дополнительные финансовые и материальные ресурсы на основе развития ГЧП;
- объединить финансовые ресурсы бюджетов одного или различных уровней, оптимизировать расходы бюджетов за счет такого объединения (например, межмуниципальные коррекционные детские сады, школы);
- привлечь к управлению организациями заинтересованные лица и структуры (работодатели в организациях профессионального образования).

Подобная интеграция невозможна в рамках формы учреждения, которое может иметь только одного учредителя (собственника). Нужна другая форма, в качестве которой может выступить некоммерческое общество. В связи с этим возможна не разработка отдельного законопроекта, а учет особенностей НКО с государственным (муниципальным) участием в ФЗ «О некоммерческом обществе».

#### 4.5. Формирование пакетов социально значимых услуг

В настоящее время прообразами пакетов социально значимых услуг в части установления требований к количеству и качеству определенных услуг являются формируемые в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ перечни государственных (муниципальных) услуг. Они нередко разрабатываются на базе фактической деятельности государственных и муниципальных учреждений.

В основу формирования указанных пакетов должна быть заложена принципиально иная идеология. В них должны получить четкую конкретизацию социальные обязательства государства, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Такие пакеты позволят людям понять то, какие услуги, в каком объеме и какого качества они вправе получать за счет бюджетных средств, и обеспечат:

- более полный учет потребностей отдельных групп населения (прежде всего людей с ограниченными возможностями здоровья);
- четкое отделение платных услуг от бесплатных;
- перевод предоставления части услуг на конкурсную основу;
- исключение из бюджетов расходов на услуги, для которых отсутствуют социальные обязательства, либо уточнение состава социальных обязательств.

Предлагается формировать такие пакеты на основе концепции, утвержденной решением Правительства РФ. Данная концепция должна определять:

- состав пакета социально значимых услуг с учетом специфичных потребностей различных групп населения<sup>1</sup>;
- федеральный, региональные и муниципальные реестры государственных (муниципальных) услуг;
- требования к объему, качеству и доступности услуг;
- формальное представление указанных требований: стандарты, нормативы и т. п.;
- порядок формирования реестров услуг;
- принципы разработки и порядок установления показателей качества и доступности услуг;
- порядок финансового обеспечения внедрения пакетов.

#### 4.6. Устранение неоправданных барьеров деятельности в социально-культурной сфере коммерческих организаций

Такие барьеры сегодня существуют в сфере образования. Закон РФ «Об образовании» допускает реализацию коммерческими организациями только программ профессиональной подготовки, которая согласно п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об образовании» может быть получена в образовательных подразделениях лю-

<sup>1</sup> Для решения этой задачи потребуется формирование реестров групп потребителей услуг.



бых (в том числе коммерческих) организаций, имеющих соответствующие лицензии. Указанные права следует расширить, по крайней мере, предоставив коммерческим организациям право реализовывать также и дополнительные профессиональные образовательные программы, не устанавливая при этом ограничение, согласно которому такие программы должны реализовываться обязательно «в образовательных подразделениях» коммерческих организаций (например, фармакологическая фирма должна иметь возможность провести учебный модуль в программе повышения квалификации врачей по использованию новых лекарств силами своих научных подразделений). Следует отметить, что указанное расширение прав коммерческих организаций в осуществлении образовательной деятельности предусмотрено проектом Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

## **5. РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СЕТИ УЧРЕЖДЕНИЙ**

Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия предполагают:

- развитие сетевого взаимодействия;
- обеспечение возможности перехода к территориально-отраслевому принципу управления социально-культурной сферой регионов и муниципальных образований, в том числе объединения учреждений разных отраслей в едином учреждении;
- присоединение «слабых» учреждений к «сильным».

Первые две группы мероприятий относятся к сетям массовых учреждений социально-культурной сферы и не могут иметь «прямого действия». Это объясняется нормами действующего законодательства, закрепляющего полномочия по оказанию социально значимых услуг в основном за муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, что устанавливает за этими уровнями компетенции управления массовыми сетями учреждений. Таким образом, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в зависимости от местных условий вправе сами решить, какие из предлагаемых мер подхо-

дят для каждой конкретной структуры сети, условий расселения, транспортной доступности и т. д.

Вместе с тем вследствие объективных причин — динамики демографических процессов, тенденций внутренней миграции, приводящих к снижению численности населения в небольших населенных пунктах и целом ряде территорий — возникают условия, в которых оптимизация сети государственных и муниципальных учреждений становится неизбежной.

### **5.1. Развитие сетевого взаимодействия**

Организация совместного социально-культурного пространства и сетевого взаимодействия учреждений, как показала практика эксперимента в системе образования, является эффективным способом оптимизации сети учреждений.

Однако создание сетей из учреждений, находящихся в ведении различных муниципальных образований или муниципального образования и субъекта Российской Федерации, наталкивается на ряд сложностей, связанных с нормами федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К примеру, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения отнесено к полномочиям поселения. Следовательно, библиотека не может быть включена в социокультурный комплекс на базе школы, находящейся в поселении, поскольку услуги общего образования отнесены к полномочиям муниципального района, в котором поселение находится. Существующая возможность передачи полномочий по образованию на уровень поселения в целях объединения учреждений зачастую нереальна из-за финансовой или организационной несостоятельности поселения.

Также стоит вопрос об упрощении взаимодействия на горизонтальном уровне (муниципальный район — городской округ или муниципальный район — другой муниципальный район). Существующие механизмы достаточно громоздки, и сложность их реализации часто становится препятствием организации сетевого взаимодействия.



Например, сетевое взаимодействие двух «приграничных» школ разных муниципальных образований одного уровня может ресурсно обеспечиваться лишь на уровне межбюджетных трансфертов, утверждаемых законами о бюджете соответствующих образований.

В случае «расшивки» этих ограничений значительно расширяются возможности сетей, поскольку может реализовываться механизм передачи полномочий и соответствующего ресурсного обеспечения сетевым структурам.

В качестве примера рассмотрим функционирующие в рамках сети две школы, за каждой из которых закреплен свой контингент учеников. В случае сетевого взаимодействия в каждой школе учатся и «свои», и «чужие» ученики. В настоящее время нормативная правовая база такого взаимодействия не определена.

Ускорение процессов реструктуризации сети на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может стимулироваться в виде федеральных проектов, аналогичных комплексному проекту развития образования, проекту «школьный автобус», а также в рамках федеральных целевых программ.

### **5.2. Объединение учреждений разных отраслей социально-культурной сферы в едином учреждении**

Создание комплексных государственных (муниципальных) учреждений (КГМУ) целесообразно, в первую очередь, в сельской местности и отдаленных районах с небольшой численностью населения.

КГМУ может создаваться на межрегиональной, межмуниципальной и/или межотраслевой основе.

Создание КГМУ позволит объединить материальные, кадровые, финансовые, информационные ресурсы входящих в него учреждений. Оно будет функционировать как многопрофильное учреждение, оказывающее населению услуги социально-культурного назначения:

- образовательные услуги (реализация программ дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования);
- культурно-досуговые услуги, в т. ч. библиотечное обслуживание;

- спортивные услуги, отдых и оздоровление детей (летние оздоровительные лагеря, оздоровление и отдых в каникулярное время).

Сложность формирования таких комплексных учреждений заключается в значительных различиях отраслевых законодательных и подзаконных актов, определяющих условия функционирования учреждений различных отраслей социально-культурной сферы. Кроме того, существует ряд законодательных норм, устанавливающих льготы определенным категориям работников отдельных отраслей. Этот факт должен быть учтен при подготовке законодательных актов, регулирующих вопросы создания и деятельности комплексных учреждений.

### **5.3. Присоединение «слабых» учреждений к «сильным»**

Сегодня целый ряд государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы оказывает населению услуги крайне низкого качества. Так, по экспертной оценке, до трети программ высшего образования представляют собой, по сути, псевдообразование. Студенты, завершившие обучение по таким программам, получают дипломы, но не знания, и, естественно, не могут работать по специальности.

Как показывает опыт, указанную проблему не удастся решить только путем направления в социально-культурную сферу дополнительных средств. Одна из причин — острая нехватка квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать эти средства.

Вторая трудность — необходимо не просто отсеять услуги низкого качества, ликвидировав «слабое» учреждение, но, проведя тщательную оценку его деятельности, сохранить и развить все, что представляет в ней реальную ценность. Такую, по сути, «штучную» работу крайне сложно осуществить из единого центра.

В качестве одного из перспективных способов решения указанных проблем предлагается использовать механизм объединения учреждений путем присоединения «слабых» учреждений к «сильным», создания комплексов учреждений. В этом случае «сильное» учреждение, имеющее сформированные команды опытных менеджеров, может в короткий срок наладить эффек-

тивное управление присоединенными учреждениями и обеспечить высокое качество услуг в целом.

Организационно этот подход может реализовываться двумя способами:

- 1) создание на базе объединяемых учреждений единого юридического лица;
- 2) объединение учреждений при сохранении за ними статуса юридического лица и наделении ведущего (головного) учреждения рядом управленческих функций (функций учредителя) в отношении других («подведомственных») учреждений.

Использование второго способа объединения учреждений соответствует положениям гражданского законодательства. Пункт 3 статьи 125 ГК РФ предусматривает, что в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать как государственные органы и органы местного самоуправления, так и юридические лица (в частности, учреждения).

Применение первого из этих способов создает условия для оперативного изменения структуры деятельности учреждений, оперативного перераспределения имеющихся ресурсов.

Второй обеспечивает проведение мягкой реструктуризации. Он в большей степени, нежели первый, ориентирован на сохранение и развитие всего ценного в деятельности «подведомственных» учреждений, а не на отсечение ненужного. Важно отметить, что данный способ объединения предотвращает риск резкого падения престижа головного учреждения из-за сравнительно низкого (на начальном этапе функционирования объединения) качества деятельности «подведомственных» учреждений.

Целесообразность применения первого или второго из рассмотренных способов определяется особенностями конкретной ситуации. Вместе с тем представляется, что во многих случаях окажется полезным их совместное применение, то есть когда одни учреждения, входя в объединение, теряют статус юридического лица, другие же его сохраняют.

Сегодня законодательством предусмотрена возможность использования только первого из обозначенных способов объединения учреждений. Применение второго потребует внесения изменений в отдельные нормы отраслевого и бюджетного законодательства.

## **6. РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА, ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА РАБОТНИКОВ УЧРЕЖДЕНИЙ**

В рамках данного направления предлагается осуществить:

- переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений;
- совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений;
- совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социально-культурной сферы.

### **6.1. Переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений**

Рост бюджетного финансирования социально-культурной сферы не привел к существенному относительному росту уровня оплаты труда в СГИМУ: так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата работников образования в 2010 г. составила 62% к среднемесячной заработной плате по экономике в целом, работников здравоохранения и предоставления социальных услуг — 69%, работников культуры и спорта — 76%, т. е. отставание оплаты труда в бюджетном секторе от других секторов экономики сохранилось.

Относительно низкий уровень оплаты труда препятствует притоку в отрасли социально-культурной сферы молодых специалистов, а также квалифицированных управленческих кадров. Закупка современного оборудования, применение современных технологий в здравоохранении и образовании на фоне недостаточно высокого кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений отраслей социальной сферы неред-

ко приводит к существенному снижению отдачи от вложенных средств.

Для решения задач, стоящих перед сферой оказания социально значимых услуг, оплата эффективного труда в ней должна стать более конкурентоспособной на рынке труда.

Инструментом повышения конкурентоспособности является «эффективный контракт», то есть такой уровень оплаты труда, который позволит остановить негативный отбор в социально-культурной сфере, привлечет в нее креативных работников. Этого не достичь путем механического увеличения ставок и окладов. Дело не только в нехватке средств в бюджетах всех уровней. Помимо этого требуется учитывать особенности территориальных рынков труда. Одна и та же оплата может быть привлекательной в одном регионе и неконкурентоспособной в другом. Также важно создать систему, когда тот, кто напряженно и результативно трудится, находится в лучшем положении по сравнению с менее добросовестными и менее эффективными работниками.

Реализацию мер по повышению конкурентоспособности СГИМУ на рынке труда нельзя затягивать. Основные мероприятия по переводу на «эффективный контракт» специалистов, наиболее значимых для соответствующих отраслей, должны быть реализованы до конца 2015 г.

## 6.2. Совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений

Внедрение новой системы оплаты труда (далее — НСОТ) было направлено на усиление ориентации на результативность и качество, однако вступление в действие закона № 83-ФЗ создало новую ситуацию, в которой пока не решены следующие проблемы:

- применимость подходов, предусмотренных новой системой оплаты труда, к автономным и «новым» бюджетным учреждениям<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Как видно из текста Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений, в нем не упомянуты автономные учреждения; также не раскрыт вопрос о порядке расчета и возможности использования субсидий на иные цели федеральным бюджетным учреждениям на цели стимулирования.

- сохранение при переходе на финансирование государственных заданий мер по стимулированию коллективов, отдельных работников и руководителей СГИМУ, а также ведомственных систем оценки эффективности деятельности автономных и «новых» бюджетных учреждений, предусмотренных НСОТ.

Необходимо обеспечить поэтапное совершенствование системы оплаты труда в секторе государственных и муниципальных учреждений, увязав дальнейший рост заработной платы (а он должен быть весьма существенным) с оптимизацией занятости и резким усилением стимулирующего характера оплаты труда как на уровне учреждений, так и на уровне конкретных работников.

Предстоит внести уточнения, связанные с изменением типа учреждений бюджетного сектора, в такие основополагающие документы, регулирующие системы оплаты труда, как «Трудовой кодекс Российской Федерации», «Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений»<sup>1</sup>, Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений<sup>2</sup> и Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.08.2008 г. № 583.

<sup>2</sup> Утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14.08.2008 г. № 425н «Об утверждении Рекомендаций по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений».

<sup>3</sup> Утверждены решением трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10.12.2010 г. (протокол № 10).

### **6.3. Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социальной сферы**

Попытки решения проблем бюджетного сектора за счет увеличения его бюджетного финансирования в полной мере выявили проблему нехватки квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать выделяемые государством средства. Сейчас уже очевидно, что результативность расходов зависит, в том числе, от квалификации управленческих кадров, которую необходимо кардинально повышать.

Кадровый состав государственных и муниципальных учреждений, низкий уровень мотивации работников являются основными проблемами развития бюджетного сектора, поскольку от квалификации и мотивации кадров во многом зависит как качество оказываемых социально значимых услуг, а, следовательно, и удовлетворенность деятельностью данных учреждений со стороны населения, так и эффективность расходования бюджетных средств.

Потребности в подготовке, переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров отраслей социально-культурной сферы определяются необходимостью обеспечить государственные и муниципальные учреждения квалифицированными управленцами, а также компенсировать естественное выбытие руководящих работников.

По предварительным оценкам, для сектора государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы России в целом только для компенсации выбытия управленцев необходимо обеспечить подготовку не менее 5–6% от современной численности административно-управленческого персонала, т. е. 75–90 тыс. чел. в год. Представляется целесообразным осуществлять такую подготовку в университетах, открывая в них соответствующие магистерские программы (с установлением государственного задания на подготовку специалистов по управлению государственными и муниципальными учреждениями).

Помимо того, качественный рост квалификации управленческих кадров может быть обеспечен при условии охвата переподготовкой и повышением квалификации порядка 60% численности административно-управленческого персонала. Если ставить такую задачу на период 2012–2015 гг., то за указанный период

необходимо обеспечивать переподготовку и повышение квалификации примерно 15% управленцев ежегодно, или по 225 тыс. человек в год.

## **7. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА**

Сценарии развития сектора оказания социально значимых услуг определяются, с одной стороны, динамикой ВВП в период 2011–2020 гг., долей бюджетных расходов на социально-культурную сферу в валовом внутреннем продукте, а с другой — глубиной и интенсивностью проводимых в ней реформ.

Всего рассматривается три сценария, которые условно можно назвать инерционным, стабилизационным и модернизационным.

### **7.1. Инерционный сценарий**

Данный сценарий исходит из консервативного прогноза темпов экономического роста в 2011–2020 гг., что не позволяет существенно увеличить долю бюджетных расходов на социально-культурную сферу (она вырастет с 12,5% ВВП в 2010 г. до 14,5% в 2020 г.). В рамках данного сценария будут осуществляться уже запущенные институциональные преобразования внутри СГИМУ, прежде всего, реализация Федерального закона № 83-ФЗ. Доля автономных учреждений останется невысокой, в том числе на федеральном уровне (не более 10% к 2015 г. и 15–20% от общего числа учреждений СГИМУ к 2020 г.). Бюджетные средства будут в основном выделяться на текущую деятельность (а не на развитие). Вместе с тем будет продолжено финансирование приоритетных национальных проектов.

Зарплата работников отраслей социально-культурной сферы по отношению к средней по экономике, хотя и вырастет (в образовании с 62% в 2010 г. до 70–72% в 2020 г., в здравоохранении с 69% в 2010 г. до 80–85% в 2020 г.), но недостаточно, чтобы предотвратить «отрицательный отбор» кадров в данную сферу и старение кадрового корпуса.

Качество социально значимых услуг в целом будет снижаться, одновременно произойдет углубление его дифференциации, что приведет к более быстрому падению качества для социально незащищенных групп населения.



В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на одного гражданина Российской Федерации вырастет к 2020 г. в 2,9 раза в номинальном и в 1,6 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г. При этом, несмотря на выраженные демографические тенденции (старение населения), доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг увеличится незначительно (с 33 и 31% в 2011 г. до 34,5 и 32% в 2020 г. соответственно).

В рамках инерционного сценария заметного роста предложения социально значимых услуг со стороны негосударственного сектора не произойдет.

### 7.2. Стабилизационный сценарий

Стабилизационный сценарий базируется на инновационном варианте экономического развития, который предполагает более быстрый рост ВВП Российской Федерации в период 2011–2020 гг. по сравнению с консервативным. В рамках данного сценария доля бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг вырастет в 2020 г. на 3,1% по сравнению с 2010 г. При этом предполагается, что наиболее существенный рост данной доли произойдет до 2015 г. (на 2,5%) с тем, чтобы обеспечить значительный рост заработной платы в отраслях социально-культурной сферы (до уровня «эффективного контракта»), переломить тенденцию «отрицательного отбора» кадров и стимулировать улучшение качественного состава работников государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социально значимые услуги населению. Существенные бюджетные средства будут использованы на повышение квалификации и переподготовку руководящего состава указанных учреждений. Это повлечет за собой переход значительной части учреждений в АУ, создание, в том числе на базе АУ, некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса (на федеральном уровне доля АУ и таких организаций в общем числе некоммерческих организаций с государственным участием составит не менее 40% в 2020 г.). Вместе с тем относительная стабилизация доли бюджетных расходов на социально-культурную сферу в ВВП после 2015 г. не позволит в полной мере закрепить положительные тенденции.

Качество социально значимых услуг в целом стабилизируется, и создадутся условия для его роста, расширится доступ к более качественным услугам социально незащищенных групп населения, прежде всего в здравоохранении и социальном обслуживании, доля которых в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг возрастет соответственно с 33 и 30% в 2011 г. до 36 и 33% в 2020 г.

Вместе с тем, повышение качества услуг будет, тем не менее, не в полной мере удовлетворять потребности среднего класса, несмотря на расширение перечня предоставляемых за бюджетные средства услуг. Частично компенсироваться указанная неудовлетворенность будет за счет развития ассортимента и повышения качества платных услуг, в том числе посредством роста предложения со стороны некоммерческого сектора и коммерческих организаций.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на 1 гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 3,4 раза в номинальном и в 1,85 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

### 7.3. Модернизационный сценарий

Модернизационный сценарий, как и стабилизационный, базируется на инновационном варианте экономического развития и подразумевает приоритетную поддержку социально-культурной сферы на федеральном уровне, суб-федеральном и на уровне муниципалитетов. По сравнению с 2010 г. доля расходов на оказание социально значимых услуг в ВВП вырастет на 3,9% (на 6% по сравнению с 2007 г.). Это позволит существенно улучшить кадровую ситуацию в СГИМУ и обеспечить за счет лучшего управления повышение эффективности бюджетных расходов в государственных и муниципальных учреждениях. Доля АУ (а также некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса) в общем числе некоммерческих организаций с государственным (муниципальным) участием превысит 50%, в том числе на федеральном уровне составит более 70%. Сфера станет значительно более открытой для участия в ней НКО и коммерческих организаций.



В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на одного гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 4 раза в номинальном и в 2,1 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

Заработная плата в государственных и муниципальных учреждениях социально-культурной сферы превысит среднюю по экономике, существенно укрепится их материально-техническая база, что позволит перейти к современным технологиям оказания социально значимых услуг.

Рост ресурсной базы и повышение эффективности управления государственными и муниципальными учреждениями позволит обеспечить повышение качества социально значимых услуг, при этом существенно расширится доступ к качественным услугам социально незащищенных групп населения. С учетом демографических тенденций доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание повысится в 2020 г. в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально-значимых услуг до 37 и 34%, соответственно, по сравнению с 33 и 30% в 2011 г.

Деятельность государственных и муниципальных учреждений будет все более ориентироваться на удовлетворение потребностей различных социальных групп, расширяя предоставление востребованных ими услуг. Это позволит обеспечить удовлетворение быстро растущих потребностей среднего класса как в ассортименте услуг, так и их качестве. Значительную роль сыграет увеличение участия в этом процессе некоммерческого сектора, поддерживаемого государством (в том числе путем системного предоставления налоговых льгот), а также коммерческих организаций.

### **ПЕРЕЧЕНЬ КЛЮЧЕВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РЕФОРМЕ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ**

#### **Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений**

1. Разработка и принятие законопроекта, направленного на предотвращение угроз и рисков поворота реформы вспять и ее формального проведения, предусматривающего внесе-

ние изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений (ГК РФ, БК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об автономных учреждениях», Закон № 83-ФЗ, ряд отраслевых и иных законов).

