

Библиотека Института современного развития

ОБРЕТЕНИЕ БУДУЩЕГО
СТРАТЕГИЯ 2012.
КОНСПЕКТ

Москва
ЭКОН-ИНФОРМ
2011

УДК 316.422
ББК 60.524
О-24

Авторы:

Гонтмахер Е.Ш.
Денисенко М.Б.
Зубаревич Н.В.
Колесников А.В.
Краснов М.А.
Кулик С.А.
Макаренко Б.И.
Максимов А.Н.
Малева Т.М.
Масленников Н.И.
Мкртчян Н.В.
Мукомель В.И.
Рубцов А.В.
Тюрюканова Е.В.
Шаталова Е.Ю.
Юргенс И.Ю.

**О-24 Обретение будущего: Стратегия 2012. Конспект. – М.:
Экон-информ, 2011. – 95 с.
ISBN 978-5-9506-0668-7**

Книга является продолжением доклада ИНСОП «Россия XXI века: образ желаемого завтра». В работе раскрываются основные проблемы, стоящие на пути модернизации России и предлагаются конкретные меры по их решению.

ISBN 978-5-9506-0668-7

© Институт современного развития, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Наше положение. Концепция и сознание	9
Модернизация как проект национального спасения	11
Гуманитарная составляющая модернизации как переоценка ценностей	14
Институты и практики. 120 шагов в будущее	17
Политические институты. Перезапуск демократии: вперед, к Конституции	19
К новой экономической модели. Частный бизнес и собственность – главные действующие лица	33
Дебюрократизация экономики через деэкономизацию бюрократии	49
Социальная политика: от борьбы с бедностью к росту среднего класса	53
Российский народ: обретение себя	64
Региональная политика: к выравниванию развития регионов и городов через конкуренцию и диффузию инноваций	69
Устойчивое развитие. Стратегия «двойного выигрыша»: от инноваций – к экологии, от экологии – к инновациям	75
Оборона и безопасность: армия, полиция, спецслужбы – переход на сторону народа	79
Внешняя политика: Россия в кольце друзей	90
Заключение	94

ВВЕДЕНИЕ

В начале XXI века Россия опять на распутье. Но теперь это выбор даже не между направлениями движения, а **между будущим страны и его отсутствием**, между движением вперед и скатыванием в охвостье мирового развития. Мы попадаем в «другую историю»: отставание становится необратимым. Прямо сейчас мир стремительно делится на тех, кто успевает войти в поток сверхбыстрых изменений и на тех, кто в него уже никогда не войдет. В том, чтобы ответить на этот вызов и состоит особая ответственность власти, элит, поколения.

У нынешней инерционной траектории будущего нет – ни «светлого», ни хотя бы приемлемого. Констатируя это, политики опережают даже алармизм экспертов. Смена вектора развития – задача выхода из «тупика», вопрос «выживания» (Д. Медведев), «самого существования страны» (В. Путин). **Этим сказано все**. Осталось только отнестись к словам всерьез и ответственно.



Последние несколько лет общество сживалось со словом «модернизация». Поначалу с трудом: признание, что страна отстала и нуждается в переменах, шло вразрез с самодовольной идеологией «стабилизации на грани процветания» – фирменным знаком и пропагандистским позором 00-х. И все же смена тональности в самооценке произошла.

Однако этого не хватило, чтобы преодолеть инерцию. Власть критикует существующее положение, но не себя. Реальная политика и вовсе такова, будто для выхода из тупика достаточно косметики. Уже сейчас лозунг модернизации затаскан, а само слово стерто употреблением по делу и без.

Трескучее бездействие нагнетает апатию в обществе. Если она станет тотальной и необратимой, страна растеряет остатки духовной и интеллектуальной энергии, необходимой для выхода из застойной колеи, для смены курса и набора скорости. Если мы лишимся веры в себя, надежд на будущее не останется вовсе.

Возможностей, действительно, не так много и с каждым днем все меньше. Но **мы обязаны использовать любой позитивный шанс**, сделав все, чтобы он мог реализоваться. Уже нет времени гадать, может ли Россия быть в пуле лидеров или же ей придется выбирать между заштатным положением, а то и вовсе ролью сырьевого придатка других государств. Мы обязаны **работать на максимум самореализации страны** – тогда наша политика будет честной в отношении будущего и правильной применительно к настоящему. Меры, необходимые для модернизационного броска, для избавления от наиболее одиозных черт нынешней ситуации и для предотвращения срыва – одни и те же. Если Россия до сих пор не завоевала свободу, чтобы жить, теперь ее придется принять, чтобы выжить. И тогда у нас впервые в истории появится шанс узнать, на что способна страна.



Обновление начнется, только когда его необходимость не станет аксиомой для общества и власти. Нельзя недооценивать значения слов. Их произнесение не означает дела, **но если правильные слова даже не сказаны, дела не будет точно**. Нужна полноценная стратегия модернизации, от концепции и до «дорожных карт». А значит – широкая дискуссия, которая могла бы дать необходимый для модернизации консенсус.

В начале 2010 года вышел в свет доклад ИНСОП «Россия XXI века: образ желаемого завтра». Доклад вызвал масштаб-

ную дискуссию – жанр, в последнее время у нас почти забытый. В докладе были элементы провокативности; философия и прагматика сочетались с заостренной публицистикой и идеями, сознательно вызывавшими огонь на себя. Важно было **реанимировать идеологический процесс**, возобновить разговор о будущем страны по большому счету – в крупном формате и без ложной политкорректности.

Прием сработал: доклад услышали в стране и в мире, в обществе и во власти. Дискуссия состоялась и многое прояснилась. Но **проблема самоопределения осталась**. Одни продолжают думать, что модернизация может подождать – другие пугают себя и всех тем, что она уже невозможна... и тут же требуют запустить ее «по-корейски» или «по-китайски». Тема крайне мифологизирована, разброс мнений неприличен для уважающего себя экспертного сообщества.

Особую остроту задача самоопределения приобретает в преддверии президентских выборов 2012 года. Это событие может оказаться для страны судьбоносным. Новый документ ИНСОР, развивая идеи предыдущего доклада, заостряет их применительно к назревающей политической ситуации. Этот жанр называется **стратегическое планирование в предвыборном контексте**.

Вместе с тем, предлагаемый документ не адресован кому-либо из кандидатов персонально. Уверены: его основные позиции обязан разделять любой политик, претендующий на лидерство, понимающий вызовы времени, ответственно относящийся к будущему страны, готовый работать для людей и на историю, а не на обустройство личных позиций в системе собственности и власти.



Предыдущий доклад ИНСОР не был привязан к конкретному времени. Его пространством был «XXI век» – дата скорее условная, образная. **Новый проект сознательно привязан к 2012 году: речь именно о новом цикле президентства.** Это тоже условность, но не произвольная. Сосредоточение и персонализация влияния в российской политике объективно подчиняют содержание процесса формальным циклам передела власти. В этой зависимости от политического «календаря» нет ничего хорошего, но с ней нельзя не считаться.

За оставшийся год можно многое сделать, но изменений, которые вполне соответствовали бы вызову времени, в сложившейся конфигурации во власти ждать трудно. А вот следующий президентский цикл пока еще **имеет шанс дать старт подлинной модернизации России** – глубокой и системной. **Подготовка к этому, формирование полноценной программы действий, способной найти поддержку у активной части общества – вполне по силам нынешнему президенту, несмотря на массу препятствий и ограничений.** И наоборот: период предстоящего президентства может стать временем консервации, усугубления застоя, реставрации худших черт нашей общественно-политической архаики. Именно в это время отставание России может стать необратимым.

Через год мы будем выбирать не просто между программами и личностями, но между началом перемен и концом надежд, между будущим и новым безвременьем.



Мы представляем вниманию читателя Конспект Стратегии 2012. Он является итогом аналитической работы, с которой можно ознакомиться на сайте Института современного развития по адресу: www.insor-russia.ru.

**НАШЕ ПОЛОЖЕНИЕ.
КОНЦЕПЦИЯ И СОЗНАНИЕ**

МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ПРОЕКТ НАЦИОНАЛЬНОГО СПАСЕНИЯ

Страна попала в **историческую ловушку**. Кризис или обвал сырьевой экономики – вопрос времени. В случае неудачи модернизации альтернатива проста: **вялая деградация либо новый срыв**. Беда может быть отложена во времени, но **зоны принятия решений и точки невозврата мы проходим уже сейчас**.

Однако страна опять пробуксовывает в развитии и явно не успевает в истории.

Это уже было. Задержки с назревшим обновлением развалили Российскую Империю, потом СССР.

Вызов истории исчерпывается тремя формулами: **«Время упущено!»**, **«Время не ждет!»**, **«Время обязывает!»**.



После напряженных 90-х мы получили передышку. Конъюнктура на рынке сырья позволила снизить социальное напряжение. Настроение масс улучшили «духоподъемной» риторикой и затыканием ртов, демонстрацией внешнеполитической влиятельности, запуском символических проектов и безудержным пиаром. Но в политэкономике это привело к регрессу: привстав с колен, страна попятилась назад.

Зависимость от экспорта сырья растет. Собственной продукции производится ничтожно мало. В высокотехнологичных отраслях мы не производим почти ничего. По насыщенности хай-теком Россия выглядит модернизированным обществом, но это **импортная современность**. Мы модернизированы по некоторым статьям расходов, но по источникам доходов архаичны.

Наша **стабильность тоже импортная**: она куплена за нефtedоллары и подстрахована «подушкой безопасности», на-

дутой из тех же источников. Кризис показал, насколько этот запас спокойствия ненадежен и как мало от нас зависит.

Реформы институтов (административная, технического регулирования, саморегулирования и т.п.) практически свернуты, выродились в имитацию или в контрреформы. Административный прессинг вырос, а вялые попытки его снизить лишь доказывают, что в ручном режиме проблема **не решается в принципе**.

Худшие варианты, вполне серьезно обсуждаемые в экспертном сообществе, допускают:

- экономический коллапс и потребительский кризис;
- необратимую консервацию технологического отставания;
- дефолт по социальным обязательствам и резкое обострение социальной напряженности;
- глубокий политический кризис с плохо предсказуемыми последствиями вплоть до открытого конфликта и развязывания нелегитимного насилия;
- рост центробежных тенденций с угрозой новой фазы дезинтеграции;
- утрату позиций в мире и ряда ключевых суверенитетов; провалы в обеспечении национальной безопасности;
- катастрофическую депопуляцию, прежде всего качественную – новую утечку «человеческого капитала», исход из страны наиболее вменяемой и инициативной части населения.

