

**СТРАТЕГИЯ-2010:**  
итоги реализации 10 лет спустя

2010 год, Фонд «Центр стратегических разработок»  
109180, г. Москва, ул. Большая Якиманка, д. 1  
Тел. +7 (495) 725-78-06, факс +7 (495) 725-78-14  
Веб-сайт: [www.csr.ru](http://www.csr.ru)  
Электронная почта: [info@csr.ru](mailto:info@csr.ru)

2010 год, Фонд «Институт экономики переходного периода»  
125993, г. Москва, Газетный пер., д. 3, стр. 2  
Тел. + 7 (495) 629-64-13, факс + 7 (495) 697-88-16  
Веб-сайт: [www.iet.ru](http://www.iet.ru)  
Электронная почта: [chernavkaa@iet.ru](mailto:chernavkaa@iet.ru)

Научный редактор: [Дмитриев Михаил Эгонович](#)  
Над текстом доклада работали: [Дмитриев М.Э.](#), [Юртаев А.С.](#)

Доклад подготовлен экспертами Фонда «Центр стратегических разработок», Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации и Института экономики переходного периода.

## Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>РЕФОРМА ВЛАСТИ</b> .....	11
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.....	13
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ .....	14
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.....	17
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ .....	21
<b>РЕФОРМА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ</b> .....	23
В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ .....	24
В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....	26
В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ .....	29
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ .....	32
В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ.....	34
ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ .....	37
<b>МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ</b> .....	40
ОПТИМАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОГО КАПИТАЛА.....	41
Защита прав собственности.....	41
Обеспечение равных условий конкуренции .....	43
Дерегулирование хозяйственной деятельности .....	45
Политика в отношении вывоза капитала .....	46
Реформирование банковской системы.....	49
Развитие фондового рынка .....	52
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА .....	54
Реформирование налоговой системы .....	54
Совершенствование таможенной политики .....	56
Бюджетная политика.....	58
Создание эффективной системы межбюджетных отношений.....	59
Основные направления кредитно-денежной политики.....	61
СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА .....	63
Реформа естественных монополий .....	66
Развитие инновационной экономики .....	70
Интеграция России в мировое хозяйство .....	71

<b>ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: Стратегия-2010 и перспективы продолжения реформ .....</b>	<b>72</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ. Пример экспертной анкеты принципы оценки уровня реализации направлений Стратегии-2010.....</b>	<b>77</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Глобальный финансово-экономический кризис заставляет вновь вернуться к вопросу о стратегии дальнейшей модернизации страны с учетом изменений, происходящих в российской и мировой экономике. Чтобы готовить стратегию развития на предстоящие десятилетия, важно иметь хорошее понимание того, как выполнялась предыдущая аналогичная стратегия. Летом 2010 г. исполняется 10 лет с момента внесения в Правительство Российской Федерации «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года» (далее — Стратегия-2010). В 2010 г. срок ее действия истекает. По этому случаю Центр стратегических разработок (ЦСР) и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации (АНХ) провели оценку результатов ее реализации.

Сначала несколько слов о самой Стратегии-2010. Эта стратегия была разработана в ЦСР и в целом одобрена Правительством России в 2000 г. Публичный формат работы над Стратегией-2010 оказался новаторским для своего времени. Его особенностью было не только вовлечение в работу широкого круга экспертов различных специализаций — такая практика была распространена уже в советское время, — но и публичный характер дискуссий по основным вопросам еще на ранней стадии разработки. Еще одна инновационная черта — фактическое делегирование этой работы на уровень специально созданной для этого негосударственной некоммерческой организации — ЦСР. Этот публичный формат оказался настолько востребован, что в дальнейшем лег в основу подготовки многих других федеральных стратегий и программ, а разработка политики в режиме публичного диалога стала главной особенностью «фирменного стиля» ЦСР на все последующее десятилетие.

Подготовка Стратегии-2010 велась под руководством Германа Грефа. Здесь как нельзя кстати пришлось редкое сочетание его лидерских качеств: умения спланировать и воодушевлять, восприимчивости к новому, чутья на компетентность и профессионализм, способности держать удар и отстаивать позицию. Эти качества помогли создать ядро команды, которая в дальнейшем активно участвовала в реализации Стратегии.

Еще до внесения в Правительство из официального текста Стратегии-2010 был изъят один из ключевых разделов, касающийся реформы государства. Данный раздел был детально проработан в ходе подготовки Стратегии-2010, но сохранился только в экспертном варианте. Тем не менее он реализовывался наряду с другими разделами. Для анализа мы использовали именно экспертный вариант, поскольку, несмотря на наличие

официального документа, практическая работа велась именно с экспертным вариантом Стратегии-2010. Кроме того, для анализа достижения конечных целей мы использовали сокращенный рабочий вариант Концепции, в котором цели были сформулированы более развернуто.

Такой подход имеет основания еще и потому, что, строго говоря, официально проект Стратегии-2010 так и не был утвержден Правительством. Летом 2000 г. прошло лишь его предварительное рассмотрение, завершившееся одобрением проекта «в целом». Предполагалось, что официальное утверждение документа произойдет после его всесторонней доработки. Однако дальнейшая работа над проектом приостановилась и не была доведена до логического завершения — ситуация, весьма показательная для работы Правительства тех лет.

Оценка реализации Стратегии-2010 велась по двум направлениям. Первое — по выполнению конкретных мер, второе — по достижению целей. Каждая мера оценивалась с точки зрения того, реализована она или нет, и если да, то в какой степени. Для получения сводных количественных результатов оценки отдельных мер суммировались и усреднялись по подразделам и разделам.

Общий уровень реализации мер Стратегии-2010 составляет примерно 36% (табл. I). Раздел «Реформа власти», а также самый большой по числу мер раздел «Модернизация экономики» продвигались лучше всего. Раздел «Реформа социальной сферы» реализован на уровне ниже среднего.

Таблица I

### Реализация мер Стратегии-2010

Разделы	Уровень реализации, %
Средний уровень реализации мер Стратегии-2010, в том числе по разделам:	36
Модернизация экономики	39
Реформа власти	39
Реформа в социальной сфере	31

Уровень реализации мер внутри разделов тоже был весьма неравномерным. Например, в разделе «Модернизация экономики» неплохо продвигались дела в бюджетной политике, в реформировании налоговой системы, в развитии финансовых рынков. Но весьма неважно — в сфере рынков земли и недвижимости, таможенной политики и в сфере инновационной экономики. В сфере естественных монополий реформы тоже

шли неравномерно. Реформа электроэнергетики в целом была реализована в соответствии с положениями Стратегии-2010. Реформа железнодорожной отрасли реализована примерно наполовину. В газовой отрасли не было сделано почти ничего.

Еще один пример незавершенных реформ — в области совершенствования таможенной политики. В соответствии с замыслом Стратегии-2010 первоначально были предприняты энергичные усилия по корректировке таможенного тарифа и совершенствованию таможенного администрирования. Но к середине десятилетия работы в сфере таможенного администрирования замедлились, а по отдельным аспектам мы вернулись в исходное положение. В результате Россия занимает одно из последних мест в мире по эффективности экспортно-импортных операций и таможенного администрирования.

В социальной сфере дальше всего продвинулись реформы в образовании и пенсионном страховании. Хуже обстояли дела в здравоохранении и оказании социальной помощи.

Наибольший разброс результатов наблюдается в реформе власти. Конечно, мы имеем федеративное отношение и местное самоуправление, где первоначальный перечень мер был реализован почти полностью. Это не означает, что результаты реформы получились такими, как первоначально ожидалось, но почти все меры были реализованы на практике. А в том, что касается правоохранительной деятельности, прогресс был минимален. По сути дела, эта повестка почти полностью переносится на следующее десятилетие реформ.

Дела с достижением целей Стратегии-2010 обстоят примерно так же, как и с реализацией мер. Были достигнуты только три из десяти провозглашенных стратегических целей (рис. 1). Достигнутые цели (степень достижения обозначена красным цветом) включают в себя резкое повышение уровня жизни населения и снижение бедности, удвоение ВВП и поддержание платежеспособности государства. Последняя цель в некотором смысле была даже перевыполнена, поскольку в момент разработки Стратегии-2010 возможность столь быстрого сокращения уровня государственного долга, появления столь значительных бюджетных профицитов и создания внушительных резервных фондов представлялась нереальной. Возможно, после изнурительного десятилетнего кризиса 1990-х именно эти цели оказались наиболее значимыми в краткосрочном плане. Но по большинству других целей, не менее значимых для успешного долгосрочного развития, прогресс был весьма незначительным, а многие из них, по сути дела, вообще не были достигнуты. В частности, хотелось бы обратить внимание на отсутствие значимого прогресса в выполнении

Цель	25%	50%	75%	100%
Резкое повышение уровня жизни населения	■	■	■	■
Удвоение ВВП	■	■	■	■
Поддержание платежеспособности государства	■	■	■	■
Сохранение независимости и культурных ценностей России	■	■	■	■
Поддержание социально приемлемых уровня и структуры занятости	■	■	■	■
Возникновение культа образования, самооценности и независимости личности	■	■	■	■
Возникновение и развитие общественных институтов	■	■	■	■
Повышение действенности местного самоуправления	■	■	■	■
Прогрессивные сдвиги в структуре экономики	■	■	■	■
Увеличение конкурентоспособности российской экономики	■	■	■	■
Упрочение независимости судебной системы и безусловное исполнение законов	■	■	■	■

Рис. 1. Достижение целей Стратегии-2010

целей достижения прогрессивных сдвигов в структуре экономики и безусловного исполнения законов. О реальном достижении поставленных целей свидетельствует и то, что сейчас, в год завершения Стратегии-2010 лозунг о модернизации экономики снова выдвигается в качестве главного долгосрочного приоритета, хотя именно этими словами был назван крупнейший и наиболее успешно выполненный раздел Стратегии-2010.

Почему возникали несоответствия между выполнением мер и достижением целей? Мы видим три возможных причины.

Во-первых, половинчатость мер часто давала несоразмерно худший результат. Классический пример — реформа государственной службы. С самого начала она замышлялась как компромисс между сторонниками традиционного, «государственнического» подхода, предполагавшего сохранение ключевых принципов работы советского госаппарата, и сторонниками «сервисного» государства, открытого и ориентированного на удовлетворение потребностей общества. Мероприятия программы реформирования государственной службы, подготовленной в рамках компромисса, были реализованы примерно наполовину, что является немалым достижением на фоне большинства других реформ. Но, несмотря на



огромный объем проделанной работы, ее результаты не отразились на практической деятельности государственных органов.

Во-вторых, некоторые меры попросту не оправдали ожиданий. Например, большие надежды возлагались на конкурсные закупки для государственных нужд. С формальной точки зрения программа их внедрения была выполнена достаточно успешно. Но результаты исследований показывают, что существенных изменений к лучшему в плане эффективности государственных закупок не произошло. Аналогичная ситуация сложилась с переходом федеральных органов власти на трехуровневую систему управления. Их перестройка потребовала огромных усилий центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти, но в работе системы государственного управления в лучшую сторону практически ничего не изменилось.

В-третьих, цели, обозначенные в Стратегии-2010, не во всем соответствовали реальным общественным и государственным приоритетам. Типичный пример — интеграция в мировую экономику. Эта цель была провозглашена. Но, будем откровенны, на протяжении всего прошедшего десятилетия ни для российского общества, ни для федеральных властей эта цель настоящим приоритетом не являлась. В плане реализации мер по присоединению к ВТО был проделан огромный объем работы, но к ВТО присоединиться так и не удалось, а вклад России в мировую торговлю ограничивается главным образом экспортом сырья и продуктов его переработки.

К работе по оценке реализации конкретных мер Стратегии-2010 были привлечены ведущие российские эксперты в различных сферах социальной и экономической политики. Они проанализировали выполнение мер по направлениям на основе стандартной пятибалльной шкалы. Результаты этой работы представлены непосредственно в тексте доклада, структура которого повторяет структуру экспертного варианта Стратегии-2010. По каждому из направлений стратегии результаты представлены в виде диаграмм, в которых соответствующие меры сгруппированы по убыванию степени их выполнения. По каждому из трех разделов Стратегии-2010 представлены агрегированные оценки реализации всех включенных в соответствующий раздел направлений реформ. Эти оценки были сделаны путем усреднения оценок реализации отдельных мер по соответствующим направлениям реформ в двух вариантах — с учетом и без учета различий в количестве мер между направлениями.

В разработке методологии экспертной оценки принимал участие директор по социальным и экономическим исследованиям ЦСР С.А. Белановский. В экспертно-аналитических работах принимали активное участие ди-

ректор департамента по вопросам административной реформы ЦСР В.Н. Южаков и директор по экономической политике ЦСР И.А. Захарченков.

Мы выражаем огромную благодарность специалистам, любезно согласившимся участвовать в проведении экспертной оценки степени реализации реформ по различным направлениям Стратегии–2010: О.В. Вьюгину, С.В. Ганеевой, В.Е. Гимпельсону, Л.М. Гохбергу, Е.В. Даниловой, Е.И. Добролюбовой, В.Г. Драганову, С.М. Дробышевскому, Л.О. Иванову, Н.Б. Косаревой, П.В. Крючковой, Г.В. Курляндской, А.М. Лаврову, С.Г. Маковецкой, Л.В. Михайлову, Т.Г. Морщаковой, В.С. Назарову, К.В. Родионову, Б.Г. Салтыкову, Л.И. Сычевой, Э.В. Талапиной, С.В. Шишкину и Л.И. Якобсону.

## РЕФОРМА ВЛАСТИ

Раздел «Реформа власти», изъятый из официального текста Стратегии-2010, включал меры по пяти направлениям:

- 1) федеративные отношения и местное самоуправление;
- 2) законодательная власть;
- 3) судебная власть;
- 4) исполнительная власть;
- 5) правоохранительная деятельность (табл. 1).

Наиболее высокий уровень реализации мер (примерно 75%) был достигнут в области федеративных отношений и местного самоуправления. Степень реализации реформ в сфере законодательной власти и правоохранительной деятельности была очень низкой (около 20%). Реформы судебной и исполнительной власти были реализованы на уровне чуть выше среднего по Стратегии в целом (около 40%).

Таблица 1

### Реализация раздела «Реформа власти» по направлениям

Раздел / направления	Уровень реализации, %
Средний уровень реализации мер раздела, в том числе по направлениям:	39
федеративные отношения и местное самоуправление	75
законодательная власть	20
судебная власть	39
исполнительная власть	40
правоохранительная деятельность	21

## ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Проведение реформы публичной власти в области федеративных отношений и местного самоуправления предполагало достижение следующих целей:

- практическая реализация конституционного принципа разграничения государственных функций и ответственности по уровням власти;
- максимальное развитие местного самоуправления с постепенной передачей ему части государственных полномочий.

В сфере разграничения функций и ответственности удалось продвигнуться в наибольшей степени (рис. 1). Изменения в секторе местного са-

моуправления были менее последовательными; делегирование полномочий органам местного самоуправления не соответствовало объему располагаемых ресурсов. Разнонаправленность реализации целей выразилась в том, что более четкое разграничение функций вступало в противоречие с усилением централизации. Это не могло не отразиться на результатах. Уровень достижения целей по данному разделу примерно в два раза уступает уровню выполнения мер, который в целом является одним из самых высоких среди направлений Стратегии-2010. Наиболее полно по данному направлению были реализованы меры, связанные с усилением вертикали федеральной власти. Меры, направленные на децентрализацию функций, ресурсов и ответственности государственного управления и на обеспечение защиты прав и интересов местного самоуправления, были реализованы лишь примерно наполовину.