2. Проведение мониторинга хода реформы и внесение корректировок в ход реформы по результатам мониторинга.

#### **Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства**

1. Совершенствование законодательства, регулирующего создание и деятельность НКО, в т.ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе».
2. Внесение в законодательство изменений по устранению неоправданных ограничений деятельности КО в социальной сфере.
3. Разработка и принятие (2013 г.) Правительством Российской Федерации концепции реформирования механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности.
4. Введение грантового финансирования оказания социально значимых услуг (работ), предоставляемого на конкурсной основе (в т.ч. разработка и принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»).
5. Формирование на основе конкретизации социальных гарантий и обязательств государства пакетов социально значимых услуг, включение их в законодательство, в т.ч. с целью четкого отделения платных услуг от бесплатных и уточнения состава социальных обязательств государства с учетом потребностей отдельных групп населения.
6. Содействие потребителю в выборе поставщика социально значимых услуг, защита его интересов, в т.ч. реализация мер по обеспечению информационной открытости учреждений, привлечению к контролю качества услуг профессиональных сообществ и организаций потребителей, запрет недобросовестной рекламы социально значимых услуг.
7. Совершенствование налогового законодательства в части упорядочения налоговых льгот социально ориентированным

## **Раздел V. Эффективное государство**

- НКО (прежде всего, созданным в форме некоммерческого общества).
8. Принятие законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ФЗ о целевом капитале.
  9. Последовательное расширение сферы применения субсидирования организаций по факту оказания социально значимых услуг (субсидии включают все виды затрат).
  10. Принятие ФЗ, регулирующего создание и деятельность корпоративных НКО с участием государства, муниципалитетов, бизнеса.

### **Развитие и совершенствование сети учреждений**

1. Инвентаризация и оптимизация сети ГИМУ, предусматривающая в т.ч. присоединение «слабых» учреждений к более «сильным».
2. Внесение изменений в федеральное законодательство для обеспечения возможности интеграции (комплексирования) учреждений различных отраслей социальной сферы (а также межрегиональных и межмуниципальных учреждений) в комплексные государственные (муниципальные) учреждения.
3. Разработка и реализация федеральных программ (разделов программ), стимулирующих совершенствование сети массовых учреждений.

### **Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений**

1. Переход на «эффективный контракт» с работниками ГИМУ с учетом особенностей региональных рынков труда и преодоление на этой основе «отрицательного отбора» и низкой мотивации работников ГИМУ.
2. Создание в университетах магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы.
3. Реализация широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке управленцев.
4. Введение образовательного кредитования в сочетании с субсидированием возврата кредитов при условии отработки по направлению (распределение не по принуждению, а на основе экономических стимулов).

## Глава 23.

### Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В 2000-х гг. господствующей тенденцией в отношении центра с регионами и муниципальными образованиями стала нарастающая централизация. В результате финансовая и политическая централизация достигла критического уровня. Построение управленческой вертикали не оставило возможностей не только для построения отношений с субъектами Федерации на основе принципов федерализма, но и для развития местного самоуправления.
- Вместо проведения единой федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных структур. В этих условиях инициатива подавляется.
- Обращенное к регионам требование повысить результативность деятельности входит в противоречие с целью сохранения стабильности любой ценой и популистским удовлетворением запросов населения.
- Происходит деградация способности национальных элит действовать в интересах развития территорий. Резко ограничены вертикальные лифты: карьера определяется скорее лояльностью, чем способностями.
- Инерционный сценарий не позволит стране перейти к постиндустриальным форматам экономического развития. Реформирование системы федеративных

отношений может быть радикальным или умеренным; обоим вариантам присущи определенные преимущества и риски.

- Необходима передача региональным органам власти делегированных с федерального уровня полномочий в качестве собственных. Целесообразно дерегулирование исполнения собственных полномочий региональными и муниципальными властями, резкое сокращение отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований перед федеральным центром. Должно быть ужесточено регулирование межбюджетных трансфертов, формализована процедура выделения бюджетных кредитов, изменена формула бюджетного выравнивания с целью уменьшения числа дотационных регионов и усиления подтягивания беднейших к среднему уровню.
- Необходимо создать условия для максимальной организационной и финансовой самостоятельности городов как центров экономического развития.

## 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

### Централизация

В начале 2000-х гг. тенденция к широкой самостоятельности муниципальных образований и особенно субъектов Федерации, индивидуализации их отношений с «центром» стала меняться на противоположную. Была усилена централизация финансовых ресурсов, урегулировано разграничение полномочий, проведена большая работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, ужесточена регламентация местного самоуправления.

На начальном этапе эти преобразования во многом были оправданы, хотя уже в их рамках ограничение автономии субнациональных органов власти во многих случаях было чрезмерным. Однако в дальнейшем:

- власти субъектов Федерации (в частности, после изменения порядка их формирования и усиления полномочий федеральной исполнительной власти в этом процессе) потеряли самостоятельность в выборе целей развития и средств их достижения, их деятельность стала детально регламентироваться на федеральном уровне. В частности, введена оценка деятельности региональных органов власти по сотням показателей;
- федеральное регулирование деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления стало менее стабильным и предсказуемым, вызывает существенные издержки на адаптацию к постоянным изменениям и предоставление отчетности;
- финансовая централизация достигла критического уровня, доля консолидированного бюджета РФ, остающаяся в распоряжении субнациональных органов власти для реализации полномочий субъектов РФ и решения вопросов местного значения составила в 2005 г. 45%, а в 2010 г.— 37%. Доля целевых межбюджетных трансфертов выросла с 24% в 2005 г. до 63% в 2010 г.;
- существенно снизилась прозрачность распределения межбюджетных трансфертов, усилился субъективизм в отношении распределения значительного объема бюджетных ресурсов. Так, доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в общей сумме межбюджетных трансфертов снизилась с 49% в 2005 г. до 28% в 2010 г.;
- федеральные органы власти реализуют крупные проекты в сфере компетенции субъектов Федерации и органов местного самоуправления, искажая тем самым принципы разграничения полномочий;
- возложение ответственности на глав регионов за исполнение и региональных, и муниципальных полномочий вкуче с предоставлением им разнообразных возможностей вмешиваться в формирование и деятельность органов местного самоуправления фактически привело к ликвидации самостоятельности муниципальных органов власти;
- построение управленческой вертикали не оставило возможностей для развития местного самоуправления. Практически не осталось вопросов местного значения, которые население решало бы самостоятельно.

**Проблемы и вызовы**

Основной целью подобных преобразований было обеспечение согласованности действий всех уровней власти в усилиях по обеспечению модернизации страны. Однако на практике последствия чрезмерной централизации и «вертикализации» отношений между различными уровнями власти носили в первую очередь негативный характер:

- вместо проведения единой взаимосвязанной федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных, в т. ч. контрольных, структур, загружены огромным объемом отчетности, отвлекающей от содержательной работы; вынуждены действовать в условиях мелочного регулирования и контроля, а иногда и силового прессинга;
- разрушение складывавшихся и отсутствие новых «правил игры» во власти, бизнесе, обществе в целом, разрыв между формальной и неформальной системой институтов приводят к запредельно высоким транзакционным издержкам любых проявлений самостоятельности и инициативы;
- основное противоречие федеральной политики в отношении региональных и муниципальных властей состоит в том, что, с одной стороны, требуется повышение результативности деятельности, рост эффективности бюджетных расходов; с другой — сохранение социальной стабильности любой ценой, максимальное удовлетворение запросов населения, в т. ч. популистских. Подобная несбалансированная позиция, наряду с ограничением самостоятельности в расходовании бюджетных средств, отсутствием мандата от населения и мелочным контролем, тормозит проведение любых серьезных реформ;
- постоянно воспроизводящиеся, по сути своей популистские, требования сокращения управленческого аппарата и его удешевления, наряду с потерей содержательного компонента деятельности, приводят к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти, снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции;
- происходит деградация способности субнациональных элит действовать в интересах развития территорий (в результате падения квалификации и искажения мотивации). Одновре-

менно наблюдается укрепление способности реализовывать собственные личные и узкогрупповые интересы на основе тесной связки власти, привилегированной части бизнеса и силовых структур;

- негативные процессы эволюции элит напрямую связаны с резким ограничением «вертикальных лифтов» в связи с тем, что возможности карьерного роста определяются не столько способностями, сколько успешным встраиванием в «вертикаль». Отсутствует социальный заказ на ярких, самостоятельных политиков, более того, подобные региональные и местные лидеры активно вытесняются из сферы публичной деятельности;
- подавление политического плюрализма приводит к тому, что общество не структурировано в соответствии с идеологическими и политическими программами. В нем нарастают националистические и популистские протестные настроения.

Ограничение самостоятельности и подавление инициативы региональных и местных органов власти, деградация субнациональных элит, отчуждение населения от власти и рост протестных настроений происходят в условиях, когда развитие конкурентоспособных территорий, обеспечение в них высокого качества жизни становятся ключевыми факторами современного экономического роста. В глобальном мире экономическое развитие определяется конкуренцией не только стран, но также регионов внутри одной национальной юрисдикции, а также — в еще большей степени — глобальных городов и агломераций — центров постиндустриальной экономики и инновационного развития.

Конкуренция осуществляется в первую очередь по параметрам качества городской среды, привлекательной для молодых, талантливых, креативных людей. Именно подобные центры становятся точками роста, где производится основной объем валового национального продукта развитых стран. Политическая и экономическая централизация, не оставляя возможностей творческой деятельности для талантливой молодежи и креативного класса в целом; не формируя четких «правил игры», обеспечивающих безопасность жизнедеятельности; не создавая стимулов и ресурсов для формирования комфортной жизненной среды в центрах экономического развития, ставит практически непреодолимые препятствия для перехода на новую модель экономического роста.



## 2. СЦЕНАРИИ

Развитие отношений между различными уровнями власти на период до 2020 г. может осуществляться по **трем основным сценариям**:

- 1) инерционный сценарий: дальнейшее нарастание процессов централизации или сохранение его на нынешнем уровне;
- 2) умеренно-реформаторский: административная децентрализация и восстановление «правил игры» с постепенным возвратом к демократическим механизмам на всех уровнях власти, начиная с местного самоуправления;
- 3) радикально-реформаторский сценарий: первоочередная активизация процессов демократизации, в т. ч. немедленный возврат к выбору губернаторов, с восстановлением автономии каждого из уровней власти, широкой децентрализацией полномочий и финансов.

### Инерционный сценарий

В рамках этого сценария:

- сохраняются детальное регулирование деятельности субнациональных органов власти, финансовая централизация, крупные общенациональные проекты в сфере компетенции субнациональных властей;
- продолжается/усиливается федеральная регламентация полномочий субнационального уровня;
- усиливается роль федеральных округов — на этом уровне все более концентрируются ресурсы и принятие стратегических решений;
- усиливается роль федеральных институтов развития;
- еще более ограничиваются возможности местного самоуправления. Базовой становится наиболее далекая от населения модель управления муниципальными образованиями (выборы главы муниципального образования из состава представительного органа, найм главы администрации с участием субъекта Федерации). По установленным «сверху» критериям еще сильнее дифференцируется режим функционирования муниципальных образований, продолжают усиливаться возможно-

сти вмешательства субъекта Федерации в деятельность органов местного самоуправления;

- агломерации становятся способом централизации на региональном уровне процесса управления территориями муниципальных образований.

Данный сценарий имеет определенные преимущества. Этот сценарий не требует жесткой институциональной ломки. В то же время в условиях подобного выбора:

- деградация системы будет нарастать, а ее способность решать позитивные задачи — еще более снижаться;
- «цена» сохранения статус-кво будет увеличиваться при более чем вероятном сокращении ресурсов для уплаты этой цены;
- продолжится эмиграция из страны наиболее активной, образованной, креативной части населения;
- города не смогут стать полноценными центрами постиндустриального, инновационного экономического развития;
- протестные настроения, в т. ч. в форме националистических, будут нарастать, что может привести к неконтролируемым политическим и социальным последствиям.

Очевидно, что при реализации данного сценария невозможно создать условия для перехода на новую модель экономического роста, стимулировать современные, постиндустриальные форматы экономического развития. Тем самым **данный сценарий не может быть предложен в качестве базового для реализации на период до 2020 г.**

### Реформаторские сценарии

Выбор из оставшихся двух сценариев — умеренно-реформаторского и радикально-реформаторского — не столь очевиден. Реализуемые в их рамках меры направлены на решение следующих основных задач, общих для обоих сценариев.

1. Восстановление автономии каждого из уровней власти, его возможности самостоятельно определять цели собственного развития и средства их достижения, что предполагает:
  - резкое сокращение федерального воздействия на деятельность субнациональных властей;

- ликвидацию промежуточных звеньев между конституционно закрепленными уровнями власти, стимулирование добровольной координации деятельности региональных и муниципальных властей;
  - повышение финансовой автономии каждого из уровней власти;
  - подотчетность и подконтрольность субнациональных властей в первую очередь населению соответствующих территорий, а не вышестоящим органам;
  - восстановление условий для местного самоуправления.
2. Усиление государственного управления пространственным развитием, создание условий для современного экономического роста на городских территориях, в рамках городских агломераций, что предполагает:
- концентрацию объектов федеральной инфраструктуры в рамках основной полосы расселения, прекращение масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях;
  - усиление роли конкуренции территорий как стимула экономического роста;
  - обеспечение организационной и финансовой самостоятельности городов, их возможности адаптироваться к современным потребностям развития и мобилизовывать необходимые для этого ресурсы;
  - стимулирование и поддержку процессов пространственной трансформации территории: роста городских агломераций, свертывания обитаемого и экономического пространства на территориях интенсивной депопуляции и деградации человеческого капитала (с учетом особенностей отдельных регионов).
3. Максимальная стабильность, простота, прозрачность и предсказуемость «правил игры» в федеративных отношениях, включая межбюджетные, что предполагает:
- существенное упрощение системы регулирования в целом и межбюджетных отношений в частности;
  - нормативное урегулирование периодичности изменения законодательства по вопросам федеративных отношений, в т. ч. установление моратория на внесение изменений на определенный период;
  - урегулирование процедурных моментов внесения изменений в законодательство по вопросам федеративных отношений,

- предусматривающих учет мнения субнациональных властей в данном процессе;
- существенное сокращение поля дискреционных решений.

Различия между сценариями определяются темпами проведения политических реформ, которые позволяют обеспечить легитимацию субнациональных органов власти не со стороны вышестоящих властей, а со стороны населения, и тем самым определяют темпы проведения комплекса всех других реформ. Без проведения политических реформ, предполагающих возврат к полноценным выборным механизмам на муниципальном и региональном уровнях, централизация как в формальных, так и в неформальных формах будет неизбежно воспроизводиться, и система будет эволюционировать обратно, в направлении инерционного сценария.

### **Радикально-реформаторский сценарий**

Этот сценарий предполагает, что в политической сфере единовременно:

- восстанавливаются выборы губернаторов;
- снимаются ограничения на восстановление реальной демократии на муниципальном уровне;
- создаются условия для реальной многопартийности, снимаются барьеры для осуществления волеизъявления населения, для обеспечения политического плюрализма в органах власти всех уровней;
- восстанавливается реальная свобода средств массовой информации.

Подобный вариант позволяет наиболее быстро и последовательно провести преобразования, решающие перечисленные выше основные задачи, и, более того, требует их полноценного проведения.

Реализация данного сценария потенциально способна существенно укрепить федеративные отношения, улучшить качество управления на местах и в некоторых случаях дать импульс социально-экономическому развитию территорий. Это связано со следующими факторами:

- общественный подъем, вызванный усилением демократических процессов, способен выдвинуть новых ярких «внесистемных» лидеров, что позитивно повлияет на качество регионального и муниципального управления;
- большой учет локальных особенностей, ориентация на потребности социума способны повысить эффективность политики субнациональных властей, перевести ее в более конструктивное русло;
- разнообразие региональных и муниципальных политических программ на различных территориях будет способствовать выделению «лучших практик», перенимание которых другими субъектами также может быть источником улучшения качества управления;
- конкуренция на региональном и местном уровнях за качество человеческого потенциала, бизнес-ресурсы, налоговую базу может позволить выявить ранее не задействованные резервы социально-экономического развития;
- возможно снижение эмиграционных настроений части активной молодежи.

В то же время в данном сценарии заложены существенные риски.

Во-первых, достаточно велика вероятность того, что на волне протестных настроений на многих территориях к власти придут политики популистского и националистического толка, связанные с криминалом лидеры. Это не только не улучшит качество регионального управления, но в краткосрочной перспективе может привести к его дальнейшей деградации. Возможна также архаизация управления в ряде регионов, не сдерживаемая «модернистскими» усилиями центра.

Во-вторых, усиление субнациональных властей в условиях не сформированных «правил игры», разделяемых основными «игроками», может привести к тому, что вместо ответственной политики стратегия региональных и местных властей будет заключаться в усилении требования дополнительных ресурсов от центра, которым будет практически невозможно противостоять. В результате основные усилия по-прежнему будут направлены на перераспределение ресурсов, а не на развитие потенциала территорий. Суть политики не изменится, могут измениться только доли различных игроков.

В-третьих, возможна активизация центробежных тенденций на территории страны, особенно со стороны некоторых регионов и макрорегионов.

### Умеренно-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает более медленное и постепенное проведение преобразований, когда:

- в рамках сложившейся системы отношений между уровнями власти осуществляются меры, позволяющие установить и рационализировать «правила игры» и в определенной степени обеспечить статусное продвижение представителей элиты в соответствии с их способностями и талантами;
- подобные меры сопровождаются ограниченной демократизацией, осуществляющейся в первую очередь на муниципальном уровне;
- переход к комплексной демократизации, включая реальную многопартийность и выборность губернаторов, а также формирование полноценной фискальной автономии субфедеральных уровней власти происходит в рамках следующего политического цикла, когда новая институциональная среда в основных своих чертах сформировалась, а «навес» протестных настроений частично снят.

Муниципальный уровень наиболее предпочтителен для первоочередного восстановления демократических процессов по следующим причинам:

- на этом уровне выборы до сих пор сохранены (хотя во многих случаях носят чисто формальный характер), а механизмы вертикализации еще не приобрели такую устойчивость, как на региональном уровне;
- ущерб от возможного популизма на уровне муниципалитета, при прочих равных условиях, может быть меньше, чем на уровне региона;
- муниципальное сообщество более гомогенно, оформлено и более способно к самоопределению, чем региональное;
- учитывая более «приземленный» характер решаемых на уровне муниципалитета вопросов, дефекты некавалифицированной и популистской политики проявляются быстрее.

По сравнению с радикально-реформаторским сценарием данный сценарий обладает определенными потенциальными преимуществами.

Во-первых, он более постепенен и позволяет системе шаг за шагом адаптироваться к новым условиям.

Во-вторых, он более управляем — есть возможность влиять на темпы и глубину реформ в зависимости от складывающихся внутренних и внешних условий, вовремя корректировать ошибки.

В-третьих, несмотря на заложенный в нем конфликтный потенциал, он в меньшей мере формирует угрозу целостности государства.

В то же время этот сценарий не свободен от существенных рисков.

С одной стороны, возникает вопрос о субъекте, заинтересованном в реализации данного сценария. Для того чтобы существующая элита взяла на себя ответственность за подобные преобразования, значительно меняющие «правила игры» в направлении ущемления ее собственных краткосрочных узкогрупповых интересов, ее мотивация должна существенно поменяться:

- элита должна объединиться вокруг системы норм и ценностей, существенно отличающейся от сложившейся;
- элита должна быть достаточно целеустремленной и последовательной в осуществлении преобразований на протяжении достаточно длительного времени (стабильность и предсказуемость «правил игры» — ключевая предпосылка успеха данного варианта политики);
- необходимо отказаться от ориентации на социальную стабильность как высший приоритет в проведении политики всех уровней власти и рассматривать социальный конфликт (естественно, не в экстремальных формах) как стимул и необходимую плату за проведение преобразований.

Если подобные фундаментальные изменения не произойдут, данный сценарий может выродиться в чисто бюрократический процесс, носящий декоративный характер и фактически маскирующий продолжение инерционного сценария со всеми свойственными ему рисками.

С другой стороны, существует опасность, что в рамках данного сценария реализуется значительная часть рисков радикаль-

но-реформаторского сценария без его преимуществ. Это заставит заплатить еще большую цену за преобразования и породит еще более серьезное социальное напряжение, чем при реализации радикального сценария.

И умеренно-реформаторский, и радикально-реформаторский сценарии при их последовательном проведении способны создать условия для современного экономического роста. В то же время риски реализации обоих сценариев достаточно высоки. Выбор между ними должен быть результатом политического решения.

### 3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Меры по реализации умеренно-реформаторского и радикально-реформаторского сценариев, как и решаемые в их рамках основные задачи, различаются не по содержанию, а по темпам и последовательности их практического воплощения. Применительно к умеренно-реформаторскому сценарию ряд ключевых мер разделен на два этапа, связанных с темпами осуществления демократизации.

В рамках радикально-реформаторского сценария, когда время осуществления демократических преобразований на региональном и муниципальном уровне совпадает, меры первого и второго этапа могут осуществляться одновременно либо последовательность их осуществления определяется в ходе переговоров между самостоятельными политическими субъектами, относящимися к разным уровням власти.

#### Политические меры

1 этап. Усиление демократии на уровне местного самоуправления:

- 1) исключение из федерального законодательства всех положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов, вмешательство в процесс формирования местных органов власти и систему управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального

- образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т. п.);
- 2) для борьбы с неформальным давлением региональных властей против прямых выборов глав муниципальных образований возможно на один избирательный цикл сделать прямые выборы глав МО обязательными;
  - 3) упрощение процедуры организации и усиление роли местных референдумов и сходов граждан, предоставление права местным сообществам решать на местном референдуме (сходе) любые вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления;
  - 4) упрощение процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления по инициативе населения.