Такие прогнозы нельзя оценивать в логике обычной вероятности (сродни коммерческому риску). Они просчитываются в логике **неприемлемого ущерба** и должны **гарантированно блокироваться при любой, даже самой малой их вероятности**. Атомные станции не строят по принципу «если рванет, то накроет всех, но это вряд ли».



Назревшая модернизация требует стратегического согласия в обществе. Просматривается общая точка отсчета: задача **смены вектора развития** – преодоления избыточной зависимости от экспорта сырья с выходом в экономику знаний, наукоемких производств, высоких технологий и интенсивных инноваций. Формула приемлема как начальный мотив, но нуждается в коррекции:

– в наших условиях инновационный маневр требует одновременной **реиндустриализации в постиндустриальную эпоху**, создания условий для восстановления производства как такового;

– в современном мире глобальная конкуренция выливается в **конкуренцию институтов**, поэтому задача в принципе не решается запуском сколь угодно амбициозных проектов; модернизация начинается не с технологий и экономики, но с институциональной среды, политики, идеологии, системы ценностей и принципов;

– такая модернизация означает **кардинальный разворот** – смену социума с ресурсного на инновационный, что соизмеримо со сменой формаций.

Таким образом, модернизация должна быть **глубокой, системной и форсированной**. Ее придется проводить в условиях, когда текущая конъюнктура располагает к прямо противоположному – к инерции и самоуничтожению под наркозом.

Спасти положение может только политическая воля, ответственность элит и раскрепощение энергии общества.

ГУМАНИТАРНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПЕРЕОЦЕНКА ЦЕННОСТЕЙ

Идея модернизации зарождалась под лозунгом преодоления технологического отставания. Далее в проект последовательно включались: экономика, институты, политика, власть. Уже ясно, что вызов времени требует пересмотра идеологии, системы принципов и ценностей – формирования **нового сознания**. Модернизация сознания обязана быть **опережающей**: со старым мышлением новую страну не построишь.

Ресурсная, сырьевая модель делает главным занятием в стране не производство и творчество, а перераспределение, дарение и выклянчивание. Отсюда доминанта ценностей государства, власти и патернализма. Люди здесь – всего лишь еще один ресурс, расходный материал свершений и обычного прозябания, безответная масса для обработки пропагандой и политтехнологиями. В итоге сама страна становится ресурсом – вечной заготовкой под будущее правильное существование. С такой психологией в новом мире делать нечего.

История свой выбор в системе ценностей уже сделала: **модель «граждане на службе у государства» заведомо и безнадежно проигрывает модели «государство на службе у граждан»**. Новый гуманизм ставит человека с его запросами и потенциалом выше любых ценностей власти и охранительного консерватизма. Новое здесь в том, что теперь это вопрос не только гуманности, но и элементарной эффективности, конкурентоспособности нации. **Если кто-то не принимает ценности свободы и достоинства по совести и уровню интеллекта, придется принять их как единственный рецепт сохранения России, обеспечения перспектив ее развития.**



Истинная модернизация, как ни странно, начинается с искренности, совести и доверия. Страна не двинется вперед, пока в ней царят страх, взаимное презрение, воровство и взяточничество, мошенничество и рэкет, деловой цинизм. Обретение будущего требует силы духа граждан и нации, а не окормления пиаром и «духовной» стадности.

Модернизационное движение может быть только встречным. Общество со своей стороны это движение уже начало. Люди, еще вчера попадавшие на крутизну жестких фраз, все чаще выговаривают «Не верю!». Это знак **излечения от инфантилизма, признак нормального взросления.**

Власти есть чем на это достойно ответить: решительным сокращением саморекламы и пошлой роскоши, отказом от эстетики и этики византизма, от зализанной красоты в духе заказных портретов, примером воздержанности и вкуса в подаче себя.



Модернизация требует смелого и свободного сознания, раскрепощенного духа. Общество, в котором подавляется инакомыслие, по определению не может быть инновационным. До какого-то момента всякая инновация является инакомыслием (лозунг Стива Джобса: «Думай иначе!»). Чтобы генерировать инновации в массовом режиме (а это и есть инновационное общество), нужны люди амбициозные и дерзкие, высоко ценящие себя и свою страну, гордые и независимые, способные не оглядываться на авторитеты. **Конформизм некреативен.**

Инновации – это свобода, модернизация – это освобождение человека. Инвестиции в него – это не деньги, вкладываемые в образование. Лучшие инвестиции в человека – **Свобода и Право.** И уважение его **Достоинства.**

Осталось только эту риторику операционализировать, воплотить «в твердой графике», а затем и «в материале».

Президент-2012 должен эти слова произносить без запинки и от души, причем так, чтобы ему верили – и не из-за сценических способностей, а по делам и по совести.

Новый политический курс должен эту идеологию принять, не разбавляя ее стыдливými авторитарными оговорками. И воплотить на деле, начиная с политики эфира и заканчивая поведением регулировщиков и регуляторов, контролеров и надзирающих, создающих инструкции и раздающих пособия.

Первое десятилетие нового века, если и приподняло государство с колен напором нефтяного фонтана, то населяющих его людей попыталось вновь поставить на колени. И страна остановилась.

Она сможет подняться, только если достоинство человека будет признано на всех этажах социальной иерархии, если свобода «пробьет» общество и экономику по всей вертикали.

**ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ.
120 ШАГОВ В БУДУЩЕЕ**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ. ПЕРЕЗАПУСК ДЕМОКРАТИИ: ВПЕРЕД, К КОНСТИТУЦИИ

Ключевая задача реконструкции политических институтов – приведение политической системы в соответствие с духом и буквой Конституции. Это означает: отказ от неконституционных практик «управления» демократией; тотальное возвращение института выборов на всех этапах политической системы; отделение представительной и судебной власти от исполнительной; установление режима политической и коммуникативной свободы с помощью интенсивного развития институтов прямой демократии и гражданского общества

Путь в будущее лежит не через закручивание гаек и усиление регулирующей роли государства, а через расширение степеней свободы и горизонта возможностей для каждого человека. В этом смысле социальная опора, трансляторы и бенефициары перемен – не только образованный класс и интеллигенция, просвещенная бюрократия и продвинутые предприниматели, но и большинство населения страны. Перемены нужны и выгодны каждому. Поэтому и политическая система должна быть открытой для каждого гражданина Российской Федерации, представлять и транслировать его интересы.

Пока же институты и процедуры представительства граждан, созданные Конституцией и зафиксированные ею,

можно назвать имитационными и профанированными. Парламент механически штампует спущенные сверху законопроекты, по сути не исполняя ни законотворческую, и представительную функции, каналы обратной связи забиты административно-политическими тромбами, исполнительная власть по преимуществу работает сама на себя или на сращивание с капиталом – огосударствление бизнеса и приватизацию чиновников. В политической системе страны отсутствует главное – выбор и выборы, ротация и сменяемость, дискуссия и регулирование конфликтов, а значит, возможность обычного человека хотя бы на что-то влиять в своей стране. Между тем, именно эта возможность и превращает «население» в настоящих граждан, заинтересованных, активных и патриотичных.

Для развития страны рискованно и сохранение нынешней системы политических институтов, и их реформирование. Но это принципиально разные риски.

Инерционное развитие приведет лишь к дальнейшей эрозии эффективности власти. Опершись на пресловутую вертикаль и не выстроив каналов политической коммуникации с обществом, государственная власть на всех уровнях оказывается заложником бюрократии, которая способна «погасить» и «переварить» любой реформаторский посыл. Экспонентно вырастают риски:

– неверных стратегических решений. Курс модернизации – это структурные реформы, распределение убывающих ресурсов, выбор «меньшего из зол». Если такие решения принимаются без должного обсуждения, критики оппозицией или экспертным сообществом, если депутат и чиновник четко усвоили принцип: «ты начальник – я дурак», риск ошибок и напрасной траты дефицитных ресурсов недопустимо высок. Экономические стратегии недемократических государств проваливались как минимум не реже, чем достигали успеха. Наша бюрократия ничем не доказала, что ее необсуждаемые решения способны принести успех;

– катастрофической неспособности к согласованию интересов и разрешению конфликтов. Уже сегодня властная систе-

ма пасует перед конфликтами внутри себя, даже при подавленной общественной активности. Модернизационное развитие породит множество новых линий напряжения в отношениях общества, власти и бизнеса. Ни институтов, ни практик, ни «ноу-хау» управления ими вертикальная власть не имеет. Любая подвижка грозит неконтролируемым ростом конфликтности и социального напряжения, на которое государство не найдет ответа;

– гибели любых инновационных посылов под бременем высокой коррупционной ренты, административных барьеров, бюрократических согласований и волокиты. Отношения предпринимателя с властью точнее всего описывает грустная русская пословица «Один с сошкой – семеро с ложкой».

Из этого вытекают и многие другие риски: деградация элиты, радикализация протестов и обретение ими националистической составляющей, необратимое отчуждение общества от политики.

Открытие политической системы и демократизация тоже несут с собой риски – замедления принятия решений, сложности согласований, всплеска популизма. Однако они принципиально отличаются от рисков «инерционного» сценария: если те риски неизбежны и все более обесценивают и парализуют и государство, и общество, то с открытием политической системы одновременно возникают и риски, и инструменты управления ими – риски стимулируют и государство, и здоровые политические силы на большую активность, ответственность и эффективность.

Нынешняя политическая система, замкнутая, нечувствительная к процессам, происходящим в обществе, невосприимчивая не только к сигналам снизу, но и к экспертным оценкам, оказывается крайне нестабильной. Эрозия же старого социального контракта – «конформизм в обмен на крохи от нефтяного пирога и видимость стабильности» – делает эту систему еще более неустойчивой и неспособной сформулировать и предложить новый социальный контракт.

Эти риски и вызовы могут не просто затормозить модернизацию, но и сделать ее невозможной. С другой стороны, модернизация – это единственный способ адекватно справиться с рисками и найти убедительный ответ на вызовы.