<b>Меры реформы федеративных отношений и местного самоуправления</b>	25%	50%	75%	100%
Обеспечение гарантий независимости федеральных органов на местах от местного влияния при выполнении ими исключительно федеральных задач (для чего требуются исчерпывающее финансирование, окружной принцип дислокации, отказ от согласования с субъектами РФ при назначении и увольнении руководителей, ротация кадров и т.п.)				
Законодательное установление оснований и порядка применения института федерального вмешательства в случаях и порядке, четко определенных законом				
Децентрализация функций государственного управления с соответствующим разграничением бюджетных источников и ответственности				
Обеспечение федеральной защиты прав и интересов местного самоуправления, усиление федеральных гарантий самостоятельности территориальных сообществ, решение ими вопросов местной жизни под свою ответственность				

Рис. 1. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Основная цель реформы законодательной власти — повышение качества и ответственности законодательных органов за принимаемые решения – была достигнута частично. Уровень достижения цели и реализации мер ниже среднего по разделу «Реформа власти».

В Стратегии-2010 рассматривались три основных направления реформирования законодательной власти:

1) изменение порядка формирования верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

2) разграничение ответственности между Советом Федерации и Государственной Думой;

3) улучшение организации и деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации (рис. 2).

Реализация этих мер была исключительно неравномерной. Лишь одна из пяти мер, предусмотренных по данному направлению, была реализована.

<b>Меры реформы законодательной власти</b>	25%	50%	75%	100%
Изменение порядка законотворческой деятельности (обязательное рассмотрение всех законопроектов Советом Федерации)				
Изменение порядка формирования Совета Федерации (его члены должны избираться населением субъектов Российской Федерации)				
Возможность вхождения по праву в состав Совета Федерации бывших президентов Российской Федерации и бывших конституционных судей Российской Федерации				
Изменение организации и деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации				
Введение института конституционной ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации (вплоть до роспуска) за принятие актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, и за отказ от исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации по изменению неконституционных актов				

Рис. 2. Реформа законодательной власти

## СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Цель реформы в судебной сфере — гарантировать гражданам и хозяйствующим субъектам доступное и справедливое правосудие. Ее достижение предполагало реализацию мер, направленных:

- на всестороннюю реформу судебной власти;
- реформирование судейского сообщества;
- реформирование процессуального права.

Средний уровень реализации составил около 40% (рис. 3). Частичные изменения коснулись всех перечисленных сфер. Однако наблюдается разрыв между уровнем достижения целей (относительно низкий) и исполнения мер. При этом меры по обеспечению единого стандарта защиты гражданских прав, свобод и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов и по обеспечению функционирования в России высокопрофессионального и беспристрастного корпуса судей реализованы примерно на треть. «Дорожная карта» реформирования процессуального права в целях улучшения судебной защиты и законных интересов граждан и юридических лиц пройдена лишь в незначительной степени. Отдельного внимания заслуживает реформа по ликвидации перегруженности судов. Высокая степень исполнения мер в этой области сопровождалась лишь ограниченным реальным улучшением ситуации в судах. Статистика количества рассматриваемых судебных дел в расчете на одного судью свидетельствует о перегруженности российского судейского корпуса.

Меры по ликвидации перегруженности судов	25%	50%	75%	100%
Дальнейшее развитие мировой юстиции	■	■	■	■
Развитие системы досудебного рассмотрения споров (третейские суды, примирительные и согласительные комиссии) для рассмотрения споров, возникающих из гражданских, земельных, трудовых, административных и иных правоотношений	■	■	■	■
Обеспечение мерами государственного принуждения исполнения решений, вынесенных квазисудебными органами при условии обеспечения конституционного требования об универсальности судебной защиты	■	■	■	■
Введение упрощенного порядка судопроизводства по ряду категорий гражданских и уголовных дел	■	■	■	■

Рис. 3. Ликвидация перегруженности судов

Обеспечение реального равноправия граждан и хозяйствующих субъектов в их спорах с государством улучшилось незначительно ввиду низкой степени реализации мер реформирования процессуального права (рис. 4). Не был принят административный процессуальный кодекс, который дает реальные полномочия по защите прав граждан перед государством. За рамками реформы осталось создание в судах специализированных коллегий по административным делам, связанным с жалобами граждан и юридических лиц на действия и решения органов исполнительной власти. В значительной степени реализованы лишь меры по повышению прозрачности судебной деятельности, при этом сохраняются серьезные ограничения допуска прессы и специалистов на судебные заседания.

Реформирование судейского сообщества было призвано решить проблемы дефицита кадров, высокой коррупции, соблюдения этических норм, усиления ответственности судей и повышения объективности оценки их деятельности. Реальные изменения связаны в основном с повышением уровня финансирования судебной власти и расширением штата судейского корпуса, в том числе за счет административного персонала (рис. 5). Однако реформа не затронула систему отбора и обучения кандидатов в судьи, проблему корпоративной замкнутости при подборе канди-

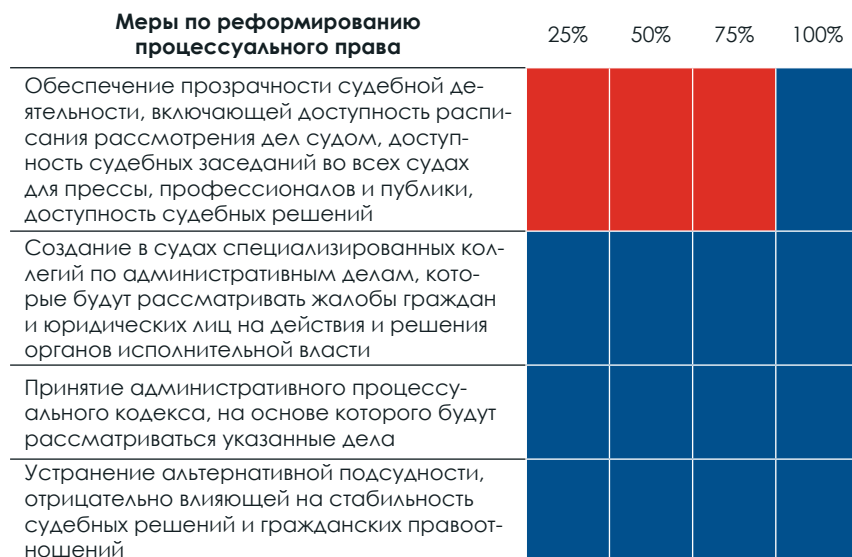


Рис. 4. Реформирование процессуального права

датур на замещение вакантных должностей. Существенного улучшения механизмов дисциплинарной ответственности не произошло.

Меры всесторонней реформы судебной системы были реализованы более чем на треть (рис. 6). Введены апелляционные начала в российский судебный процесс, предприняты шаги по обеспечению независимости судов от местных властей, частично сокращен объем функций судебного надзора.

<b>Меры по реформированию судейского сообщества</b>	25%	50%	75%	100%
Повышение оплаты труда судей в 2 раза с 2001 года и в 4 раза в течение 2002–2005 гг.	■	■	■	■
Отказ от существующего порядка назначения судей на должности по согласованию с органами представительной власти субъектов Российской Федерации	■	■	■	■
Увеличение численности судейского корпуса не менее чем в 2 раза в течение ближайших пяти лет	■	■	■	■
Обеспечение прозрачности судейского корпуса путем обеспечения доступа общественности к любым судебным решениям	■	■	■	■
Отказ от принципа назначения судей пожизненно, переход к назначению на длительный срок (15 лет); при этом после 3 лет работы в должности судьи необходимо проводить аттестацию судьи для решения вопроса о продлении его полномочий на оставшиеся 12 лет. Повторное назначение на должность судьи должно быть возможно лишь через 5 лет со дня истечения предыдущего срока полномочий	■	■	■	■
Формирование новой системы отбора и обучения кандидатов в судьи	■	■	■	■
Отказ от корпоративной замкнутости при подборе кандидатур на замещение вакантных должностей судей	■	■	■	■
Решение вопроса о применении к судьям мер дисциплинарной ответственности и прекращения полномочий судей	■	■	■	■
Дифференцирование мер дисциплинарной ответственности, применяемых к судьям	■	■	■	■

Рис. 5. Реформирование судейского сообщества



Меры по всесторонней реформе судебной системы	25%	50%	75%	100%
Введение апелляционных начал в российский судебный процесс	■	■	■	■
Создание единой судебной системы путем объединения судов общей и арбитражной юрисдикции; обеспечение несовпадения судебных округов с административным делением	■	■	■	■
Существенное сокращение объема функций судебного надзора и его модернизация	■	■	■	■
Обеспечение реальной этапности процесса, не допуская существования различных инстанций в рамках одного суда	■	■	■	■

Рис. 6. Всесторонняя реформа судебной системы

## ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

В основе реформы исполнительной власти — создание условий для выполнения задач, возложенных Конституцией Российской Федерации. Во главу угла реформы были поставлены три основные цели:

- 1) восстановление управляемости в системе исполнительной власти в Российской Федерации;
- 2) обеспечение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- 3) восстановление законности в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Средний уровень реализации целей реформы соответствует среднему уровню реализации целей Стратегии-2010. В основном достигнута цель по восстановлению управляемости в системе исполнительной власти. Обеспечены условия для того, чтобы решения, принятые на уровне федеральных законов и указов Президента России, исполнялись органами исполнительной власти и их должностными лицами (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации).

Полностью были реализованы меры по повышению заработной платы государственным служащим. По другим направлениям реформы исполнительной власти меры были реализованы частично. В частности, нерешенной остается проблема ограничения незаконного вмешатель-

тва органов исполнительной власти и отдельных чиновников в экономику и личную жизнь граждан (рис. 7).

Внедрены унифицированные механизмы определения конкретных государственных приоритетов — в частности, была внедрена практика разработки докладов о целях и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. В рамках административной реформы были более четко разграничены и закреплены в нормативных правовых актах полномочия и ответственность органов исполнительной власти.

Неисполненные или реализованные частично меры касаются ограничения избыточных функций органов исполнительной власти, повышения их прозрачности, создания эффективных механизмов обжалования их действий.

Остаются нерешенными проблемы отсутствия четких и прозрачных критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти и их официальных представителей. Законодательно не закреплена ответственность должностных лиц за неисполнение решений, принятых на уровне федеральных законов и указов Президента России. Сохраняется острый дефицит статистических данных, позволяющих оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти. Все это усугубляется слабой организацией работы контрольных органов в системе исполнительной власти.

<b>Меры реформы исполнительной власти</b>	25%	50%	75%	100%
Существенное (в 2–3 раза) повышение уровня оплаты труда служащих органов исполнительной власти при общем сокращении численности государственного аппарата				
Мобильное определение конкретных государственных приоритетов (соответствующих стратегий развития страны)				
Обеспечение законности каждого принятого решения органами исполнительной власти				
Законодательное закрепление границ вмешательства органов исполнительной власти и их должностных лиц в экономические процессы				

Рис. 7. Реформа исполнительной власти

<b>Меры реформы исполнительной власти</b>	25%	50%	75%	100%
Законодательное закрепление форм участия государства, его органов и органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях	Red	Red	Red	Blue
Существенное сокращение права органов исполнительной власти в области нормотворчества, а также количества ограничений (разрешений, согласований, лицензий) в осуществлении предпринимательской деятельности	Red	Red	Red	Blue
Недопущение совмещения нормотворческих, контрольных и распределительных функций ОИВ	Red	Red	Red	Blue
Обеспечение информационной открытости в деятельности органов исполнительной власти для граждан страны	Red	Red	Blue	Blue
Законодательное закрепление трехзвенной системы органов исполнительной власти с их взаимной подчиненностью	Red	Red	Blue	Blue
Создание механизмов доступа граждан и институтов гражданского общества к исполнительной власти, а также делегирования полномочий исполнительной власти институтам гражданского общества	Red	Blue	Blue	Blue
Законодательное закрепление быстрых и доступных процедур обжалования деятельности органов исполнительной власти всех уровней и их должностных лиц (от председателя Правительства и губернаторов до рядовых сотрудников) в судебном и административном порядке	Red	Blue	Blue	Blue
Проведение реформы государственной службы, которая позволит, с одной стороны, повысить привлекательность государственной службы, социальную защищенность служащих, а с другой — минимизирует условия для произвола и коррупции и обеспечит создание правового режима как неотвратимой персональной ответственности служащего за нарушения, так и его защищенность от произвола со стороны вышестоящих должностных лиц	Red	Blue	Blue	Blue

Рис. 7. Реформа исполнительной власти (продолжение)

<b>Меры реформы исполнительной власти</b>	25%	50%	75%	100%
Законодательное закрепление форм и методов управления государственной собственностью и собственностью местного самоуправления				
Устранение дублирования функций ОИВами				
Недопущение расширительного толкования полномочий или произвольного их использования				
Обеспечение защиты от ведомственных и узкогрупповых интересов, а также от коррупции				
Законодательное закрепление ответственности должностных лиц (от председателя Правительства и губернаторов до рядовых сотрудников) за неисполнение решений, принятых на уровне федеральных законов и указов Президента России, а также решений вышестоящих органов исполнительной власти, изданных в пределах их компетенции, за волокиту и произвол в отношении граждан и хозяйствующих субъектов				
Организация работы контрольных органов в системе исполнительной власти, позволяющая своевременно и эффективно выявлять и устранять нарушения в работе органов исполнительной власти				
Изменение государственной статистической отчетности таким образом, чтобы она позволяла не только точно отражать происходящие процессы, но и объективно оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти				

Рис. 7. Реформа исполнительной власти (окончание)

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Реформа правоохранительной деятельности была направлена на достижения следующих основных целей:

- строгое разграничение по «горизонтали» и «вертикали» функций правоохранительных органов;
- замена репрессивной мотивации в деятельности правоохранительных органов мотивом защиты закона;
- демилитаризация правоохранительных органов.

Уровень достижения целей самый низкий среди всех направлений Стратегии-2010 — на нулевой отметке. Уровень реализации мер тоже незначителен — около 20% (рис. 8). Как и в других разделах реформы власти, наиболее успешно была реализована мера по радикальному увеличению объема финансирования деятельности правоохранительных органов. В области реформирования деятельности прокуратуры изменения были минимальны. Предприняты определенные меры в области реформирования Министерства внутренних дел (рис. 9). Частично переданы функции «вневедомственной охраны» частным структурам, на региональный и муниципальный уровень переданы отдельные функции, которые могут более эффективно выполняться на местах. Внутренние войска по-прежнему относятся к Министерству внутренних дел, идея создания национальной гвардии не реализована.

Меры реформы прокуратуры	25%	50%	75%	100%
Реформирование прокуратуры, в том числе дислокация органов прокуратуры вне территориального деления				
Ликвидация системы согласования кадров прокуратуры с руководителями субъектов Российской Федерации				
Ликвидация военизированной системы специальных прокурорских званий				
Сосредоточение прокуратуры на задаче уголовного преследования за нарушение закона, отказ от функций общего надзора (надзора за законностью актов органов исполнительной, а в субъектах Российской Федерации — и законодательной власти, а также за законностью судебных решений)				
Концентрация функции следствия исключительно в прокуратуре (изъятие этой функции у всех иных правоохранительных органов)				

Рис. 8. Реформа прокуратуры

<b>Меры реформы Министерства внутренних дел</b>	25%	50%	75%	100%
Передача на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальный уровень задач, которые не только смогут более эффективно выполняться на местах (охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, пожарной безопасности), но и позволят усилить гражданский контроль за их осуществлением (например, через прямые налоги жителей, идущие на содержание муниципальной милиции, через избрание жителями руководителей местных органов охраны общественного порядка)	■	■	■	■
Передача функции «вневедомственной охраны» частным структурам при условии обеспечения над ними государственного контроля либо специализированному государственному агентству	■	■	■	■
Стимулирование добросовестной службы сотрудников (достойная заработная плата, разнообразные социальные гарантии и т.п.)	■	■	■	■
Выведение из подчинения МВД внутренних войск и создание на их базе национальной гвардии, подчиненной исключительно Президенту России	■	■	■	■

Рис. 9. Реформа Министерства внутренних дел

## РЕФОРМА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Раздел «Реформа в социальной сфере» включал меры по шести направлениям:

- 1) пенсионная реформа;
- 2) реформа ЖКХ;
- 3) предоставление социальной помощи;
- 4) реформа образования;
- 5) реформа здравоохранения и социального страхования;
- 6) политика в области трудовых отношений и занятости (табл. 2).