2 этап. Возврат к выборности губернаторов.

#### Меры структурного характера

- ликвидация Федеральных округов;
- стимулирование добровольных объединений субъектов Федерации для решения задач стратегического развития.

#### Регулирование разграничения полномочий и финансовых ресурсов

Этап 1:

1. Базово существующее разграничение полномочий сохраняется<sup>1</sup>. В него вносятся следующие изменения:

<sup>1</sup> Можно привести следующие основные аргументы в пользу сохранения существующего разграничения полномочий в рамках этапа 1:

- за последние годы изменение полномочий уровней власти происходило постоянно, что внесло существенный вклад в разрушение «правил игры» в системе управления, стабильность сейчас представляется важнее «правильности» в разграничении полномочий;
- в условиях деградации элит резкие изменения в разграничении полномочий и финансовых ресурсов могут не привести к позитивным эффектам, но усилить передел «сфер влияния» там, куда перемещаются более крупные «куски бюджетного пирога»;
- при существующей степени централизации принятия решений само по себе разграничение полномочий во многом является иллюзией: большинство вопросов регулируется с федерального уровня, тем самым становится практически невозможно оценить реальную эффективность исполнения полномочий тем или иным уровнем власти.

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

На этом этапе возможна также передача субъектам Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными подразделениями федеральных органов власти, в частности, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по труду и занятости. Однако в целом проблема неэффективности системы территориальных подразделений федеральных органов власти связана не с неадекватным разграничением полномочий, а с несовершенством структуры управления на федеральном уровне. Тем самым ее решение требует в первую очередь преобразований именно в данной сфере: некоторые органы могут быть ликвидированы (например, с передачей их функций общественным организациям), объединены либо часть функций может быть передана на аутсорсинг. После внесения данных изменений устанавливается мораторий на внесение дальнейших изменений в разграничение полномочий между уровнями власти на среднесрочный период.

2. Децентрализация обеспечивается в первую очередь в результате:
  - дерегулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, ревизии всей системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, в т. ч. ГОСТов, СанПинов и т. п., в направлении минимизации подобного регулирования и приближения его к реальным условиям, в которых происходит оказание региональных и муниципальных услуг;
  - резкого сокращения требований к предоставлению отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечения открытости и доступности запрашиваемой информации открытого характера;



- прекращения крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, реализации федеральных приоритетов через механизм широкоцелевых субсидий (см. ниже);
  - радикального ограничения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень после закрепления значительной части передаваемых на настоящий момент полномочий в качестве собственных региональных.
3. Принимаются следующие меры по повышению финансовой автономии региональных и местных органов власти:
- налог на прибыль полностью передается субъектам Федерации;
  - расширяются полномочия субъектов Федерации в регулировании налогообложения имущества организаций, отменяется федеральное регулирование ставки данного налога;
  - за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, после введения налога на бизнес-недвижимость он также частично закрепляется за местным уровнем;
  - расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость (возможность выбора из установленного на федеральном уровне меню оценки налоговой базы, свободное установление ставки), ставки налогов на малый бизнес, экологических платежей (сохраняется фиксация нижней границы, не регулируется верхняя);
  - местным органам власти предоставляется право администрирования местных налогов с возможностью делегировать данное право на федеральный уровень;
  - сохраняются неизменными установленные на федеральном уровне отчисления в местные бюджеты от НДФЛ, несмотря на централизацию полномочий в сфере здравоохранения; при этом сохраняется уплата НДФЛ по месту работы;
  - отменяются установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам;
  - усиливается локализация налога на прибыль (за счет уплаты налога не по месту нахождения обособленных подразделений, а по месту нахождения основных фондов);
  - отменяется государственное регулирование налогообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил налогообложения.

**Этап 2:**

1. По истечении периода моратория на основании накопленного опыта принимается решение о целесообразности перераспределения полномочий между уровнями власти. В частности, рассматривается вопрос о передаче на местный уровень в полном объеме полномочий в сфере организации дошкольного, общего и дополнительного образования. Это позволило бы закрепить за местными бюджетами дополнительные налоги: бизнес-недвижимость полностью, НДФЛ в большем объеме.
2. Рассматривается вопрос о введении механизма договорного делегирования полномочий, предусматривающего согласие двух сторон (Федерации и региона, региона и муниципалитета).
3. Рассматривается вопрос о расширении полномочий региональных органов власти в регулировании налогообложения прибыли (сохраняется фиксация нижней границы налоговой ставки, не регулируется верхняя) и подоходного налога с целью усиления их финансовой автономии, а также об администрировании региональных налогов на уровне субъектов Федерации.
4. Рассматривается вопрос о предоставлении муниципальным образованиям права устанавливать налоги и целевые сборы, не предусмотренные федеральными нормативными актами.

**Меры по регулированию межбюджетных трансфертов****Этап 1:**

1. Ужесточение регулирования межбюджетных трансфертов в Бюджетном кодексе. Исключение из перечня дотаций любых иных видов дотаций, кроме дотаций на выравнивание и дотаций, выделяемых в рамках антикризисной политики. Включение положения, согласно которому дотации на выравнивание (ФФПР) должны составлять не менее 50% всей суммы межбюджетных трансфертов (без учета субсидий на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий).
2. Прекращение распределения доходов от акцизов между субъектами РФ на основании непрозрачных специальных критериев. Направление эквивалента общей суммы рас-

пределяемых таким образом средств в ФФПР (на дотации на выравнивание).

3. Изменение формулы бюджетного выравнивания с целью исключения ряда регионов из числа получателей дотаций и усиления подтягивания беднейших: на завершающем этапе выравнивания бюджетная обеспеченность регионов подтягивается не до среднероссийского, а до более низкого уровня (80% от среднероссийского).
4. Резкое сокращение объема субвенций в результате радикального сокращения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень, сэкономленные средства при этом используются для увеличения ФФПР (на дотации на выравнивание).
5. Концентрация всех субсидий субъектам Федерации в одной региональной программе. Сведение субсидий к следующим типам:
  - субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых Федерацией крупных проектов. В первую очередь это проекты, связанные с воздействием на систему расселения — поддержка крупных агломераций, содействие свертыванию системы расселения на периферии<sup>1</sup>;
  - субсидии на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий;
  - широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты Федерации и распределяемые по четко установленной формуле.

Применительно к широкоцелевым субсидиям предусматривается следующий механизм регулирования. Перечень направлений софинансирования за счет широкоцелевой субсидии утверждается на федеральном уровне на 3–5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений софинансирования. По каждому направлению профильным отраслевым федеральным ведомством формулируются условия предоставления данных средств субъектам РФ.

Выбор конкретных направлений и пропорции использования консолидированной субсидии по каждому направлению из утвержденного на федеральном уровне перечня определя-

ются региональными властями самостоятельно. Консолидированную субсидию предлагается распределять между всеми субъектами Федерации на основании единой формулы с учетом бюджетной обеспеченности регионов, при этом прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из фонда финансовой поддержки регионов.

6. Формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов. Использование данного инструмента исключительно:
  - для реализации крупных проектов, финансируемых на конкурсной основе за счет средств федерального бюджета (наряду с субсидиями, для окупаемых проектов);
  - в рамках антикризисной политики (наряду с дотациями);
  - Предоставление региональным и местным органам власти права использовать казначейские кредиты для поддержания ликвидации текущих кассовых разрывов;
7. Стимулирование регионов к созданию резервных фондов. В качестве стимулов могут использоваться следующие инструменты:
  - первоочередная поддержка регионов, имеющих резервные фонды, в условиях кризиса;
  - смягчение ограничений на региональные и муниципальные заимствования;
8. Для дальнейшего выравнивания стартовых условий конкуренции регионов возможна реализация таких мер, как введение регионального отрицательного трансферта и централизация НДПИ на природные алмазы. Однако подобные меры противоречат общему вектору движения в направлении децентрализации.

Оценка финансовых последствий комплекса мер, предлагаемых в сфере налоговой политики и межбюджетных отношений в рамках этапа 1, содержится в Приложении.

#### Этап 2.

Отказ от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации — муниципальное образование», фиксация в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации.

<sup>1</sup> Подробные проекты возможно также осуществлять через институты развития. И тот, и другой вариант имеет свои достоинства и риски.

**Меры по регулированию местного самоуправления****Этап 1.**

1. Создание условий для максимальной организационной самостоятельности городов, их превращения в городские округа:
  - для городских поселений численностью более 100 тыс. человек автоматическая трансформация в городские округа, если референдум не высказался против;
  - для более мелких городов — возможность трансформации в городские округа по решению референдума, проведение которого обязательно.
2. Стимулирование обеспечения бездотационности региональных столиц и других крупных городов на региональном уровне, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
3. Снятие существующих законодательных ограничений на развитие межмуниципальной кооперации. Стимулирование межмуниципальной кооперации, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
4. Формирование полноценной муниципальной статистики.
5. Повышение качества муниципальных руководителей и служащих, предъявление квалификационных требований к наемным управляющим при реализации соответствующих моделей муниципального управления.

**Этап 2.**

Изменение законодательства о местном самоуправлении, в соответствии с которым на федеральном уровне определяются вопросы местного значения, организационные и финансовые основы местного самоуправления в целом; передача на уровень субъектов Федерации регулирования территориальных основ местного самоуправления, распределения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями местного самоуправления (если таковые будут предусмотрены региональным регулированием).

При этом за городскими округами, которые формируются в соответствии с указанными выше мерами, закрепляется полный объем полномочий и источников финансирования, предусмотренных федеральным законодательством. Закрепление за ними региональных нормативов налоговых отчислений и вы-

деление им межбюджетных трансфертов остается в компетенции субъектов Федерации.

**Меры пространственной политики**

Необходимо разработать Стратегию пространственного развития России, основанную на следующих принципах:

- стимулирование развития инфраструктуры тех территорий, где концентрируется население;
- инфраструктурная поддержка городских территорий, подтвердивших на практике свою способность быть центрами образования, науки, экономического развития; отказ от искусственного формирования «точек роста» в местах интенсивного оттока населения;
- развитие транспортных «коридоров», связывающих крупнейшие города страны;
- минимизация негативного влияния решений о размещении объектов федеральной инфраструктуры на конкуренцию регионов, облегчение доступа к данным объектам инфраструктуры из соседних регионов;
- «управляемое сжатие» периферийных территорий, политика которого включает стимулирование мобильности населения, оптимизацию сети бюджетных услуг, развитие локальных центров, обеспечивающих население окружающих территорий базовыми услугами, в том числе мобильными, адаптацию системы социальной защиты населения;
- отказ от осуществления масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях, за исключением ограниченной поддержки отдельных высокоприбыльных сырьевых проектов, реализуемых бизнес-структурами.

Стратегия должна предусматривать:

- правила и процедуры определения приоритетов при размещении объектов федеральной инфраструктуры (так, применительно к транспортной инфраструктуре необходимо учитывать размер агломерации, а также готовность региональных и муниципальных властей, бизнеса поддерживать развитие федеральной инфраструктуры региональными и местными проектами, позволяющими получить дополнительный эффект; при размещении международных аэропортов целесо-

образно предусматривать скоростное сообщение с центрами соседних регионов);

- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны при формировании транспортных тарифов;
- меры по возрождению малой авиации в труднодоступных территориях, за пределами основной полосы расселения.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложения по перераспределению полномочий, являющихся переданными на региональный уровень и финансируемых за счет субвенций

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Составление (изменение и дополнение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий по подготовке проведения статистических переписей	Оставить субвенцию
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Оставить субвенцию
Государственная регистрация актов гражданского состояния	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие
Организация, регулирование и охрана водных биологических ресурсов	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Осуществление отдельных полномочий в области водных отношений	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Реализация отдельных полномочий в области лесных отношений	Передать как собственное полномочие

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов)	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства в области образования	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения	Передать как собственное полномочие
Осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области охраны здоровья граждан	Отказаться от делегирования, передав межтерриториальному контролирующему органу (не ФФОМС)
Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий	Передать как собственное полномочие
Выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	и льготы с учетом нуждаемости в объеме, определенном субъектом РФ
Обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»	
Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	
Государственные единовременные пособия и ежемесячные денежные компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений	Передать в систему ОМС

## Раздел V. Эффективное государство

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Выплаты инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты и льготы с учетом нуждаемости в объеме, определенном субъектом РФ
Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие (платить должен тот субъект, из которого самовольно ушел ребенок)

## Раздел VI. Внешний контур развития

Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры.

*Дынкин А.А., Афонцев С.А., Кадочников П.А., Кузнецов А.В., Королев И.С.*

*Использовались материалы следующих авторов:  
Мачавариани Г.И., Михеев В.В.*

Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве.

*Валовая Т.Д., Спартак А.Н.*



## Глава 24.

### Международная позиция России: экономические ориентиры

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Фундаментальными факторами развития мировой экономики в период 2012–2020 гг. станут продолжение процессов глобализации в сочетании с усилением регионализации, повышение инновационной и инвестиционной активности на развивающихся рынках и относительно слабый экономический рост в развитых странах. В среднесрочной перспективе не исключены экономическая рецессия, углубление долговых проблем экономик еврозоны и США, а также дальнейшая коррекция на мировых фондовых рынках.
- К концу периода императивы повышения эффективности механизмов глобального и национального регулирования с неизбежностью вызовут трансформацию как мировой, так и национальных моделей экономического роста, в рамках которых растущая открытость экономик будет сочетаться с усилением системного надгосударственного контроля процессов глобализации.
- Основные вызовы для России связаны с формированием и усилением новых центров силы, в частности, Китая; назревающим изменением парадигмы мирового энергетического развития, меняющим динамику спроса и уровня цен на сырьевые товары; ростом технологического отставания и снижения конкурентоспособности в несырьевых отраслях в случае неудачи усилий по диверсификации товарной структуры

экспорта и повышения интеграции в мировые производственные цепочки.

- Необходима коррекция географических приоритетов внешнеэкономической политики. Стратегическим интересам России отвечает ускоренное продвижение в интеграционных процессах на трех направлениях: в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, в рамках партнерства с ЕС, имеющим целью выход к формату «зона свободной торговли плюс», и в рамках партнерства с наиболее развитыми странами Северо-Восточной Азии. При этом продвижение по каждому из направлений не должно осуществляться в ущерб другим.

## 1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Начавшийся в 2008 г. экономический кризис оказался серьезным вызовом для российской экономики и обострил традиционные проблемы ее позиционирования на глобальных рынках. Глубина экономического спада в России оказалась рекордной среди стран «Большой восьмерки» и БРИКС. Следствием кризиса стало фактическое свертывание процессов диверсификации: доля трех основных товаров российского экспорта (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ) увеличилась с 61,7% в 2007 г. до 65,5% в январе — сентябре 2011 г. Кризис усилил зависимость страны от сырьевого (в первую очередь топливно-энергетического) сектора, в то время как обрабатывающие производства значительно пострадали от снижения внутреннего и внешнего спроса, от падения доступности инвестиционных ресурсов. Несмотря на значительные усилия государства, инновационные процессы по-прежнему не запущены, поскольку неблагоприятный инвестиционный климат, низкий (1–3 года) горизонт бизнес-планирования не мотивируют компании к реализации долгосрочных инновационных проектов даже при наличии финансовых ресурсов.

Таким образом, по ключевым направлениям улучшения международного позиционирования страны, сформулированным в прежней Концепции долгосрочного развития до 2020 г.— динамичное развитие и диверсификация экономики, рост ее ин-

новационной составляющей — за прошедшие годы имел место реальный регресс.

Ситуация усугубляется тем, что интересы России практически не учитываются при регулировании глобальных экономических процессов — Россия так и не стала полноценным членом «Большой восьмерки» (где она до сих пор не участвует в обсуждении наиболее важных экономических вопросов), а в «Большой двадцатке» де-факто заняла роль наблюдателя. Активизация интеграционных процессов на постсоветском пространстве позволила продвинуться в формировании Таможенного союза и основ Единого экономического пространства, но эти процессы в основном лежат в политической плоскости и пока не демонстрируют явных экономических эффектов от интенсивной интеграции.

В условиях ограниченных возможностей влияния России на мировое развитие ее международные позиции в период до 2020 г. будут определяться противоречивыми внешними условиями. Характер этих условий будет определяться следующими тенденциями: дальнейшей глобализацией рынков товаров, услуг и капиталов, ростом мировой экономики, главным образом за счет Китая, Индии и других развивающихся экономик, а также сохранением региональных дисбалансов в торговой и финансовой сферах. При этом в мировой экономике в период 2011–2020 гг. следует ожидать:

- в краткосрочной перспективе (до 2015 г.) — преодоления последствий глобального кризиса и восстановления функционирования международных финансовых рынков на основе коррекции глобальных норм их регулирования;
- в долгосрочной перспективе (до 2020 г.) — более устойчивого роста на основе ускорения научно-технического прогресса (НТП) в сочетании с опережающим ростом внешних рынков по сравнению с внутренними (мировая торговля растет быстрее мирового ВВП, мировые инвестиции растут быстрее мировой торговли).

Темпы роста мирового ВВП в период 2012–2020 гг. (по паритету покупательной способности национальных валют) с высокой вероятностью составят 4,0–4,4% в год, что выше ожидаемых для России. При этом в странах ОЭСР эти темпы будут ниже, а в крупнейших развивающихся государствах — выше, чем в России.

## 2. КЛЮЧЕВЫЕ ВНЕШНИЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Основные внешние вызовы для России связаны со следующими факторами:

- усилением новых центров экономической силы, в частности, Китая, завоевывающего доминирующие позиции на товарных и финансовых рынках;
- ростом инновационной активности в развитых и наиболее продвинутых развивающихся странах, обеспечивающей постоянную структурную перестройку хозяйства и повышение качества жизни;
- замедлением темпов роста в основных странах-торговых партнерах, что ведет к падению спроса на товары российского экспорта;
- ухудшением позиций на региональных рынках энергетических товаров вследствие обострения конкуренции на мировых рынках энергетического сырья и других ресурсов, экспортируемых Россией, а также — изменением парадигмы глобального энергетического развития.

Основные вызовы для России, связанные с появлением новых «центров силы», обусловлены ростом экономического потенциала и международного статуса Китая. Несмотря на замедление среднегодовых темпов роста до 8,5% в 2011–2012 гг. по сравнению с 10,0% в 2010–2011 гг., Китай останется в числе наиболее динамично растущих экономик за счет расширения внутреннего спроса и роста доходов населения. Благодаря росту экономической мощи, более позитивному отношению со стороны Запада и финансовой экспансии на мировых рынках (предоставление кредитов, скупка проблемных долговых обязательств, прямые иностранные инвестиции и т. п.) в ближайшие 10 лет глобальные позиции Китая усилятся. В связи с этим можно выделить следующие вызовы для России:

- Курс на интернационализацию юаня, которая постепенно превратит юань в мировую расчетную, а затем инвестиционную и резервную валюту. По наиболее реалистичному сценарию, к 2020 г. будет закончен первый этап этого процес-

са — превращение юаня в мировую расчетную валюту. Однако в случае, если будет реализован более радикальный сценарий и Китай превратится в эмитента региональной (а возможно, и мировой) резервной валюты, это может привести к снижению стабильности международной валютной системы, ограничению возможностей использования российского рубля в международных расчетах, «валютным войнам». Такой вариант развития событий — один из главных вызовов мировому сообществу в целом.

- Высокая конкурентоспособность китайской обрабатывающей промышленности, несмотря на повышение обменного курса юаня, будет способствовать дальнейшему вытеснению с российского рынка отечественных производителей аналогичной продукции, а также препятствовать торгово-инвестиционной экспансии российских компаний за рубежом.
- Укрепление позиций Китая в Центральной Азии способно подорвать перспективы дальнейшего вовлечения данного региона в интеграционные проекты России (конкуренция за энергетические ресурсы региона, ослабление таможенного контроля на южной границе Таможенного Союза — между Казахстаном и Китаем, срыв планов дальнейшего расширения Таможенного союза).
- Новое, более активное переговорное и интервенционистское поведение Китая как «богатого новичка» в «клубе мировых лидеров», укрепление формата G-2 (США и Китай) в управлении глобальными экономическими процессами, усиление влияния Китая в МВФ и ВТО в ущерб третьим странам, в т. ч. России.

Эффективный ответ на перечисленные вызовы должен заключаться в (1) радикальном ускорении темпов развития российской экономики, (2) использовании новых возможностей в сотрудничестве с Китаем для достижения этой цели.

Вызов в инновационной сфере заключается в том, что переход к инновационной экономике происходит не только в развитых, но и в развивающихся странах. Бизнес активно финансирует поиск и разработку технологий, стабильно выводит на рынок новые продукты и услуги, разнообразные инструменты государственной политики позволяют поддерживать все более широкий

круг участников инновационных процессов, обеспечивают прочную научную базу для решения проблем здравоохранения, безопасности и сохранения окружающей среды. Этот динамический баланс взаимодействия частного сектора и государства оказался под угрозой в период кризиса 2008–2009 гг.: бизнес столкнулся с массовым падением спроса на все виды товаров и услуг, включая наукоемкие, а государственное финансирование сокращалось в условиях повсеместных дефицитов бюджета. Тем не менее, как и ожидалось, кризис стимулировал процессы конкуренции и реструктуризации компаний и целых отраслей, а антикризисные решения и программы, реализованные в США, ЕС, Японии, подтвердили высокую приоритетность науки и инноваций.