Будущему президенту придется проявить политическую волю, чтобы преодолеть противоречие между модернизационными целями и консервативными средствами их достижения. Нельзя войти в постиндустриальное завтра, собрав все ресурсы в руках государства, исповедуя принципы экономики перераспределительного типа, наращивая военные и социальные расходы, блокировав каналы обратной связи, профанируя выборы на всех уровнях, «погасив» в зародыше гражданский протест. Инициатива и конкуренция, в том числе политические – единственно возможная основа нормального развития и современного экономического роста, который позволил бы России выйти из матрицы догоняющего развития.

*Необходимо расширение инфраструктуры участия, понимаемой не только как использование инструментов представительной и прямой демократии для участия в политике и в процессе влияния на политические решения. Но и в смысле общегражданском – как волонтерский активизм, как проявление неравнодушного отношения к тому, что происходит в стране, ощущения происходящего как *res publica*, «общего дела». Примеры уже есть. Это и добровольная помощь пострадавшим в терактах и на лесных пожарах, и борьба против питерского «газоскреба», и защита Химкинского леса, и многие другие проявления гражданской активности. Инструменты такого участия – это и создание благоприятных условий для реализации конституционного права граждан на собрания, митинги и демонстрации, и использование для гражданской мобилизации интернет-среды, включая возможность обратиться к президенту России напрямую, поверх государственной бюрократии.*

Целью модернизации не могут быть «государственные интересы». У сервисного государства может быть только один интерес – обслуживание граждан, когда в обмен на налоги

и законопослушное поведение, инструментально проявляемое и в форме политического активизма, государство исполняет свои функции. Конечная цель модернизации – удовлетворение интересов частного человека. Все, что хорошо для отдельного гражданина – хорошо для общества и страны. Модели сервисного государства, существующего в постиндустриальную эру, должна соответствовать максимально демократическая политическая система, сочетающая в себе традиционные институты и процедуры демократии с прямой демократией нового типа, во всевозрастающей степени подключающей к процессу принятия решений гражданское общество.

Что делать?

1. Главная задача в области развития политической системы – перезапуск механизмов политической конкуренции и создание институциональных механизмов диалога в процессе принятия решений и разрешения конфликтов. Его основные параметры:

– политически активные граждане получают возможность выбора путей для реализации своих устремлений в рамках партийной демократии (сейчас этот сценарий фактически перекрыт, забит «бюрократическими тромбами»). Дискриминация политического активизма, в том числе «уличного», реализуемого в границах максимально либерализованного законодательства о партийном строительстве, не допускается. Это позволит включить здоровые силы общества в реализацию модернизационного проекта;

– исполнительная власть обретает политическое мышление. Это подразумевает режим реального обсуждения решений с законодательной властью, умение вести диалог с оппозицией и адекватно реагировать на критику, работать с каналами об-

ратной связи с гражданским обществом, обретение не только высшими руководителями страны, но и всем «верхним этажом» власти навыков публичной политики – умения «продавать» свои решения общественному мнению. Это означает избавление представительной и судебной ветвей власти от контроля со стороны власти исполнительной, освобождение их от функций филиалов Администрации Президента и Правительства – как на федеральном, так и на региональном уровнях;

– работают – через голову бюрократии – механизмы прямой демократии, использующие такие методы политической мобилизации, как интернет, создание гражданских организаций, НПО, митинги и собрания;

– отменяется фактическая цензура на федеральных телеканалах, государство решительно отказывает в финансовой и иной поддержке общественным силам, проповедующим авторитарные, изоляционистские, националистические идеи.

Постановка этих задач четко указывает на необходимость проявления политической воли высшего руководства страны: только оно может послать бюрократии достаточно сильные сигналы и добиться реализации задуманного. Если политический класс откликнется на действия, расширяющие каналы конкуренции, то образуется **встречное движение снизу, которое, собственно и составит один из результатов реформы политической системы.** В противном случае это движение снизу будет запоздалым, но резким.

2. Отмена неформальных, но почти неукоснительно соблюдаемых запретов на приход «мейнстримовских» фигур в оппозиционные партии, независимую от Кремля или губернаторов и «местных начальников» финансовую поддержку пар-

тий, реальный, а не имитируемый через «мониторинг СМИ» доступ оппозиционеров на федеральные телеканалы и иные значимые СМИ и т.п.

3. Введение ответственности регистрирующих органов за попытки избыточного контроля над внутренней жизнью партий, необоснованные отказы в регистрации. Установление более гибких рамок для возникновения новых или реформирования существующих партий.

4. Восстановление на федеральных и сохранение на региональных выборах смешанной избирательной системы в связи с тем, что «книжные» преимущества пропорциональной системы в реальных российских условиях дают обратный эффект: «укрепление партий» на практике означает монополию малоавторитетного в обществе института партий на формирование депутатского корпуса. Смешанная система позволит открыть каналы для вертикальной мобильности в политике, снизить риски проникновения криминала во власть.

Запрет на введение полностью пропорциональной системы на муниципальных выборах.

5. Упрощение доступа партий и кандидатов к регистрации на выборах. Это достигается набором мер, применяемых одновременно:

- отмена сбора подписей для партийных списков и одномандатных кандидатов от партий, набравших на предыдущих федеральных или региональных (для того же региона) выборах не менее 2% голосов;

- восстановление регистрации по залогу для независимых кандидатов и «малых» партий, снижение числа требуемых подписей и увеличение доли допустимого брака;

– принятие жесткого и закрытого списка оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации партии и кандидата.

6. Снижение отсекающего барьера на всех выборах, где применяется голосование за партийные списки, до 5%, что позволит превратить парламенты в подлинно представительные органы.

Восстановление права политических партий на предвыборные блоки при условии, что для блоков отсекающий барьер устанавливается на более высоком уровне (7-8%) – это известная мировая практика.

7. Установление (через поправки в Закон о гарантиях прав избирателей и Закон об основных принципах организации исполнительной и законодательной власти в субъектах Российской Федерации) единообразных правил распределения мандатов между партийными списками в виде квоты Хэра (простая квота, определяемая делением общей суммы действительных голосов на число мандатов). Тем самым регионы будут вынуждены отказаться от применения различных вариантов системы делителей Имперали, которая активно вводится в региональное законодательство в последние годы. Это позволяет оппозиционным фракциям обрести хотя бы минимальную «критическую массу», устранить бросающиеся в глаза отклонения от принципа пропорциональности.

8. Создание негативных стимулов для практики «паровозов» – включения на первые позиции в списках и региональных группах кандидатов известных лиц (губернаторов, мэров, спортсменов или деятелей культуры), заведомо не собирающихся работать в представительной власти. Это достигается нормой о передаче другим партиям мандата (вариант: двух мандатов) в случае отказа от него кандидата из списка иначе

как по серьезным медицинским основаниям. Это не ущемит пассивного избирательного права таких деятелей, но вынудит их занимать в списках заведомо непроходные места. Также необходимо отменить норму о праве однажды отказавшегося от мандата кандидата претендовать на место в Думе в случае образования вакансии («пенсионная работа» для отставленных губернаторов).

9. Модернизация порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России. Должен быть решен вопрос о непосредственном участии населения региона в процессе определения представителей в Совете Федерации. Реформа Совета Федерации должна стать предметом общественной дискуссии с выбором оптимального решения.

10. Восстановить влияние граждан региона на формирование исполнительной власти субъекта Федерации – сначала через повышение роли фракций в региональном законодательном собрании и альтернативные выборы главы региона депутатами, в конечном итоге – возврат к прямым выборам губернатора.

11. Сохраняя вариативность структур муниципального управления (в частности, возможности как прямых выборов глав муниципалитетов, так и назначения главы местной администрации по конкурсу), необходимо пресечь ползучий переход к фактической назначаемости мэров руководителями регионов посредством использования модели сити-менеджера. Для этого нужно: исключить практику участия представителей субъекта федерации в процедуре формирования конкурсной комиссии (и одновременно включать в них представителей гражданского общества, политических партий и экспертного сообщества); законодательно закрепить процедуры проведения конкурса и гарантии (в том числе, судебные) защиты прав их участников.

12. Восстановление должной парламентской процедуры рассмотрения и принятия законопроектов. Исключение практик «ускоренного» принятия законопроектов, особенно – соблюдение сроков проведения второго чтения, чтобы на законопроект успели отреагировать все субъекты законодательной инициативы.

13. Восстановление права палат Федерального Собрания выдвигать по своей квоте кандидатуры аудиторов Счетной палаты, чтобы этот институт обрел реальный инструмент контроля над исполнительной властью.

14. Упрощение процедуры инициирования и проведения парламентских расследований, возможно – установление права проведения расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности.

15. Организация трансляции всех открытых пленарных заседаний Думы в интернете.

16. Обеспечение независимости судебной власти и в качестве первоначальных мер:

- законодательное установление четких критериев лишения судей полномочий, исключающих возможность произвольного отстранения судей и их зависимости от председателей судов;

- ликвидация административной судебской «вертикали», в том числе путем перехода к избранию председателей судей, включая высших, самими судьями;

- существенное сужение административных полномочий председателей судов в отношении судей;

- переход к окружной системе территориальной дислокации судов общей юрисдикции в целях ограничения возможностей влияния на них со стороны региональных властей;

- переход к выборности мировых судей самим населением;

– окончательный перевод в электронный формат судебных решений и размещение их в открытом доступе, а также переход к аудио- и/или видеозаписи судебных заседаний, что будет способствовать не только соблюдению процессуальных норм, но и создавать дополнительные гарантии прав участников процесса;

– пресечение наметившейся в последние годы тенденции к сокращению сферы юрисдикции суда присяжных. Напротив, перечень статей, которые могут рассматриваться судом с участием присяжных заседателей, может быть расширен за счет дел по тяжким экономическим преступлениям.