Наиболее высокий уровень реализации мер (свыше 60%) был достигнут в пенсионной реформе. Степень реализации реформ была самой низкой среди всех направлений Стратегии-2010 (около 10%). Сравнительно низким был уровень реализации реформ в сфере образования (менее 25%) и здравоохранения и социального страхования (около 20%). Реформы в области социальной помощи и ЖКХ были реализованы на уровне, близком к среднему по Стратегии в целом (31 и 39% соответственно).

Таблица 2

### Реализация мер реформы в социальной сфере по направлениям

Раздел / направления	Уровень реализации, %
Средний уровень реализации мер раздела, в том числе по направлениям:	31
пенсионное обеспечение	63
жилищно-коммунальная реформа	39
предоставление социальной помощи населению	31
образование	24
здравоохранение и социальное страхование	20
политика в области трудовых отношений и занятости населения	10

## В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

Реформа в сфере социальной поддержки населения была направлена на реализацию фундаментального принципа — предоставление социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых ниже прожиточного минимума. Эта цель была достигнута примерно наполовину, что превышает средний уровень достижения целей по направлениям реформы социальной сферы. По уровню реализации целей реформа социальной поддержки населения уступает только пенсионной реформе.

Повышение адресности в оказании социальной помощи населению осуществлялось по трем ключевым направлениям (рис. 10):

1) высвобождение необходимых бюджетных ресурсов для оказания адресной социальной помощи;

2) упразднение большинства льгот, установленных федеральным законодательством, и передача полномочий по принятию решений об установлении большинства видов социальной помощи на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

3) сохранение части категориальных льгот, с их последовательным переводом в форму денежных выплат.

В рамках реформы были сокращены бюджетные субсидии производителям товаров и услуг, была проведена монетизация льгот, предоставляемых по категориальному принципу. Практически полностью были переведены в форму денежных выплат и включены в заработную плату льготы, установленные для различных категорий государственных служащих, работников правоохранительных органов и военнослужащих. Из Федерального бюджета осуществляются денежные выплаты ветеранам Великой Отечественной войны, инвалидам войны, ликвидаторам аварии на Чернобыльской АЭС, Героям Советского союза и России. При этом около половины льгот данным категориям граждан предоставляются не в форме денежных выплат. Существенным недостатком реформы было то, что монетизация льгот не сопровождалась внедрением механизмов оценки нуждаемости получателей. В сфере социальных услуг, не относящихся к здравоохранению и образованию, результаты реализации целей и продвижение мер реформы оказались значительно хуже (рис. 11). Отсутствует равноправный доступ к государственному финансированию через механизм социального заказа для государственных и негосударственных организаций. Не находит развития самокупаемость социальных услуг



в тех сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки. Нерешенность перечисленных проблем ограничивает возможность граждан выбирать производителей услуг и препятствует активному вовлечению негосударственного сектора в их оказание.

<b>Меры реформы в сфере предоставления социальной помощи населению</b>	25%	50%	75%	100%
Перевод льгот, установленных для различных категорий государственных служащих, работников правоохранительных органов и военнослужащих, в форму денежных выплат и включение их в заработную плату	Red	Red	Red	Blue
Передача полномочий по определению размеров и форм предоставления социальной помощи на региональный и муниципальный уровень	Red	Red	Blue	Blue
Сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу	Red	Red	Blue	Blue
Сохранение определенной части категориальных льгот на федеральном уровне допустимо лишь для ограниченного числа получателей, таких как ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды войны, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС, Герои Советского Союза и России	Red	Red	Blue	Blue
Перевод льгот для особых категорий граждан в форму денежных выплат и выплата их из федерального бюджета	Red	Red	Blue	Blue
Упразднение большинства льгот, установленных федеральным законодательством, и передача полномочия по принятию решений об установлении большинства видов социальной помощи на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления	Red	Blue	Blue	Blue
Сохранение тех или иных льгот в конкретных регионах должно сопровождаться переводом их в форму денежных выплат получателям	Red	Blue	Blue	Blue
Введение процедур обязательной проверки нуждаемости получателей льгот, а также установление ограничений на общее число видов социальной помощи и льгот, которые могут предоставляться одновременно одной и той же семье	Red	Blue	Blue	Blue
Учет потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов на основе показателей доли бедных домохозяйств и глубины бедности	Red	Blue	Blue	Blue

Рис. 10. Реформа в сфере предоставления социальной помощи населению

<b>Меры реформы в сфере социальных услуг, не относящихся к здравоохранению и образованию</b>	25%	50%	75%	100%
Развитие самокупаемости социальных услуг в тех сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки				
Равноправный доступ к государственному финансированию через механизм социального заказа для государственных и негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги				
Расширение свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами, в том числе на основе введения специальных социальных счетов, дающих право их обладателям на получение бесплатных или субсидируемых услуг на определенную сумму по заранее оговоренному перечню у любой организации, имеющей лицензию на их предоставление				
Объединение государственного финансирования с частными благотворительными ресурсами, в том числе путем развития волонтерства и взаимодействия с религиозными и благотворительными организациями				

*Рис. 11. Реформа в сфере социальных услуг, не относящихся к здравоохранению и образованию*

## В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Реформа в сфере пенсионного обеспечения была направлена на решение двух взаимосвязанных задач:

- 1) обеспечение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы и повышение реального размера пенсий;
- 2) в долгосрочном плане предотвращение кризиса действующей пенсионной системы в связи с процессом старения населения.

Первая задача была решена практически полностью, вторая – наполовину. В целом степень достижения целей реформы соответствует уровню выполнения мер. При этом оба показателя вдвое превышают средний уровень реформ в социальной сфере. С 2002 г. наблюдался устойчивый рост средней пенсии, ее уровень превысил прожиточный минимум пен-

сионера, а к концу десятилетия до прожиточного минимума пенсионера была доведена и минимальная пенсия. Этого результата удалось добиться посредством опережающей индексации минимальных пенсий (рис. 12).

<b>Меры по обеспечению текущей финансовой устойчивости пенсионной системы</b>	25%	50%	75%	100%
Устойчивый рост средней пенсии и доведение ее до уровня, превышающего прожиточный минимум пенсионера				
Продолжение практики опережающей индексации минимальных пенсий, чтобы величина минимальной пенсии составила не менее 80% прожиточного минимума пенсионера				
Переход к смешанной (по инфляции и заработной плате) индексации пенсий				

Рис. 12. Обеспечение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы

Решение задачи по предотвращению кризиса пенсионной системы в долгосрочном плане предполагало внедрение механизмов накопительного финансирования пенсий для работающего населения, а также реформирование действующей распределительной пенсионной системы (рис. 13). При этом изменения не должны были распространиться на пенсионеров и лиц предпенсионного возраста. Внедрение механизмов обязательного накопительного финансирования пенсий было реализовано в значительной степени. Однако непопулярные меры, связанные с повышением пенсионного возраста и реформированием досрочных пенсий, реализованы не были.

<b>Меры по предотвращению кризиса действующей пенсионной системы в долгосрочном плане</b>	25%	50%	75%	100%
В перспективе возможность формировать обязательные накопительные пенсии гражданами через негосударственные пенсионные фонды	Red	Red	Red	Red
Поэтапное повышение ставки накопительных взносов с 2 до 9,5% в течение первых 5 лет после начала реформы	Red	Red	Red	Blue
Снижение ставки взносов в распределительную систему на величину ставки накопительных взносов при неизменности общей ставки страховых взносов в Пенсионный фонд России	Red	Red	Red	Blue
Внедрение обязательного накопительного финансирования пенсий будет начато по мере возникновения необходимых экономических и организационно-технических условий для инвестирования пенсионных резервов	Red	Red	Red	Blue
Образование страховыми взносами, регистрируемыми на именных накопительных пенсионных счетах в Пенсионном фонде России, пенсионных резервов, подлежащих инвестированию через систему уполномоченных инвестиционных компаний	Red	Red	Red	Blue
Отбор уполномоченных инвестиционных компаний на основе открытых конкурсов	Red	Red	Red	Blue
Установление для всех граждан, независимо от их возраста, единой ставки взносов на именные накопительные пенсионные счета, открываемые в Пенсионном фонде России	Red	Red	Blue	Blue
Поэтапное увеличение пенсионного возраста на 5 лет для мужчин и для женщин в течение 10 лет начиная с 2002 г.	Blue	Blue	Blue	Blue
Поэтапный перевод выплаты досрочных пенсий в профессиональные пенсионные системы (на те рабочие места, которые связаны с высоким риском фактической утраты трудоспособности до достижения общеустановленного пенсионного возраста)	Blue	Blue	Blue	Blue
Поэтапное замещение досрочных пенсий механизмом дополнительного страхования фактической утраты трудоспособности до достижения общеустановленного пенсионного возраста (на те рабочие места и виды деятельности, где досрочный выход на пенсию слабо связан с фактической утратой трудоспособности до достижения общеустановленного пенсионного возраста)	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 13. Предотвращение кризиса действующей пенсионной системы в долгосрочном плане

## В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Стержень социальной политики в сфере здравоохранения – обеспечение всеобщей доступности базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи. При этом в Стратегии-2010 была обозначена цель обеспечения хорошего качества лечебных услуг на основе расширения возможностей выбора пациентами врачей и лечебных учреждений и внедрения эффективных методов медицинской помощи.

Цель реформы в системе здравоохранения и социального страхования была реализована примерно на треть, что соответствует среднему уровню по разделу «Реформа социальной сферы». Степень достижения целей превосходит реальный уровень исполнения мер реформы, который находится на низком уровне (рис. 14). Данное несоответствие находит объяснение в процессе рассмотрения отдельных направлений реформы. Относительно высокие результаты реализации мер были получены по исполнению обязательств полного финансирования базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи. Существенно увеличилось в реальном выражении государственные расходы на здравоохранение.

Частично преодолено дублирование в финансировании медицинской помощи, предусмотренной государственной программой государственных гарантий в системе обязательного медицинского страхования. В рамках региональных пилотных проектов сделаны шаги в направлении комплексной отработки механизмов реформы обязательного медицинского страхования.

Повышение объемов и изменение структуры государственных расходов на здравоохранение не было поддержано мерами по рационализации структуры медицинских услуг. Внедрение прогрессивных стационарозамещающих технологий происходило в ограниченных масштабах. Оптимизация программы государственных гарантий не была проведена.

Изменения в системе обязательного медицинского страхования носили фрагментарный характер и не сопровождались мерами, обеспечивающими повышение качества медицинской помощи (рис. 15). Реализация запланированных мер по повышению качества медицинской помощи находится практически на нулевом уровне.

<b>Меры по обеспечению базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи</b>	25%	50%	75%	100%
Увеличение государственных расходов на здравоохранение в реальном выражении примерно на 25%				
В течение 2001–2002 гг. уменьшение объема стационарной помощи, оказываемой при плановой госпитализации, примерно на 30% при одновременном двукратном увеличении объема помощи, оказываемой в дневных стационарах и стационарах на дому				
Преодоление дублирования в финансировании медицинской помощи, предусмотренной государственной программой государственных гарантий в системе обязательного медицинского страхования (ОМС)				
Держателем средств для финансирования программ ОМС будут фонды обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации				
Четкие требования в федеральном законодательстве к органам власти регионов и органам местного самоуправления, касающиеся порядка и размеров осуществления платежей в фонды ОМС за неработающее население				
Введение целевых трансфертов из федерального бюджета в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, которые обеспечат равную доступность и качество медицинских услуг, предусмотренных программой государственных гарантий в системе ОМС, во всех регионах России				
Рационализация структуры медицинских услуг, обеспечивающая относительное удешевление программы государственных гарантий, но без снижения общего объема лечебной помощи				
Полное финансирование базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, включая расходы на амортизацию оборудования и капитальный ремонт зданий и сооружений, начиная с 2002 г.				
Уменьшение стоимости программы государственных гарантий примерно на 10% в реальном выражении				

Рис. 14. Обеспечение базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи

<b>Меры по повышению качества медицинской помощи</b>	25%	50%	75%	100%
Предоставление пациентам реального права выбора врачей и лечебных учреждений путем развития конкуренции страховых компаний и учреждений здравоохранения в рамках системы обязательного и добровольного медицинского страхования				
Установление общегосударственных требований к объему и качеству медицинских услуг, предоставляемых пациентам при различных типах заболеваний (медицинских протоколов)				
Повсеместное введение подушевого финансирования из фондов ОМС и разрешение страховщикам оставлять в качестве доходов определенную часть разницы между объемом получаемых ими ресурсов и произведенными затратами на обеспечение медицинской помощи в соответствии с программой ОМС				
Обеспечение прозрачности расходования средств ОМС, усиление требований к организационной стороне работы				
Введение федеральных требований к отчетности всех организаций, действующих в сфере здравоохранения, к порядку предоставления ими информации общественным организациям, гражданам, прессе				
Постепенное разгосударствление значительной части учреждений здравоохранения в качестве важной предпосылки для развития конкуренции на рынке услуг здравоохранения и расширения возможностей выбора пациентами лечебных учреждений				
Создание условий, обеспечивающих соразмерность стоимости и качества медицинских услуг, защиту интересов и прав граждан, пострадавших от непрофессиональных или недобросовестных действий медицинского персонала				

Рис. 15. Повышение качества медицинской помощи

## В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Необходимое условие эффективности модернизации системы образования — перевод образовательной системы из режима финансирования только текущих расходов в режим инвестирования в нее. Базовые инвестиции в образовании должны были идти:

- на увеличение заработной платы преподавателям до уровня, привлекающего в образование высококвалифицированные кадры;
- формирование современной информационной базы образования и учебных технологий открытого образования. До 2004 г. планировалось завершение полной компьютеризации и включение в глобальные информационные сети всех организаций профессионального уровня и 70% городских школ;
- первоначальные затраты на структурные реформы системы образования, в том числе по реструктуризации сельских школ и развитию системы начального профессионального образования.

Практическая реализация плана модернизации вышла за обозначенные в стратегии временные рамки. За десять лет проведения реформы удалось достигнуть целей лишь примерно на четверть, что в целом соответствует уровню реализации мер по данному направлению (рис. 16).

Наиболее заметное продвижение мер реформы (примерно наполовину) касается внедрения механизмов подушевого финансирования и контроля качества обучения «на выходе», сближения с международными образовательными стандартами и режима финансирования спонсорской помощи. По большинству остальных направлений реформы прогресс был незначительным.

Меры по модернизации системы образования	25%	50%	75%	100%
Введение централизованного тестирования и контроля качества обучения «на выходе» как основы системы контроля качества образования	■	■	■	■
Ориентация системы государственных стандартов на сближение с наиболее эффективными международными образовательными стандартами	■	■	■	■
Подушевое нормативное финансирование общеобразовательной школы по принципу «деньги следуют за учеником»	■	■	■	■
Освобождение спонсорской помощи образовательным организациям от налога на прибыль	■	■	■	■

Рис. 16. Модернизация системы образования



<b>Меры по модернизации системы образования</b>	25%	50%	75%	100%
Замещение сметного (затратного) финансирования образования контрактным и инвестиционным финансированием				
Государственная аккредитация и система контроля качества образования как основной инструмент государственного управления образованием				
Выделение наряду с массовой школой гимназий (школ с расширенной программой обучения), в финансировании обязательной программы которых участвуют средства родителей. Доля школьников, обучающихся в гимназиях, возрастет с 10 до 25% в 2010 г., а доля частных средств в их бюджетах — с 30 до 60%				
Преодоление разрыва между общей и профессиональной школой. Выпускные испытания в средней школе и вступительные — в профессиональном образовании с 2003 г. замещаются единым национальным экзаменом, основанным строго на требованиях федерального образовательного стандарта. По его результатам наряду с аттестатом о полном среднем образовании выдается именной сертификат, имеющий четыре уровня финансирования. Ежегодно в государственном бюджете устанавливаются количество сертификатов каждого вида и их финансовое обеспечение				
Формирование эффективного налогового режима, привлекающего в образование средства семей и предприятий				
Формирование системы попечительских советов (образовательных организаций и т.п.) будет способствовать притоку в образовательные организации дополнительных ресурсов — финансовых, материальных, кадровых, — их эффективному использованию, укрепит общественный контроль над деятельностью администрации образовательных организаций				
Полная реализация принципа академической и экономической самостоятельности учебных заведений				

Рис. 16. Модернизация системы образования (продолжение)

<b>Меры по модернизации системы образования</b>	25%	50%	75%	100%
Развитие контрактных форм отношений с государством и частными заказчиками, причем заказ поступает на основе конкурсных процедур государственных закупок или непосредственно от рынка				
Изменение правового статуса государственных учреждений на единый статус учебного заведения				
Сближение государственных и негосударственных учебных заведений, достижение их равенства по отношению к государственному заказу и государственному финансированию				
Проведение базовых инвестиций в образование в 2001–2005 гг.				
Самостоятельное определение профессиональными учебными заведениями стоимости обучения и минимальный уровень сертификата без права устанавливать дополнительные вступительные испытания				
Установление для поддержки студентов из малоимущих семей целевых стипендий, покрывающих разницу в обучении и стоимость проживания в общежитии, развитие системы образовательных кредитов, а также создание фондов рабочих мест с неполным рабочим днем				

Рис. 16. Модернизация системы образования (окончание)

## В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Стратегической целью государственной жилищной политики является создание условий для:

- 1) осуществления прав граждан на жилище в соответствии с их платежеспособным спросом и социальными стандартами жилищных условий;
- 2) обеспечения свободы выбора жительства;
- 3) поддержания и развития стандартов качества строительства и содержания жилья, обеспечивающих безопасность и комфортность проживания.