В России, вопреки декларациям, аналогичный маневр в пользу наукоемких и инновационных секторов предпринят не был, наоборот, антикризисные усилия были направлены на поддержание *status quo* — занятости и потребительского спроса. Это позволило смягчить социальные последствия кризиса, но в то же время затормозило процессы пост-кризисной реструктуризации экономики. В результате конкурентные позиции России в глобальном инновационном процессе определяются следующими тенденциями:

1. Крупные развивающиеся страны: Китай, Индия, Бразилия — осваивают новые для них траектории роста на основе глобализации инновационной деятельности, закрепляют позиции в мировом разделении труда, в том числе в высокотехнологичных секторах, сочетая активную политику привлечения иностранных инвестиций в свои наукоемкие отрасли сначала с торговой экспансией, а затем и с осуществлением собственных инвестиционных проектов в сфере высоких технологий. Модернизация сельского хозяйства, промышленности, строительства, транспорта и связи на основе новейших технологических решений, реализованная в странах, где проживает большая часть населения мира, принципиально меняет картину глобального развития.
2. Общие технологические приоритеты: альтернативная энергетика, биофармацевтика, нано- и биотехнологии, перспективные направления технологий безопасности выбраны на перспективу многими компаниями развитых и развивающихся стран и, вероятно, дадут результаты в текущем десятилетии.

Усиливается интернационализация и глобализация производственной и научной активности бизнеса, отрабатываются новые функции аутсорсинга. Процесс подстегивается ростом ценовой конкуренции в традиционных секторах высокотехнологических производств, а также спросом на определенные категории новейших технологий.

3. Процессы технологического перевооружения российского бизнеса идут с задержкой и более низкими темпами, чем в передовых и динамично развивающихся странах, потенциал отечественных производителей высокотехнологичной продукции используется недостаточно, зависимость от иностранных технологий нарастает. Интерес иностранных инвесторов-носителей передовых технологий к российскому рынку сдерживается различными причинами как производственного, так и институционального характера. Крупнейшие российские компании, являющиеся монополистами на внутреннем рынке профильной продукции, уступают глобальным лидерам по мощности предприятий, имеют избыточные непроизводственные издержки, отсутствуют на фондовом рынке устойчиво ликвидных акций (кроме сырьевых гигантов). Активизацию присутствия иностранных инвесторов ограничивает и закрытость корпоративных структур: высокий уровень внутреннего контроля, наличие доминирующих собственников, стремящихся сохранить контроль над активами и придерживающихся консервативной, оборонительной идеологии бизнеса. Большая часть этих факторов сдерживает и стратегическую инновационную активность российского бизнеса, и возможности реализации эффективных догоняющих стратегий.

По этим причинам отставание России к 2020 г. может усилиться. Наиболее остро инновационные вызовы будут выражены во взаимодействии с ЕС как основным внешнеторговым партнером России:

- в отраслях, где пока значительная часть продукции экспортируется из России, произойдут технологические сдвиги, которые сократят возможности отечественных предприятий сбывать продукцию в ЕС (энергетика);
- в тех отраслях, где существует отставание от ЕС, произойдет юридическое закрепление новых стандартов, что создаст

дополнительные сложности для российских производителей (химическая промышленность, авто- и авиатранспорт);

- при значительном отставании России очередной проигрыш в инновационной гонке не приведет к быстрым негативным последствиям, но в долгосрочной перспективе будет способствовать консервации разрыва (специализированное машиностроение и фармацевтика).

Важнейшие факторы риска для России связаны с динамикой спроса на традиционные товары российского экспорта (в первую очередь нефть и газ) и цен на них. В краткосрочной перспективе риски связаны с существенным замедлением темпов роста в ЕС как основном торговом партнере России, в долгосрочной — в структурных изменениях в мировом производстве и потреблении энергоресурсов:

- происходит рост производства нетрадиционных и альтернативных источников энергии с использованием новых технологий, что в значительной степени будет определять усиление конкуренции на рынке энергоресурсов;
- снижаются удельные затраты всех видов ресурсов на единицу ВВП и прогнозируется гораздо более медленный, чем в 2001–2010 гг., прирост их потребления;
- перестройка энергетических рынков ведет к превращению их в «рынки покупателя», а не «рынки продавца».

Это — фундаментальные факторы, в результате которых мировое хозяйство в целом не будет испытывать серьезных ресурсных ограничений в обеспечении сырьем, однако опережающий рост и укрепление позиций развивающихся стран определяют усиление глобальной конкуренции на рынках природных ресурсов, волатильность цен на них. Кроме того, динамика спроса на традиционные товары российского энергетического экспорта будет формироваться в условиях альтернативности предлагаемого на мировом рынке спектра энергетических товаров.

Основными тенденциями, учет которых необходим для выработки эффективной внешнеэкономической политики в энергетической сфере являются следующие:

1. С 2006 г. развитые страны сокращают абсолютные объемы потребления нефти. Это долгосрочная тенденция: сокращение

происходит и при падении ВВП, и при его росте, меняется только скорость сокращения. Рост потребления нефти в развивающихся странах перекрывает его сокращение в развитых, но общие темпы прироста потребления нефти в мире снижаются и составят в 2011–2020 гг. 0,7–0,9%, вместо 1,4% в 2001–2010 гг. Таким образом, мировой экономике потребуется меньше нефти, чем это представлялось всего несколько лет назад. С другой стороны, предложение нефти будет расти. Пока странам ОПЕК с помощью квот на добычу нефти удастся сдерживать рост предложения и сохранять такой баланс между спросом и предложением, который обеспечивает нынешний уровень цен. Однако при росте добычи вне ОПЕК, а также в Ираке (на него не распространяется квотирование добычи), и при резком замедлении мирового спроса велика вероятность, что баланс между спросом и предложением установится на более низком ценовом уровне.

2. Прогнозы цены нефти на среднесрочную перспективу варьируются в очень широких пределах. Наиболее вероятен сценарий, при котором до 2020 г. цены на нефть будут колебаться в коридоре 70–110 долл. за баррель (в долларах 2010 г.). Снижение цены барреля ниже 70 долл. не только снизит бюджетные доходы экспортеров, но и подорвет весь контур развития нетрадиционных источников энергии, на которые сделана стратегическая ставка во многих развитых странах. Однако в краткосрочной перспективе (в случае наступления второй волны рецессии в развитых странах и особенно при сбоях экономического роста в КНР) цена барреля может на 1–2 квартала опуститься ниже 70 долл. Рост цены выше 100 долл. за баррель затрудняет глобальный экономический рост и с учетом изменения в тенденциях потребления энергоносителей также не будет устойчивым. Важно, что цена на нефть, газ и другое энергетическое сырье формируется на рынках основных его потребителей, и Россия не имеет эффективных рычагов влияния на процесс ценообразования.
3. Потребление природного газа в мире будет расти более высокими темпами, чем нефти: на 1,5–2,0% в год. Уже начал формироваться единый мировой газовый рынок, технологической основой которого является сжиженный газ, доля которого к 2020 г. может составить до 75% мировой торговли, а на долю трубопроводного газа придется лишь 25%. Главными характе-



ристикami этого рынка будут: (а) достаточное предложение для удовлетворения спроса на импорт; (б) возможность свободного выбора поставщика; (в) независимое от цен на нефтепродукты ценообразование в соответствии с соотношением спроса и предложения. В этих условиях торговля газом будет основываться на тех же принципах, что и на любом другом товарном рынке: заключение долгосрочных контрактов по объемам поставок, а цены будут определяться конъюнктурой рынка на момент поставки. Такой единый мировой газовый рынок сформируется в течение ближайших нескольких лет.

С учетом перечисленных факторов ключевую роль в обеспечении стабильности энергетического экспорта России призвано играть ослабление спросовых рисков. В данной сфере могут быть предложены следующие стратегии:

- **Диверсификация экспортных рынков.** В настоящее время экспорт нефти и природного газа излишне привязан к европейским рынкам. Развитые европейские государства прошли исторический пик спроса на нефть, и в перспективе ее потребление здесь будет медленно снижаться. Основной прирост глобального потребления энергоресурсов в предстоящем десятилетии придется на азиатские страны АТР. Удельный вес этих стран в экспорте из России в 2010 г. составил по нефти — 15%, энергетическому углю — 26%, природному газу — всего около 7%. Российский экспорт ископаемого топлива в азиатские страны концентрируется на рынках крайне ограниченного числа стран (по энергетическому углю и нефти — это КНР, Япония и Южная Корея, по природному газу — Япония и Южная Корея). Россия не успевает подстроить свою экспортную нефтяную политику под быстро растущие потребности Китая, теряет долю китайского нефтяного рынка (ситуацию не изменил даже запуск ответвления в китайском направлении нефтепровода Восточная Сибирь — Тихий океан). Россия не удерживает на китайском рынке даже ту долю, которую она имела в середине 2000-х гг. С учетом этого экспортные потоки российского энергетического сырья в азиатском направлении должны быть максимально увеличены и диверсифицированы.
- В 2010 г. прирост добычи нефти в России обеспечили преимущественно новые месторождения. Перспективы дальнейшей

динамики добычи неопределенны, и многие эксперты не исключают, что она достигла пика. Главными рисками в секторе разведки и нефтедобычи являются их ускоряющееся технологическое отставание от передовых мировых стандартов, а также противоречия политики в отношении недр с фискальными стимулами для компаний. Мировой опыт ускоренного преодоления технологического отставания показывает, что для модернизации российского нефтегазового комплекса необходимо реализовать следующие меры:

- способствовать формированию российскими компаниями стратегических альянсов с ведущими мировыми энергетическими компаниями для реализации прорывных проектов на базе передовых технологий;
- поощрять обмен активами с ведущими мировыми энергетическими компаниями (ресурсы, технологии, нефтеперерабатывающие и нефтегазохимические производства; патенты; проекты в третьих странах и т. д.);
- сформировать в налоговой системе стимулы для разработки новых месторождений и повышения эффективности извлечения нефти, в том числе для проектов, чувствительных к индивидуальным издержкам добычи на отдельных месторождениях.
- Учитывая опережающее развитие сектора сжиженного природного газа, дополнительный толчок которому придала катастрофа на ядерной станции Фукусима-I в Японии, целесообразно ускорить реализацию проектов СПГ, нацеленных на экспорт на азиатские рынки.

Помимо вызовов непосредственно для российской экономики **необходим также учет рисков глобального развития в целом, прежде всего связанных с развитием мировой валютно-финансовой сферы.**

Глобальная валютно-финансовая система находится в настоящее время в состоянии высокой нестабильности, создавая реальные угрозы как для мирового экономического развития, так и для развития России. Главные среди этих угроз:

- «финансовые инфекции» — рыночные шоки на внешних рынках, немедленно передаваемые в российский финансовый сектор;
- «мыльные пузыри», создаваемые притоком «горячих денег» из-за рубежа, спекулятивные атаки и бегство капиталов;

- «валютные войны» и диспропорции при формировании валютных курсов.
4. **«Финансовые инфекции».** Российский финансовый рынок в высокой степени подвержен внешним шокам. В 2009–2011 гг. произошел возврат к докризисной модели глобальных финансов: сохранен потенциал накопления крупных системных рисков и создания «мыльных пузырей» на рынках деривативов и долговых обязательств, на развивающихся рынках. При этом не полностью купированы риски проблемных финансовых активов, накопленные к 2007–2008 гг.; быстро растет монетизация мировой экономики, что в условиях открытых счетов капитала грозит крупными неуправляемыми движениями «горячих денег». Мировая реформа финансового регулирования пока не справляется с ростом рисков. В итоге вероятен 5–7-и-летний период высокой финансовой нестабильности. Рыночные шоки, которые могут возникать в любых, заранее не прогнозируемых сегментах глобальных финансов, будут, как и прежде, с усилением передаваться на российский финансовый рынок. Следствием этого является постоянно высокая угроза «финансовой инфекции», перерастающей в цепную реакцию системного риска внутри России (бегство капиталов, падение рынков, давление на рубль, вспышки инфляции, дефолты банков и эмитентов, расстройство платежей, сжатие текущего спроса и инвестиций, кризис в реальном секторе экономики).
5. **«Мыльные пузыри» и спекулятивные атаки.** Сочетание в России открытого счета капитала, высокой доходности финансовых активов и регулируемого курса рубля формируют предпосылки для расцвета операций «кэрри трейд» и запуска финансовых кризисов, обусловленных стремительным притоком и оттоком «горячих денег» нерезидентов. Малые размеры финансового рынка, быстрое развитие рынка деривативов создают базу для спекулятивных атак нерезидентов на рубль и рынок акций. Как и раньше, основной мотив портфельных инвесторов в России — спекулятивный, в основе вложений в финансовые активы — «горячие деньги». Сценарии при наступлении рыночных шоков аналогичны «финансовым инфекциям»; при этом возникает цепная реакция системного риска в финансовом и реальном секторе, вызывающая резкое нарастание кризисных рисков в России.

6. **Диспропорции в формировании валютных курсов.** На фоне резкого роста государственного долга в экономически развитых странах повышаются риски нестабильности международной валютной системы, в первую очередь под угрозой находится стабильность (и целостность) зоны евро. Вероятность резкого обвала курса доллара крайне мала — в среднесрочной перспективе речь может идти скорее о расширении границ его колебаний. Альтернативы доллару США как ключевой резервной валюте до 2020 г. нет (в долларах в настоящее время осуществляется половина всех торгово-экономических операций с товарами и услугами, а также номинировано около  $\frac{2}{5}$  всех эмитированных в мире долговых инструментов), однако тенденция к постепенному ослаблению доминирующего положения доллара в мировой валютной системе вероятнее всего сохранится, создавая угрозу для российских экспортных операций и валютных резервов.

Дополнительный вызов — повышение международного статуса китайского юаня (см. выше), создающее предпосылки для обострения проблемы «валютных войн». На этом фоне позиции России оказываются крайне уязвимы, особенно с учетом устойчивого повышения реального валютного курса рубля. С 2005 г. по сентябрь 2011 г. он укрепился по отношению к доллару на 51,7%, к евро — на 37,0%. Рост реального валютного курса рубля является препятствием для расширения несырьевого экспорта из России и стал барьером для импортозамещения, прежде всего в отраслях с высокой степенью переработки, провоцирует рост вывоза капитала.

Ответами на эти угрозы, способными ослабить (хотя и не снять полностью) риски валютно-финансовой нестабильности, должны стать укрепление внутреннего спроса на финансовые активы, рост финансовой глубины российской экономики, переход от спекулятивной к инвестиционной модели финансового рынка, настройка финансов на стимулирование роста и модернизацию. Для этого необходимо реализовать систему мер, описанных в главах 4 и 7, а также меры по дальнейшей углубленной интеграции российского рынка с мировыми финансовыми рынками:

- осуществление программы мер по интеграции финансовых рынков стран СНГ/ЕврАзЭС, обеспечивающих возможности их консолидации и увеличения объемов обращающихся на них

инвестиционных ресурсов, включая унификацию законодательства стран СНГ/ЕврАзЭС по финансовому рынку и взаимное признание государственной регистрации ценных бумаг;

- реализация проекта создания международного финансового центра (МФЦ) в России как многоуровневой стратегии:
- национальный проект «Финансовая площадка Россия» (аналог — Германия, 1990-е гг.), создание в РФ финансового центра для постсоветских и других развивающихся рынков: программа содействия росту конкурентоспособности финансового рынка РФ, льготные налоги для нерезидентов в части «длинных» инвестиций, программа маркетинга для продвижения рынка РФ как площадки для нерезидентов;
- Москва как МФЦ (создание удобной среды для нерезидентов; программа льгот (налоги, аренда, доступ к инфраструктуре); система управления проектом в структуре города (аналоги — Лондон, Франкфурт);
- МФЦ как агентство (членство дает право на налоговые льготы по сделкам «нерезидент — нерезидент»; аналоги — Дублин, Ванкувер, Монреаль, Алматы);
- международный сегмент на биржах для сделок нерезидентов между собой, под налоговые льготы (аналоги — Стамбул, Алматы);
- свободные финансово-банковские зоны (в частности, Калининград и Сочи) под юрисдикцией РФ, обеспечивающие информационную прозрачность и имеющие статус «сотрудничающих с налоговыми властями» (аналоги — Великобритания (острова Мэн, Гернси, Джерси), Дубай).

Результатом реализуемых мер должно стать расширение доступности «длинных» финансовых ресурсов, позволяющих увеличить норму накопления (которая сейчас очень низка для растущей экономики) и перейти в режим устойчиво высоких темпов роста экономики.

### **3. ДИВЕРСИФИКАЦИЯ И ГАРМОНИЗАЦИЯ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

В современных условиях процессы экономической регионализации, не являясь альтернативой глобализации, все чаще ста-

новятся платформой для инициатив и проектов либерализации торговли и инвестиций. В связи с этим перед Российской Федерацией открываются широкие возможности для сочетания механизмов региональной интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана, а также иных форматов интеграционного сотрудничества на постсоветском пространстве с развитием регионального сотрудничества по другим направлениям, прежде всего с ЕС и странами АТР.

Оптимальная стратегия для России является стратегия синхронного развития и углубления торгового партнерства на трех главных направлениях:

- в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства;
- в рамках развивающегося и углубляющегося сотрудничества с ЕС, имеющего в качестве цели выход на формулу «зона свободной торговли плюс»;
- в рамках азиатско-тихоокеанского сотрудничества.

Необходимо подчеркнуть, что данные направления не должны противопоставляться друг другу. Развитие одного из направлений в ущерб другому не соответствует стратегическим интересам России — каждое из направлений отвечает определенным задачам экономического развития:

- интеграция в формате Таможенного союза и ЕЭП позволяет расширить рынок для российских товаров, повысить конкурентность внутреннего рынка,
- интеграция с ЕС соответствует целям модернизационного развития, включения российских компаний в глобальные производственные цепочки в секторах высокотехнологичной продукции, сокращения технологического отставания,
- интеграция в рамках азиатско-тихоокеанского сотрудничества выглядит безальтернативной стратегией экономического развития Восточной Сибири и Дальнего востока.

Оптимальным вариантом представляется выстраивание многоуровневой системы форматов взаимодействия при условии непротиворечивого характера обязательств, принимаемых в контексте

отношений с различными группами стран (партнерами по Таможенному союзу, другими странами СНГ, ЕС, АСЕАН и т.д.). Иерархия региональных приоритетов сотрудничества может быть представлена следующим образом:

1. Страны Таможенного союза останутся основными кандидатами на развитие «глубоких» форматов интеграционного взаимодействия с учетом их территориальной, этнокультурной и исторической близости. Создание Таможенного союза и Единого экономического пространства на базе «тройки» Россия — Беларусь — Казахстан — важнейший шаг к расширению рынка для российских товаров и услуг. Вместе с тем, учитывая небольшое население стран-партнеров России по ЕЭП и ограниченный платежеспособный спрос этих стран, не стоит преувеличивать возможные экономические эффекты ЕЭП. Кроме того, текущий технологический уровень стран СНГ не позволяет рассматривать сотрудничество с ними в качестве основного фактора, стимулирующего модернизационные процессы в России.
2. Страны ЕС в период до 2020 г. останутся основными торговыми партнерами России и основными поставщиками прямых иностранных инвестиций в экономику страны. Трансферт европейских технологий и развитие технологических альянсов между российскими и европейскими компаниями, освоение европейских рынков будут служить мощными стимулами для повышения конкурентоспособности национальных производителей. В этих условиях долгосрочной стратегической целью является интеграция с ЕС в формате соглашения «зона свободной торговли плюс», которая в сочетании с уже существующим режимом Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана обеспечит формирование интегрированного рынка, охватывающего всю северную часть Евразийского континента.
3. Динамичное развитие Китая и других стран Азии создает благоприятную основу для географической диверсификации российского экспорта. Рост значения этого региона в системе внешнеэкономических приоритетов страны будет поддерживаться снижением взаимных барьеров для торговли и инвестиций и реализацией интеграционных инициатив (в формате соглашений о свободной торговле) с отдельными странами,

а также подключением (после присоединения к ВТО) к переговорам в многостороннем формате.

Что касается других направлений экономического сотрудничества, то

- перспективы экономического сотрудничества с США будут в решающей мере зависеть от развития российско-американских политических отношений. На этом фоне важную роль для интенсификации торгово-инвестиционных контактов будет иметь присоединение России к ВТО и ОЭСР, обеспечение полноценного участия в механизмах «Большой восьмерки», а также обновление договорной базы двустороннего сотрудничества;
- использование потенциала сотрудничества со странами Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока будет опираться, с одной стороны, на прогресс в политическом диалоге с отдельными государствами, а с другой стороны — на индивидуальные инвестиционные стратегии конкретных российских компаний, ведущих бизнес в этих регионах. Оптимальная поддержка такого сотрудничества должна состоять в заключении рамочных соглашений России (Таможенного союза) с ведущими региональными организациями и отдельными странами в рамках региональных структур межгосударственного диалога либо в формате двусторонних межгосударственных соглашений.

### Сотрудничество с ЕС

Европейский Союз — традиционно ведущий внешнеэкономический партнер России. В настоящее время на 27 государств-членов ЕС приходится почти половина внешнеторгового оборота России и свыше двух третей накопленных в России прямых иностранных инвестиций. Главные плюсы подобной географической концентрации: доступ к емкому рынку сбыта сырьевых товаров российского экспорта, осуществление европейскими компаниями-лидерами прямых иностранных инвестиций и связанный с этим трансферт технологий, а также косвенный эффект, связанный со стимулированием конкуренции в российской деловой среде и совершенствованием экономических институтов по образцу ЕС.



Вместе с тем развитие экономического партнерства с ЕС наталкивается на ряд ограничений и проблем. Во-первых, ЕС — один из наименее динамично развивающихся регионов мира, как в настоящее время, так и, по-видимому, в ближайшей перспективе. Европейский рынок не сможет динамично расширять спрос на товары российского экспорта (а по энергетическим товарам может даже снижать спрос в рамках стратегий энергосбережения, повышения энергоэффективности и диверсификации поставок энергоносителей). Кроме того, у России и ЕС сохраняются стратегические противоречия в подходе к целому ряду проблем (например, регулированию энергетических рынков), приостановилась или замедлилась конвергенция политических и правовых институтов. В результате разработка нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве фактически было приостановлена. Наконец, сложность и политизированность механизмов принятия решений в ЕС на фоне кризиса в зоне евро и долгосрочных проблем в создании условий для успешного развития южноевропейских членов ЕС еще больше отодвигает вопросы углубления интеграционного взаимодействия ЕС с Россией.