17. Модернизация уголовного законодательства в экономической сфере. Предприниматели должны получать четкий сигнал о том, где грань дозволенного и преступного. Они вправе свободно работать в частной сфере и наказываться государством только за реальный вред обществу. Необходимо, в частности:

– четко определить сферу и принципы применения уголовной ответственности. Не должно признаваться организованной преступной группой (как это имеет место по действующему УК) юридическое лицо, законно зарегистрированное и функционирующее в Российской Федерации;

– не рассматривать сделку и/или иное действие, явившееся основанием возникновения, изменения или прекращения гражданских, земельных, налоговых и иных правоотношений, законность которых подтверждена вступившим в законную силу судебным решением, как общественно-опасное деяние, пока судебное решение не опровергнуто в предусмотренном законом порядке;

– отказаться от признания преступными деяний, состоящих только в несоблюдении какой-либо предписанной законом процедуры, если это не связано с причинением реального вреда

(т.е. от формальных составов). Не должно рассматриваться в качестве признака преступного деяния ни получение дохода от экономической деятельности, ни его значительный размер – это цель предпринимательства;

– расширить перечень преступлений, уголовные дела по которым возбуждаются исключительно по заявлению потерпевшего (дела частного обвинения): исходя из экономии уголовной репрессии, государство далеко не во всех случаях должно карать за нарушения в сфере предпринимательства, если потерпевший этого не желает;

– исключить из числа преступлений целый ряд деяний, не обладающих общественной опасностью. В их числе, например: «Незаконное предпринимательство» (ст. 171), «Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней» (ст. 192), «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте» (ст. 193). Для наказания нарушителей во многих подобных случаях достаточно административного штрафа;

– сформулировать новую редакцию статьи 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» так, чтобы исключить указание на сделку как способ совершения данного преступления, поскольку использование термина «сделка» ведет к смешению в законодательстве легальных действий (сделок) и преступления (легализации);

– сократить сферу применения лишения свободы как меры наказания, существенно уменьшить долю «тюремного населения» страны. Назначение данной меры наказания должно ограничиваться только теми случаями, когда в связи с тяжестью совершенного преступления к осужденному нельзя применить более мягкое из предусмотренных наказаний. При осуждении

лица впервые за совершение преступления небольшой и средней тяжести, если это преступление не сопряжено с применением насилия, предлагается не применять лишение свободы, если нарушители сами возместили причиненный ущерб либо если преступление было спровоцировано противоправным поведением потерпевшего или представителя власти;

– снизить максимальный срок лишения свободы при осуждении по совокупности преступлений с 25 до 20 лет, что позволит приблизить его к стандартам европейских стран. В тех случаях, когда преступления не связаны с умышленным лишением человека жизни, имеет смысл ограничить наказание сроком санкции за наиболее тяжкое из совершенных преступлений, как это было в России до принятия действующего Уголовного кодекса.

18. России необходима полноценная система правового мониторинга, отслеживающая правоприменительную практику всеми органами государственной власти, с использованием сил и знаний гражданского общества и социологической науки, а также добротная и доступная судебная и полицейская статистика. Ежегодный президентский доклад о состоянии правоприменительной практики должен лежать в основе всей работы по совершенствованию деятельности государства в правовой сфере, задавать стимулы к утверждению верховенства права.

19. Увеличение налоговых отчислений в муниципальные бюджеты хотя бы до такого уровня, при котором административные центры субъектов федерации – наиболее сильные муниципалитеты, играющие при этом ключевую роль в трансляции импульсов развития на периферию, смогут работать без поддержки вышестоящего уровня бюджетной системы. Подобные меры позволят в перспективе расширить налогооблагае-

мую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

20. Города должны получить не только финансовую свободу, но и возможности использования находящихся у них земельных ресурсов. Для этого право распоряжения так называемыми «нераспределенными земельными участками» необходимо вернуть с регионального на муниципальный уровень.

21. Федеральная политика в сфере местного самоуправления нуждается в радикальном изменении ее принципа: от максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, оставляющей мало места для учета местных особенностей, к большей дифференциации по территориальным зонам, типам территорий и типам муниципальных образований. Прежде всего, должны быть принципиально разделены подходы к городским и «пригородным» муниципалитетам (в том числе, оказавшимся де-факто инкорпорированным в городские агломерации), с одной стороны, и к сельским муниципальным образованиям – с другой.

К НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ. ЧАСТНЫЙ БИЗНЕС И СОБСТВЕННОСТЬ – ГЛАВНЫЕ ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

Главной движущей силой роста должны стать инвестиции и инновации конкурентоспособного в глобальном хозяйстве частного бизнеса, частная собственность которого надежно защищена правом и государством. При этом государство в своей регулятивной практике делает упор, прежде всего, на универсальные (равные и равнодоступные для всех участников рынка) процедуры и инструменты, формирующие комфортную деловую среду

Второе десятилетие XXI века Россия встретила на очередной развилке: войти снова в старый хозяйственный порядок с ежегодным ростом номинальных доходов населения на 20-30% уже невозможно. Несмотря на то, что восстановление основных экономических параметров образца первой половины 2008 года ожидается в 2012 году, темпы развития замедляются. В отличие от 2000-2008 годов, когда ВВП в среднем ежегодно прирастал на 6,9%, в ближайшие три года этот темп вряд ли превысит 4 процента. На дистанции до 2020 года, даже по официальным оценкам, средние темпы составят не более 4,6 процента. Это, кстати говоря, означает, что удвоение ВВП отодвигается еще на 4,5-6 лет. Такое структурное торможение экономической динамики – прямое следствие кризиса модели развития, сложившейся в «нулевые годы».

Проекции доминирующих тенденций уже в ближайшие 2-3 года выходят на рубеж, где остающиеся экономические конкурентные преимущества и факторы комфортности «со-

циального государства» и политической системы начинают переходить в свою противоположность. Координаты такого «развилочного» перепутья уже сложились в систему вызовов, ответ на которые и должна дать новая российская экономическая модель.

Во-первых, послекризисная перспектива и развитых стран, и государств с развивающимися рынками будет отмечена переходом к новым моделям потребления. Последствия этого для РФ будут означать, что уже к 2013-2014 годам вероятно снижение вклада экспорта в ВВП примерно на треть (с 30% до 20%), а к 2015 году не исключен выход сальдо текущих операций в отрицательную область. Ответом на это должен стать структурный маневр на основе экспортного предложения товаров с высокой долей добавленной стоимости, открывающего новые рынки.

Во-вторых, инерционные темпы роста неадекватны задачам модернизационной повестки, для их исполнения требуются показатели не менее 5,5-6% среднегодового прибавления ВВП. Это означает переход функции драйвера роста к инвестиционному спросу, увеличение нормы накопления как минимум на треть (до 30-32%), а годовых приростов вложений в основной капитал вдвое (с прогнозируемых ныне 5-6% в предстоящее пятилетие). При этом инвестиционный спрос должен быть перефокусирован на частный бизнес. Сейчас до половины капиталовложений – средства бюджетов и государственных компаний и корпораций. Прямое следствие этого – заведомо нереальная гигантомания инвестиционных планов, предлагаемая в обоснование модернизационной повестки (речь идет никак не меньше чем о сотнях триллионов рублей).

В-третьих, возросшая энергосырьевая зависимость с незалеченной «голландской болезнью» перерастает уже в «проклятие регулятивной среды» (непомерно разросшееся «экономическое государство», деградация конкуренции, неэффективные суды и выборочное правоприменение, так называемое «ручное управление», коррупция и избыточное администрирование, отсутствие политической состязательности, общественного кон-

троля и независимой экспертизы при принятии и исполнении госрешений).

Налогово-бюджетная, монетарная, структурная политики, действия, призванные совершенствовать институты и повышать их качество, рассогласованы, взаимопротиворечивы и выглядят порой как существующие в разных реальностях и эпохах. В условиях объективной ограниченности ресурсов (трудовых, финансовых и т.п.) такая ситуация нередко означает, что отдельные блоки госрегулирования начинают обслуживать взаимоисключающие группы как государственных, так и частных интересов. К этому добавляются опять-таки объективно существующие противоречия между целями и задачами экономической и социальной политики, лишь усиливающиеся в отсутствие структурных реформ в наиболее бюджетоемких секторах.

В результате Россия заметно ухудшила свои позиции в международной конкуренции институтов, измеряемой состоянием инвестиционного климата. Началом преодоления такой, почти тупиковой ситуации должна стать перезагрузка российской регулятивной среды. Ее техминимум должен включать в себя следующие основные блоки.

Что делать?

22. Должна быть проведена бюджетная реформа, стартом которой призвана стать программа правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. По сути дела речь идет о коренной перемене в организации государственного управления, означающей перевод деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления на программно-целевые принципы.

Государственные программы (а на них приходится более 90% госрасходов) потребуют интеграции всех регулятивных ресурсов и возможностей, имеющихся в распоряжении органов,

ответственных за их исполнение (собственность, правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные функции; техническое регулирование, финансовые, то есть, гарантийные, налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые и валютные инструменты), и соответствующего **законодательного закрепления прав и обязанностей главных распорядителей бюджетных средств**. При этом, естественно, необходимо развитие содержательного финансового контроля. Перечень бюджетных правонарушений и адресных административных и уголовно-правовых санкций должен быть закреплен в законе.

23. Иные акценты должны быть сделаны в **финансовом планировании**. Конечное определение числа и состава госпрограмм должно опираться на новую редакцию Стратегии-2020, ориентированную на создание посткризисной экономической модели. При этом 15-летние бюджетные проектировки необходимо положить в основу всего комплекса документов стратегического планирования. Первичным должно быть жестко-консервативное прогнозирование финансовых и других ресурсов, необходимых для исполнения программ. Органической частью такого подхода должны стать законодательно установленные ограничения на использование дополнительных нефтегазовых доходов для финансирования расходов федерального бюджета. Целесообразно к 2013 году снизить нефтегазовый трансферт с 13,9% (в 2010 году) до 4,5% (докризисной «нормы»).

Логическое продолжение такой линии – **формирование суверенного фонда «нового поколения»**, объемом не менее 60% ВВП, с зачислением в него помимо нефтегазовых поступлений доходов от приватизации и управления госимуществом (госпакетами). Функции управляющей компании целесообразно передать специально созданной для этого структуре.

24. Необходимо законодательное закрепление среднесрочных параметров налогово-бюджетной консолидации. В первую очередь, речь могла бы идти об установлении величины так называемого структурного дефицита бюджета в 1-1,5% ВВП (при этом госдолг к 2020 году приблизится к 30% ВВП) и перехода к **таргетированию бюджетной эмиссии**, то есть определению Минфином РФ среднесрочных (до 6 лет) индикативных пределов (показателей) по направлениям госполитики (госпрограммам).