Проведение реформы в жилищно-коммунальной сфере позволило лишь частично продвинуться в достижении стратегической цели. По этому показателю программа реформ в ЖКХ уступает другим направлениям по разделу «Реформа социальной сферы», за исключением реформ в области трудовых отношений и занятости. При этом по степени исполнения мер (около 40%) реформа ЖКХ продемонстрировала один из лучших результатов в разделе (рис. 17).

Основными достижениями реформы являются:

- коренной поворот от поддержки производителя работ и услуг в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве к адресной поддержке потребителей;
- практически полное устранение перекрестного субсидирования коммунальных услуг (однако на снижении тарифов на коммунальные услуги это сказалось несущественно);
- законодательное закрепление условий для привлечения долгосрочных частных инвестиций в жилищный сектор. При этом развитие кредитных механизмов финансирования инвестиций в жилье остается недостаточным.

Высокий уровень реализации мер был достигнут в сфере обеспечения жилищных прав граждан и усиления адресности социальной поддержки населения. Жилищные компенсации обеспечивают частичное возмещение расходов на жилье и коммунальные услуги малообеспеченным семьям. Постепенно совершенствуется система управления жилищным фондом. Растет количество товариществ собственников жилья, осуществлен переход к конкурсному отбору организаций для управления и обслуживания муниципального жилищного фонда.

Относительно низкий уровень реализации мер (по сравнению со средним по жилищно-коммунальной реформе) в области развития коммунальной инфраструктуры жилищного сектора, жилищного строительства и базы стройиндустрии. Не получила широкого распространения практика заключения концессионных договоров на управление объектами коммунальной инфраструктуры. Недостаточные шаги были сделаны в направлении развития системы правового зонирования территорий и упрощения системы оформления градостроительной и проектно-сметной документации.

Отсутствие гарантий долгосрочных имущественных прав на единый объект недвижимости также сдерживает рост деловой активности в сфере жилищного строительства.

<b>Меры стратегии в области жилищно-коммунальной реформы</b>	25%	50%	75%	100%
Обеспечение жилищными компенсациями, частичное возмещение расходов на жилье и коммунальные услуги малообеспеченным семьям и гарантия, что расходы семьи на оплату жилья и коммунальных услуг по установленному социальному стандарту не превысят 20%	Red	Red	Red	Red
При проживании семей с низкими доходами в жилищах ниже установленного стандарта компенсация их расходов в размере социального стандарта, что для части семей приведет к бесплатности жилья	Red	Red	Red	Red
Создание товариществ собственников жилья	Red	Red	Red	Red
Четкое законодательное разграничение и защиты прав собственности и различных форм имущественного найма жилья	Red	Red	Blue	Blue
Развитие механизмов долгосрочного ипотечного кредитования граждан на приобретение жилья и кредитования застройщиков на строительство жилья	Red	Red	Blue	Blue
Усиление адресности социальной поддержки населения	Red	Red	Blue	Blue
По мере создания необходимой организационно-технической инфраструктуры перевод бюджетных средств напрямую из федерального бюджета на целевые социальные счета граждан	Red	Red	Blue	Blue
Переход к конкурсному отбору организаций для управления и обслуживания муниципального жилищного фонда	Red	Red	Blue	Blue
Развитие системы правового зонирования территории	Red	Blue	Blue	Blue
Упрощение системы оформления градостроительной и проектно-сметной документации	Red	Blue	Blue	Blue
Усиление антимонопольного регулирования в строительстве	Red	Blue	Blue	Blue
Развитие системы стандартов качества строительства и содержания жилья, а также механизмов их реализации	Red	Blue	Blue	Blue
Юридическое оформление кондоминиумов	Red	Blue	Blue	Blue

Рис. 17. Стратегия в области жилищно-коммунальной реформы

<b>Меры стратегии в области жилищно-коммунальной реформы</b>	25%	50%	75%	100%
Внедрение системы мер по регулированию на муниципальном уровне тарифов предприятий жилищно-коммунального хозяйства, являющихся локальными монополистами				
Ликвидация системы перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги и переход к практике заключения концессионных договоров на управление объектами коммунальной инфраструктуры				
Обеспечение застройщикам гарантированных долгосрочных имущественных прав на единый объект недвижимости (земельный участок и возводимый объект)				
Окончание в декабре 2002 г. бесплатной приватизации жилищного фонда				
Финансирование из федерального бюджета посредством целевых федеральных субвенций субъектам Российской Федерации предоставления жилищных компенсаций				
Стимулирование развития частного арендного сектора жилья				

Рис. 17. Стратегия в области жилищно-коммунальной реформы (окончание)

## ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Приоритетной задачей реформ в данной сфере являлось повышение занятости в регистрируемом секторе экономики на основе:

- развития социального партнерства;
- повышения гибкости рынка труда и мобильности рабочей силы;
- повышения эффективности программ обеспечения занятости населения.

По степени реализации целей реформа в области трудовых отношений и занятости населения немногим превышает уровень результата реформы правоохранительной деятельности. При этом по уровню реализации мер рассматриваемая политика демонстрирует наихудший показатель в целом по Стратегии-2010 (рис. 18). Программа реформ в области трудовых отношений и занятости населения является ярким примером ситуации, когда реальные и декларируемые цели программы не совпадают.

В направлении развития коллективных трудовых отношений с участием профессиональных союзов пройдена половина пути. Частичные изменения в области трудовых отношений относятся к реформированию трудового законодательства. Реформы не смогли ограничить масштабы неформальной занятости, напротив — доля формального сектора в занятости сокращалась. Гибкость трудового законодательства в части упрощения процедур расторжения трудовых договоров по инициативе работодателя и сокращения ограничений на применение срочных договоров не возросла. Не получила дальнейшего развития независимая система специализированных институтов по досудебному урегулированию трудовых споров.

<b>Меры реформы в области трудовых отношений и занятости населения</b>	25%	50%	75%	100%
Развитие коллективных трудовых отношений с участием профессиональных союзов	■	■	■	■
Создание правовых условий, способствующих усилению роли профсоюзов в защите интересов работников на уровне предприятий и организаций и обеспечивающих четкое соблюдение коллективных договоров, подписанных с конкретными работодателями	■	■	■	■
В большей мере учет региональной специфики рынка труда и концентрация ресурсов Фонда занятости населения в регионах с повышенным уровнем безработицы	■	■	■	■
Расширение полномочий субъектов федерации и органов местного самоуправления в определении условий и порядка выплаты пособий по безработице, а также мер в области активной занятости населения	■	■	■	■
Расширение круга вопросов, регулируемых непосредственно договорами	■	■	■	■
Сокращение латентных процессов на рынке труда	■	■	■	■
Обеспечение устойчивого баланса интересов работников, работодателей и государства	■	■	■	■
Повышение мобильности рабочей силы	■	■	■	■
Повышение действенности индивидуальных и коллективных договорных отношений на уровне предприятия	■	■	■	■
Упрощение процедуры расторжения индивидуальных трудовых договоров по инициативе работодателя при условии наличия соответствующих объективных причин и при сохранении необходимого уровня защиты прав и интересов работника	■	■	■	■
Расширение сферы применения срочных индивидуальных трудовых договоров	■	■	■	■
Формирование независимой системы специализированных институтов по досудебному урегулированию трудовых споров	■	■	■	■

Рис. 18. Реформа в области трудовых отношений и занятости населения

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Раздел «Модернизация экономики» самый большой по числу мер и направлений. Он включал меры по 15 направлениям:

- 1) реформирование налоговой системы;
- 2) политика в отношении вывоза капитала;
- 3) создание эффективной системы межбюджетных отношений;
- 4) бюджетная политика;
- 5) кредитно-денежная политика;
- 6) развитие фондового рынка;
- 7) развитие инновационной экономики;
- 8) реформирование банковского сектора;
- 9) структурная политика;
- 10) реформа естественных монополий;
- 11) обеспечение равных условий конкуренции;
- 12) защита прав собственности;
- 13) совершенствование таможенной политики;
- 14) дерегулирование хозяйственной деятельности;
- 15) интеграция в мировое хозяйство (табл. 3).

Наиболее высокий уровень реализации мер, близкий к максимальному среди всех направлений Стратегии-2010 (почти 75%), был достигнут в области реформирования налоговой системы. В диапазоне 55–70% (намного выше среднего уровня реализации мер Стратегии-2010) находилась реализация мер еще по четырем направлениям: политика в отношении вывоза капитала; создание эффективной системы межбюджетных отношений; бюджетная политика; кредитно-денежная политика. Еще четыре направления — развитие фондового рынка, развитие инновационной экономики, реформирование банковского сектора и структурная политика — были реализованы на уровне, близком к среднему по Стратегии-2010.

Таблица 3

### Реализация раздела «Модернизация экономики» по направлениям

Раздел / направления	Уровень реализации, %
Средний уровень реализации мер раздела, в том числе по направлениям:	39
реформирование налоговой системы	73
политика в отношении вывоза капитала	69
создание эффективной системы межбюджетных отношений	69



Раздел / направления	Уровень реализации, %
бюджетная политика	55
кредитно-денежная политика	55
развитие фондового рынка	39
развитие инновационной экономики	39
реформирование банковского сектора	35
структурная политика	34
реформа естественных монополий	29
обеспечение равных условий конкуренции	25
защита прав собственности	20
совершенствование таможенной политики	18
дерегулирование хозяйственной деятельности	15
интеграция в мировое хозяйство	13

Наименее успешной была реализация пяти направлений: обеспечение равных условий конкуренции; защита прав собственности; совершенствование таможенной политики; дерегулирование хозяйственной деятельности; интеграция в мировое хозяйство. Особняком стоит реформа естественных монополий, для которой характерна крайняя неравномерность реализации в разрезе отраслей.

## ОПТИМАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОГО КАПИТАЛА

### Защита прав собственности

Защита прав собственности является исходным условием формирования эффективной экономической системы и благоприятного делового климата. Для исполнения важнейшей обязанности государства были сформулированы стратегические цели:

- принятие законодательства, исключающего возможность нецивилизованной национализации, а также устанавливающего четкие правила инициирования и процедуры ее проведения, включая соответствующие компенсации;
- утверждение атмосферы, в которой и российская система права, и общественное мнение категорически отвергали бы саму идею передела собственности, пересмотра итогов приватизации, кроме как в судебном порядке;

• усиление роли государства в защите добросовестных приобретателей ценных бумаг, недвижимости, иной собственности.

Продвинуться в достижении поставленных целей удалось менее чем на четверть. По уровню реализации стратегических задач реформа в об-

<b>Меры по обеспечению защиты прав собственности</b>	25%	50%	75%	100%
Законодательное ограничение возможностей нарушения прав акционеров и кредиторов, в частности при совершении крупных сделок и реорганизации, а также возможностей размыывания уставного капитала, вывода активов	Red	Red	Blue	Blue
Устранение практики трансфертного ценообразования, нарушающего права акционеров	Red	Blue	Blue	Blue
Принятие законодательства, исключающего возможность нецивилизованной национализации, а также устанавливающего четкие правила инициирования и процедуры ее проведения, включая соответствующие компенсации	Red	Blue	Blue	Blue
Усиление роли государства в защите добросовестных приобретателей ценных бумаг, недвижимости, иной собственности	Red	Blue	Blue	Blue
Совершенствование механизма государственной регистрации имущественных прав	Red	Blue	Blue	Blue
Гарантирование законных прав миноритарных акционеров, в том числе в обеспечении их доступа к информации о деятельности предприятия, а также при реорганизации предприятий	Red	Blue	Blue	Blue
Ужесточение контроля над сделками с аффилированными лицами	Red	Blue	Blue	Blue
Утверждение такой атмосферы, в которой и российская система права, и общественное мнение категорически отвергают саму идею передела собственности, пересмотра итогов приватизации, кроме как в судебном порядке	Blue	Blue	Blue	Blue
Установление полной имущественной ответственности государства перед добросовестным приобретателем реальных активов в случае признания сделки ничтожной	Blue	Blue	Blue	Blue
Утверждение легальных основ права частной собственности в сфере земли и недвижимости, законодательное закрепление принципов их функционирования в рыночном обороте	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 19. Обеспечение защиты прав собственности

ласти защиты прав собственности демонстрирует один из худших показателей в целом по блоку «оптимальные условия для национального капитала», по результату опережая только направление дерегулирования экономики. Степень достижения целей соответствует качеству реализации мер программы (рис. 19). Из семи ключевых мер наполовину была выполнена одна, по четырем наблюдаются незначительные изменения. Не была установлена полная имущественная ответственность государства перед добросовестными приобретателями реальных активов в случае признания сделки ничтожной. Со значительным сопротивлением столкнулось утверждение легальных основ прав частной собственности в сфере земли и недвижимости, несмотря на подвижки в законодательном закреплении принципов их функционирования в рыночном обороте.

Лучшие результаты показали реформы, направленные на развитие частной собственности вглубь. Законодательно ограничены возможности нарушения прав акционеров и кредиторов, в частности при совершении крупных сделок и реорганизации, а также возможности размывания уставного капитала, вывода активов. Частично ужесточен контроль над сделками с аффилированными лицами. Улучшилась ситуация с гарантиями законных прав миноритарных акционеров, в том числе в обеспечении их доступа к информации о деятельности предприятий, а также при реорганизации предприятий.

## Обеспечение равных условий конкуренции

Необходимым условием оптимального развития национального капитала является создание равных условий конкуренции для всех хозяйствующих субъектов на всей территории страны. На обеспечение соблюдения данного принципа были направлены следующие цели:

- совершенствование антимонопольного законодательства и правоприменительной практики по обеспечению равных условий конкуренции;
- отказ от дискриминации любых производителей.

Значительные улучшения антимонопольного законодательства сочетаются с частичными изменениями в правоприменительной практике. По-прежнему сохраняется дискриминация производителей, в частности в зависимости от размера компании (*too big to fail*) и степени участия государства в собственности. В среднем обозначенные цели достигнуты лишь на четверть. Результат проведения реформы в сфере обеспечения равных условий конкуренции ниже среднего показателя по блоку «оптимальные условия для национального капитала» (рис. 20).