Тем не менее без активного развития данного направления международной интеграции России будет сложно реализовать свои конкурентные преимущества в сфере человеческого капитала и науки, сокращать технологическое и институциональное отставание от стран ОЭСР. Поэтому данное направление следует рассматривать как стратегическое и приоритетное и перейти здесь от деклараций к поиску компромиссов и практическим шагам. В условиях, когда возможности дальнейшего наращивания стоимостных объемов экспорта за счет торговли сырьевыми ресурсами будут ограничены, углубление экономической интеграции с ЕС становится практически безальтернативной стратегией.

#### 1. Институциональные форматы интеграционного взаимодействия.

В долгосрочной перспективе оптимальным форматом взаимодействия с ЕС являются (а) заключение полномасштабного Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС; (б) создание механизма интеграционного взаимодействия Таможенного союза с ЕС в форме «зона свободной торговли плюс», предполагающей снятие барьеров в торговле товарами и (отчасти) услугами, а также дополнительные гарантии свободного движения прямых иностран-

ных инвестиций и защиты прав собственности инвесторов; (в) адаптация используемых в ЕС технических стандартов в качестве базы формирования системы технических стандартов стран Таможенного союза.

Ожидаемый баланс издержек и выгод от формирования объединения в формате «зона свободной торговли плюс» позитивен, поскольку потенциальные потери компаний, конкурирующих с европейским импортом, будут перевешены выгодами экспортеров продукции обрабатывающего сектора, притоком прямых иностранных инвестиций, заимствованием технологий и компетенций.

Вместе с тем необходимо исходить из того, что при сохранении низкой конкурентоспособности готовой продукции стран Таможенного союза переговорный процесс с ЕС по созданию оптимального для России формата взаимодействия «зона свободной торговли плюс» потребует гибкости и длительного переходного периода, возможно, выходящего за временной горизонт 2020 г. Однако необходимо уже сейчас приступить к переговорам по выработке «дорожной карты» движения к этой цели.

2. **Технологическое сотрудничество.** Европейские компании до 2020 г. будут выступать в качестве ключевых поставщиков новых технологий в Россию, а также источников развития компетенций в сфере коммерциализации новых технологий. Проводниками этих процессов будут прямые инвестиции европейских компаний в Россию и российских компаний в ЕС, а также формирование корпоративных технологических альянсов. Основными направлениями поддержки технологического сотрудничества являются:

- оптимизация таможенного режима;
- сокращение законодательных (перечень отраслей с ограничениями для иностранных инвесторов) и административных барьеров на пути прямых иностранных инвестиций;
- активная дипломатическая, информационная и правовая поддержка российских компаний, встраивающихся в мировые производственные цепочки путем приобретения высокотехнологичных активов за рубежом;
- налоговые стимулы к созданию совместных предприятий между компаниями России и ЕС, ориентированных на совместную разработку и вывод на рынок конкурентоспособной высокотехнологичной продукции.



3. Сохранение преимущественно сырьевого характера экспорта России в ЕС в ближайшее десятилетие неизбежно, однако следует ставить задачу сокращения этой доли за счет динамичного роста несырьевого экспорта (на 13–15% в год). Однако на основе применения мер поддержки необходимо добиться значительного (не менее чем в 1,5 раза) снижения доли сырья в российском экспорте. При этом, поскольку ЕС до 2020 г. останется основным рынком сбыта российских энергоносителей, приоритетной задачей является снятие чрезмерной политизации в сфере энергетического диалога, достижения взаимопонимания и компромиссов в вопросах регулирования энергетических рынков, а также стимулирование повышения уровня переработки поставляемых в ЕС энергоносителей, в том числе путем коррекции экспортной пошлины на нефтепродукты.
4. В сфере регулирования импорта товаров из ЕС целесообразно и далее усиливать акцент на упрощение импорта технологий и высокотехнологичного оборудования. В сфере импортозамещения основной акцент должен быть сделан на поддержку стратегических альянсов между российскими компаниями и производителями из стран ЕС, причем использование мер по стимулированию промышленной локализации не должно входить в противоречие с приоритетом членства России в ВТО.
5. Торговля услугами является одним из перспективных направлений повышения отдачи от российско-европейского сотрудничества. Речь должна идти как о стимулировании экспорта услуг (прежде всего в таких областях, как ИТ- и транспортные услуги), так и об «импорте компетенций» в современных отраслях услуг (в первую очередь, деловых и финансовых) за счет либерализации режима деятельности иностранных инвесторов. Для более полного раскрытия потенциала в сфере двустороннего туризма необходимо добиваться радикальной либерализации визового режима с ЕС (автоматическое предоставление визы на срок до 5 лет всем гражданам России, ранее посещавшим страны ЕС как минимум 2 раза, и гражданам ЕС — при соблюдении аналогичного условия относительно въезда в Россию); возможна тестовая реализация на 1–2 года односторонних инициатив по упрощению визового режима. В перспективе необходима полная отмена визового режима между Россией и ЕС.

Любые важные шаги по достижению названных ориентиров требуют кардинального улучшения в России таможенного администрирования и инвестиционного климата, в частности, мер по сокращению административных барьеров и по борьбе с коррупцией. В частности, России следует широко использовать имеющиеся в настоящее время возможности по получению помощи от европейских государств (равно как и США), а также от международных организаций в деле выявления случаев коррупции российских чиновников (в т. ч. вскрывающихся в ходе судебного преследования в ЕС и США сотрудников европейских транснациональных корпораций).

#### **Азиатско-тихоокеанский регион (АТР)**

Развитие сотрудничества с АТР на перспективу до 2020 г. является ключевым направлением диверсификации географических связей российской экономики. Это определяется:

- географическим положением России и структурными характеристиками экономического развития страны: по численности населения, размеру территории, ресурсной базе, уровню развития транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры экономика России к западу и к востоку от Урала имеет глубокие качественные отличия;
- структурой транспортных издержек: регионы России к востоку от Урала объективно тяготеют к сотрудничеству с близлежащими территориями АТР, в условиях глобализации попытки «опереться на собственные силы» и искусственно стимулировать товарные поставки из европейской части России потерпят крах;
- сопоставимостью масштабов рынков ЕС и АТР как двух крупнейших в мире интегрирующихся пространств — потенциальных рынков российской продукции (в т. ч. сырьевой).

К сдерживающим моментам для российского экспорта в АТР относятся развернутость экспортной инфраструктуры топливно-энергетического комплекса России в западном направлении, а также усиливающаяся конкуренция с азиатскими странами в базовых отраслях обрабатывающей промышленности. Почти незадействованными оказываются возможности для уча-

ствия российских компаний в цепочках добавленной стоимости (на этапах разработки и инжиниринга, для сложной немассовой продукции — включая размещение производств), которые могут внести существенный вклад в ослабление сырьевой специализации России.

Стратегия ускорения модернизации России не реализуема без использования финансовой, инновационной, инвестиционной мощи АТР как ресурса развития экономики страны. Приоритетным партнером России в АТР является Китай. Стремительные изменения в экономике Китая (качественные сдвиги в структуре внутреннего спроса и инвестиционные возможности) открывают стратегические перспективы для модернизации России.

1. **Взаимодействие с региональными интеграционными инициативами.** Неучастие России в интеграционных процессах на пространстве АТР обуславливает значительные масштабы упущенной выгоды. Для решения этой проблемы усилия должны быть сосредоточены на двух направлениях: сотрудничество в рамках форума АТЭС и сотрудничество с АСЕАН.
  - Участие в АТЭС сможет дать России реальные экономические результаты при условии (1) активизации участия в нем с лидерством в обсуждении вопросов по отдельным направлениям и (2) достижения уровня интеграционной активности, характерной для основных участников. Это станет возможным только после присоединения к ВТО и заключения ряда двусторонних соглашений о создании зон свободной торговли, что создаст условия для участия России в одном из векторов движения к зоне свободной торговли АТЭС, которая, однако, к 2020 г. еще не будет создана. Вместо этого могут быть созданы зоны свободной торговли в форматах «АСЕАН + 3» (Китай, Япония, Южная Корея), «АСЕАН + Япония и АСЕАН + Южная Корея» (ЗСТ «АСЕАН + Китай» действует с 2010 г.), СВА-3 (Китай, Япония, Южная Корея). Последний формат является экономически наиболее мощным, а как партнер России — наиболее перспективным, однако вероятность его формирования невелика.
  - Развитие сотрудничества со странами АСЕАН сдерживается из-за географических факторов (отдаленность от России), масштабов экономик стран АСЕАН (существенно меньше стран СВА-3), сильных экономических и финансовых позиций

СВА-3 в АСЕАН, а также стремления ведущих стран АСЕАН использовать взаимодействие с Россией в основном как стратегический инструмент для выстраивания отношений с Китаем. Перспективы и последствия формирования зоны свободной торговли Россия — АСЕАН неопределенны по следующим причинам:

- кардинальные различия по уровню экономического развития стран АСЕАН и, соответственно, в их экономических приоритетах,
  - традиционная практика затягивания переговоров по сложным темам, в т. ч. по формированию ЗСТ (с учетом использования странами АСЕАН принципа консенсуса при принятии решений завершить переговоры о ЗСТ к 2020 г. будет нереально);
  - необязательность выполнения принимаемых решений странами АСЕАН (как показал опыт ЗСТ Китай — АСЕАН). С теми же ограничениями сталкиваются Япония и Южная Корея, продолжающие переговоры по ЗСТ с АСЕАН (даже несмотря на то, что эти страны имеют гораздо больший, чем РФ, масштаб экономического присутствия в АСЕАН). В случае России эти препятствия будут еще более мощными. Наиболее перспективным является развитие двусторонних отношений России с такими членами АСЕАН, как Вьетнам и Индонезия (интенсификация торгово-инвестиционного сотрудничества), а также Малайзия и Сингапур (с акцентом на инвестиционно-технологическое сотрудничество). В перспективе до 2020 г. возможно и целесообразно (после присоединения к ВТО) создание ЗСТ на двусторонней основе с Вьетнамом, Сингапуром, Брунеем.
2. **Технологическое сотрудничество** может развиваться через привлечение прямых иностранных инвестиций из Японии и Южной Кореи, формирование технологических альянсов и подписание межправительственных соглашений о технологическом сотрудничестве с Сингапуром и Малайзией, а также рост сбыта высокотехнологичной продукции оборонного назначения в страны АСЕАН. Перспективы технологического сотрудничества с Китаем негативны из-за низкой защиты прав интеллектуальной собственности и целенаправленной политики «интеллектуального пиратства» со стороны китайских компаний.

3. Энергетический экспорт является главной составляющей стратегии «вхождения» России в АТР. России выгодно создание рынка углеводородов в Восточной Азии при решающей роли российских ресурсов. При этом строительство транспортной инфраструктуры (как трубопроводной, так и СПГ) должно обеспечивать легкость «переключения» экспортных поставок между Японией, Китаем и Южной Кореей, что позволит избежать формирования «рынка одного покупателя» и ценового давления на российских экспортеров.
4. В сфере стимулирования территориального развития необходимо определение формата открытия регионов Дальнего Востока для иностранных инвестиций и размещения производств, в первую очередь, из развитых стран: Сингапур, Южная Корея, Япония. Данный шаг также поможет реализовать стратегию «перетягивания» на территорию России части китайских инвестиций в развитие производственной и социальной инфраструктуры развивающихся стран. Эти инвестиции, в контексте реализуемой Китаем экономической экспансии, призваны создавать общую благоприятную атмосферу для деятельности китайского бизнеса в соответствующих странах. Россия может развернуть такую политику Китая (особенно в контексте развития инфраструктуры ресурсного экспорта) на решение задач масштабного развития инфраструктуры на российском Дальнем Востоке.

### Сотрудничество с США

Потенциал двусторонних торгово-экономических отношений России и США в настоящее время существенно уступает потенциалу развития отношений с ЕС и АТР, прежде всего ввиду отсутствия инфраструктурных возможностей для экспорта российских энергоносителей в США, а также значительного влияния политических факторов (в т. ч. сохранения поправки Джексона — Вэника) на двусторонние отношения. В 2010 г. на США приходилось менее 4% товарооборота России; для США значение торгово-экономических связей с Россией еще ниже (менее 1%). Двусторонние инвестиционные связи также пока не вышли на уровень динамичного развития: доля США в накопленных прямых инвестициях в РФ по состоянию на 1 января 2011 г. составляла лишь 1,1%. Наибольший потенциал сотрудничества со-

средоточен в высокотехнологическом секторе, но реализован он может быть только в случае достижения значительных позитивных результатов политической «перезагрузки».

1. **Технологическое сотрудничество.** Заимствование передовых американских технологий может создать новые возможности для модернизации отраслей реального сектора российской экономики (ИКТ, медицина и фармацевтика, производство авиадвигателей, применение новых технологий в нефтегазовом комплексе и металлургии).
  - Основным механизмом содействия трансферу американских технологий является привлечение прямых иностранных инвестиций ведущих американских компаний. В настоящее время приоритетными сферами вложений для американских инвесторов являются ТЭК, авиационная и пищевая промышленность, в меньшей степени — автомобилестроение, телекоммуникации, производство медицинской техники и медикаментов. Целесообразно активнее развивать сотрудничество с компаниями США в таких сферах, как производство вычислительной техники, информационные технологии, создание альтернативных видов авиационного топлива, использование попутного газа, учитывая потенциальную возможность выхода с этой продукцией на рынки третьих стран.
  - Перспективное значение имеет сотрудничество в создании исследовательских сетей с участием вузов, научно-исследовательских центров и бизнеса, обмена «лучшими практиками» в области развития инновационных кластеров в научно-технической сфере, управления образованием, современных учебных методик и информационного обеспечения образовательных обменов. Необходима активная реализация соответствующих планов не только в рамках проекта Сколково, но и с участием широкого круга российских научных центров в тесном сотрудничестве с ведущими российскими компаниями.
  - Для реализации масштабных совместных проектов, в том числе в аэрокосмической и других высокотехнологичных отраслях, необходимо усиление механизмов «цивилизованного лоббирования» в пользу соответствующих проектов. Это требует укрепления взаимодействия с юридическими компаниями, специализирующихся на лоббировании коммерческих интересов в Вашингтоне.

2. Потенциал развития экспорта российской продукции в США тесно связан как с улучшением общего климата двусторонних торговых отношений, так и с использованием конкретных мер поддержки. Ключевое значение здесь имеют дипломатические усилия, направленные на отмену поправки Джексона — Вэника, а также активное использование широкого спектра мер стимулирования несырьевого экспорта.

Несмотря на значительный потенциал экономических связей, следует ожидать, что они будут оставаться заложником двусторонних политических отношений. Это существенно ограничивает потенциал американского направления внешнеэкономического развития России.

### **Латинская Америка, Африка и Ближний Восток**

Экономическое сотрудничество со странами Латинской Америки и Африки периодически и достаточно бессистемно переживает периоды оживления, успехи и результаты которых, однако, оказываются весьма скромны. В числе причин такого положения дел: географическая удаленность (особенно Латинской Америки); низкий уровень доходов в странах-партнерах (особенно в странах Африки), ограничивающий их спрос на российскую продукцию и услуги и концентрирующий его преимущественно в секторе государственных заказов; высокая (со стороны ЕС и США) и растущая (со стороны Китая) конкуренция на соответствующих рынках; значительный уровень политической и социальной нестабильности, часто создающий неприемлемо высокие риски для инвестиций. В этих условиях развитие сотрудничества должно опираться, с одной стороны, на прогресс в политическом диалоге с отдельными странами этих регионов, а с другой стороны — на поддержку инвестиционных стратегий российских компаний, ведущих бизнес в этих странах, в том числе с использованием зарегистрированных в США и ЕС филиалов и подразделений для проникновения в регион. Наиболее перспективные сферы такого сотрудничества могут быть охарактеризованы следующим образом:

1. **Взаимодействие с региональными интеграционными структурами.** Главным региональным партнером России в Латинской Америке является МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай

и Венесуэла, ассоциированные члены — Чили, Боливия, Эквадор и Перу). В настоящее время отсутствуют предпосылки для развития полномасштабного интеграционного сотрудничества с МЕРКОСУР в формате зоны свободной торговли; вместо этого целесообразно инициировать заключение между Таможенным союзом и МЕРКОСУР рамочного соглашения о либерализации внешней торговли и инвестиций. Кроме того, необходимо использовать механизмы форума АТЭС для реализации инициатив, направленных на активизацию сотрудничества с «тихоокеанскими» странами Латинской Америки. Главным партнером здесь может выступить Чили — страна, которая имеет максимально либеральный торгово-инвестиционный режим и в силу этого традиционно служит для «захода» зарубежных экспортеров и компаний-инвесторов (в т. ч. представляющих азиатские страны) на рынки стран Латинской Америки. Потенциал взаимодействия с интеграционными объединениями стран Африки минимален ввиду их институциональной слабости и узости представляемых ими рынков.

2. **Сотрудничество в технологической сфере.** На сегодняшний день большинство стран Латинской Америки и Африки не обладает технологическим потенциалом, который мог бы составить базу для взаимовыгодного сотрудничества с Россией в технологической области. Значительным потенциалом на сегодняшний день обладают лишь Мексика и Бразилия. При этом Мексика практически полностью ориентирована в направлении США и не оставляет заметных возможностей для реализации интересов российских компаний. В сфере взаимодействия с Бразилией значительный интерес представляет налаживание инновационно-технологического сотрудничества в авиастроении. С учетом стремления России выйти на рынок региональных авиалайнеров, где она будет конкурировать с Бразилией, возможности такого сотрудничества могут быть связаны главным образом с осуществлением совместных проектов исследований и разработок, результаты которых будут коммерциализоваться каждой стороной самостоятельно. Более широкими являются возможности сотрудничества в сфере освоения космического пространства (в т. ч. в рамках проекта Международной космической станции), альтернативной энергетики и биотехнологий.



3. **Добыча и импорт сырья.** Страны Латинской Америки и Африки обладают значительными запасами природных ресурсов, критически важных для развития мировой экономики. При этом если ресурсы Латинской Америки уже в значительной степени поделены между ведущими региональными и глобальными игроками, то борьба за ресурсы Африки (нефть, газ, бокситы, руды марганца, хрома, молибдена, вольфрама) в последние годы резко обострилась. Расширение доступа к природным ресурсам континента сопряжено с серьезными трудностями, обусловленными высокими политическими рисками и активными стратегиями конкурентов (прежде всего Китая).

В этих условиях можно выделить следующие направления стимулирования инвестиционной экспансии российского бизнеса в сырьевые отрасли африканских стран:

- политико-дипломатическая поддержка инвестиционных проектов;
  - заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения (с теми странами, с которыми такие соглашения отсутствуют) с учетом конкретных потребностей инвестиционных проектов, инициируемых российскими компаниями в этих странах;
  - увязка вопросов межгосударственного сотрудничества (в т. ч. в сфере предоставления официальной помощи развитию) с либерализацией доступа российских компаний на рынки соответствующих стран;
  - использование современных форм частной помощи развитию как механизмов проникновения на перспективные рынки, включая реализацию компаниями-инвесторами (с необходимой государственной поддержкой) проектов развития локальной инфраструктуры в качестве частичной оплаты «входного билета» на рынок (данную практику сейчас, в частности, активно используют китайские компании).
4. **Экспорт товаров и услуг.** С учетом низкого уровня платежеспособного спроса во многих странах Латинской Америки и в большинстве стран Африки соответствующие рынки остаются привлекательными с точки зрения поставок продукции более низкого технологического уровня по сравнению с той, которая востребована на рынках развитых и ведущих развивающихся стран. Из-за жесткой конкуренции со стороны Ки-

тая использование данной стратегии наиболее перспективно в следующих форматах:

- заключение контрактов на поставку военной техники и технологического оборудования в страны, с которыми установлены «особые отношения» в политической сфере;
- активизация деятельности торговых представительств в сфере информационно-правового обеспечения российских компаний, имеющих потенциал освоения соответствующих рынков сбыта;
- использование потенциала современных форм частной помощи развитию, применяемых российскими инвесторами, для экспорта российской продукции (в частности, труб, кабелей, электротехнического оборудования при реализации инфраструктурных проектов) и услуг российских специалистов (инженеров, бизнес-консультантов, врачей) в соответствующие страны.

При этом позиция России относительно перспектив сотрудничества с конкретными странами Латинской Америки, и особенно Африки и Ближнего Востока, должна учитывать не только коммерческие, но и более широкие политические соображения, связанные, в частности, с приоритетами обеспечения национальной безопасности и высоким риском сотрудничества с режимами, допускающими систематические нарушения прав человека и иных принципов международного права.

#### **4. СЦЕНАРИИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

В настоящее время наметились контуры трех базовых сценариев внешнеэкономической политики России, основные черты которых могут быть суммированы следующим образом:

1. **Инерционный сценарий** предполагает сохранение сложившихся приоритетов и принципов принятия решений по вопросам внешнеэкономической политики. Для него характерны:
  - преимущественно реактивный характер политики («решение проблем по мере их обострения»);



- акцент на использовании таможенно-тарифных мер защиты внутреннего рынка, определение перечня приоритетных отраслей по итогам лоббирования соответствующих интересов;
- расширение интеграции преимущественно на пространстве СНГ, ее формальное углубление с заключением соглашений без реальных экономических инструментов и последствий;
- сохранение роли ЕС как ведущего внешнеэкономического партнера, недооценка значения проектов, ставящих целью обеспечить географическую и продуктовую диверсификацию российского экспорта.

Реализация данного сценария сопровождается продолжением переговоров по присоединению к ВТО, при успешном завершении которых политика корректируется с учетом обязательств российской стороны.