Из общемировой практики следует: в наибольшей степени рост тормозится из-за снижения госинвестиций. Заметно менее угнетающее воздействие на общеэкономическую динамику прослеживается при сокращении потребления бюджетными организациями. Повышение эффективности социальных расходов за счет структурных реформ в среднесрочной перспективе способствует росту. В целевых проекциях редукции госрасходов эти обстоятельства, безусловно, следует иметь в виду, равно как и то, что проведение структурных реформ требует соответствующей общественно-политической атмосферы коммуникаций всех затрагиваемых сторон.

Оптимизация расходной политики также предполагает: ужесточение ограничений на использование конъюнктурных доходов; реформирование сети бюджетных учреждений; повышение эффективности госзакупок (здесь потребуется новая редакция федерального закона о госзаказе).

25. Существенным резервом повышения эффективности госрасходов остается **совершенствование межбюджетных отношений**. Здесь принципиальны:

– оптимизация собственных бюджетных ресурсов, в том числе за счет сбережения «конъюнктурных доходов», субъек-

тов Федерации на основе программ повышения эффективности их расходов, дальнейшего разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы РФ, «обмена» соответствующими обязательствами, повышения финансовой самостоятельности и налоговой автономии регионов и муниципалитетов, напрямую зависящих от качества услуг, предоставляемых налогоплательщикам;

- объединение целевых трансфертов (всего их 95) в «тематические» блоки и предоставление их не только с учетом бюджетной обеспеченности регионов, но и в зависимости от результатов деятельности, хода структурных реформ, выполнения обязательств по повышению качества управления региональными (муниципальными) финансами;

- повышение доли плановых трансфертов (в том числе субсидий в рамках программ совместного ведения), распределение которых утверждается законом о федеральном бюджете.

26. Отличительным признаком новой экономической модели должно стать **неувеличение налоговой нагрузки**. Для этого предстоит:

- всесторонне проанализировать последствия повышения страховых платежей для экономической динамики и скорректировать к 2013 году возможные негативные эффекты за счет других источников доходных поступлений;

- исключить повышение общего налогового бремени при введении в нефтегазовом комплексе налога на добавленный доход, перейти к поэтапному снижению экспортных пошлин (то есть, сокращению субсидий отечественным потребителям сырья и энергоносителей).

27. Среди других мер – модернизация контроля за трансфертным ценообразованием и введение института консолидированного налогоплательщика; установление единой ставки НДС (при компенсациях за счет прямых расходов бюджета). Безотлагательны оптимизация и упорядочение льгот. Прежде всего, необходимо введение строгой публичной отчетности по их использованию.

28. Следующий шаг – универсализация (где это возможно) льготных режимов и порядка их предоставления, в том числе на основе решения проблемы налоговой идентификации инновационных и высокотехнологичных компаний. Значительный потенциал в этом плане у предоставления налоговых кредитов (то есть, уменьшения суммы налогов или налогооблагаемой базы постфактум при условии, что результаты, ради которых сделаны преференции, достигнуты).

Поскольку льготы могут быть интерпретированы как расходы бюджета, проведенные через налоговую систему (в мировой практике это известно как концепция налоговых расходов), то требования к повышению эффективности должны найти приложение и в этой сфере. В ряде случаев большой эффект могут принести прямые бюджетные траты. Естественно, это может быть установлено лишь после сравнительного анализа по каждой льготе.

29. Среди решений, направленных на **оптимизацию налоговой политики**, представляются перспективными:

- создание специального государственного института (агентства) по управлению внутренним и внешним долгом;
- диверсификация предложения государственных ценных бумаг по срокам займов, типам инвесторов и их предпочтениям, инструментам и торговым площадкам;

- возобновление выпуска государственных краткосрочных бескупонных облигаций;

- размещение внешних займов в евро, а также в российской национальной валюте (что будет способствовать формированию у рубля признаков региональной резервной валюты);

- сокращение объема государственных гарантий одновременно с переходом к платности такого рода поддержки по отдельным рискам и расширением практики их разделения с частным капиталом.

30. Переход к новой модели экономического развития требует **существенного расширения емкости финансового сектора**. Не менее важно и то, что повышение уровня его «структурной зрелости», то есть функционального разнообразия и множественности финансовых институтов, снижает риски ценовых шоков, поскольку удлиняет инфляционные лаги.

В целях модернизации финансовой системы необходимо установить систему критериев (индикативных ориентиров), которые бы отражали качественную сторону ее развития. В их числе:

- опережающее развитие финансового сектора по сравнению с общеэкономической динамикой;

- рост доли России на мировом рынке капитала по показателям емкости его важнейших сегментов (на основе формирования международного финансового центра);

- повышение доступности капитала (то есть, устойчивое долгосрочное снижение минимально положительных реальных процентных ставок);

- поступательный рост доли ресурсов (прежде всего, «длинных денег»), привлекаемых из банковской системы и с финансовых рынков в общем объеме инвестиций в основной капитал;

- стабильность (при тенденции к росту) соотношения рыночной оценки активов и финансовых результатов;
- устойчивость курса национальной валюты (при сглаживании его колебаний).

31. К 2015 году предстоит удвоить долю банковских кредитов в инвестициях в основной капитал (в настоящее время чуть более 9%). Важнейшее условие – **развитие качественного риск-менеджмента в кредитных учреждениях** при поэтапном повышении минимального капитала до 1 млрд. рублей и развитии конкуренции, в том числе за счет уменьшения доли государства в Сбербанке, ВТБ и Россельхозбанке до 50% + одна акция.

32. Снижению рисков должно способствовать **совершенствование надзорной и контрольной деятельности Банка России**. Речь идет о: усилении надзора за «связанностью сторон» (то есть, преференциями в отношении компаний, принадлежащих собственникам и бенефициарам банков); повышении коэффициентов риска по отдельным видам активов в зависимости от их непрозрачности; ужесточении ответственности вплоть до уголовной (для чего потребуются законодательные решения) за недостоверность и искажение предоставляемой отчетности и т.п.

Целесообразен переход при наступлении страховых случаев (то есть банкротств) к так называемой процедуре упорядоченной ликвидации (вычленение здоровых активов и передача их конкурсным управляющим другим банкам вместе с обязательствами по вкладам).

33. Следовало бы также законодательно закрепить обязанность регулятора **вести макропрudenциальный надзор** (то есть, концентрироваться на системной стабильности финансового сектора, а не только на предотвращении несостоятельности отдельных банков), право применять в качестве контрцик-

лических мер так называемое **динамическое резервирование**, использовать страхование кредитов и собственного капитала банков, ужесточать при необходимости критерии достаточности капитала и предельных объемов леввериджа, установленные стандартом Базель III.

34. В числе мер по модернизации финансовой системы нередко предлагается перейти к **многоуровневой банковской системе** (Банк – России, федеральные банки с генеральной лицензией – организации, работающие на уровне федеральных округов, субъектов Федерации и городов). Вопрос далеко не однозначен. Тем важнее его **тщательная сценарная проработка в тесном диалоге регулятора и банковского сообщества** с учетом различных вариантов повышения доступности финансовых услуг гражданам России (в настоящее время ими охвачено не более половины экономически активного населения). **Однородность и равнодоступность финансового пространства** должна обеспечиваться за счет: развития «электронных денег», национальной платежной системы, поддерживающей универсальную электронную карту граждан России; микрофинансирования; стройсберкасс; агентской модели продаж финуслуг и т.п.

35. В условиях глобализации эффективные развитые рынки капитала обретают форму **международных финансовых центров** (МФЦ). В контексте создания МФЦ в России необходимо реализовать комплекс мер, направленных на **совершенствование регулятивной среды финансового рынка**. Прежде всего, требуется увеличить приток средств населения на рынки капитала. Не менее актуальным является увеличение объема средств, размещаемых на рынке капитала институтами коллективных инвестиций и пенсионными фондами. Российские фон-

довые площадки должны быть доступны для операций всех категорий инвесторов, действующих на мировом рынке. Чтобы финансовый сектор мог эффективно ответить на инвестиционный спрос, принципиально важно стимулировать проведение публичных размещений акций на внутреннем рынке российскими корпорациями (по оценке экспертов, к 2020 году их верхний предел может приблизиться к 2,6 трлн. рублей).

36. В ближайшие три-пять лет предстоит преодолеть отставание российского рынка корпоративных долгов, включая секьюритизацию и создание структурированных продуктов. Для этого помимо упрощения процедуры эмиссии целесообразны отмена ограничений на выпуск облигаций, предусмотренных Гражданским кодексом, а также совершенствование ряда норм налогового законодательства. При выполнении этих условий, по имеющимся оценкам, среднегодовой объем чистых эмиссий корпоративных облигаций может составить в 2011-2020 годах 1,9-2,4 трлн. рублей.

37. Мировой опыт развития финансовых рынков в последние 15 – 20 лет свидетельствует о наличии единой тенденции в области модернизации институтов государственного регулирования и надзора на финансовом рынке, заключающейся в **переходе к мегарегулированию**. Объявленное создание (на базе ФСФР и Росстрахнадзора) Федеральной финансовой службы – внятный и взвешенный шаг в этом направлении. Как представляется, **задачей нового органа должно стать формирование и реализация в конкретных нормативных актах единых принципов регулирования и надзора на различных сегментах финансового рынка, а также внедрение единых норм (стандартов) регулирования к одинаковым операциям финансовых институтов различных типов.**

38. Принципиально важно **перейти к практическому исполнению национальной программы повышения финансовой грамотности населения**. Она должна быть направлена не столько на пропаганду современных финансовых инструментов (с этой задачей способен справиться и бизнес), сколько на создание системы информационной безопасности для снижения рисков неплатежеспособности, предупреждающей массовые ошибки и рационализирующей сберегательное и инвестиционное поведение граждан.

39. **Требует совершенствования монетарная политика Банка России**. В повестке дня: переход к модифицированному инфляционному таргетированию (через установление на первых порах «операционной цели» по процентной ставке межбанковских кредитов) и свободному образованию курса рубля (на основе потоков капитала, а не нефтедолларов), увеличение роли среди денежных источников денежного предложения рефинансирования банковской системы; снижение объемов чистой эмиссии за счет возможного перевода средств суверенных фондов на счета в коммерческих банках, а также увеличения коридоров бюджетного планирования, что позволит рассматривать использование средств этих фондов как временное изъятие с последующей стерилизацией прироста денежной массы.