<b>Меры по обеспечению равных условий конкуренции</b>	25%	50%	75%	100%
Приведение региональных нормативных актов в строгое соответствие федеральному законодательству	Red	Red	Red	Blue
Обеспечение режима конкуренции при организации закупок для государственных нужд, в том числе законодательное закрепление обязательности конкурсного размещения государственных заказов и открытости проведения торгов и конкурсов	Red	Red	Red	Blue
Ужесточение санкций за нарушение положений антимонопольного законодательства	Red	Red	Blue	Blue
Резкое сокращение, а затем и отмена всех ранее выданных льгот, в первую очередь – налоговых и ценовых, включая субсидирование через тарифы естественных монополий, перекрестное субсидирование, возможность накапливания налоговой недоимки и неплательщиков естественным монополиям	Red	Red	Blue	Blue
Обеспечение прозрачности информации о принимаемых государством решениях по распределению любого рода ресурсов	Red	Blue	Blue	Blue
Недопущение искусственной монополизации рынков	Red	Blue	Blue	Blue
Пресечение злоупотреблений доминирующим положением на рынках	Red	Blue	Blue	Blue
Устранение препятствий для банкротства неэффективных предприятий	Red	Blue	Blue	Blue
Четкое законодательное разделение управленческих и хозяйственных функций в деятельности государственных органов	Blue	Blue	Blue	Blue
Разделение государственных регулирующих и контрольных функций и институтов с тем, чтобы избежать конфликта интересов	Blue	Blue	Blue	Blue
Невмешательство исполнительной власти в функционирование конкурентной среды на стороне одного из экономических агентов	Blue	Blue	Blue	Blue
Недопущение использования государственной помощи для создания неравных условий конкуренции	Blue	Blue	Blue	Blue
Преодоление недобросовестной конкуренции, прежде всего в сфере интеллектуальной собственности	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 20. Обеспечение равных условий конкуренции

Высокий уровень реализации достигнут в обеспечении режима конкуренции при организации закупок для государственных нужд, в том числе законодательно закреплено обязательное конкурсное размещение государственных заказов и открытое проведение торгов и конкурсов. Значительно сокращен перечень налоговых и ценовых льгот, предоставленных предприятиям до начала 2000-х гг. Ограничены возможности накапливания налоговых недоимок и неплатежей естественным монополиям. Ужесточены санкции за нарушение положений антимонопольного законодательства.

Нижние строки рейтинга исполнения мер по обеспечению равных условий конкуренции заполнены мерами по снижению степени участия государства в рыночных отношениях. Рост прозрачности информации о принимаемых государством решениях по распределению любого рода ресурсов оказался незначительным. Не было проведено четкого разделения управленческих и хозяйственных функций в деятельности государственных органов. Конфликт интересов сохраняет актуальность в силу размытости границы государственных регулирующих и контрольных функций. Нулевой результат по мерам обеспечения невмешательства исполнительной власти в функционирование конкурентной среды на стороне одного из экономических агентов. Глобальный финансово-экономический кризис показал актуальность проблемы высокого спроса на государственную помощь, которая нарушает равенство условий конкуренции.

## Дерегулирование хозяйственной деятельности

Важнейшей предпосылкой устойчивого экономического роста является обеспечение оптимального баланса во взаимоотношениях частного бизнеса и государства. Последовательное проведение в этом вопросе линии на дерегулирование должно было способствовать созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности. Стратегическая цель состояла в том, чтобы государство, сосредоточившись на эффективном выполнении своих базовых функций защиты безопасности, прав и свобод граждан и бизнеса, гаранта соблюдения правил игры и единого для всех законодательства, постепенно отошло от практики избыточного вмешательства в дела бизнеса. Преодоление смещения в деятельности государства хозяйственных и управленческих функций требовало:

- формирования взаимоотношений органов власти с участниками хозяйственной деятельности в рамках четких и стабильных правил;

- передачи регулирующих функций в предмет ведения законодательных и исполнительных органов власти преимущественно федерального уровня.

Уровень достижения этих целей оценивается экспертами как близкий к нулевому и является худшим показателем не только по направлению «модернизация экономики», но и в целом по Стратегии-2010. Меры, предусмотренные по этому направлению, тоже реализованы в незначительной степени — примерно на 20% (рис. 21). Несоответствие декларируемых и реальных целей, возможно, стало ключевой причиной отсутствия каких-либо положительных изменений в данной сфере.

Что касается уровня реализации конкретных мер, то наибольшим по данному направлению он оказался в части ограничения проверок, упрощения процедур регистрации предприятий, ограничения масштабов лицензирования и содействия развитию саморегулируемых организаций. Практически не реализовывались меры, направленные на устранение правовых барьеров для ведения бизнеса в части системы контроля и надзора, а также ограничений на территориальную мобильность факторов производства.

## Политика в отношении вывоза капитала

Снижение остроты проблемы оттока капитала стало ключевой целью политики в отношении вывоза капитала в программе реформ. Стопроцентное достижение цели стало лучшим показателем в целом по Стратегии-2010. Этому результату способствовала высокая степень исполнения мер реформы (рис. 22). Произошла смена парадигмы в борьбе с оттоком капитала — меры экономического характера стали превалировать над мерами запретительного характера. Упрощены процедуры репатриации прибыли из страны, в основном приняты меры по легализации экспорта капитала для законопослушных предприятий и граждан. Улучшение инвестиционного климата и либерализация счета капитала способствовали репатриации российского капитала, ранее вывезенного из страны.

Высокая степень реализации наблюдается не только по мерам экономического характера, но и в части борьбы с незаконным вывозом капитала. Власти тесно кооперируются с международными организациями, специализирующимися на предотвращении отмывания нелегальных доходов. Упорядочены отношения со странами СНГ, допускающими неуплату за поставленные энергоресурсы. Предприняты меры против искажения контрактных цен при осуществлении экспортно-импортных операций. При этом избежал существенного ужесточения режим финансово-хозяйственных операций с оффшорными зонами.

<b>Меры дерегулирования хозяйственной деятельности</b>	25%	50%	75%	100%
Жесткое установление сроков и периодичности проверок, в первую очередь на региональном уровне	■	■	■	■
Переход к уведомительному принципу регистрации бизнеса («в одном окне») в законодательно установленные короткие сроки	■	■	■	■
Радикальное сокращение количества лицензируемых видов деятельности	■	■	■	■
Введение принципа единой системы контролирующих органов и проверок	■	■	■	■
Стимулирование развития саморегулируемых организаций, по сути замещающих ряд государственных институтов в рыночных условиях	■	■	■	■
Введение исчерпывающего списка требующих лицензирования позиций	■	■	■	■
Поддержка развития саморегулируемых организаций	■	■	■	■
Снижение «барьеров входа» на рынок	■	■	■	■
Обеспечение единого порядка лицензирования на всей территории страны	■	■	■	■
Отказ от избыточности контроля и проверок	■	■	■	■
Максимальная детализация управленческих и контрольных процедур в текстах законов	■	■	■	■
Максимальное разделение функций надзорных и лицензирующих органов	■	■	■	■
Упрощение экспертизы и согласования технической и разрешительной документации по реализации инвестиционных проектов	■	■	■	■
Переход к системе комплексной экспертизы в «одном окне»	■	■	■	■
Отказ от ведомственных инструкций в качестве правовой базы проведения проверок	■	■	■	■
Реализация конституционного запрета ограничений на движение товаров, капитала, рабочей силы по территории страны в правоприменительной практике	■	■	■	■
Минимизация числа подзаконных актов	■	■	■	■
Устранение двойственности толкования подзаконных актов, нацеленных на регулирование предпринимательской деятельности	■	■	■	■

Рис. 21. Деререгулирование хозяйственной деятельности

<b>Меры политики в отношении вывоза капитала</b>	25%	50%	75%	100%
Сокращение числа уполномоченных банков с генеральной лицензией	Red	Red	Red	Red
Тесная кооперация с международными организациями, специализирующимися на предотвращении нелегального оттока капитала	Red	Red	Red	Red
Упорядочение платежных отношений со странами СНГ (в том числе и на межгосударственном уровне), допускающими неуплату за поставленные энергоресурсы	Red	Red	Red	Red
Упрощение процедуры репатриации прибыли из страны, увеличение при этом ее прозрачности для контролирующих органов	Red	Red	Red	Red
Принятие мер по легализации экспорта капитала для законопослушных предприятий и граждан, в том числе через особые инвестиционные фонды, российские долговые расписки и пр.	Red	Red	Red	Blue
Активное участие России в глобальном регулировании оффшорных зон	Red	Red	Red	Blue
Улучшение инвестиционного климата в стране, способствующего не только сокращению масштабов оттока капитала, но и репатриации российского капитала, ранее вывезенного из страны	Red	Red	Blue	Blue
Мониторинг невозвращаемых кредитов, применение санкций (вплоть до лишения лицензий) по отношению к финансовым институтам, осуществляющим безвозвратное кредитование	Red	Red	Blue	Blue
Борьба с искажением контрактных цен при осуществлении экспортно-импортных операций, в том числе путем перехода на использование справочных цен мирового рынка	Red	Blue	Blue	Blue
Ужесточение режима финансово-хозяйственных операций с оффшорными зонами, включая отмену соглашений во избежание двойного налогообложения с государствами-оффшорами	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 22. Политика в отношении вывоза капитала



## Реформирование банковской системы

Среди факторов, сдерживающих развитие банковской системы страны, преобладают два: низкая инвестиционная привлекательность самого банковского бизнеса и недостаточный уровень организации банковского надзора. Решение указанных проблем выдвигало первоочередную цель — завершение «расчистки» банковской системы от нежизнеспособных организаций.

Цели реформирования банковской системы были достигнуты примерно наполовину. По уровню реализации реформа банковского сектора превышает средний показатель по разделу «Модернизация экономики» и по Стратегии-2010 в целом. Высокий уровень реализации был достигнут по мерам, сглаживающим негативные последствия банковского кризиса 1998 г. и ограничивающим риски повторения подобных кризисов (рис. 23). Законодательно закреплено право отзыва в короткие сроки банковских лицензий у кредитных организаций с отрицательным капиталом, а также у кредитных организаций, предоставлявших заведомо недостоверную отчетность о своем финансовом положении. Введены правила обязательного публичного раскрытия банками в сети интернет балансовой информации и части отчетности, передаваемой в Банк России. В законодательство о банковской деятельности внесены изменения, которые обеспечивают большие права Банка России при работе с несостоятельными кредитными организациями. Приняты основополагающие законодательные акты о функционировании системы гарантирования банковских вкладов, и создана Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Низкий уровень исполнения у мер по стимулированию долгосрочных сбережений.

<b>Меры реформирования банковской системы</b>	25%	50%	75%	100%
Принятие основополагающих законодательных актов о функционировании системы гарантирования банковских вкладов, учитывающей опыт АРКО и вводящей обязательное применение этой системы в тех банках, которые привлекают значительные объемы вкладов частных лиц				
Внесение в законодательство о банковской деятельности изменений, обеспечивающих большие права Банка России при работе с несостоятельными кредитными организациями				

Рис. 23. Реформирование банковской системы

<b>Меры реформирования банковской системы</b>	25%	50%	75%	100%
Предоставление органу, осуществляющему управление системой гарантирования вкладов, дополнительных полномочий по ведению ликвидационных процедур обанкротившихся банков-участников	■	■	■	■
Модернизация платежной системы Банка России с целью обеспечить возможность осуществления межбанковских платежей на территории страны в режиме реального времени	■	■	■	■
Отзыв в течение кратчайшего времени банковских лицензий у кредитных организаций с отрицательным капиталом, а также у кредитных организаций, предоставлявших заведомо недостоверную отчетность о своем финансовом положении	■	■	■	■
Проведение углубленных инспекционных проверок в 100 крупнейших банках на предмет правильности исчисления капитала и значений надзорных нормативов	■	■	■	■
Введение обязательного публичного раскрытия банками балансовой информации и части передаваемой в Банк России отчетности в сети интернет	■	■	■	■
Быстрая ликвидация всех кредитных организаций, находящихся в тяжелом финансовом положении и не имеющих перспектив восстановления нормальной жизнедеятельности, а также предоставляющих заведомо ложную отчетность о своем финансовом положении	■	■	■	■
Сокращение круга операций, разрешенных кредитным организациям их лицензиями, в случае если эти кредитные организации не обладают капиталом большим, чем предъявляются требованиями к уставному капиталу банка при его создании, и фактически специализируются на предоставлении клиентам ограниченного спектра банковских услуг и не имеют возможности проводить все виды банковских операций	■	■	■	■
Создание законодательных основ для функционирования специализированных кредитных организаций, таких как кредитные кооперативы, агентства ипотечного кредитования	■	■	■	■

Рис. 23. Реформирование банковской системы (продолжение)

<b>Меры реформирования банковской системы</b>	25%	50%	75%	100%
Завершение выхода государства из состава участников тех универсальных финансово устойчивых банков, в которых государство не имеет контрольного пакета и которые не придерживаются узкой специализации, связанной с выполнением конкретных государственных программ	Red	Red	Blue	Blue
Создание нормальных условий для перехода на международные стандарты бухгалтерского учета	Red	Blue	Blue	Blue
Проведение инспекционных проверок на достоверность представляемой отчетности на основе принципов прозрачности и публичности	Red	Blue	Blue	Blue
Вычисление реальных показателей достаточности капитала, состояния ликвидности и качества активов банков	Red	Blue	Blue	Blue
Упрощение и формализация процедур слияния кредитных организаций	Red	Blue	Blue	Blue
Поддержка развития организаций, привлекающих долгосрочные сбережения (пенсионные, страховые, лизинговые фонды)	Red	Blue	Blue	Blue
Отказ от организации надзора по территориальному принципу, централизация надзора за 100 крупнейшими банками в рамках центрального аппарата (восстановление ОПЕРУ-2)	Red	Blue	Blue	Blue
Корректировка законодательства о налогообложении кредитных организаций в целях создания условий для прекращения сокрытия прибыли банковских организаций и ее направления в капитал кредитной организации	Blue	Blue	Blue	Blue
Расширение Банком России перечня публикуемой статистической информации о состоянии кредитных организаций	Blue	Blue	Blue	Blue
Резкое (в 20–30 раз) сокращение количества банков с генеральными валютными лицензиями	Blue	Blue	Blue	Blue
Поправка статьи в Гражданский кодекс РФ, позволяющей изымать вклады в любое время	Blue	Blue	Blue	Blue
Разрешение банкам вводить вклады с переменной ставкой процента (т.е. изменять ставку в оговоренные периоды)	Blue	Blue	Blue	Blue
Введение системы гарантирования вкладов только для средне- и долгосрочных вкладов	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 23. Реформирование банковской системы (продолжение)

<b>Меры реформирования банковской системы</b>	25%	50%	75%	100%
В случае исключения банка из системы гарантирования вкладов по причине неудовлетворительного финансового состояния автоматический отзыв его банковской лицензии				
Создание межрегиональных структур Банка России для осуществления функций надзора				

Рис. 23. Реформирование банковской системы (окончание)

## Развитие фондового рынка

Основная задача, которую должен решать рынок ценных бумаг, — обеспечение гибкого межотраслевого перераспределения инвестиционных ресурсов, притока национальных и зарубежных инвестиций в российские предприятия, формирование необходимых условий для стимулирования накопления и трансформации сбережений в инвестиции. Для ее реализации были сформулированы основные цели государственной политики в сфере рынка ценных бумаг:

- создание стимулов для привлечения сбережений на российский фондовый рынок и использование этих сбережений российскими предприятиями, нуждающимися в дополнительных источниках финансирования;
- развитие системы коллективных инвестиций;
- создание эффективной и надежной инфраструктуры российского рынка ценных бумаг, позволяющих привлекать дополнительные инвестиции по минимальной цене.

Уровень реализации целей развития фондового рынка превысил средний показатель по блоку «оптимальные условия для национального капитала» и соответствует степени достижения целей по разделу «Модернизация экономики».

В наибольшей степени были реализованы меры, облегчающие регистрацию эмиссий ценных бумаг и стимулирующие выход российских эмитентов на внутренний фондовый рынок, а также стимулирующие развитие различных форм коллективных инвестиций (рис. 24). Частично реализованы меры по усилению административной и уголовной ответственности за нарушение прав владельцев ценных бумаг. Часть российских публичных компаний перешла на международные стандарты финансовой отчетности и международные стандарты раскрытия информации,

что позволяет инвесторам получать достоверную и полную информацию, необходимую для принятия инвестиционных решений.