2. **Сбалансированный сценарий** ориентирован на использование сравнительных преимуществ России во внешней торговле для постепенной диверсификации и модернизации национальной экономики, с упреждающими действиями по смягчению неблагоприятных внешних шоков. Основные элементы этого сценария:

- системные усилия по улучшению международных позиций России в мировой экономике за счет создания целевых стимулов для повышения конкурентоспособности несырьевых отраслей, экспортирующих продукцию или потенциально способных выйти на внешние рынки;
- повышение открытости экономики России для прямых иностранных инвестиций в приоритетные отрасли для реализации конкурентных преимуществ экономики;
- гармонизация форматов интеграции со странами СНГ и ЕС (с выходом на формирование ЗСТ+ между Таможенным союзом и ЕС к 2020 г.), заключение соглашений о создании зон свободной торговли с отдельными странами АТР.

Реализация данного сценария предусматривает скорейшее присоединение России к ВТО.

3. **Радикальный сценарий** отличается от первых решительными шагами по повышению открытости, интеграции российской экономики в механизмы функционирования глобальных рынков товаров, услуг и факторов производства. Данный сценарий предполагает ускоренный структурный разворот экономики в пользу отраслей, имеющих значительный по-

тенциал роста конкурентоспособности на мировых рынках. Основные характеристики сценария:

- радикальная либерализация внешнеэкономических связей (в т. ч. установление импортных пошлин на уровне или ниже уровня связывания после присоединения к ВТО; радикальное сокращение перечня отраслей, где ограничивается деятельность иностранных инвесторов; заключение инвестиционных соглашений с пониженной налоговой нагрузкой; допуск инвесторов из стран АТР к инвестированию и использованию ресурсов Дальнего Востока);
- отказ от реализации отраслевых приоритетов поддержки в пользу системных усилий по совершенствованию общего инвестиционного климата в стране;
- либерализация миграционного и визового режима (в том числе с пробными инициативами по односторонней отмене визового режима на определенный срок) с развитыми странами (ОЭСР);
- гармонизация форматов интеграции со странами СНГ и ЕС (с выходом на формирование ЗСТ+ между Таможенным союзом и ЕС к 2015 г.), в СНГ и АТР (заключение соглашений о зоне свободной торговли с 5–7 странами АТР, присоединение к многостороннему соглашению о свободной торговле в АТР к 2020 г.).

Детальные характеристики рассмотренных сценариев представлены в таблице 1. Экономический потенциал соответствующих сценариев в период до 2020 г. оценивается следующим образом:

1. **Инерционный сценарий** не обеспечивает дополнительных возможностей развития экономики России, предполагает сохранение сырьевой структуры экономики и экспорта, высокий уровень импорта и ухудшение показателей внешнеторгового баланса.
2. **Сбалансированный сценарий** отвечает задаче модернизации российской экономики, создания конкурентоспособных несырьевых производств и расширения производительной занятости, однако несет риски некорректной идентификации приоритетных отраслей для поддержки, повышения цен из-за чрезмерного применения мер защиты внутреннего рынка (в частности, автомобильного и сельскохозяйственного),

а также недоиспользования потенциала интеграционного взаимодействия с ЕС и странами АТР.

3. **Радикальный сценарий** обеспечивает благоприятные возможности развития (потенциально) конкурентоспособных отраслей российской экономики на основе преимущественной ориентации на внешние рынки и массивного притока прямых иностранных инвестиций. Обратной стороной такого сценария являются высокие издержки структурной перестройки (в частности, падение занятости в неконкурентоспособных отраслях экономики).

Оптимальной с точки зрения дальнейшего развития российской экономики и ее внешнеэкономического сектора представляется комбинация ключевых элементов сбалансированного и радикального сценария, предполагающая сочетание мер по совершенствованию инвестиционного климата, либерализации торговли и инвестиций с активными (во всяком случае, в период ближайших 7–10 лет) мерами целевой поддержки развития высокотехнологичных производств и несырьевого экспорта, постепенное усиление открытости и реальной интеграции с ЕС и странами АТР.

Таблица 1

Характеристики инерционного, сбалансированного и радикального сценариев

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
1.	Таможенно-тарифная политика	Сохранение импортных барьеров «на грани» присоединения к ВТО Сохранение экспортных пошлин, их использование в качестве основных стимулов к интеграции в СНГ Сохранение жестких фискальных приоритетов в таможенном администрировании	Присоединение к ВТО, постепенное снижение тарифа до связывающих значений Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги Точечные меры по улучшению таможенного администрирования и экспортного контроля (сокращение числа документов, специальные	Присоединение к ВТО, общее снижение тарифа до уровня или ниже связывающих значений, по отдельным позициям – реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин Отмена экспортных пошлин, повышение внутренних налогов, введение налога на дополнительный доход Либерализация таможенного администрирования

№	Направления	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
			инспекции для высокотехнологичного экспорта)	при экспорте (особенно высокотехнологичной продукции), импорте из стран ОЭСР, транзите (принудительно низкая доля до-сматриваемых грузов: проверка только при соответствии профилю повышенного риска, целевые показатели для времени прохождения пунктов пропуска, таможенного оформления (до 1–3 часов), отмена целевых значений по доходам)
2.	Конкуренция за привлечение инвестиций	Стимулирование локализации производства посредством протекционистских мер	Введение целевых инвестиционных стимулов для иностранных, прежде всего высокотехнологических, компаний (налоговые льготы, инвестиционные соглашения), увеличение количества особых экономических зон	Либерализация режима инвестирования на Дальнем Востоке, создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом Увеличение объемов поддержки субъектов Российской Федерации, стабильно нарастающих привлекаемые иностранные инвестиции Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с глобальными лидерами
3.	Географические приоритеты			
3.1.	Таможенный союз, Единое экономическое пространство, СНГ	Формирование Таможенного союза и заключение запланированных соглашений в рамках Единого экономического пространства	Расширение Таможенного союза и Единого экономического пространства за счет новых стран-членов (по крайней мере, по части соглашений)	Формирование единого экономического пространства СНГ, интеграция с ЕС и странами АТР

№	Направление	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
3.2.	Европейский союз	Использование потенциала европейских компаний для модернизации российских производств (импорт оборудования)	Развитие договорных отношений в экономической сфере, выполнение целей Партнерства для модернизации, выход к 2020 г. на создание «зоны свободной торговли плюс»	Заключение соглашения в формате «зона свободной торговли плюс», безвизовый режим, либерализация инвестиций, одностороннее применение европейских технических стандартов и других норм ЕС, либерализация торговли услугами
3.3.	Азиатско-Тихоокеанский регион	Реализация отдельных проектов по увеличению поставок продовольствия и энергоресурсов в страны АТР	Проекты технологического сотрудничества и создание совместных высокотехнологичных производств в России с участием компаний стран АТР	Заключение соглашений о свободной торговле с рядом стран АТР, присоединение к многосторонним интеграционным инициативам
3.4.	США	Политические инициативы по обновлению форматов и расширению сотрудничества	Снятие препятствий для развития торгово-экономических отношений (отмена поправки Джексона – Вэника, корректировка «зеленых» ограничений и др.). Развитие сотрудничества в научно-технологической и инновационной сфере	Снятие препятствий для развития торгово-экономических отношений и обновление договорной базы торгово-экономического сотрудничества. Формирование стратегических альянсов российских компаний с американскими компаниями-лидерами
3.5.	Страны Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока	Политические инициативы по обновлению форматов и расширению сотрудничества	Отдельные проекты по продвижению российского экспорта с формированием инфраструктуры его поддержки и обслуживания	Системная экспансия российских компаний в соответствующие страны, в т. ч. через филиалы и подразделения в США и ЕС
4.	Участие в глобальных механизмах	Пассивная роль в G8 и G20, затягивание присоединения к ВТО и ОЭСР	Инициативное продвижение приоритетных вопросов (энергетика, продовольствие) в G8 и G20. Присоединение к ОЭСР. Доминирование финансовых мотивов при участии	Активная роль в G8 и G20, присоединение к ОЭСР, инициатива в обсуждении вопросов энергетической безопасности, продовольственной безопасности, безопасности личности, ре-

№	Направление	Инерционный сценарий	Сбалансированный сценарий	Радикальный сценарий
		лирования	в международных институтах развития	агирования на стихийные бедствия Активизация участия в международных институтах развития (вход в АЗБР и т. п.), продвижение российских экономических интересов через механизмы международной помощи
5.	Поддержка интересов российских компаний и российского экспорта	Точечные меры по поддержке экспорта (страхование, гарантирование, организационная поддержка, субсидирование процентной ставки), доступные ограниченному перечню компаний	Расширение набора инструментов поддержки, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения. Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом, реструктуризация торговых представительств исходя из структуры торговли и географических приоритетов. Упорядочение полномочий ведомств в сфере внешнеэкономической деятельности	Значительное увеличение расходов на поддержку экспорта и расширение круга поддерживаемых компаний, активное применение кредитных инструментов и механизмов содействия международному развитию для поддержки экспорта. Продвижение продукции российских компаний при политико-дипломатических контактах. Консолидация полномочий по внешнеэкономической деятельности и торговой политике

### Перечень мер государственной политики, необходимых для реализации предложений «Группы 20» «Международная позиция России: экономические ориентиры»

- Таможенно-тарифная политика.
  - Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги.
  - Разработка и реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин до уровня или ниже связывающих значений (в контексте подготовки присоединения к ОЭСР и стимулирования импорта высокотехнологичной продукции инвестиционного назначения).

- Освобождение от уплаты пошлин и упрощение порядка осуществления операций, связанных с перемещением через границу объектов (опытных образцов, образцов для клинических испытаний, образцов биологического материала) в рамках международных проектов технологического сотрудничества.
  - Либерализация таможенного администрирования при экспорте (особенно высокотехнологичной продукции), а также импорте из стран ОЭСР и транзите; в первоочередном порядке — установление принудительно низкой доли досматриваемых грузов (проверка только при соответствии профилю повышенного риска) и целевых показателей для времени прохождения пунктов пропуска и таможенного оформления (до 1–3 часов).
  - Отмена целевых значений по фискальным доходам, собираемым таможенными органами.
2. Поддержка экспорта.
- Расширение набора инструментов поддержки экспорта, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения.
  - Упорядочение полномочий министерств и ведомств в сфере поддержки экспортных операций и унификация критериев поддержки.
  - Определение единого органа, ответственного за выдачу разрешений на экспорт технологий и товаров двойного назначения.
  - Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом, реорганизация торговых представительств исходя из структуры торговли и географических приоритетов.
  - Активизация использования дипломатических инструментов поддержки экспорта (в первую очередь высокотехнологичной продукции и продукции военного назначения).
3. Стимулирование прямых инвестиций.
- Сокращение перечня отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов.
  - Увеличение количества особых экономических зон.
  - Создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом (в первую очередь — на Дальнем Востоке).
  - Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с зарубежными компаниями — глобальными лидерами (в т. ч. через софинансирование расходов на подготовку промышленных площадок для совместных предприятий).
- Поддержка создания совместных НИОКР-центров и центров развития компетенций (в первую очередь — компетенций в сфере коммерциализации технологий и управления продвижением на рынок новых продуктов) через освобождение расходов на создание соответствующих центров от налогообложения.
  - Дипломатическая поддержка российских компаний, осуществивших меры по развитию регионального сотрудничества.
  - Заключение соглашения о безусловных гарантиях взаимных инвестиций и создание механизма защиты инвестиций (Арбитраж по инвестиционным вопросам) на пространстве СНГ.
  - Формирование интегрированной системы платежно-расчетных операций на пространстве СНГ с использованием российского рубля как основного расчетного средства торгово-инвестиционных отношений.
  - Подготовка российских предложений по проекту соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕС и начало переговоров по соответствующему вопросу.
  - Подготовка российских предложений по проекту соглашения о свободной торговле с отдельными странами АТР и начало переговоров по соответствующим вопросам.
  - Заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения со странами Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока (с которыми такие соглашения отсутствуют) с учетом потребностей конкретных инвестиционных проектов, инициируемых российскими компаниями в этих странах.
  - Использование современных форм помощи развитию для поддержки проникновения российских компаний на рынки развивающихся стран (в т. ч. через связанное выделение средств на реализацию инфраструктурных проектов).
4. Участие в глобальных механизмах экономического регулирования.
- Присоединение к ВТО.
  - Присоединение к ОЭСР.
  - Формулировка инициатив по обеспечению глобальной энергетической безопасности, продовольственной безопасности и либерализации инвестиций в рамках российского председательства в «Группе 20» в 2013 г.
  - Активизация участия в международных институтах развития (в т. ч. полноправное членство в Азиатском банке развития).

## Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Важнейшая задача сегодня – переход интеграционного процесса на пространстве СНГ от стадии политических решений к стадии решений экономических и организационно-правовых.
- Для эффективного управления процессом интеграции в рамках «тройки» Россия – Казахстан – Беларусь необходимо завершить его институционализацию, что предполагает кодификацию законодательства ТС-ЕЭП и создание Евразийского экономического союза, опирающегося на полномасштабную и эффективную систему интеграционных институтов и наднационального регулирования.
- Необходимо обеспечить гармонизацию процессов разноуровневой и разноскоростной интеграции на пространстве СНГ, не допуская чрезмерно большого разрыва в уровнях интеграции в рамках «тройки» и СНГ в целом и обеспечивая перенос элементов нормативной правовой базы ЕЭП на все пространство СНГ.
- Целевой ориентир развития интеграции в рамках «тройки» (возможно, в более широком составе) – Экономический и Валютный союз, в рамках СНГ – общее экономическое пространство, функционирующее на принципах свободной торговли и совместимости систем регулирования (с акцентом на сотрудничество

в финансовой, транспортной, инновационной, гуманитарной и миграционной сферах).

- В предстоящий период необходимо модифицировать формулу «цены интеграции» для России, снизив роль прямых затрат на интеграцию – энергетических субсидий и финансового донорства – и увеличив финансирование проектов развития, в том числе по линии региональных финансовых институтов, а также взаимные дивиденды от реализации совместных программ и проектов.
- Необходимо позиционировать интеграцию на пространстве СНГ как открытую модель, нацеленную на создание совместно с ЕС, ЕАСТ, АСЕАН и другими заинтересованными странами и организациями общего евразийского экономического пространства от Атлантики до Тихого океана; ядром этой конструкции должна стать зона свободной торговли (при благоприятных условиях – «зона свободной торговли плюс») ТС-ЕС.
- Радикальный сценарий развития интеграционных процессов отличается от базисного по трем основным моментам: выход и закрепление интеграции на стадии Экономического и Валютного союза до 2020 г., присоединение Украины к ТС-ЕЭП (Евразийскому экономическому союзу), реализация формата «ЗСТ+» в отношениях ТС-ЕС. Радикальный сценарий несет большие риски для интеграции и более затратен, но позволяет значительно повысить потенциал развития интеграционного объединения, улучшить его позиционирование в глобальной экономике и мировой торговой политике.

### **1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОГРАНИЧЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И РИСКИ В СФЕРЕ ИНТЕГРАЦИИ**

Консолидация экономического пространства СНГ является ключевой для обеспечения устойчивого и сбалансированного экономического развития России в долгосрочной перспективе. Успешный интеграционный проект в рамках СНГ создаст условия для региональной экспансии российского бизнеса и основу для эф-



фективного с экономической точки зрения использования евразийского статуса нашей страны (использование геоэкономического и транзитного потенциала, формирование в России регионального и международного финансового центра и др.); обеспечит стабильность ресурсной базы и снизит ограничения (инфраструктурные, спросовые, демографические и др.) для дальнейшего развития; даст возможность координировать деятельность на ключевых товарных рынках, где государства Содружества являются важными игроками и могут оказывать влияние на конъюнктуру и цены.

При всей политической и экономической многовекторности современного развития стран СНГ сегодня, особенно с учетом последствий кризиса, для большинства из них интеграционная перспектива также становится востребованной и привлекательной.

Со второй половины 2000-х гг. на практике реализуется идея разноуровневой и разноскоростной интеграции стран СНГ в связи с большими различиями между ними по уровню социально-экономического развития и по характеру их внешнеполитических и внешнеэкономических отношений с нерегиональными игроками. Одновременное использование нескольких интеграционных форматов позволяет сочетать опережающее развитие интеграции в группе ведущих стран с постепенным распространением экономического взаимодействия на более широкий круг государств Содружества.

События последних лет де-факто изменили ход регионализации на пространстве СНГ, где выделилась тройка стран-лидеров. В рамках СНГ как организации осуществляются шаги по формированию многосторонней зоны свободной торговли, реализуются многосторонние соглашения, программы и проекты в сферах, представляющих взаимный интерес. Выделилась тройка стран-лидеров (Россия, Белоруссия, Казахстан), стремящихся двигаться в направлении углубления взаимной интеграции. В то же время формат ЕврАзЭС может выполнять функцию своеобразного промежуточного этапа для кандидатов на вступление в ТС-ЕЭП, возможно, с распространением на них части соглашений ТС-ЕЭП. Одновременно страны ТС через Евразийский банк развития (ЕАБР), Антикризисный фонд ЕврАзЭС и другие механизмы оказывают поддержку экономическому развитию Киргизии и Таджикистана — наиболее бедных стран ЕврАзЭС и СНГ с целью подтягивания их социально-экономических параметров

к уровню стран ТС. Это важно с точки зрения как повышения емкости регионального рынка, так и балансирования интересов стран при движении к более продвинутым формам сотрудничества. Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ) остается еще одним форматом взаимодействия. Хотя его торгово-экономическая составляющая практически полностью переходит в ведение наднациональных органов ТС-ЕЭП, СГРБ продолжает играть важную роль в отработке некоторых интеграционных механизмов, в частности, в социальной, научно-технической, оборонной и других сферах. Представляется целесообразным его сохранение СГРБ в этом качестве в среднесрочной перспективе.

В целом можно сказать, что конструкция из четырех самостоятельных интеграционных объединений (СГРБ — ТС-ЕЭП — ЕврАзЭС — СНГ) в ближайшее десятилетие будет постепенно трансформироваться в двухуровневую (ТС-ЕЭП/ЕврАзЭС — СНГ), с сохранением определенных функций в интеграционном процессе за СГРБ. Важным аспектом меняющейся интеграционной конструкции становится обеспечение совместности формируемой нормативно-правовой базы интеграции в формате СНГ с уже созданной и развивающейся нормативной правовой базой ЕЭП.

Отмечая очевидные интеграционные успехи последних лет в формате ТС-ЕЭП, нельзя забывать, во-первых, что они были достигнуты благодаря сложившейся комбинации объективных (кризис) и особенно субъективных факторов, многие из которых носят преходящий характер, и во-вторых, что главная — рутинная, кропотливая и небесконфликтная работа по отлаживанию интеграционных механизмов, приданию интеграции характера повседневной хозяйственной практики — еще впереди. Страны-участницы добились хороших результатов в авральном режиме, теперь же предстоит дорабатывать и совершенствовать интеграционное законодательство, приводить национальное законодательство в соответствие с заключенными соглашениями, решать широкий комплекс организационно-управленческих задач, в том числе достраивать интеграционные институты, способные управлять интеграционными процессами, эффективно реализовывать свои расширяющиеся полномочия и контролировать исполнение принимаемых решений. По сути, речь идет о задаче перевода интеграционного процесса из преимущественно политического в преимущественно экономический, организаци-

онно-правовой, превращении его в понятный и привлекательный для бизнеса и населения стран-участниц, устойчивый и необратимый межгосударственный проект.

Главное объективное ограничение в сфере интеграции – состояние экономики России и уровень ее глобальной конкурентоспособности, определяющие принципиальную возможность или невозможность двигаться по пути углубления экономической интеграции. В конечном итоге, прогресс интеграции в решающей мере зависит от характера развития России в ближайшие десять лет. При сохранении инерционного сценария вряд ли можно рассчитывать на устойчивый прогресс интеграции.

Следует учитывать, что развитие интеграционных процессов будет синхронизировано с углублением торгово-экономического сотрудничества его участников с внешними игроками, прежде всего — Китаем и странами Северо-восточной Азии. Это, как было сказано выше, касается и России, чьи стратегические интересы экономического развития предполагают одновременное развитие интеграционных процессов по трем векторам. Такая много-векторность должна рассматриваться не как альтернатива интеграции в форматах ТС-ЕЭП-СНГ, но как ее дополнение, направленное к единой конечной цели — формированию связанного, а в перспективе — единого экономического пространства от Атлантики до Тихого океана. Такая конечная цель в наибольшей мере соответствует и стратегическим национальным интересам России.

**Основные проблемы** дальнейшего углубления интеграции в рамках ТС-ЕЭП заключаются в следующем:

- значительные различия настоящих и потенциальных стран-участниц с точки зрения масштабов и структуры национальных экономик, уровня развития, способов и механизмов экономического регулирования, и вытекающая из этого сложность достижения устойчивого баланса интересов сторон;
- низкий и на ряде направлений снижающийся уровень взаимного торгово-экономического сотрудничества стран-участниц, несбалансированный и слабо диверсифицированный характер взаимной торговли;
- усиление позиций на рынках настоящих и потенциальных стран-участниц крупных внешних игроков (прежде всего ЕС и Китая);

- незавершенный характер системы межгосударственных и наднациональных интеграционных органов, дефицит усилий и механизмов, направленных на стимулирование интеграции на уровне хозяйствующих субъектов.