Вместе с тем, опыт 2009-2010 годов убедительно показал: изменения курса рубля и процентных ставок без адекватных институциональных изменений не дают ожидаемого эффекта. Действия денежных властей объективно ограничены тем, что корни российской инфляции с ее немалой немонетарной составляющей (регулируемые тарифы и т.п.) – в структуре экономики и «особенностях» госрегулирования. Поэтому важнейшим условием успеха в антиинфляционном борении является

поддержка денежного регулирования развитием конкуренции и монополизацией в ходе структурных реформ.

40. От игры в «угадайку» с определением привилегированных отраслей и последующим их «ручным управлением» необходимо переходить к задачам создания и совершенствования рыночных институтов (система которых в строгом смысле слова и есть экономическая структура), обеспечивающих гибкость и своевременность перераспределения ресурсов в ответ на текущие и новые вызовы (например, новую технологическую волну), глобальную конкуренцию. Отрасли и секторы, конечно, сохраняют значение базовых элементов для национальных приоритетов, но отнюдь не самодовлеющее и самодостаточное.

Речь идет, в первую очередь, **о реальной диверсификации экономики**, измеряемой увеличением в ВВП доли производств, создающих на выходе более весомые объемы добавленной стоимости за счет повышения отдачи факторов производства на основе инвестиций и инноваций, ориентированных на результаты технологических форсайтов.

Предметом структурной политики должна стать оптимизация условий для преодоления анклавного характера модернизации производств и превращения ее в масштабный фронтальный процесс. Составная часть этой задачи – **формирование целостной национальной инновационной системы.**

41. Наиболее надежными «мотиваторами» инноваций остаются **реальная конкуренция и обеспечивающая ее институциональная среда.** Законы, призванные стимулировать разнообразные технопарки, внедренческие зоны, инкубаторы, развитие венчурного капитала с его посевными фондами, бизнес-ангелами и т.п., могут, например, сколь угодно долго стоять в кабинетных книжных шкафах без «cum grano salis» – «щепот-

ки соли» – динамичных малого и среднего бизнеса, «образ жизни» которых и есть конкуренция.

На другой стороне медали – сокращение сферы «ручного управления», настройка законодательства и регулятивных процедур на удаление с «рыночного поля» компаний-лузеров и неэффективных собственников, последовательное снижение доли госсектора в ВВП (хотя бы до 35-40% к 2020 году) за счет приватизации избыточных активов. Немалая роль в укреплении конкуренции (особенно с точки зрения обеспечения равенства ее условий) принадлежит завершению реформы технического регулирования (в плане массового перехода на международные стандарты) и преобразований на рынке электроэнергии.

42. Огромный и неиспользуемый в должной степени ресурс конкурентоспособности – **транснационализация российского бизнеса**, его встраивание в общемировую тенденцию создания глобальных корпоративных цепочек и альянсов ТНК с локальными венчурными компаниями. Очевидные следствия этого – «облагораживание» экспорта за счет роста доли кооперационной составляющей, увязанной как с потоками прямых инвестиций и многосторонним трансфером технологий, так и обменом активами.

Экспорт промежуточной и конечной продукции также получает в этом случае качественное приращение – новые продуктовые линейки возникают на основе более высокого уровня технологической сопряженности и интегрированности производств, сбалансированных в структуре отечественной промышленности. Катализатором такой «структурной транснационализации» может стать и вступление России в ВТО и ОЭСР.

Неизбежное, с точки зрения повышения международной конкурентоспособности, переформатирование структурной поли-

тики позволяет в новом свете взглянуть на роль в инновационном развитии России традиционных отраслевых блоков, обладающих серьезными позициями в глобальной экономике. Характерный пример тому – **становление на базе нефтяной и газовой отраслей энергохимического комплекса. Инновационный потенциал этого процесса остается по сути дела нераскрытым.**

43. Политики собственности как важнейшего элемента из институционального арсенала развитых экономик в отечественном регулятивном пространстве попросту нет. Для частной собственности, как ценности свободной открытой экономики, правовое оформление предстоит еще основательно доработать, а многие «правила игры» или вовсе создавать заново, или основательно корректировать, раскрывая их изначальный мотивационный смысл, в том числе для развития трудовой и предпринимательской активности. Именно это и должно стать содержанием **политики укрепления собственности.**

Предметом ведения этой самостоятельной «отрасли» регулятивных действий уже в ближайшее время должны стать такие задачи, как:

- обеспечение равенства условий конкуренции, исключение использования антимонопольных практик в целях «защиты» отдельных групп участников рынков, отказ от административного вмешательства в ценообразование;

- снижение административного бремени для бизнеса и граждан, в том числе на основе развития института оценки регулирующих воздействий;

- защита интеллектуальной собственности;

- подготовка к введению единого налога на недвижимость (прежде всего, в части помощи гражданам в оформлении прав собственности);

– передача в частную собственность граждан средств накопительной части пенсионной системы;

– создание системы страхования инвестиций населения в ценные бумаги;

– противодействие коррупционным посягательствам в отношении малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей и отдельных граждан. Коррупционная рента должна быть приравнена к преступлениям против собственности.

44. Особенность российской модернизации в том, что **само государство является не столько ее субъектом, сколько объектом**. Наиболее наглядно это выражается в очень ограниченной способности государства создавать, поддерживать и развивать «саму атмосферу нового», на которой во многом держится экономический фундамент свободного общества. Для реанимации этой пока еще «спящей» функции в модернизационной повестке должны найти свое место государственные усилия и общественные инициативы, направленные на качественное улучшение институциональной среды. Их предмет – **выстраивание интенсивных и регулярных коммуникаций между властью, бизнесом и гражданским обществом в целях преодоления взаимного недоверия и перехода от имитационного к содержательному диалогу всех сторон, в том числе при помощи общественного контроля за регулятивными действиями государства и независимой экспертизы соответствующих решений. По сути дела речь идет о перерастании госрегулирования в экономическую политику за счет содействия росту экономико-гражданской активности и настройки регулятивных практик (в системе отношений между государством, бизнесом, гражданским обществом по поводу госрешений, касающихся экономики) на «ценностную шкалу» открытого свободного общества.**

ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ ЧЕРЕЗ ДЕЭКОНОМИЗАЦИЮ БЮРОКРАТИИ

Государство в его нынешнем состоянии – основное препятствие развития, стопор модернизации. Обновление экономики и технологий нуждается в мощном импульсе, но прежде чем давить на газ, надо снять экономику с тормоза ручного управления. Модернизация страны начинается с модернизации системы власти и менеджмента

Общий курс – стратегия дерегулирования. Экономику и повседневную жизнь граждан надо освободить от назойливого, часто ненужного администрирования. Функции власти должны быть минимальными, но выполняемыми эффективно и неукоснительно.

Дебюрократизация экономики осуществляется через деэкономизацию бюрократии. Необходимо пресечь все возможности превращения деятельности власти в способ извлечения доходов. В теории менеджмента такое устранение конфликта интересов осуществляется по принципу «китайской стены»: процесс должен быть устроен таким образом, чтобы интересы чиновников и бизнеса не пересекались. Выгодными делами в стране должны заниматься граждане, частные лица – государство должно заниматься только невыгодными делами. Если администрирование перестанет быть бизнесом, от лишних функций бюрократия избавится сама и через месяц.

Необходима жесткая законодательная регламентация деятельности власти на всех уровнях. Принцип «разрешено

все, что не запрещено законом» не универсален: чиновник имеет право делать только то, что ему законом предписано; остальное – превышение полномочий, то есть преступление.

Управление должно быть системным и процедурным (автоматическим). Ручное управление – административная архаика, признак хронической неспособности нормально организовать работу институтов – аппаратов и ведомств. И это лучший способ поставить себя под контроль средней и низовой бюрократии по принципу «хвост виляет собакой».

Остановить эпидемию регулирования и контроля, вмешательства и поборов можно только прекратив ведомственное нормотворчество – решительно и бесповоротно. Нормативно-правовая база должна быть компактной, прозрачной, исчерпывающей и стабильной.

Преобразования в прежнем режиме обречены. Институциональные реформы проходят по схеме мертвой петли – регулярных провалов и начинаний с нуля. Необходима метареформа – реформа самой системы реформирования. Цель – создание эффективной системы управления институциональными реформами, а также отстранение от влияния на эти реформы тех ведомств и должностных лиц, которые в силу конфликта интересов заинтересованы в провале преобразований. Навести порядок в системе управления можно, только взяв бюрократию в клещи между политическим руководством и бизнесом, независимой экспертной средой и активом общества.

Что делать?

45. Заново провести ревизию и кардинально сократить полномочия и функции органов власти и управления. Ограничиться безусловно необходимым минимумом. Присваивание неустановленных функций карать как превышение полномочий. Процедуры сокращения аппаратов сделать регулярными, а не «под процент». Расходы на систему управления сделать от-

крытыми и реально доступными общественному контролю (за исключением гостайны).

46. В полной мере **подчинить деятельность власти административным регламентам**. Отступления от таковых наказывать в соответствии с установленным порядком. Разработать и ввести систему эффективных мер воздействия на нарушителей любого уровня: от дисциплинарно-административных до уголовных.

47. Ввести практику назначения высших должностных лиц не «на место», а **под конкретную задачу и определенный срок**. Оценивать итоги работы публично. От проваливших ранее поставленные стратегические задачи (в особенности институциональные реформы) избавиться оперативно.

48. Провести полную и публичную **ревизию экономической деятельности всех органов власти и аффилированных негосударственных структур**. Раскрыть их бюджеты, статьи доходов и расходов. Расследовать личные коммерческие связи чиновников с такими структурами и полностью их (связи и уличенных чиновников) удалить из системы власти.

49. Проанализировать силами центрального аппарата и независимого экспертного сообщества **причины прошлых провалов** институциональных преобразований (административной реформы, реформы технического регулирования и т.п.). Ответственных за провалы уволить. Прекратить взаимодействие власти с теми общественными и коммерческими структурами, которые в контакте с бюрократией способствовали саботажу и свертыванию реформ.