Однако почти половина из всего перечня мер, направленных на защиту прав инвесторов, так и не была реализована.

<b>Меры по развитию фондового рынка</b>	25%	50%	75%	100%
Упрощение процедуры регистрации выпусков ценных бумаг, прежде всего краткосрочных облигаций	■	■	■	■
Обеспечение развития всех форм коллективных инвестиций (инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний)	■	■	■	■
Стимулирование выхода ценных бумаг российских эмитентов на организованный фондовый рынок	■	■	■	■
Обеспечение защиты прав мелких акционеров	■	■	■	■
Усиление административной и уголовной ответственности за нарушения прав владельцев ценных бумаг	■	■	■	■
Переход российских предприятий на международные стандарты финансовой отчетности и международные стандарты раскрытия информации, что позволит инвесторам получать достоверную и полную информацию, необходимую для принятия инвестиционных решений	■	■	■	■
Расширение спектра финансовых инструментов	■	■	■	■
Совершенствование стандартов деятельности участников фондового рынка, в том числе инфраструктурных организаций (депозитариев, регистраторов, клиринговых организаций, организаторов торговли на рынке ценных бумаг, включая фондовые биржи), стандартов внутреннего контроля	■	■	■	■
Разработка стандартов корпоративного управления в России и стимулирование их использования российскими предприятиями	■	■	■	■
Введение инвестиционных счетов, средства которых должны инвестироваться в российские ценные бумаги	■	■	■	■

Рис. 24. Развитие фондового рынка

Меры по развитию фондового рынка	25%	50%	75%	100%
Законодательное обеспечение усиления защиты прав собственников ценных бумаг, в том числе их добросовестных приобретателей, от незаконного изъятия, прямых хищений в реестре и прочих противоправных действий				
Введение требования о хранении профессиональными участниками рынка ценных бумаг средств клиентов на отдельных счетах				
Создание системы мониторинга, надзора и предупреждения нарушений на рынке				
Создание системы оперативного мониторинга профессиональных участников фондового рынка и их операций				
Ужесточение ответственности за нарушения на фондовом рынке, в том числе введение административной и уголовной ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации				

Рис. 24. Развитие фондового рынка (окончание)

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

### Реформирование налоговой системы

Цель реформирования налоговой системы состояла в значительном снижении налоговой нагрузки для стимулирования инвестиционной активности, с учетом необходимости обеспечения бюджетных потребностей, упрощении налоговой системы, создании равных условий для законопослушных налогоплательщиков. При этом система администрирования налогов должна была обеспечить снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков.

Результатом реформы должны были стать:

- упрощение налоговой системы за счет отмены значительной части налогов и налоговых льгот;
- снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда;
- снижение общей налоговой нагрузки на предприятия;
- создание стимулов для легализации экономической деятельности.

<b>Меры по улучшению налогового администрирования</b>	25%	50%	75%	100%
Переход на метод начислений при расчете обязательств по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость (с 2002 г.)	■	■	■	■
Сужение перечня оснований для предоставления отсрочек и рассрочек исполнения налоговых обязательств и запрет региональным и местным органам власти расширения этого перечня	■	■	■	■
Подчинение Министерству по налогам и сборам подразделений государственных внебюджетных фондов, ответственных за сбор соответствующих платежей, а также Службы валютного и экспортного контроля	■	■	■	■
Внедрение системы автоматической индексации всех параметров налоговой системы	■	■	■	■
Расширение перечня случаев, когда налоговым органам предоставляется право доначислять налоговое обязательство сторон сделки исходя из рыночных цен, с одновременным сужением производства налоговых чиновников при определении уровня применимой рыночной цены	■	■	■	■

Рис. 25. Улучшение налогового администрирования

Реформирование налоговой системы — яркий пример ситуации, в которой полноценное выполнение мер способствует успешному достижению обозначенных целей (рис. 25). Все цели, за исключением улучшения налогового администрирования, были реализованы практически полностью.

Меры реформы налоговой системы, за исключением мер по улучшению налогового администрирования, были выполнены полностью (рис. 26). Осуществлен переход на минимальную плоскую ставку подоходного налога в 13%, с одновременным увеличением необлагаемого минимума и отменой большинства налоговых льгот. Единый социальный налог объединил в себе взносы в социальные внебюджетные фонды, при этом суммарная ставка значительно снизилась и была введена пороговая регрессия единого социального налога. Был изменен порядок определения базы налогообложения прибыли предприятий и организаций, предусматривающий включение в себестоимость всех обоснованных расходов.

<b>Меры реформы налоговой системы</b>	25%	50%	75%	100%
Переход на минимальную плоскую ставку подоходного налога с физических лиц (13%), с одновременным увеличением необлагаемого минимума и отменой большинства налоговых льгот				
Объединение взносов в социальные внебюджетные фонды в единый социальный налог (с передачей функции сбора налога налоговым органам); снижение суммарной ставки с 38,5 до 35,6% и установление верхнего предела налогооблагаемого дохода				
Изменение порядка определения базы налогообложения прибыли (дохода) предприятий и организаций, состоящее во включении в себестоимость всех обоснованных расходов; разделение налога на федеральный (11%), региональный (до 19%) и вновь вводимый местный (до 5%)				
Единовременная отмена налогов с оборота с компенсацией выпадающих доходов за счет введения местного налога на прибыль (который будет поэтапно снижаться по мере реализации реформы ЖКХ) и повышения акцизов на нефтепродукты				
Отмена большинства льгот по уплате налога на добавленную стоимость; начало перехода к принципу страны назначения в торговле со странами СНГ				
Изменение порядка взимания акцизов на алкогольную продукцию и нефтепродукты с целью максимального переноса нормативного налогового бремени на сферу потребления				
Начало перехода к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог				

Рис. 26. Реформа налоговой системы

## Совершенствование таможенной политики

Целью государства в сфере таможенной политики являлось совершенствование фискальной и регулирующей функций таможенной системы. По данному направлению Стратегии-2010 были получены незначительные результаты — худший показатель по блоку «макроэкономическая политика».



Проведение реформы таможенной политики показало несовпадение реальных и декларируемых целей. На практике совершенствование таможенной политики заключалось в снижении импортных и экспортных пошлин, в частичном отказе от нетарифного регулирования, скрытого квотирования экспорта и импорта. Меры по максимальному согласованию действий российских таможенных органов с таможенными органами сопредельных стран были реализованы в незначительной степени. Не достигнуто улучшений по ключевым направлениям таможенного администрирования: исключение регулятивных функций таможенных органов, упрощение системы таможенного тарифа, унификация методов и уменьшение количества объектов, на которые распространяется таможенное оформление и контроль товаров. Все это оставляет широкое поле для коррупционных отношений (рис. 27).

<b>Меры по совершенствованию таможенной политики</b>	25%	50%	75%	100%
Существенное снижение импортных и экспортных пошлин	■	■	■	■
Полная передача таможенного оформления на склады временного хранения и таможенные склады при усилении их специализации и техническом оснащении	■	■	■	■
Окончательный отказ от нетарифного регулирования, скрытого квотирования экспорта и импорта	■	■	■	■
Подакцизные товары — нынешняя методика	■	■	■	■
Товары народного потребления — единая специфическая пошлина (отдельно по продовольственным и непродовольственным товарам)	■	■	■	■
Максимальное согласование действия российских таможенных органов с таможенными органами сопредельных стран	■	■	■	■
Исключение регулятивных функций таможенных органов	■	■	■	■
Унификация методов и уменьшение количества объектов, на которые распространяется таможенное оформление и контроль товаров	■	■	■	■
Сокращения дифференциации штрафных санкций	■	■	■	■
Существенное упрощение системы таможенного тарифа	■	■	■	■
Укрупнение номенклатуры товарных групп, подлежащих таможенному регулированию	■	■	■	■

Рис. 27. Совершенствование таможенной политики

## Бюджетная политика

С учетом анализа проблем бюджетной политики была сформулирована основная цель — обеспечение устойчивого выполнения государством своих обязательств на основе сокращения и реструктуризации этих обязательств, налоговой реформы и восстановления эффективной бюджетной системы.

Меры бюджетной политики	25%	50%	75%	100%
Увеличение финансирования образования, здравоохранения, оборонного комплекса и судебной системы при обязательном соблюдении правила бездефицитного бюджета	Red	Red	Red	Red
Завершение перевода федерального бюджета и реализация поэтапной программы перевода региональных бюджетов на казначейское исполнение	Red	Red	Red	Red
Отмена или приостановка действия на федеральном уровне нефинансируемых социальных мандатов с одновременным созданием системы адресной социальной поддержки населения	Red	Red	Red	Blue
Реализация налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений	Red	Red	Red	Blue
Инвентаризация и оценка эффективности государственных обязательств и фактических бюджетных расходов	Red	Red	Blue	Blue
Консолидация федеральных внебюджетных фондов (кроме пенсионного и социального страхования, объединяемого с фондом медицинского страхования), а также ведомственных внебюджетных фондов в федеральном бюджете	Red	Red	Blue	Blue
Включение в бюджет всех существующих обязательств государства, не подлежащих отмене или приостановке	Red	Red	Blue	Blue
Приведение обязательств государства в соответствие с его ресурсами	Red	Blue	Blue	Blue
Введение обязательной публикации подробных отчетов об исполнении бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов	Red	Blue	Blue	Blue
Консолидация территориальных дорожных фондов и всех остальных региональных внебюджетных фондов в региональных бюджетах	Red	Blue	Blue	Blue

Рис. 28. Бюджетная политика

Эта цель была реализована более чем наполовину. Степень достижения соответствует среднему показателю по блоку «макроэкономическая политика» и превышает средний уровень по разделу «Модернизация экономики». Высокий результат обусловлен успешностью реализации мер бюджетной политики (рис. 28). В частности, на федеральном уровне были пересмотрены нефинансируемые социальные мандаты. Завершен перевод федерального бюджета и реализована программа поэтапного перевода региональных бюджетов на казначейское исполнение. Вместе с тем проведенная инвентаризация фактических бюджетных расходов не сопровождалась достоверной оценкой эффективности исполнения государственных обязательств.

Частично реализованы меры по повышению прозрачности бюджетного процесса и подотчетности фискальных органов населению, а также меры по консолидации внебюджетных фондов в бюджетах соответствующих уровней.

### Создание эффективной системы межбюджетных отношений

Создание эффективной системы межбюджетных отношений требовало достижения следующих целей:

- создание долгосрочных институциональных стимулов, побуждающих региональные власти к проведению структурных реформ;
- обеспечение полного и прозрачного выполнения региональными и местными властями своих обязательств;
- поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям;
- политическая консолидация в рамках федеративных отношений.

По среднему уровню реализации целей (более чем на 50%) данное направление является лидером блока «макроэкономическая политика». Для достижения обозначенных выше целей практически полностью была решена задача проведения реальной децентрализации бюджетной системы, с одновременной передачей на федеральный уровень финансовых обязательств общенационального характера и соответствующих им налоговых ресурсов (рис. 29).

Проведено разграничение полномочий между различными уровнями власти и обеспечена определенная степень автономности субфедеральных органов власти в проведении финансово-экономической политики в пределах своих полномочий. Федеральная власть приобрела эффектив-

ные полномочия по обеспечению единого экономического и политического пространства. Низкой степенью реализации отличаются меры, направленные на соблюдение жестких бюджетных ограничений, стабильности и прозрачности системы межбюджетных отношений.

Механизмы реализации реформы межбюджетных отношений включали радикальные изменения в сферах распределения расходных и налоговых полномочий, в системе предоставления финансовой помощи и регулирования управления субфедеральными бюджетами. Максимальное выполнение мер обеспечено в сфере разграничения расходных полномочий. Упорядочены и сокращены обязательства, возлагаемые на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством (федеральные мандаты). Вместе с тем остался нереализованным принцип «один бюджет — один налог».

<b>Меры по созданию эффективной системы межбюджетных отношений</b>	25%	50%	75%	100%
Наличие эффективных полномочий федеральной власти по обеспечению единого экономического и правового пространства	■	■	■	■
Четкое разграничение расходов между уровнями бюджетной системы, а также упорядочивание и сокращение обязательств, возлагаемых на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством (федеральных мандатов)	■	■	■	■
Упорядочение и в перспективе ликвидация таких каналов финансовой помощи, как бюджетные ссуды и средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов, и бюджетные ссуды	■	■	■	■
Обеспечение жесткого контроля выполнения регионами единых требований бюджетной классификации, бухгалтерской отчетности и процедур исполнения бюджета в соответствии с бюджетным законодательством	■	■	■	■
Четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти	■	■	■	■
Разделение финансовой помощи на текущую, инвестиционную и реформостимулирующую	■	■	■	■
Введение режима внешнего финансового управления для субъектов Федерации и муниципальных образований, не выполняющих финансовые обязательства или существенно зависящих от финансовой помощи из бюджетов более высокого уровня	■	■	■	■

Рис. 29. Создание эффективной системы межбюджетных отношений

<b>Меры по созданию эффективной системы межбюджетных отношений</b>	25%	50%	75%	100%
Ответственность региональных и местных властей за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей бюджетной самостоятельности и ответственности	Red	Red	Red	Blue
Достаточная степень автономности субфедеральных органов власти в проведении финансово-экономической политики в пределах своих полномочий	Red	Red	Blue	Blue
Обеспечение реальной самостоятельности региональных и местных финансовых органов, включая право на создание собственных казначейских и налоговых органов	Red	Red	Blue	Blue
Соблюдение жестких бюджетных ограничений, стабильности и прозрачности системы межбюджетных отношений	Red	Blue	Blue	Blue
Отказ от расщепления налоговых поступлений между бюджетами разных уровней, введение принципа «один бюджет — один налог», расширение налоговых полномочий региональных и местных властей исходя из распределения расходных обязательств и особенностей отдельных налогов	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 29. Создание эффективной системы межбюджетных отношений (окончание)

## Основные направления кредитно-денежной политики

С учетом накопившихся проблем основное направление кредитно-денежной политики заключалось в нахождении разумного баланса между достижением следующих целей:

- устойчивое снижение инфляции, обеспечивающее предсказуемость финансовой сферы, повышение экономической активности, создание предпосылок роста;
- обеспечение плавной и предсказуемой динамики обменного курса, поддержание ценовой конкурентоспособности российских товаров за счет низкого реального обменного курса, накопление валютных резервов для противодействия негативным внешним шокам;
- снижение реальных процентных ставок, что ведет к созданию благоприятных условий для накопления и инвестирования средств.

В ходе реализации Стратегии-2010 монетарным властям в основном удавалось обеспечивать плавную и предсказуемую динамику обменного курса и поддержание низких реальных процентных ставок (рис. 30). При этом до последних лет сохранялся значительный риск потери контроля над инфляцией. Степень достижения целей кредитно-денежной политики соответствует среднему показателю по «макроэкономической политике» и сопоставим с уровнем исполнения мер по данному направлению.

Денежные власти придерживались комбинированной модели денежно-кредитной политики, предусматривающей регулирование объема денежного предложения преимущественно мерами бюджетной и курсовой политики, включая регулярные интервенции Банка России на валютном рынке. При этом значительно удалось продвинуться в направлении развития платежной системы и в гораздо меньшей степени — в развитии современной системы инструментов денежно-кредитной политики (рис. 31).