**Основные риски** для устойчивого развития интеграции в рамках ТС-ЕЭП:

- сложившийся и увеличивающийся отрыв темпов развития нормативной правовой базы и институциональных основ интеграции от динамики материальных факторов интеграции, фактического экономического взаимодействия сторон;
- замедление темпов интеграционного процесса вследствие недостижения договоренностей сторонами относительно содержания нормативной правовой базы, структуры и функций наднациональных органов Евразийского экономического союза, сроков, порядка и иных условий передачи им полномочий, нератификации или задержки ратификации сторонами соглашений по формированию Единого экономического пространства и Евразийского экономического союза, и др.;
- недостаточно эффективное управление интеграционным процессом в связи с незавершенностью нормативной правовой базы и строительства интеграционных институтов, несбалансированным развитием наднациональной и национальных систем регулирования, нечетким разделением наднациональных и национальных полномочий, несовершенным механизмом подготовки, принятия и контроля за исполнением решений в сфере наднационального регулирования, и др.;
- риски, связанные с обесцениванием интеграционной идеи для России по причине слишком высокой стоимости интеграции;
- макроэкономические и политические риски, связанные с возможностью возникновения экономической нестабильности вследствие ухудшения мировой конъюнктуры и исходной неустойчивостью национальных экономических систем, уязвимых перед лицом внешних «шоков».

## 2. ЦЕЛИ И РАМОЧНЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИИ

Среднесрочные и долгосрочные цели:

- завершение формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (единого рынка) России, Белоруссии и Казахстана;
- учреждение Евразийского экономического союза (в составе «тройки» или в более широком составе) с полноценной системой интеграционных институтов, с выходом на практическое решение вопросов создания Экономического и Валютного союза;
- консолидация в формате общего рынка экономического пространства СНГ через реализацию в полном объеме договора о свободной торговле СНГ, распространение многосторонних форматов регулирования на другие области сотрудничества, осуществление совместных проектов в сферах общих интересов (по мере вызревания необходимых предпосылок на СНГ переносятся элементы нормативной правовой базы ЕЭП);
- формирование общего евразийского экономического пространства (на принципах свободной торговли и совместимости систем регулирования) от Атлантики до Тихого океана (с участием ТС-ЕЭП, других стран СНГ, ЕС, ЕАСТ, АСЕАН, других заинтересованных государств).

Допустимые характеристики развития в сфере интеграции:

- нерасширение состава участников ТС-ЕЭП;
  - недостижение до 2020 г. странами ТС-ЕЭП стадии Экономического и Валютного союза;
  - разноскоростная валютная интеграция в формате «тройки»;
  - неравнозначное участие стран СНГ в интеграционных процессах на постсоветском пространстве (и даже неучастие отдельных стран в ключевых соглашениях);
  - ограниченный состав участников и глубина взаимодействия в рамках общего евразийского экономического пространства.
- Недопустимые характеристики развития в сфере интеграции:
- сокращение числа участников ТС-ЕЭП;
  - нереализация в полном объеме задач и соглашений по ТС-ЕЭП;

- отсутствие реальной координации в сфере макроэкономической и валютной политики стран ТС-ЕЭП;
- неприсоединение стран ТС к ВТО;
- формирование альтернативного интеграционного объединения стран СНГ, не участвующих в ТС-ЕЭП;
- реализация «закрытой» модели интеграции, невыход на интеграционный формат взаимодействия с Евросоюзом.

## 3. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИИ

В современных условиях для России являются политически и экономически неприемлемыми варианты отказа от интеграции или стагнация интеграционного процесса («окапывания» на достигнутых рубежах) в рамках ТС-ЕЭП и СНГ в целом. По этой причине прорабатывается только один вариант: последовательное развитие интеграции с выходом в перспективе на создание общего евразийского экономического пространства от Атлантики до Тихого океана. Развилки и сценарии в рамках данного варианта касаются темпов и конкретных форматов интеграции, включая выстраивание отношений с Евросоюзом.

**Базисный сценарий** основывается на сохранении сложившейся в последние годы позитивной динамики интеграционных процессов (при возможном ее замедлении в отдельные периоды в силу объективных и субъективных факторов). Применительно к сфере интеграции базисный сценарий является скорее инновационным, а не инерционным сценарием, поскольку предполагает последовательные шаги по расширению и углублению интеграции с достижением уже в среднесрочной перспективе нового качества интеграционного взаимодействия. Ключевые параметры базисного сценария:

- последовательное углубление интеграции в рамках «тройки»: достраивание Таможенного союза и обретение им международной правосубъектности, формирование Единого экономического пространства (единого рынка), создание полноценного интеграционного объединения — Евразийского экономического союза, опирающегося на развитую систему наднациональных институтов и регулирования;

- запуск механизмов координации макроэкономической и валютной политики, развитие элементов интеграции в валютной сфере;
- расширение ТС-ЕЭП за счет других членов ЕврАзЭС;
- институциональное слияние ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС (формально Союзное государство не упраздняется), создание на базе их институтов Комиссии Евразийского экономического союза;
- заключение соглашений о свободной торговле от имени ТС, в том числе с Евросоюзом;
- создание полноценной зоны свободной торговли в СНГ, гармонизация систем регулирования (в том числе путем переноса элементов нормативной правовой базы ЕЭП на пространство СНГ) и на этой основе — формирование Общего экономического пространства ТС-ЕЭП — СНГ;
- модернизация и укрепление СНГ как межгосударственного регионального объединения, в рамках которого расширяется и углубляется взаимодействие в таких сферах, как гуманитарное сотрудничество, образование и культура, миграция, наука и инновации, валютно-финансовое сотрудничество, инфраструктура и транспорт;
- формирование общего евразийского экономического пространства с участием ТС-ЕЭП, других стран СНГ, ЕС, ЕАСТ, АСЕАН, других заинтересованных государств;
- снижение прямых расходов на интеграцию для России путем постепенного замещения энергетических субсидий и финансового донорства механизмами целевого финансирования проектов развития и технического содействия, грантами на выравнивание уровней развития, совместными взаимовыгодными интеграционными программами и проектами (в области импортозамещения, организованного привлечения рабочей силы и др.).

**Бюджетные последствия** реализации базисного сценария будут носить, скорее всего, нейтральный характер. Поскольку затраты на интеграционные мероприятия (институты), выпадающие бюджетные доходы в связи с компенсациями членам ВТО в случае присоединения к ТС-ЕЭП стран СНГ, уже вступивших в эту организацию (в практическом плане в данном варианте речь идет о Киргизии), а также в связи с подписанием соглашений о свободной торговле с третьими странами, будут компен-

сироваться расширением налогооблагаемой базы по мере повышения деловой активности отечественных компаний на едином экономическом пространстве и снижением прямых расходов России на интеграцию. Финансовое содействие странам СНГ будет осуществляться через апробированные в мировой практике механизмы целевого финансирования проектов развития и технического содействия, не предполагающие прямых последствий для бюджета (содействие может оказываться от лица российских институтов развития или через региональные финансовые институты). Основные объемы стабилизационного финансирования стран СНГ возьмет на себя Антикризисный фонд ЕвАзЭС.

Конкретные суммы бюджетных расходов (выпадающих доходов) по трем статьям — расходы на создание и обеспечение функционирования интеграционных институтов и реализацию интеграционных программ, компенсации в виде снижения ставок единого таможенного тарифа (ЕТТ) в случае присоединения к ТС-ЕЭП страны-члена ВТО, установление режима свободной (беспошлинной) торговли с третьими странами — могут быть определены только в процессе согласования конкретного формата соответствующих мероприятий.

**Радикальный сценарий** отличается от базисного сценария по трем основным пунктам:

- Евразийский экономический союз достигает стадии экономического и валютного союза с введением единой валюты до 2020 г.;
- Украина присоединяется к Евразийскому экономическому союзу, что качественно повысит потенциал интеграционного объединения и, возможно, потребует институциональных изменений;
- общее евразийское экономическое пространство формируется в продвинутом формате «зона свободной торговли плюс» («ЗСТ+») с ЕС, и к концу десятилетия выходит на интеграционный уровень взаимодействия со странами и экономическими объединениями АТР.

Радикальный сценарий несет большие риски для интеграции и более затратен, но позволяет значительно повысить потенциал развития интеграционного объединения, улучшить его позиционирование в глобальной экономике и мировой торговой



политике. Максимально повышает шансы на участие в этом процессе Украины.

Повышенные риски реализации радикального сценария обусловлены следующими факторами:

- на стадии валютного союза Россия как доминирующая экономика объединения должна будет выступать гарантом стабильности региональной валюты и валютной зоны в целом, что при неблагоприятном развитии ситуации, в том числе по причине внешних шоков, может потребовать от нее значительных объемов чрезвычайного финансирования для сохранения финансовой устойчивости партнеров;
- присоединение Украины к ТС-ЕЭП помимо очевидных положительных моментов, связанных с существенным увеличением и повышением качества общего рынка, усилением потенциала научно-технической и производственно-технологической кооперации, вкладом в развитие институциональной конкуренции, усилением переговорного ресурса в отношениях с третьими странами и др., несет дополнительные вызовы. Они обусловлены прежде всего труднопредсказуемой позицией и реакцией Украины в конкретных вопросах интеграции (что имеет объективные основания в примерно одинаковой поддержке населением евразийской и европейской интеграционной перспективы страны). При этом у России с Украиной нет той степени совпадения видения перспектив интеграции, как с Казахстаном, и нет той степени зависимости, которая определяет возможности влияния России на Белоруссию. Важный момент, связанный с присоединением Украины к ТС-ЕЭП, состоит в том, что в формате «четверки» возможен только «симметричный» валютный союз с введением новой единой валюты (в формате «тройки» возможен «асимметричный» валютный союз с российским рублем в качестве единой валюты). «Симметричный» валютный союз с новой региональной валютой будет трудноуправляем и уязвим;
- сравнительно быстрый выход на заключение соглашения ТС-ЕС в формате «3СТ+», а также расширение зоны преференциального торгово-экономического сотрудничества с участием ТС на страны и объединения АТР, сопровождающиеся самым значительным открытием внутреннего рынка для

иностранной конкуренции, могут иметь негативные последствия для отдельных секторов экономики и отечественных производителей (особенно в случае реализации инерционного сценария развития российской экономики).

Более существенные бюджетные последствия радикального сценария тесно связаны с рисками данного сценария и определяются следующим:

- необходимостью предоставить значительные компенсации членам ВТО в виде снижения ставок ЕТТ в случае присоединения к ТС Украины (средний украинский импортный тариф примерно вдвое ниже ЕТТ; по оценкам, размер компенсаций членам ВТО со стороны ТС может составить 1,5–2 млрд долл. в расчете на год, что потребует уменьшения ЕТТ приблизительно на 1 п. п. и будет означать ощутимое снижение бюджетных поступлений РФ от уплаты импортных пошлин);
- необходимостью предоставить Украине как члену ТС дополнительных льгот по поставкам энергоносителей (ликвидация экспортных пошлин на нефть и снижение цены на газ будут стоить России, по оценкам, не менее 5 млрд долл.);
- введением режима свободной (беспошлинной) торговли, усиленного форматом «3СТ+», с крупнейшим торговым партнером России — Евросоюзом (на него приходится 40–45% российского импорта товаров и более половины всего налогооблагаемого импорта);
- реализацией модели «симметричного» валютного союза в рамках «четверки» (включая Украину), что потребует значительных дополнительных затрат на создание институциональной инфраструктуры валютной интеграции и эмиссию новой единой валюты.

#### 4. ПЕРЕЧЕНЬ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ МЕР В РАМКАХ БАЗИСНОГО СЦЕНАРИЯ ИНТЕГРАЦИИ

В 2011–2012 гг.:

1. В интеграционном контуре ТС-ЕЭП:
  - завершается работа по формированию полноценного Таможенного союза, обеспечивается его международное призна-



- ние и создаются условия для реализации единой торговой политики в отношении третьих стран;
- обеспечивается начало функционирования Единого экономического пространства, Суда ЕврАзЭС;
  - проводится работа по кодификации законодательства ТС-ЕЭП, реализации положений Декларации о Евразийской экономической интеграции;
  - готовятся решения, необходимые для начала практического функционирования полноформатного наднационального органа — Евразийской экономической комиссии;
  - вырабатываются единые подходы к осуществлению миграционной и паспортно-визовой политики;
  - готовятся решения о механизмах реализации предусмотренных договорно-правовой базой ЕЭП мер по координации макроэкономической и валютной политики, а также мер по приданию российскому рублю статуса региональной резервной валюты.
2. В интеграционном контуре СНГ:
- завершается работа над формированием полноценной зоны свободной торговли;
  - принимаются меры по развитию институтов и механизмов финансового сотрудничества в СНГ (модернизация Межгосударственного банка, создание платежно-расчетной системы СНГ);
  - завершается создание договорно-правовой базы и начинает формироваться инфраструктура организованного привлечения рабочей силы на пространстве СНГ;
  - разрабатывается сводный баланс ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия (что создаст условия для последующей разработки совместных программ в аграрном секторе);
  - проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года.
3. В плане формирования внешнего контура интеграции:
- проводится работа по унификации договорно-правовой базы торгово-экономического сотрудничества государств-членов ТС с третьими странами, запускается механизм торгово-политического диалога ТС-ЕС, ТС-АСЕАН.

## В 2013–2014 гг.:

1. В интеграционном контуре ТС-ЕЭП:
- завершается работа по кодификации международных договоров, составляющих нормативную правовую базу ТС и ЕЭП, и на этой основе создается Евразийский экономический союз (подписывается единый Международный договор);
  - разрабатывается и начинает реализовываться план действий по формированию экономического и валютного союза;
  - принимаются решения, необходимые для достраивания и эффективного функционирования системы интеграционных институтов;
  - стартует процесс институционального слияния ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС, имеющий целью присоединение до 2020 г. к Таможенному союзу Киргизии и Таджикистана и создание на базе всех институтов Комиссии Евразийского экономического союза.
2. В интеграционном контуре СНГ:
- принимаются решения по созданию интегрированного валютного рынка и рынка транспортных услуг, осуществлению совместных программ в области технического регулирования, ресурсосбережения, инновационной деятельности;
  - разрабатываются региональные программы импортозамещения и начинается их реализация;
  - проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г.
3. В плане формирования внешнего контура интеграции:
- разрабатывается и согласовывается с партнерами Концепция Общего экономического пространства с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств; активизируется переговорный процесс по заключению ТС соглашений о свободной торговле со странами АТР с акцентом на АСЕАН;

## В 2015–2020 гг.:

1. В интеграционном контуре ТС-ЕЭП:
- принимаются меры, направленные на обеспечение создания и функционирования институтов и механизмов экономического и валютного союза (хотя базисный сценарий не предпо-

## Раздел VI. Внешний контур развития

- лагают завершение всего объема работ по формированию полноценного валютного союза);
- завершается процесс институционального замещения Евразийским экономическим союзом ТС-ЕЭП и ЕвРАЭЭС.
2. В интеграционном контуре СНГ:
- разрабатывается и выполняется План мероприятий по реализации третьего этапа (2016–2020 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г., предусматривающий углубление интеграционного взаимодействия государств Содружества и укрепление институциональных основ такого взаимодействия.
3. В плане развития внешнего контура интеграции:
- обеспечиваются гармонизация и взаимное сближение интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии, на основе чего формируется Общее экономическое пространство с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств;
  - ядром этой конструкции становятся межблочные соглашения ТС-ЕЭП и ЕС; через механизмы преференциального сотрудничества происходит полноценное подключение ТС к интеграционным процессам в АТР.

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

*Акиндинова Н.В., Кузьминов Я.И.*

*Использовались материалы следующих авторов:*

*Гурвич Е.Т., Андрущак Г.В., Шишкин С.В., Малева Т.М., Блинкин М.Я.*

## **1. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАСХОДОВ**

### **1.1. Образование**

Увеличение расходов на 0,15% ВВП к 2014 г., на 1,34% ВВП к 2020 г. (см. главы 11 и 14).

Сценарий модернизации в сфере общего и дошкольного образования связан с преодолением растущего отставания финансирования российского образования в расчете на одного обучающегося от других стран (при условии полноценного завершения начатых преобразований). Данная стратегия применительно к системе дошкольного образования нацелена на обеспечение его доступности для всех российских детей независимо от места их проживания и социального положения их семей.

В системе школьного образования важнейшей целью является повышение достижений российских школьников, в том числе по результатам международных сопоставительных исследований качества и результативности школьного образования, (например, PISA). Рост расходов в школе, нацеленный в первую очередь на повышение экономической привлекательности работы преподавателей и на создание условий для привлечения в профессию талантливой молодежи, заинтересованной в работе с детьми, позволит решить проблему качества подготовки абитуриентов, поступающих на естественнонаучные и инженерные специальности.

Обновление контингента учителей, а также переход на новые образовательные стандарты будут способствовать не только повышению «знаниевой» компоненты общего образования и снижению доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности, но также положительно скажется на социализации учащихся: будут созданы предпосылки к снижению проявлений асоциального поведения молодежи и получение ими опыта позитивной социализации.

Система мер, предлагаемых в связи с развитием профессионального образования, нацелена на обновление образовательных программ, структура и содержание которых фактически

не пересматривались с советского периода. Между тем соответствующие меры невозможны без кардинального обновления преподавательского корпуса, обучающего студентов учреждений профессионального образования, преподающих на программах повышения квалификации, переподготовки кадров. Решение этой задачи – привлечение в систему профессионального образования научно-педагогических кадров, способных участвовать и вести научные проекты, обучать студентов работе с актуальными технологиями, — требует повышения экономической привлекательности преподавательской деятельности. Это возможно путем значительного повышения относительных зарплат преподавателей учреждений профессионального образования не менее чем на 50% по сравнению со средней заработной платой по экономике в целом к концу 2015 г.

Прогнозируемый спад численности населения в возрасте 17–25 лет, в котором большинство молодежи получает профессиональное образование, предоставляет уникальный шанс для реализации предлагаемых мер. Финансовое обеспечение их реализации потребует умеренного роста бюджетных расходов, поскольку значительная часть бюджетных средств будет высвобождаться в результате естественного сокращения численности обучающихся, обусловленного демографическими процессами.

Необходимые условия реализации сценария: реформирование не только школьной системы, а всей сферы образования и социализации (ответ на глобальные тренды), планирование действий с жесткой ориентацией на новые результаты образования и социализации.

Реформаторский сценарий в сфере профессионального образования предполагает активное реформирование системы профессионального образования при опоре на потребителей: семью и работодателей. Этот сценарий может изменить сложившиеся диспропорции между образованием и рынком труда (будут созданы условия для повышения доли выпускников учреждений профессионального образования, работающих по специальности, сократятся затраты предприятий, связанные с дообучением недавних выпускников вузов на рабочем месте), и позволит перейти к значительной внутренней экономии (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

**Таблица 1.** Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере образования, % ВВП

	Изменение объема расходов, % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 г.
Образование – всего	1,34
Дошкольное образование	0,26
Общее образование	1,07
Начальное профессиональное образование	-0,12
Среднее профессиональное образование	0,13
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,06
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,09
Молодежная политика и оздоровление детей	-0,02
Прикладные научные исследования в области образования	-0,01
Другие вопросы в области образования	-0,12

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.

## 1.2. Здравоохранение

Увеличение расходов на +1% ВВП к 2014–2020 гг. (см. главу 13).

Сценарий структурных преобразований в сфере здравоохранения нацелен на повышение уровня России по показателю «продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья», который применяется Всемирной организацией здравоохранения. По этому показателю Россия отстает от стран За-

Таблица 2. Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере здравоохранения, % ВВП

Изменение объема расходов, % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 г.	
Формирование здорового образа жизни	0,02
Развитие человеческого капитала в здравоохранении	0,59
Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи	0,13
Реструктуризация стационарной помощи	0,11
Формирование системы управления качеством медицинской помощи	0,001
Развитие рынка медицинских услуг	0,02
Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий	0,0004
Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности	0,07
Здравоохранение – всего	0,95

падной Европы на 13 лет (в России — 60,1 года, в странах — «старых» членах ЕС — 73,0 в 2007 г.).

Улучшение состояния здоровья населения будет обеспечиваться формированием интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья.

Данный сценарий исходит из того, что значительные улучшения в состоянии здоровья российского населения должны быть достигнуты в первую очередь не за счет наиболее дорогостоящих и технически сложных методов лечения уже заболевших людей, а за счет профилактики заболеваний и повышения эффективности и качества работы основной массы лечебно-профилактических учреждений. Эти сдвиги выходят за рамки ответственности отдельных ведомств и предполагают принципиальные изменения в ресурсной базе охраны здоровья и поведении всех его субъектов. Соответствующие меры должны адресоваться всему населению страны с учетом особенностей его конкретных групп. Необходимые сдвиги должны осуществляться, разумеется, не в ущерб дальнейшему развитию медицинской помощи. Она, в свою очередь, нуждается в существенном техническом перевооружении и привлечении талантливой, амбициозной молодежи, нацеленной на постоянный творческий рост и овладение инновациями.

### 1.3. Дорожное хозяйство

Увеличение расходов на 0,75% ВВП к 2014 г., на 1,6% ВВП к 2020 г. (см. главу 15).

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд руб. в ценах 2010 г. Еще порядка 0,5 трлн руб. (из расчета хотя бы 1%-го прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, около 1,35 трлн руб. (или 3,2–3,3% от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 г. заявлен в сумму 8400 млрд руб., то есть порядка 1,2–1,3% ВВП в год.

Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Необходимы меры по снижению стоимости строительства и ремонта автодорог, сокращения коррупционной составляющей, превращение дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей.

Экономия от мер, направленных на снижение стоимости строительства дорог, и сокращение коррупционной составляющей могут составить 15–20% стоимости работ. С учетом этого объем дополнительных затрат бюджетной системы на поддержание и развитие дорожной сети, позволяющее избежать дефицита транспортной доступности, оценивается в 1,6% ВВП.