50. Выявить и устранить все инциденты сохранения госрегулирования в случаях введения новых методов: саморегулирования, страхования ответственности и т.п. Внедрение новых

методов должно административную нагрузку **кардинально снижать, а не надстраивать.**

51. Разработать и реализовать **программу прекращения ведомственного** нормотворчества с переводом принятия большинства таких актов на уровень законодательный или решений Правительства Российской Федерации.

52. Ввести и реализовать на практике систему **объективных критериев и исчисляемых показателей эффективности** институциональных реформ и административных новаций (сокращение бумагооборота, числа согласований, времени допуска на рынок, финансовых издержек и т.п.).

53. Борьбу с коррупцией начать с **ликвидации легализованного государственного рэкета** – коммерческой деятельности на nive исполнения публичных функций власти и, в особенности, создания искусственных административных барьеров.

54. Прецеденты ручного управления считать **инцидентами**, не адекватными уровню потребностей и задач. В особенности это относится к попыткам ручного управления институциональными реформами (разовые отмены сертификации отдельных групп товаров и пр., полезные локально, но, по сути, заменяющие сами реформы). Разработать и реализовать **программу перевода управления в системный режим.**

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ОТ БОРЬБЫ С БЕДНОСТЬЮ К РОСТУ СРЕДНЕГО КЛАССА

Лучший способ повысить конкурентоспособность и мобильность граждан – качественное образование. Лучший способ борьбы с бедностью – увеличение числа обеспеченных граждан. Лучший способ борьбы с болезнями – создание условий для здорового образа жизни. Лучший способ борьбы с недостатками распределительной пенсионной системы – развитие накопительных элементов. Лучший способ борьбы с безработицей и некачественной занятостью – количественный и качественный рост экономики

В современном обществе на первый план выходят проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда. В мире сложилось понимание, что главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с качеством человеческого капитала и факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей. Россия не является исключением.

Таким образом, социальное состояние общества уже в ближайшей перспективе будет критерием успеха экономического и политического развития страны.

В современной России социальные проблемы отличаются особой остротой. Причина тому – неравномерное развитие

различных сфер жизни и дисбаланс в системе социальных, политических и культурных факторов развития. В результате страна с рыночной экономикой, находящейся в процессе постиндустриального перехода, живет с незавершенной демографической модернизацией и использует модель социальной политики, сложившуюся в условиях индустриального социалистического общества.

Общий стратегический вектор российской социальной модернизации: от борьбы с бедностью – к росту среднего класса или от тактики выживания – к стратегии развития.

Реализация такой политики требует не денег, а в первую очередь развития институциональной среды. Возможности для воспроизводства и расширения среднего класса определяются не институтами социальной поддержки, в которой нуждаются низшие классы и значительная часть слоя «ниже среднего», а институтами развития. Средним классам и приближающимся к ним социальным слоям («рекруты среднего класса») должны быть адресованы институты развития: создание благоприятной деловой среды; стимулирование потребительского спроса; банковское и ипотечное кредитование; пенсионное страхование; качественное высшее образование; непрерывное образование; корпоративное и добровольное медицинское страхование; рынок социальных услуг.

В отношении классов ниже среднего необходимо создание эффективных институтов поддержки, в функции которых входит регулирование таких вопросов, как: минимальный размер оплаты труда; государственные пенсии; система адресной социальной защиты; качественное среднее профессиональное образование; система государственных гарантий в сфере здравоохранения; социальное жилье.

При таком сценарии в российском обществе будет создана, с одной стороны, социальная основа для локализации бедности, тем самым позволяющая избежать деградации всей социальной структуры; с другой стороны, и это многократно важнее для будущего политического руководства страны, будут созданы стимулы и условия для производительного и эф-

фективного труда тех социальных групп, которые обладают высоким образовательным, социальным и трудовым потенциалом. И именно этот вариант развития – единственно возможный путь для социальной и в конечном итоге экономической модернизации.

Не менее важная, но часто упускаемая из вида составляющая социальной политики – социализирующая роль образования. Необходима смена вектора развития образования от организационно-экономической к социокультурной модели его модернизации. То есть – к превращению образования в ведущую социальную деятельность общества, порождающую гражданскую идентичность, формирующую менталитет народа, способствующую успешной личной и профессиональной социализации.

Что делать?

55. Социокультурная модернизация образования требует:

– разработки проектов, раскрывающих сущность образования как ведущей социальной деятельности общества, и реализации этих проектов в государственных программах различного уровня. Фокусом этих целевых программ должно стать образовательное пространство как социальная сеть, включающая образование наряду с другими институтами социализации (семья, СМИ, религия, социально-экономические институты) и определяющая социальные эффекты взаимодействия образования с этими институтами в жизни личности, общества и государства. Общественное понимание стратегии социокультурной модернизации образования и путей ее реализации может стать одним из факторов, мотивирующих смену социальных установок населения по отношению к образованию;

– целенаправленного формирования гражданской идентичности в качестве предпосылки укрепления общества как «един-

ства разнообразия» и солидарности в сфере социальных и межличностных отношений граждан России. Без решения этой задачи кризис идентичности, наблюдающийся в различных регионах и национальных республиках, будет нарастать, порождая политические и социальные риски на пути развития страны;

- создания программ, в первую очередь, программ дошкольного и школьного образования, обеспечивающих формирование социальных норм толерантности и доверия как условий диалога культур в многонациональном российском обществе;

- компенсации потенциальных рисков социализации подрастающих поколений, возникающих в других институтах социализации. Речь идет о путях поиска социального партнерства с институтами СМИ, религии и семьи в целях успешной социализации детей, подростков и молодежи и использование социальных сетей между этими институтами для уменьшения риска социальных конфликтов и напряженности в обществе;

- повышения мобильности, качества и доступности образования как ресурса роста социального статуса личности в современном обществе, достижения профессионального и личного успеха, порождающего веру в себя и будущее своей страны. Решение этой задачи, прямо связанной со стратообразующей функцией образования, также позволит ослабить риски социальной сегрегации, в значительной степени являющейся следствием низкой социальной мобильности и доступности качественного образования населению страны;

- развития «компетентности к обновлению компетенций» как ценностной целевой установки при проектировании образовательных программ разного уровня, позволяющей в условиях стремительного роста информационных потоков и темпа социальных изменений представителям подрастающих поколений

справляться с различными профессиональными и жизненными проблемами.

56. Нужны изменения принципов политики на рынке труда: **(1) от политики низкой безработицы – к политике эффективной занятости и (2) от дешевых и неквалифицированных рабочих мест – к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда.**

57. Необходим переход **от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов – к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка.**

Изменения в Трудовом кодексе должны коснуться расширения перечня оснований для заключения срочных трудовых договоров и расширения сферы их действия, введения гибких графиков работ, новых нетрадиционных видов занятости, включая дистанционную занятость, приведения норм, регулирующих рабочее время и время отдыха, а также предоставления работникам льгот и компенсаций, в соответствии в аналогичными нормами в законодательстве стран ОЭСР.

58. Слабая внутристрановая пространственная мобильность населения – серьезная социально-экономическая проблема. Чтобы ее решить, нужно действовать по следующим направлениям:

- введение уведомительного характера регистрации граждан по месту жительства и пребывания;
- развитие рынка арендного жилья, преимущественно – его дешевых сегментов, за счет увеличения предложения жилья разных потребительских характеристик. Стимулирование форсированного строительства общежитий, гостиниц упрощенного типа и иных типов дешевого жилья. В отдельных случаях частично решить проблему может создание мобильных городков,

размещаемых на специальных площадках, оснащенных необходимыми для жизни коммуникациями;

- развитие сети рекрутинговых и кадровых агентств, занимающихся поиском и подбором персонала по всей стране, совершенствование взаимодействия частных агентств занятости с государственными центрами занятости;

- совершенствование форм вахтового метода ведения работ;

- развитие заемного труда в целях быстрого и незатратного обмена работниками между хозяйствующими субъектами;

- воссоздание отдельных практик оргнабора для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах, испытывающих жесткую нехватку трудовых ресурсов, – содействие в предоставлении временного жилья, компенсация издержек, связанных с переездом. Возможно софинансирование издержек, которые несет частный бизнес в связи с привлечением к реализации проектов жителей других регионов;

- создание и совершенствование информационной поддержки внутренней территориальной мобильности рабочей силы в масштабе страны, в т.ч. банков вакансий в on-line доступе;

- развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок, а также пассажирского транспортного сообщения в пределах городских агломераций и соседствующих с ними периферийных частей регионов;

- совершенствование внутриагломерационной планировочной структуры, «вынос» предприятий за черту центрального ядра в целях разгрузки городской транспортной инфраструктуры;

- изменение характера работ, переход, где это возможно, от ежедневного графика работ к сменной (сутки/трое) и т.п.

59. В здравоохранении:

– разработка не концепции или стратегии развития здравоохранения (в нашем узком понимании), а программы укрепления и развития здоровья нации. Это принципиально иной и абсолютно правильный подход к улучшению здоровья, не сводящий решение всех проблем здоровья только к мероприятиям медицинского характера;

– акцент в организации и направлении ресурсов должен быть сделан на предупреждении и возможно более раннем выявлении заболеваний, когда они поддаются эффективному лечению и не приводят к хронизации и утяжелению патологии. Большая часть средств здравоохранения должна быть направлена на реализацию этого принципа, а в первичном звене должно быть сосредоточено не менее 50% всех врачей, ибо от того, как работает первичное звено, во многом зависит эффективность всех остальных уровней медицинской помощи;

– преимущественное развитие должно получить сестринское дело, ибо медицинские сестры должны осуществлять весь объем повседневной работы (профилактические осмотры, первичный доврачебный прием пациентов, вызовы на дом, выполнение ряда медицинских манипуляций, реабилитация и медицинское выхаживание, осуществление административных функций и т.п.);

– введение системы отбора будущих врачей, существенные изменения в характере их подготовки, кардинальное изменение системы лицензирования и аккредитации;

– особое внимание должно быть обращено на качество медицинской помощи, применение только доказанных и обоснованных медицинских технологий и стандартов ИСО серии 9000, развитие систем обеспечения качества и управления им, а так-

же на оценку качества путем сопоставления индикаторов результатов с соответствующими стандартами;

- разработка системы медико-экономических стандартов оказания медицинской помощи и на этой базе расчет реальной потребности российского общества в услугах здравоохранения (не ниже государственных затрат в размере 7% ВВП);

- формирование долгосрочной целевой программы по укреплению инфраструктуры системы здравоохранения и по мере ее реализации увеличение степени реализации медико-экономических стандартов;

- преобразование региональных отделений Федерального фонда ОМС в информационные центры, которые ведут федеральный реестр как индивидуальных историй болезни, так и персонифицированных расходов по потреблению услуг бесплатного здравоохранения;

- принятие комплекса стимулирующих мер по развитию дополнительного (добровольного) медицинского страхования (прежде всего льготное налогообложение и страховщиков, и потребителей услуг);

- стимулирование создания саморегулируемых медицинских организаций как врачей, так и пациентов с передачей им значительной части государственных полномочий по аттестации медицинских кадров и контролю за качеством оказанных услуг.