<b>Меры по достижению основных направлений кредитно-денежной политики</b>	25%	50%	75%	100%
Развитие платежной системы				
Использование комбинированной модели денежно-кредитной политики, предусматривающей регулирование объема и структуры денежного предложения, плавающий обменный курс (при сохранении контроля над его динамикой) и задание гибкого целевого ориентира инфляции				
Управление объемом и структурой денежного предложения, направленное главным образом на достижение целевых ориентиров по уровню валютных резервов при минимально необходимых объемах стерилизации				
Развитие системы инструментов денежно-кредитной политики				
Защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности, и курса по отношению к иностранным валютам				

Рис. 30. Достижение основных направлений кредитно-денежной политики

<b>Меры по расширению системы инструментов кредитно-денежной политики</b>	25%	50%	75%	100%
Расширение круга активов, которые могут быть использованы в качестве обеспечения при предоставлении кредитов банкам со стороны Банка России	Red	Red	Red	Blue
Включение в систему инструментов денежно-кредитной политики операций валютного свопа	Red	Red	Red	Blue
Возобновление операций на рынке государственных ценных бумаг и реализация схемы стрип-купонов на рынке облигаций федерального займа	Red	Red	Blue	Blue
Обеспечение доступа к депозитным и кредитным операциям Банка России региональным банкам	Red	Blue	Blue	Blue
Развитие рынка междилерского РЕПО	Red	Blue	Blue	Blue
Автоматизация механизма использования стандартных операций и процедур	Red	Blue	Blue	Blue

Рис. 31. Расширение системы инструментов кредитно-денежной политики

## СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Основной целью структурной политики государства на предыдущее десятилетие являлось содействие повышению конкурентоспособности производства отечественных товаров и услуг на внутреннем и мировом рынках, а также обеспечение маневра в сторону повышения доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, и отраслей сферы услуг.

Уровень достижения целей был неудовлетворительным, несмотря на высокие показатели реализации многих мер (рис. 32).

В частности, сравнительно высокий уровень реализации у мер в АПК, а также у содействия концентрации производства и капитала. Получило развитие законодательство, повышающее действенность института банкротства. Сравнительно успешно реализованы меры, способствовавшие снижению оттока и усилению притока капитала. Наблюдался существенный рост денежного предложения в реальный сектор и рост объемов кредитования нефинансового сектора.

К числу невыполненных относятся меры, направленные на создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности, меры по

развитию национальных институтов сертификации, действующих в соответствии с международными стандартами, и по ограничению поддержки заведомо неэффективных предприятий.

<b>Меры структурной политики</b>	25%	50%	75%	100%
Увеличение денежного предложения в реальный сектор по мере аккумуляции экспортной выручки в золотовалютных резервах	Red	Red	Red	Blue
Поощрение перехода компаний с крупными государственными пакетами акций (прежде всего естественных монополий) к процедурам закупок оборудования на основе открытых конкурсов	Red	Red	Red	Blue
Поддержка эффективных производств в благоприятных сельскохозяйственных зонах путем аккумуляирования земельных долей и имущественных паев в руках наиболее эффективных собственников на основе институтов частной собственности и конкурентного рынка	Red	Red	Red	Blue
Содействие концентрации и интеграции производства	Red	Red	Red	Blue
Концентрация производства и капитала, формирование крупных эффективных компаний	Red	Red	Blue	Blue
Повышение действенности института банкротств	Red	Red	Blue	Blue
Окончательное снятие с предприятий бремени содержания некоммерческих звеньев	Red	Red	Blue	Blue
Поощрение формирующихся цепочек импортозамещения, экспортных контрактов	Red	Red	Blue	Blue
Стимулирование инвестиций отраслей-экспортеров в модернизацию и развитие как их собственного производственного потенциала, так и потенциала иных отраслей и производств	Red	Red	Blue	Blue
Улучшение инвестиционного климата и прекращения оттока капитала	Red	Red	Blue	Blue
Поддержка процессов формирования саморегулируемых организаций производителей, что позволит передать им ряд арбитражных функций, включая надзор за соблюдением конкурентного режима на отраслевых рынках	Red	Red	Blue	Blue
Применение современных методов регулирования аграрных рынков в целях сохранения открытой и конкурентной среды	Red	Red	Blue	Blue
Эффективное распределение рисков, связанных с сезонностью сельскохозяйственного производства	Red	Red	Blue	Blue

Рис. 32. Структурная политика



<b>Меры структурной политики</b>	25%	50%	75%	100%
Валютно-финансовое обеспечение модернизации экономики через поощрение использования финансовых ресурсов ТЭК для инвестирования в модернизацию экономики	■	■	■	■
Стимулирование процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышения их эффективности	■	■	■	■
Утверждение жесткой финансовой ответственности предприятий и бюджетных ограничений их деятельности	■	■	■	■
Жесткое давление на несостоятельных должников	■	■	■	■
Эффективная селекция работоспособных предприятий	■	■	■	■
Государственная политическая и организационная поддержка продвижению конкурентоспособных товаров и услуг на внешние рынки, в том числе через механизмы ВТО	■	■	■	■
Формирование конкурентной среды	■	■	■	■
Поощрение отраслевых программ кадрового и информационного развития, создание центров качества, других элементов инфраструктуры рынка	■	■	■	■
Поддержание и развитие отраслей инфраструктуры, регулирование тарифов на продукцию естественных монополий, контроль за крупными инфраструктурными инвестиционными проектами	■	■	■	■
Поддержка в депрессивных зонах доходов сельского населения	■	■	■	■
Создание в транспортной инфраструктуре крупных компаний с параметрами первоклассных заемщиков	■	■	■	■
Переключению на Россию части международных транспортных потоков	■	■	■	■
Стимулирование энергосбережения	■	■	■	■
Повышение эффективности использования энергоресурсов	■	■	■	■
Создание условий для экономии издержек российских товаропроизводителей	■	■	■	■
Создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России — не только в масштабе всей экономики, но и в масштабе отдельных отраслевых рынков	■	■	■	■

Рис. 32. Структурная политика (продолжение)

Меры структурной политики	25%	50%	75%	100%
Отказ от искажающего экономическую структуру вмешательства государства				
Оптимизация масштабов государственного сектора в промышленности				
Содействие созданию национальных институтов по сертификации, действующих в соответствии с международными стандартами и выдающими сертификаты, признаваемые на мировых рынках				
Отказ от поддержки заведомо неэффективных предприятий за счет и в ущерб эффективным предприятиям				
Прекращение прямого и косвенного субсидирования неэффективных предприятий				

Рис. 32. Структурная политика (окончание)

## Реформа естественных монополий

Без реформирования естественных монополий (электроэнергетика, газовая и железнодорожная отрасли) невозможно решить долгосрочные проблемы повышения эффективности, привлечения частных инвестиций для компенсации выбывающих мощностей, увеличения предложения услуг в период быстрого экономического роста и сокращения издержек потребителей их услуг.

По уровню реализации целей реформа естественных монополий (произошли частичные изменения) находится ниже среднего уровня по блоку «структурная политика». В целом меры реформы естественных монополий были выполнены менее чем на треть. Вместе с тем реализация мер в разрезе отраслей проходила крайне неравномерно.

В наибольшей степени были реализованы меры реструктуризации в электроэнергетике (рис. 33). В этой отрасли было проведено отделение естественно-монопольной составляющей (транспортировка) от потенциально конкурентной (генерирующие мощности). Были созданы частные конкурирующие генерирующие компании, повышена прозрачность финансовых потоков и обеспечена денежная оплата услуг отрасли. Планы по привлечению значительных прямых инвестиций для модернизации отрасли пришлось на мировой финансово-экономический кризис и пока реализованы лишь в ограниченной степени.

<b>Меры программы реструктуризации в электроэнергетике</b>	25%	50%	75%	100%
Отделение естественно-монопольной составляющей (транспортировка) от коммерческой (генерирующие мощности)	■	■	■	■
Создание частных конкурентных генерирующих компаний	■	■	■	■
обеспечение прозрачности финансовых потоков и стопроцентной денежной оплаты услуг отрасли	■	■	■	■
Организация конкурентного энергетического рынка при уходе от затратного ценообразования и административного закрепления потребителей за производителями	■	■	■	■
Привлечение значительных прямых инвестиций для модернизации отрасли, обновления ее производственного потенциала	■	■	■	■

Рис. 33. Программа реструктуризации в электроэнергетике

Меры программы реструктуризации на железнодорожном транспорте исполнены примерно наполовину (рис. 34). Сформирована государственная компания, управляющая функционированием железнодорожной сети, в форме акционерного общества ОАО «Российские железные дороги». Выделен конкурентный сектор независимых транспортных компаний — операторов вагонного парка. Меры по либерализации рынка железнодорожных перевозок позволили привлечь инвестиции в модернизацию подвижного состава. Вместе с тем функции хозяйственного ведения лишь частично отделены от функций государственного управления и регулирования отрасли. Недостаточной остается прозрачность финансовых потоков, не завершено выведение вспомогательных и обслуживающих предприятий, сохраняется излишнее перекрестное субсидирование отдельных категорий потребителей.

В противовес успеху в реализации программы реструктуризации в электроэнергетике и значительному продвижению реформы на железнодорожном транспорте реформа газовой отрасли практически не проводилась (рис. 35).

Помимо реструктуризации отраслей естественных монополий программа реформ предполагала проведение государственной политики, направленной на согласование интересов укрепления финансово-хозяйственного положения отраслей естественных монополий, необходимого для надежного удовлетворения платежеспособного спроса на их услуги, и сдерживания соответствующих расходов потребителей их услуг. Однако уровень реализации мер в этой сфере был чрезвычайно низким (рис. 36).

<b>Меры программы реструктуризации на железнодорожном транспорте</b>	25%	50%	75%	100%
Формирование государственной компании, управляющей функционированием железнодорожной сети в форме акционерного общества	Red	Red	Red	Red
Выделение конкурентного сектора с организацией нескольких транспортных компаний-перевозчиков	Red	Red	Red	Red
Привлечение инвестиций в модернизацию подвижного состава и железнодорожной инфраструктуры	Red	Red	Red	Blue
Отделение функций хозяйственного ведения от функций государственного управления и регулирования отрасли	Red	Red	Blue	Blue
Прозрачность финансовых потоков, включая экспортные	Blue	Blue	Blue	Blue
Выведение из системы МПС вспомогательных и обслуживающих предприятий	Blue	Blue	Blue	Blue
Прекращение перекрестного субсидирования отдельных категорий потребителей, отмена индивидуальных льгот грузоотправителям	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 34. Программа реструктуризации на железнодорожном транспорте

<b>Меры программы реструктуризации в газовой отрасли</b>	25%	50%	75%	100%
Переход к экономическим методам регулирования газового тарифа при включении в тариф не только эксплуатационных, но и инвестиционных составляющих	Red	Red	Blue	Blue
Отделение транспортной части тарифа на газ от конкурентной при либерализации последней	Blue	Blue	Blue	Blue
Формирование параллельно с нынешним регулируемым новым нерегулируемым рынком газа (добываемого независимыми производителями, импортируемого, добываемого на новых месторождениях)	Blue	Blue	Blue	Blue
Реструктуризация РАО «Газпром» на основе четкого определения функциональных ролей хозяйствующих единиц, обособление сначала финансового учета и отчетности, а затем и в целом управления и хозяйствования естественно-монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности	Blue	Blue	Blue	Blue

Рис. 35. Программа реструктуризации в газовой отрасли

<b>Меры программы реструктуризации в газовой отрасли</b>	25%	50%	75%	100%
Поддержка формирования независимых производителей и поставщиков газа, а также организаций, оказывающих услуги на газовом рынке (организаторы биржевой торговли и пр.)				
Введение недискриминационных тарифов на услуги по транспортировке газа				
Отладка механизмов доступа к газопроводам				

Рис. 35. Программа реструктуризации в газовой отрасли (окончание)

<b>Направления государственной политики в отношении естественных монополий</b>	25%	50%	75%	100%
Реструктуризация отраслей с целью четкого разграничения естественно монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности, стимулирование конкуренции во втором случае и усиление государственного контроля в первом				
Повышение прозрачности структуры затрат				
Полная организационная и финансовая прозрачность деятельности предприятий указанных отраслей (электроэнергетика, газовая промышленность)				
Прекращение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей				
Сохранение преимуществ интегрированных систем — технологической целостности, управляемости и надежности				
Отказ от затратного принципа ценообразования на услуги субъектов естественных монополий				
Поэтапное дерегулирование внутренних рынков их услуг при разделении тарифов на естественно монопольную и конкурентную составляющие				
Выравнивание условий налогообложения производителей и потребителей разных видов топлива, а также разных транспортных услуг				
Создание благоприятных условий для постепенной демополизации отраслей, появления в их конкурентных сегментах новых участников рынков				

Рис. 36. Государственная политика в отношении естественных монополий

<b>Направления государственной политики в отношении естественных монополий</b>	25%	50%	75%	100%
Обеспечение недискриминационного, нестесненного доступа независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном антимонопольном регулировании				

Рис. 36. Государственная политика в отношении естественных монополий (окончание)

## Развитие инновационной экономики

Цель стратегии развития инновационной экономики — преодоление разрыва между высоким инновационным потенциалом и низкими результирующими показателями — была достигнута незначительно. Низкий результат достижения стратегической цели не соответствует уровню исполнения мер: в среднем меры реализованы примерно наполовину (рис. 37). По уровню реализации мер направление «развитие инновационной экономики» является лидером в блоке «структурная политика».

<b>Меры по развитию инновационной экономики</b>	25%	50%	75%	100%
Коммерциализация научного продукта, поощрение частного бизнеса, работающего в этой сфере				
Стимулирование инновационной активности предприятий				
Включение в состав крупных компаний научно-исследовательских и инновационных организаций и подразделений				
Стимулирование создания венчурных фирм, малого инновационного бизнеса, инжиниринговых компаний и иных эффективных форм организации инновационного процесса				
Защита и использование интеллектуальной собственности путем как ее продаж, так и увеличения с ее использованием конкурентоспособного сектора экономики				
Поддержка и защита прав отечественных изобретателей за рубежом				
Развитие собственной конструкторской базы				

Рис. 37. Развитие инновационной экономики

## Интеграция России в мировое хозяйство

Целями данного направления реформ являются:

- снижение дискриминации российских экспортеров на мировых рынках;
- повышение привлекательности России для иностранных инвесторов;
- создание дополнительных возможностей для отраслей, находящихся

в стадии становления.

Уровень достижения этих целей является наихудшим по блоку «структурная политика». Несмотря на огромный объем проделанной работы, так и не был завершен процесс переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО). Не достигнуто существенных улучшений в таможенном администрировании. Частично усовершенствована договорно-правовая база торговых отношений со странами СНГ и некоторыми странами дальнего зарубежья и улучшен контроль выполнения условий международных соглашений (рис. 38).

<b>Меры по интеграции России в мировое хозяйство</b>	25%	50%	75%	100%
Обеспечение выполнения обязательств и контроля за реализацией прав, вытекающих из международных соглашений России	■	■	■	■
Совершенствование договорно-правовой базы торговых отношений со странами СНГ и некоторыми странами дальнего зарубежья исходя из принципов взаимности	■	■	■	■
Завершение переговоров о присоединении России к ВТО в сроки, позволяющие России принять участие в выработке решений нового раунда многосторонних торговых переговоров (т.е. в 2001–2002 гг.) и на условиях, устраняющих дискриминацию России на внешних рынках, содействующих привлечению капиталовложений и обеспечивающих оптимальные параметры функционирования внутренних рынков товаров и услуг на принципах добросовестной конкуренции	■	■	■	■
Приведение национального законодательства в соответствие с требованиями ВТО, в том числе за счет снижения административных и иных барьеров для участников внешнеэкономической деятельности и инвесторов, упрощения формальностей и процедур, достижения полной прозрачности	■	■	■	■

Рис. 38. Интеграция России в мировое хозяйство

<b>Меры по интеграции России в мировое хозяйство</b>	25%	50%	75%	100%
Оптимизация структуры импортного тарифа России, функций и методов работы таможенных служб, создание эффективной системы точечной защиты секторов экономики от наносящего им ущерба от импорта товаров и услуг				
Создание системы поддержки экспорта товаров и услуг, соответствующей нормам ВТО и эффективно улучшающей условия участия российских экономических операторов в системе международного разделения труда				

Рис. 38. Интеграция России в мировое хозяйство (окончание)

## **ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: Стратегия-2010 и перспективы продолжения реформ**

Время реализации Стратегии-2010 заканчивается. Но большая часть из нереализованных мер сохраняет свою актуальность. Эти меры образуют обширную переходящую повестку реформ, которую так или иначе придется выполнять на следующем цикле реализации экономической политики. Наличие большого переходящего задела реформ создает и возможности, и вызовы.