### 1.4. Информационно-коммуникационные технологии и Связь

Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

Реализованная на основе ФЗ № 126 «О связи» нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодняшний день очевидна необходимость дальнейшего совершенствования НПБ. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:



**Таблица 3.** Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере информационно-коммуникационных технологий и связи, % ВВП

	% ВВП
Развитие спутниковой группировки связи и вещания гражданского назначения	0,004
Развитие почтовой связи	0,009
Система общего образования	0,027
Система науки и высшей школы	0,003
Система здравоохранения	0,011
Система безопасности жизнедеятельности	0,014
Электронное правительство	0,015
Другие ветви власти	0,002
Культура	0,007
Всего	0,093

- Дальнейшей поддержке и развитию справедливой конкуренции на рынке связи.
- Снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий.
- Ликвидации «цифрового неравенства» и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

В период до 2020 г. дополнительные ресурсы должны быть направлены преимущественно на развитие инфраструктуры, обеспечивающей внедрение ИКТ в социальной сфере и сфере государственного управления и равный доступ граждан к их использованию.

## 2. НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Направления возможного сокращения бюджетных расходов должны в первую очередь затрагивать «переутяжеленные» раз-

делы расходов, а также разделы, в которых велика доля неэффективно используемых ресурсов. Опережающее финансирование таких расходов грозит не только разбалансировкой бюджетной системы в долгосрочном периоде, но и перекосами в структуре экономики.

### 2.1. Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность

Сокращение расходов на 0,9% ВВП к 2014–2020 гг.

Планы Правительства РФ по перевооружению российской армии за период 2011–2020 гг. предполагают выделение на эти цели 20 трлн руб. к 2020 г. Помимо дополнительного давления на бюджетную систему, реализация Программы вооружений в таком объеме сопряжена с рядом препятствий по ее исполнению. За прошедшие 20 лет российский ВПК деградировал и может не справиться с резко возросшим оборонным заказом. Уже выделены средства в размере 3 трлн руб. на его модернизацию и реконструкцию. Альтернативным решением является закупка вооружений за рубежом, но это серьезное политическое решение, имеющее ряд негативных последствий. Во-первых, это приведет к существенному замедлению темпов роста ВВП, во-вторых, ни о каком мультипликативном эффекте от затрат на вооружения нельзя будет говорить. Учитывая, что в 2011 г. размер прямых расходов на финансирование Программы вооружений (без учета кредитов и государственных гарантий) превышает 1% ВВП, потенциальная экономия в случае оптимизации программы может быть достаточно велика. В качестве иных мер может быть предложено недопущение роста расходов по разделу Национальная оборона в озвученных, но не включенных в бюджет объемах, сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу.

Возможными направлениями экономии средств по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» могут быть недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу.

## 2.2. Национальная экономика и ЖКХ

Сокращение расходов на 0,8% ВВП к 2014 г., имеется потенциал для дальнейшего сокращения расходов к 2020 г.

### Предложения по сокращению субсидий

В течение докризисного периода наблюдалось постепенное снижение объема прямых субсидий, выплачиваемых из российского бюджета. Так, с уровня 5% ВВП в 2002 г. объем субсидий снизился до уровня 1,7% ВВП к 2006 г. Однако уже в 2007 г. объем субсидий снова резко вырос, достигнув 4,7% ВВП (существенная часть — субсидии созданным госкорпорациям). В период кризиса, в 2009 году, субсидии составили 5,4% ВВП, немного снизившись в 2010 г., до уровня 4,0% ВВП.

Такой объем субсидий очень высок. Так, среди развитых стран, по данным МВФ, сопоставимый уровень субсидий наблюдается только в Швейцарии, в то время как средний составляет около 1,3% ВВП, в т. ч. в США — 0,4% ВВП, в Великобритании — 0,7% ВВП, в Японии — 0,6% ВВП. Среди стран с формирующимися рынками такой уровень прямой поддержки из бюджета также достаточно высок; так, в Венгрии он составляет около 1,4% ВВП, в Болгарии — 1,3% ВВП, в Словакии — 2,4% ВВП.

Высокий уровень прямых субсидий из бюджета в России связан преимущественно с поддержкой компаний с государственным участием и взносов в уставные капиталы различных государственных корпораций. Например, в рамках расходов на поддержку транспорта и транспортной инфраструктуры доля субсидий увеличилась с 0,7% от общего объема расходов в 2006 г. до 17,3% в 2008 г. и 44,0% в 2009 г.

Большая часть прямой поддержки из федерального бюджета приходится на разделы «национальная экономика» и «общегосударственные вопросы» функциональной классификации, часть относится также к расходам на ЖКХ, СМИ. Во время кризиса среди основных получателей такой поддержки были моногорода, автомобильная промышленность (более 65 млрд руб.), РЖД (более 28 млрд руб.), авиастроение (более 73 млрд руб.), а также финансовый сектор экономики.

В настоящее время кризис преимущественно преодолен, поэтому представляется целесообразным и необходимым вернуться к докризисному уровню расходов на субсидии. Сокращение расходов на прямую поддержку предприятий из бюджета не только позволит снизить общий уровень расходов бюджета, но и поможет решить проблему отсутствия у таких предприятий стимулов к повышению эффективности собственной работы, к повышению конкурентоспособности, что благоприятно скажется на модернизации и оздоровлении реального сектора экономики.

**Предложение:** сокращение объема прямых субсидий из бюджета до докризисного уровня — около 1,5% ВВП. Тогда общая экономия средств бюджетной системы могла бы составить около 2,5% ВВП.

Стоит заметить, что в целом на федеральный уровень приходится около 40–50% расходов на субсидии. При этом в то же время часть региональных расходов на субсидии может финансироваться через целевые трансферты с федерального уровня (например, в рамках ФЦП). Таким образом, экономия средств на федеральном уровне может реально составить около 1% ВВП.

Сокращение субсидий должно происходить постепенно. Часть субсидий могут быть отменены/сокращены быстро (например, поддержка АвтоВАЗа и такого рода расходы). Часть поддержки, вероятно, нужно снижать постепенно, переходить к другим формам поддержки, стимулирующим менеджмент предприятий-получателей к повышению конкурентоспособности предприятий. Часть субсидий (например, субсидии аэропортам Крайнего Севера, субсидии сельхозпроизводителям), вероятно, необходимо сохранить, однако стоит заметить, что это наиболее незначительные объемы средств.

### Обзор направлений бюджетных субсидий в 2011–2013 годах

Представляется интересным рассмотреть основные направления прямой поддержки из федерального бюджета в рамках закона о бюджете на 2011–2013 гг..

В таблице 4 приведены наиболее крупные траты на прямую поддержку различных секторов экономики (в млрд руб.).

Таблица 4. Наиболее крупные траты на прямую поддержку различных секторов экономики, млрд руб.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1 Национальная экономика			
1.1 Взносы в уставные капиталы предприятий ТЭК в рамках программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	22,5	23,8	11,8
1.2 Поддержка ТЭК в рамках подготовки к Олимпиаде в Сочи	4,7	7,7	
1.3 Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства	99,5	92,5	92,5
1.4 Государственная поддержка железнодорожного транспорта	34,0	33,6	32,6
1.5 Поддержка транспорта в рамках подготовки к Олимпиаде в Сочи	44,2	4,4	2,1
1.6 Субсидии корпорации «Российские автомобильные дороги»	11,8	12,8	13,6
1.7 Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы»	53,9	67,2	78,4
1.8 Субсидии в рамках ФЦП «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы»	6,5		
1.9 Государственная поддержка почтовой связи	3,5	3,5	3,5
1.10 Субсидии предприятиям ИТ и связи	15,4	14,9	13,9
1.11 Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково»	15,0	22,0	17,1
1.12 Субсидии государственным корпорациям (Росатом, Сочи, Роснано)	169,3	235,5	162,3
1.13 Субсидии в рамках ФЦП по подразделу «Другие расходы...»	59,5	78,8	90,1
1.14 Различные субсидии: взносы в ОАК, Объединенную судостроительную корпорацию, Особые экономические зоны; поддержка экспорта, малого и среднего предпринимательства; программа по утилизации автомобилей	83,8	66,9	48,3

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1.15 Государственная поддержка российских кредитных организаций (в рамках программы льготных кредитов на покупку автомобилей)	2,8	3,3	2,1
2 ЖКХ			
2.1 Субсидии корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	15,0		
3 СМИ			
3.1 Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям	37,8	30,7	26,9
3.2 Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (Сочи)	2,8	1,8	1,7
ИТОГО (минимальная оценка) <sup>1</sup>	679,1	697,6	595,1

Комментарии к таблице.

1. Национальная экономика.

1.1. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г. включает в себя преимущественно взносы в уставные капиталы различных предприятий ТЭК (наибольшая доля расходов — на взносы в ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», г. Владивосток). Данные расходы осуществляются ежегодно, объем расходов меняется незначительно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактически на протяжении многих лет осуществляется поддержка одних и тех же компаний, конкурентоспособность которых не увеличивается.

1.2. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы, — сюда относятся в 2011 и 2012 гг. взносы в уставный капитал открытого акционерного общества «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний» (г. Москва) в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних

<sup>1</sup> При рассмотрении учитывались лишь наиболее крупные траты.

- игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развития города Сочи как горноклиматического курорта. В целом, существенная часть субсидий приходится на финансирование Олимпийских игр в Сочи. При этом хочется отметить, что изначально предполагалось существенное привлечение частных средств для строительства инфраструктуры, поэтому столь значительные объемы финансирования представляются неоправданными.
- 1.3. Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства. Основная часть расходов — субсидирование процентных ставок по различным кредитам. Практически все расходы запланированы на неизменном уровне в течение трех лет, что также вызывает вопросы об эффективности такой поддержки.
  - 1.4. Государственная поддержка железнодорожного транспорта. Основная часть расходов — субсидии организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах. Объем расходов неизменен по годам. Такие субсидии консервируют неэффективность в работе монополиста.
  - 1.5. Организация и проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитие города Сочи как горноклиматического курорта. Намечено значительное сокращение расходов в период 2012–2013 г., однако, с учетом предыдущего опыта, вероятно сохранение или даже повышение финансирования. В 2011 году основную часть расходов составлял взнос в РЖД, что также противоречит принципу привлечения частных средств в строительство инфраструктуры Сочи.
  - 1.6. Субсидии Государственной компании «Российские автомобильные дороги» включают в себя два направления: имущественный взнос и субсидии на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании. Вопрос — эффективность такого управления.
  - 1.7. Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» транспортной ФЦП. Отсутствует какая-либо детализация использования средств объемом до 80 млрд руб..
  - 1.8. Федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы» — субсидии юридическим лицам, также без какой-либо детализации.
  - 1.9. Государственная поддержка почтовой связи. Основная часть расходов — субсидии ФГУП «Почта России» на компенсацию потерь в доходах, связанных со сдерживанием указанным предприятием роста тарифов на услуги по распространению периодических печатных изданий. Консервирует крайне низкое качество услуг почтового монополиста.
  - 1.10. Отдельные мероприятия в области информационно-коммуникационных технологий и связи. Основная часть расходов — субсидии на возмещение операторам связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи. Также негативно влияет на конкурентоспособность компаний.
  - 1.11. Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково». Представляется, что часть государственного финансирования можно было бы компенсировать за счет привлечения частных средств.
  - 1.12. Субсидии государственным корпорациям. Три основных направления — Росатом, Сочи и Роснано. Стоит проанализировать необходимость взносов объемом несколько десятков млрд рублей ежегодно и эффективность использования ранее направленных в госкорпорации средств. Кроме того, такие объемы финансирования непонятны в случае изменения организационной формы. В случае сохранения формы госкорпораций необходимо, как минимум, включать расходы корпораций в бюджетную отчетность как отдельных распорядителей бюджетных средств. Текущий вариант — консервация непрозрачности и неэффективности.
  - 1.13. Федеральные целевые программы по подразделу «Другие расходы...». Часть расходов ФЦП, отражаемых по данному подразделу раздела «национальная экономика», содержит преимущественно взносы в различные предприятия. Объем большинства взносов незначителен, однако их ежегодное осуществление ставит вопрос о конкурентоспособности данных предприятий.
  - 1.14. Реализация государственных функций в области национальной экономики. Основная часть расходов — взносы

в уставные капиталы (ОАК, Объединенная судостроительная корпорация, Особые экономические зоны). См. п. 1.12. Содержит также расходы на поддержку экспорта, малого и среднего предпринимательства (см. Приложение). Предполагается сокращение (преимущественно за счет завершения программы по утилизации автомобилей), которое фактически маловероятно.

- 1.15. Государственная поддержка российских кредитных организаций — субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2009–2011 гг. физическим лицам на приобретение автомобилей. Вероятно сохранение, т. к. определяется условиями подписанных контрактов.
2. ЖКХ. Субсидии Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. См. комментарии к п. 1.12.
3. СМИ.
  - 3.1. Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям. Основная часть — субсидии ВГТРК и автономной некоммерческой организации «ТВ-Новости» на создание и вещание телевизионных каналов на английском, арабском и испанском языках. Объем расходов может быть сокращен за счет повышения эффективности работы организаций.
  - 3.2. Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (в рамках развития Сочи). См. комментарии к п. 1.2.

Таким образом, только по наиболее крупным расходам на субсидии в рамках открытой части бюджетных расходов (более половины расходов на оборону и до трети расходов на безопасность — закрытая часть расходов) в период 2011–2012 гг. должно быть выделено около 700 млрд руб., в 2013 г. — около 600 млрд руб. Это около 1,2–1,3% ВВП в 2011–2012 гг. и около 0,9% ВВП в 2013 г. Большую часть расходов составляют ежегодные взносы в уставные капиталы госкорпораций и сложившегося списка предприятий (в рамках ТЭК, машиностроения и т. д.). Существенная часть расходов выделяется на Олимпиаду и развитие Сочи, причем также в форме взносов, что практически исключает контроль за эффективностью использования данных средств.

Предлагается постепенно сокращать объемы прямого финансирования, одновременно установив жесткие требования по ис-

пользованию выделяемых средств и реформированию предприятий с целью повышения конкурентоспособности и сокращения необходимости в государственной поддержке (самоокупаемости). Вместо поддержки и консервирования неконкурентоспособных предприятий, ежегодных взносов в уставные капиталы госкорпораций предлагается переориентироваться на активное привлечение частного капитала, рыночные меры поддержки (на конкурентной основе, при условии планов по модернизации и т. д.).

### 2.3. Общегосударственные вопросы

Сокращение расходов на 0,3% ВВП к 2014 г., существует потенциал дальнейшего сокращения расходов к 2020 г.

#### Оптимизация численности госслужащих

За последнее десятилетие численность работников государственных органов и органов местного самоуправления существенно выросла. В абсолютном выражении на конец 2010 г. она составила 1,65 млн чел. по сравнению с 1,16 млн чел. на конец 2000 г., т. е. выросла в 1,4 раза. В расчете на 10000 населения страны численность госслужащих составила по итогам 2010 г. 115,3 чел. по сравнению с 79,4 чел. в 2000 г., т. е. выросла практически в 1,5 раза. В расчете на 1000 занятых в экономике численность госслужащих составила 25 чел. в 2010 г. по сравнению с 18-ю в 2000 г. и 15-ю в 1994 г.

В качестве наглядной иллюстрации того, что численность государственных служащих в России избыточна, можно привести международные сопоставления по отдельным ведомствам и организациям.

Так, например, численность сотрудников налоговой службы в России составляет 1,2 на 1000 чел. населения, в то время как в США — 0,3, т. е. в 4 раза меньше. Численность таможенной службы в России — около 68 тыс. чел., это 0,5 на 1000 чел. населения, по сравнению с 0,2 на 1000 чел. населения в США, причем последний показатель включает, помимо таможни, также пограничные войска, которые в России учитываются отдельно.

Необходимо сократить численность госслужащих, что позволит, с одной стороны, обеспечить достойную оплату труда остав-



шимся сотрудникам, а с другой — сократить бюджетные расходы на обеспечение такого количества служащих.

Предложение: сократить численность госслужащих к 2020 г. до уровня 2000 г., т. е. примерно на 30%. До 50% полученной экономии средств можно направить на увеличение оплаты труда оставшихся сотрудников.

Исходя из среднего уровня оплаты труда по сектору «государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (23960 руб. в месяц в 2009 г.) и численности госслужащих (1,67 млн чел. в 2009 г.), общие расходы бюджета на обеспечение персонала, включая подоходный налог и социальные взносы (для сопоставимости в расчете взята новая ставка, 30%), составляли около 67 млрд руб. в месяц, т. е. 804 млрд руб. в год. Сокращение численности до уровня 2000 г. (1,16 млн чел.) в таком случае позволяет сократить расходы примерно на 20 млрд руб. в месяц (т. е. 240 млрд руб. в год). При условии, что до 50% данной экономии используется для оплаты труда оставшихся сотрудников, экономия составляет как минимум 120 млрд руб.— это 0,3% ВВП 2009 г. Таким образом, можно предположить, что при сокращении численности госслужащих к 2020 г. удастся снизить расходы на 0,3% ВВП. В противном случае численность и расходы могут продолжить нарастать.

Распределение данной суммы между уровнями бюджетной системы не вполне ясно в силу непрозрачности системы финансирования расходов на персонал.

Так, согласно данным Росстата, абсолютное большинство госслужащих (около 97%) относятся к региональному уровню (т. е. являются сотрудниками региональных подразделений органов власти). Однако это не означает, что расходы на их содержание также несут регионы.

Согласно отчетности Федерального казначейства, распределение по уровням бюджетной системы финансирования по разделу «Общегосударственные вопросы» крайне неравномерно. Однако наиболее затратные статьи (например, содержание налоговой службы и таможни) преимущественно финансируются на федеральном уровне (около 87% расходов). В целом по разделу доля федерального бюджета составляет около 65%.

При этом в ведомственной структуре расходов видно, что в рамках финансирования «Руководства и управления в сфере установленных функций» существенную часть расходов феде-

рального бюджета составляют расходы на территориальные органы. Например, у ФНС доля расходов на территориальные органы составляет около 98% расходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, вероятно, большая часть «выигрыша» от сокращения численности госслужащих все же окажется на федеральном уровне бюджетной системы.

Одновременно с сокращением численности госслужащих необходимо предпринимать меры по повышению производительности труда оставшихся сотрудников. В качестве основного стимулирующего механизма можно предложить стимулирующую систему оплаты труда.

Переход к порядку оплаты труда, построенному на результатах, включает в себя несколько этапов. Наиболее сложными задачами являются разработка показателей результативности и эффективности, критериев премирования и депремирования, а также разработка системы мониторинга и оценки деятельности государственных служащих. От того, насколько качественно и детально будут проработаны эти вопросы, зависит эффективность работы данных стимулирующих механизмов.

К настоящему моменту накоплен достаточно большой мировой опыт применения стимулирующих систем оплаты труда в бюджетном секторе. В России эти механизмы также активно внедряются на протяжении последних нескольких лет в различных бюджетных секторах. Мировой и российский опыт показывает, что не существует какой-либо универсальной модели, позволяющей максимально тесно увязать эффективность работы государственных служащих и уровень оплаты их труда. Но, несмотря на недостатки стимулирующих механизмов, все больше стран переходят к данным принципам оплаты труда в бюджетном секторе и признают их эффективность по сравнению с традиционными принципами начисления заработной платы.

## 2.4. Реформа пенсионной системы (см. главу 6)

Реформирование пенсионной системы позволит сэкономить к 2020 г. от 0,69% ВВП до 1,22% ВВП.

Инерционный сценарий, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистски-

ми целями, приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит, и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;
- прямое снижение занятости, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- невозможность поддержания реального уровня пенсий на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Вот почему реформированию пенсионной системы нет альтернативы.

Предложенные Экспертной группой № 3 меры по реформированию пенсионной системы носят принципиально комплексный характер.

Часть из них способствует экономии средств пенсионной системы:

1. Расширение налоговой базы за счет повышения порога зарплаты для отчислений взносов в пенсионную систему (при доле необлагаемого ФОТ 10%) для суммарного тарифа взносов 22% при снижении персонифицированного взноса на страховую и накопительную части пенсии с 16 до 14%.
2. Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 или до 20 лет.
3. Более или менее быстрое повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов.
4. Введение дополнительного тарифа взносов за работу во вредных условиях труда.
5. Введение дополнительного тарифа взносов работающих на Крайнем Севере и приравненных местностях.
6. Введение минимального фиксированного платежа—30% средней зарплаты.

Таблица 5. Оценка последствий бюджета от реализации мер по пенсионной реформе

	Минимальная экономия		Максимальная экономия	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1003,9	0,69%	1779,2	1,22%
2030	4496,7	1,41%	5333,5	1,68%
2040	10586,8	1,78%	11374,7	1,91%
2050	16127,5	1,58%	18272,5	1,78%

Поддержка квази-добровольной накопительной системы, напротив, требует дополнительных бюджетных затрат.

В зависимости от выбора параметров реформы суммарный эффект реформирования пенсионной системы к 2020 г. по сравнению с инерционным сценарием составит от 0,69% ВВП до 1,22% ВВП.

Основные эффекты от реформирования пенсионной системы проявятся за пределами 2020 г., однако в результате этого в России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- Для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия.
- Для низкодоходных работников формального сектора — базовая пенсия.
- Для среднедоходных категорий — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсии, а с ростом доходов — добровольная и квази-добровольная накопительная пенсия.
- Для высокодоходных — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квази-добровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.

Кроме этого существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в по-

## «Бюджетный маневр»

следующие годы скорость ее сокращения существенно возрастет. В конце прогнозируемого периода в 2050 г. доля трансферта падает до 0,18–0,21% ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы.

Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 2,15, индивидуальный коэффициент замещения — 40%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.

### 2.5. Борьба с бедностью (см. главу 12)

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы может быть направлена на борьбу с бедностью среди семей с детьми.

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы без уменьшения общего объема расходов на финансирование социальной политики может быть направлена на улучшение положения семей с детьми.

В рамках одного из сценариев государственной политики по борьбе с бедностью, разработанных Экспертной группой № 9, приоритетным направлением социальной помощи предлагается сделать поддержку семей с детьми, в том числе:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.

*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 2

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. 25,5  
Тираж 500 экз. Заказ № 908.

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