Главная возможность состоит в том, что при наличии больших заделов можно, приложив относительно умеренные усилия, добиться хорошего быстрого результата. Весьма интересен в этом плане пример Белоруссии. По состоянию бизнес-климата Белоруссия за два последних года улучшила свои позиции в рейтинге Doing Business Всемирного Банка на 62 позиции, переместившись со 110-го на 58-е место. По легкости открытия бизнеса улучшение вообще оказалось беспрецедентным: всего за год Белоруссия поднялась с 97-го на 7-е место, оставив позади почти все страны Евросоюза. Для сравнения: в это же время рейтинг России по легкости открытия бизнеса упал с 65-го на 106-е место, причем произошло это вследствие ужесточения правоприменительной практики — без существенных изменений в законодательстве. Успех Белоруссии, которая традиционно числилась в числе аутсайдеров рыночных реформ, свидетельствует об адекватной реакции властей на необходимость повышения конкурентоспособности в условиях глобального кризиса. Сочетание по-



литической воли и огромной нереализованной повестки реформ стало, судя по всему, решающим фактором быстрого успеха этих преобразований. Незадолго до Белоруссии похожих успехов добилась и Грузия. При наличии политической воли по многим направлениям реформ, где есть незавершенные заделы, значительное улучшение в короткие сроки может быть достигнуто и в России.

Кризис 1998 г., как известно, создал мощнейшие стимулы для проведения целого комплекса реформ, которые, собственно, и привели к разработке Стратегии-2010. Нынешний кризис тоже создает дополнительные стимулы к реформам. Сегодня даже восстановление цен на нефть, которое произошло гораздо быстрее, чем в начале истекшего десятилетия, и которое, как принято считать, ослабляет стимулы к реформированию, вряд ли сможет эти стимулы устранить. Почему? Потому что рост цен на энергоносители не снимает проблемы сильнейшего дисбаланса в общественном секторе. Несбалансированность федерального бюджета сохранится по крайней мере еще в течение нескольких лет. Эту проблему будет трудно решить за счет увеличения рентных доходов. Нефтегазовые доходы бюджета будут снижаться или стагнировать из-за быстрого роста издержек добывающих отраслей в связи с ухудшающимися условиями добычи и транспортировки и необходимостью инвестиций в освоение новых труднодоступных месторождений. Это значит, что федеральным властям придется заняться реформами гораздо активнее, чем прежде. События последних месяцев подтверждают усиление интереса властей к реформам под влиянием бюджетного кризиса. В каких направлениях могут возникнуть дополнительные стимулы для проведения структурных реформ в этих условиях?

Во-первых, это реформа бюджетной сети. Это направление действительно активизировалось в последнее время. В частности, Минфин России объявил программу повышения эффективности бюджетных расходов, которая предполагает к 2012 г. перевод большинства бюджетных учреждений на новый режим финансирования — не по смете, а через государственный заказ услуг. Фактически это означает постепенный переход от покрытия издержек к финансированию результатов и создает условия для масштабной оптимизации бюджетной сети. Для России это немаловажное событие, в том числе и с точки зрения рынка труда: ведь занятость в бюджетной сфере в России является одной из самых высоких в мире (порядка 22% всех занятых). Повышение производительности в бюджетной сфере и высвобождение занятых улучшит предложение на рынке труда, что критически важно для продолжения экономического роста в условиях быстрого снижения численности трудоспособного населения.

Во-вторых, это пенсионная реформа. Нарастающий дефицит пенсионной системы и резкое увеличение расходов на выплату пенсий в последние два года создали угрозу долгосрочной устойчивости не только пенсионной системы, но и всего бюджета расширенного правительства. Эту проблему власти хорошо осознают. Соответственно, неизбежен очередной этап пенсионной реформы, который, скорее всего, будет связан с поиском источников повышения сбалансированности пенсионной системы. В том числе неизбежна постановка вопросов о повышении возраста выхода на пенсию и реформе досрочных пенсий (эти меры предусматривались экспертным вариантом Стратегии-2010, но не были реализованы). Потребуется и дополнительные усилия по повышению эффективности и востребованности накопительной составляющей пенсионной системы.

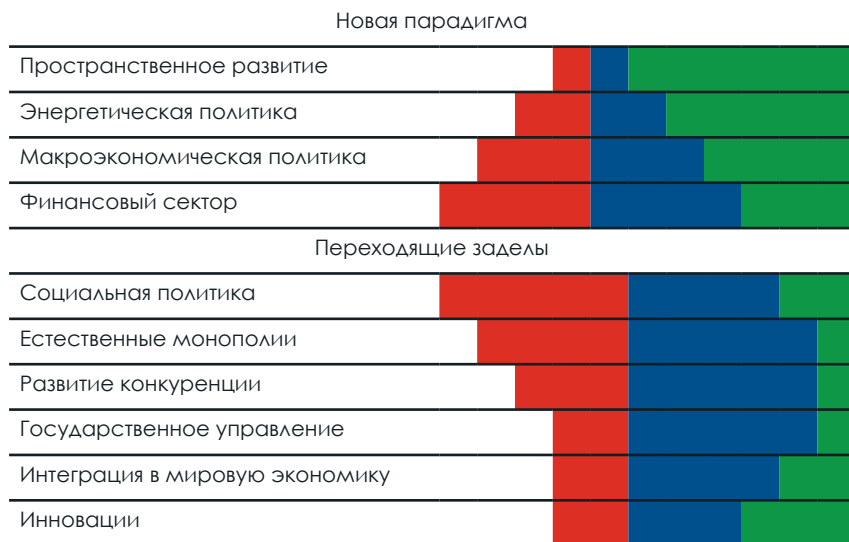
В-третьих, это вопросы делового климата и качества институтов. Относительное ухудшение конкурентоспособности в макроэкономической и бюджетной сфере приходится чем-то компенсировать, поскольку до кризиса высокий уровень бюджетно-финансовой устойчивости экономики был чуть ли не единственным источником конкурентоспособности России по сравнению со многими другими странами с развивающимися рынками. По показателям бизнес-климата и качества институтов Россия не только не улучшала, но и ухудшала свои показатели. Ухудшение макроэкономической составляющей конкурентоспособности неизбежно заставляет власти задуматься о компенсации этого ухудшения за счет других составляющих. Не случайным на этом фоне стало возрастание интереса властей к проблемам дебиюкратизации и дерегулирования. Этот процесс проявляется в дальнейшем сокращении избыточных функций исполнительной власти, в смягчении режима контроля и надзора за малым бизнесом, в упрощении системы лицензирования и во многих других направлениях. Предпринимаются дополнительные шаги по повышению качества и доступности публичных услуг, а также по расширению их предоставления в электронном формате. Снова оживился интерес к механизмам досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти. Впервые в России стали вводиться процедуры обязательного анализа последствий регулирующего воздействия при принятии новых нормативно-правовых актов.

Наконец, бюджетное давление заставляет продолжать реформы в сфере естественных монополий. В частности, быстрый рост государственных субсидий железнодорожному транспорту, который экспоненциально ускорился в последние два года, заставляет проявлять гораздо более пристальное внимание к реформе железнодорожного транспорта. Недостаточные возможности ОАО РЖД самостоятельно осуществлять

инвестиции в обновление локомотивного парка, привлекать частные инвестиции в вагонный и подвижной состав и необходимость повышения прозрачности инвестиций в развитие железнодорожной инфраструктуры вынуждают власти снова вернуться к обсуждению стратегии реформы на железнодорожном транспорте. Этот процесс идет сейчас необычайно активно. Разрабатываются дополнительные меры, направленные на успешное завершение этой реформы, включая создание условий для участия частного сектора в железнодорожных перевозках.

Перечисленные направления составляют лишь небольшую часть переходящей повестки реформ, обозначенной в Стратегии-2010, но не осуществленной в период ее реализации. Столь обширная переходящая повестка реформ создает не только возможности для быстрых улучшений, но и дополнительные вызовы. Главный из них состоит в том, что власть и общество в целом вынуждены нести двойное бремя старых и новых реформ при крайне ограниченном потенциале государственного управления. Ведь кризис не только повысил актуальность многих реформ, которые не были осуществлены в период реализации Стратегии-2010. Под влиянием кризиса и других изменений в мировом развитии возникает принципиально новая повестка реформ, которой не было в период разработки Стратегии-2010.

Возникает целый ряд направлений реформ, в которых новое содержание доминирует над переходящими заделами (рис. 39). В силу очевидной новизны содержания такие сферы, как пространственное развитие, энергетическая политика, макроэкономическая политика и развитие финансового сектора, становятся частью новой парадигмы реформ. Радикальное обновление повестки макроэкономической политики и задач развития финансового сектора происходит под влиянием финансово-экономического кризиса и его последствий. Фокус энергетической политики стремительно смещается в направлении энергоэффективности в связи с усилившимися угрозами глобальных изменений климата. Наконец, новая повестка пространственной политики предполагает радикальный отход от прежних представлений. Она предусматривает переход от пассивной стратегии, ориентированной на повсеместное удержание населения в сложившейся системе поселений, к активной стратегии, основанной на поддержке развития крупных агломераций, содействии миграции населения из экономически неперспективных поселений и унификации доступа к базовым социальным услугам на всей территории страны. Важнейшее условие реализации новой пространственной политики — сокращение экономических расстояний между крупными агломерациями и внутри них за счет развития транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры.



*Рис. 39. Новая повестка реформ и незавершенные заделы*

Отсюда вытекает, пожалуй, главный урок Стратегии-2010. Суммарная повестка старых и новых реформ разрослась до таких масштабов, что она не отвечает ограниченному потенциалу государственного управления. Ограниченность этого потенциала, в свою очередь, обусловлена низкой результативностью реализации Стратегии-2010 в части реформы власти. Между тем по первоначальному замыслу, чтобы улучшить возможности для проведения остальных реформ, реформа власти должна была идти опережающими темпами.

Типичный пример: параллельное присоединение к ВТО (переходящий задел) и вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития — ОЭСР (новая повестка). График вступления в ОЭСР, который намечен в рамках предварительных договоренностей с этой организацией, фактически срывается Россией из-за того, что государственный аппарат не справляется с параллельными переговорами по двум направлениям. Работа организована так, что одни и те же люди вынуждены заниматься и повесткой ВТО, и вступлением в ОЭСР.

Аналогичная проблема: необходимость наращивания инвестиций в инфраструктуру (неотъемлемая часть новой повестки пространственного развития) наталкивается на непреодолимые препятствия в виде нерешенных проблем повышения эффективности государственных закупок, ог-

раничения коррупции и улучшения управления инвестиционными программами (переходящая повестка Стратегии-2010).

Таким образом, в условиях низкой результативности реформ в сфере государственного управления попытки претворять широким фронтом новую повестку реформ скорее всего приведут лишь к распылению сил и росту незавершенных заделов. Это даст результаты, несоизмеримые с усилиями. Итоги реализации Стратегии-2010 указывают на то, что в новом цикле реформ потребуется жесткий отбор ограниченного числа приоритетов. В том числе придется делать нелегкий выбор между завершением старых заделов в сфере государственного управления и обновлением стратегической повестки реформ под влиянием глобального развития.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ.**

### **Пример экспертной анкеты принципы оценки уровня реализации направлений Стратегии-2010**

Оценка исполнения мер Стратегии-2010 велась по пятибалльной шкале от -2 до +2. Для проведения агрегированных оценок по направлениям и разделам эта шкала была переведена в условные процентные показатели реализации. Значения баллов следующие:

- 2 — невыполнение меры (условное значение выполнения — 0%);
- 1 — выполнение в незначительной мере (условное значение выполнения — 25%);
- 0 — выполнение примерно наполовину (условное значение выполнения — 50%);
- +1 — выполнение в основном (условное значение выполнения — 75%);
- +2 — полная реализация (условное значение выполнения — 100%).

«Затрудняюсь ответить» означает отсутствие у эксперта информации о выполнении соответствующей меры.

Агрегирование мер по направлениям проводилось путем расчета среднего значения реализации (в процентах) без установления весовых значений по отдельным мерам. Агрегирование оценок выполнения мер по разделам реформы проводилось путем усреднения значений по направлениям, входящим в каждый из разделов. Определение средних значений выполнения по разделам и в целом по Стратегии-2010 велось как с применением весовых коэффициентов, характеризующих количество мер по каждому из направлений, так и без взвешивания по числу мер. Применение весов не оказало существенного влияния на итоговые средние оцен-

ки исполнения по разделам и по стратегии в целом, поэтому в тексте доклада приводятся средние оценки без взвешивания по числу мер.

## СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Меры Стратегии-2010	+2	+1	0	-1	-2	Затрудняюсь ответить
Общая цель реформы власти — превращение государства в действенный инструмент общества						
Гарантия гражданам и хозяйствующим субъектам доступного и справедливого правосудия						
Всесторонняя реформа судебной системы, направленная на создание судебной системы, обеспечивающей единый стандарт защиты гражданских прав, свобод и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов и стабильность этих отношений						
— создать единую судебную систему путем объединения судов общей и арбитражной юрисдикций; обеспечить несовпадение судебных округов с административным делением						
— ввести апелляционные начала в российский судебный процесс						
— обеспечить реальную этапность процесса, не допуская существования различных инстанций в рамках одного суда						
— существенно сократить объем функций судебного надзора и модернизировать его						
Реформирование судейского сообщества, обеспечивающее функционирование в России высокопрофессионального и беспристрастного корпуса судей						
— формирование новой системы отбора и обучения кандидатов в судьи						
— отказ от принципа назначения судей пожизненно, переход к назначению на длительный срок (15 лет); при этом после 3 лет работы в должности судьи необходимо проводить аттестацию судьи для решения вопроса о продлении его полномочий на оставшиеся 12 лет. Повторное назначение на должность судьи должно быть возможно лишь через 5 лет со дня истечения предыдущего срока полномочий						

Продолжение таблицы

Меры Стратегии-2010	+2	+1	0	-1	-2	Затруд- няюсь ответить
— отказ от существующего порядка назначения судей на должности по согласованию с органами представительной власти субъектов Российской Федерации						
— обеспечение прозрачности судейского корпуса путем обеспечения доступа общественности к любым судебным решениям						
— отказ от корпоративной замкнутости при подборе кандидатур на замещение вакантных должностей судей						
— решение вопроса о применении к судьям мер персональной дисциплинарной ответственности вплоть до прекращения полномочий судей						
— дифференцирование мер дисциплинарной ответственности, применяемых к судьям						
— увеличение численности судейского корпуса не менее чем в 2 раза в течение ближайших 5 лет						
— повышение оплаты труда судей в 2 раза с 2001 г. и в 4 раза в течение 2002–2005 гг.						
Реформирование процессуального права, обеспечивающее улучшение судебной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц						
— создание в судах специализированных коллегий по административным делам, которые будут рассматривать жалобы граждан и юридических лиц на действия и решения органов исполнительной власти						
— принятие административного процессуального кодекса, на основе которого будут рассматриваться указанные дела						
— устранение альтернативной подсудности, отрицательно влияющей на стабильность судебных решений и гражданских правоотношений						
— обеспечение прозрачности судебной деятельности, включающей доступность расписания рассмотрения дел судом, доступность судебных заседаний во всех судах для прессы, профессионалов и публики, доступность судебных решений						
Ликвидация перегруженности судов						

## Окончание таблицы

Меры Стратегии-2010	+2	+1	0	- 1	- 2	Затруд- няются ответить
— развитие системы досудебного рассмотрения споров (третейские суды, примирительные и согласительные комиссии) для рассмотрения споров, возникающих из гражданских, земельных, трудовых, административных и иных правоотношений. Мерами государственного принуждения должно быть обеспечено исполнение решений, вынесенных этими квазисудебными органами при условии обеспечения конституционного требования об универсальности судебной защиты						
— введение упрощенного порядка судопроизводства по ряду категорий гражданских и уголовных дел						
— дальнейшее развитие мировой юстиции						