60. В дополнение к использованию «материнского капитала» необходимо перейти к системным мерам поддержки семей с детьми на всех этапах демографического цикла и ввести значимое по размеру федеральное ежемесячное пособие на ребенка. Нужно разработать и внедрить в практику стандарт экономической устойчивости семьи с детьми. В него, наряду с показателями материальной обеспеченности, были бы включены

услуги систем образования, здравоохранения, жилищной обеспеченности и пр. факторы, реально влияющие на экономическое и социальное положение семей, имеющих и воспитывающих детей.

61. Методы материального стимулирования рождаемости, дающие, как правило, быстрый, но непродолжительный эффект, который в дальнейшем сменяется на глубокий и затяжной период спада, не могут рассматриваться в качестве единственного или, по меньшей мере, главного инструмента повышения рождаемости в стране. Гораздо большее значение приобретает развитие широкого и диверсифицированного рынка социальных услуг по уходу и воспитанию детей, либерализация трудового законодательства в отношении занятости матерей и лиц, осуществляющих уход за детьми, введение в трудовое законодательство новых форм занятости, включая дистанционную занятость и пр.

62. Введение принципа: **от социальных пособий – к социальным контрактам**. Этот принцип означает возможность оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по социальной адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства (обязательные этапы адаптации – получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости и т.п.).

63. Необходим переход **от поддержки отдельных категорий населения – к равномерной поддержке домохозяйства на различных этапах жизненного цикла**. Наиболее актуальным этот императив является в отношении семей с детьми, которые обладают наибольшими рисками бедности. В частности, преодолеть существующую диспропорцию позволит введение федерального пособия по бедности, действующего на основе контро-

ля душевых семейных пособий по аналогии с назначением и выплатой жилищных субсидий и пособия на детей из бедных семей. Размер пособия должен гарантировать некоторый консенсусный для России уровень минимального потребления.

64. Пенсионная система должна превратиться из **инструмента борьбы с бедностью – в систему страхования и накоплений**. Для этого необходимо действовать одновременно по двум направлениям:

– дальнейшее повышение, начиная с 2014 года, размера обязательного страхового платежа в накопительную часть – с нынешних 6% от заработной платы до 8, 10, возможно, даже 12% для наиболее молодых категорий работников. При этом соответственно должны снижаться обязательные отчисления на обеспечение страховой части будущих пенсий. Это должно обеспечить за счет обязательного накопительного элемента тем, кто будет выходить на пенсию, начиная с 2022 года, не менее 10-15% от будущей пенсии, а для последующих возрастных когорт уже к 2030-2035 годам – повышение этой доли до 30-40%;

– дополнительным источником повышения пенсии за счет собственных накоплений может стать дальнейшее развитие программы добровольного софинансирования будущей пенсии. Необходимо уже в ближайшие 2-3 года существенно поднять объемы государственного софинансирования с нынешних 12 тыс. руб. до не менее 40-50 тыс. руб. в год. Наряду со взносом работодателя, это поможет сформировать сумму, достаточную для увеличения средней трудовой пенсии не на 2 тыс. руб., как это вытекает из нынешних правил, а на 10-15 тыс. руб. в месяц (практически вторая пенсия).

65. Для поддержания устойчивости пенсионной системы могут быть, во-первых, использованы средства Фонда нацио-

нального благосостояния (ФНБ) и, во-вторых, средства, вырученные от массовой приватизации государственного имущества и пакетов акций, принадлежащих государству. Предлагаемый подход к использованию ФНБ включает следующие пункты:

- принятие решения об использовании средств ФНБ исключительно на поддержку пенсионной системы;
- направление инвестиционного дохода от размещения средств ФНБ на дополнительное финансирование выплат в сфере пенсионного обеспечения.

66. Должен быть предпринят целый ряд мер, касающихся негосударственных пенсионных фондов (НПФ), в целях создания для частных вкладчиков максимально привлекательных условий работы с подобными фондами, повышения надежности их деятельности. К числу таких условий относятся:

- освобождение пенсионных взносов работодателей в НПФ от обязательного пенсионного страхового платежа;
- освобождение пенсионных взносов граждан в НПФ от подоходного налога;
- освобождение пенсионных выплат из НПФ от налога на доходы физических лиц;
- унификация налогообложения НПФ и других субъектов негосударственного пенсионного обеспечения;
- ужесточение требований к деятельности НПФ и работающих с ними частных управляющих компаний, в том числе по уровню достаточности собственного капитала и стандартам операционной деятельности.

РОССИЙСКИЙ НАРОД: ОБРЕТЕНИЕ СЕБЯ

Миграционная политика – это ответ на демографические вызовы, способ восполнения дефицита трудовых ресурсов для поддержания высоких показателей экономического роста. России не может быть безразлична ее миграционная привлекательность, которая позволила бы упрочить не только ее экономическое и демографическое положение, но и международную репутацию

В ближайшие годы депопуляция и старение населения России заметно усилятся. В первую очередь эти процессы проявятся в негативной динамике численности людей в трудоспособных возрастах, что может существенно дестабилизировать ситуацию на национальном рынке труда. В частности, при нынешних тенденциях в развитии системы профессионального образования может произойти сокращение численности квалифицированных специалистов. Одновременно в условиях старения населения возрастет спрос на новые товары и расширится спрос на целый ряд услуг, относящихся к системам здравоохранения и социального обеспечения. В то же время из-за сокращения численности населения в отдельных регионах обезлюдение приобретет критический характер.

Без привлечения как квалифицированных, так и неквалифицированных мигрантов (и временных, и постоянных), рынок труда России не сможет эффективно функционировать. Следовательно, замедлятся темпы экономического роста и под уг-

розу будут поставлены программы, направленные на повышение благосостояния населения России. В этих условиях международная миграция может стать важнейшим рычагом восполнения потерь трудового потенциала России и ее регионов.

Миграционная привлекательность страны непосредственно связана с ее инвестиционной привлекательностью и отношением принимающего сообщества к мигрантам. Но, как показывают события конца 2010 года, ситуация здесь близка к критической.

Инвестиционное решение напрямую зависит и от того, каким является кадровое обеспечение внутреннего рынка труда, и от того, насколько беспрепятственно может быть осуществлено перемещение из-за рубежа персонала, необходимого для реализации инвестиционного проекта.

Следовательно, «открытость» миграционной политики становится в условиях глобализации важным фактором конкурентоспособности страны.

Что делать?

67. Необходимо разработать и реализовать Программу привлечения граждан других стран на постоянное место жительства в Россию.

Суть Программы в том, что иностранцы с высоким уровнем образования и квалификации, намеренные организовать в России бизнес и вкладывающие в это средства, имеющие близких родственников в России, желающие стать полноправными гражданами и удовлетворяющие определенным требованиям, получают бессрочный вид на жительство, минуя промежуточные ступени (разрешение на проживание, вид на жительство сроком на пять лет).

Программа должна состоять из трех компонентов: (1) экономическая иммиграция (миграция квалифицированных спе-

циалистов, инвесторов и предпринимателей); (2) воссоединение семей; (3) постоянная гуманитарная миграция.

68. В условиях возрастающего дефицита трудовых ресурсов экономическое развитие России в ближайшие десятилетия невозможно без привлечения иностранной рабочей силы. Для повышения привлекательности России для трудовых мигрантов необходимо:

- проведение миграционной амнистии незаконно находящихся в стране трудовых мигрантов;

- развитие интеграции, в первую очередь, с государствами-участниками СНГ в миграционной сфере, что несомненно, должно быть направлено в сторону создания общего рынка труда этих государств и единого миграционного пространства.

69. Отменить систему квотирования при привлечении иностранной рабочей силы при строгом соблюдении преимуществ российских граждан на занятие вакантных рабочих мест.

70. Требуется принятие нормативного правового акта, определяющего функции и роль частных агентств занятости (ЧАЗ) в вопросах привлечения иностранной рабочей силы. Сфера их деятельности в данных вопросах должна быть существенно расширена – от подбора востребованного работодателем иностранного работника до оказания ему комплекса необходимых мигрантских услуг. Также необходимо предусмотреть возможность осуществления ЧАЗами лизинга рабочей силы. В этом случае ЧАЗы могли бы выступать в качестве работодателя. Для недопущения ущемления прав иностранного работника, нанимаемого по гражданско-правовому договору предоставления персонала, необходимо осуществление контроля за деятельностью ЧАЗов. В случае выявления случаев ущемления прав ЧАЗы должны лишаться лицензии.

71. Политика интеграции мигрантов в российское общество должна быть дифференцирована по отношению к разным группам – репатриантам-соотечественникам, иммигрантам, трудовым мигрантам – и основывается на четких и ясных процедурах языковой, культурной, социальной, экономической адаптации и интеграции. Особое внимание должно уделяться политике интеграции детей гастарбайтеров, родители которых слабо адаптированы к социальным реалиям принимающего общества.

72. Необходимо резко увеличить квоты разрешений на временное проживание, не заставляя законопослушных трудовых мигрантов проводить время в очередях, смелее предоставлять вид на жительство. Можно пойти и на такой радикальный шаг, как освобождение лиц, имеющих разрешение на временное проживание, от необходимости получения разрешений на работу.

73. Для России было бы полезно заимствование опыта стран, где существуют целевые федеральные программы адаптации и интеграции. В Канаде это программа ISAP. Кроме нее работают специализированные программы по приему (Host programs), языковые программы и программы переселения. Все они нацелены на оказание полного спектра услуг и помощи в основном иммигрантам (бизнес-иммигранты, воссоединение мигрантских семей, прием беженцев). В рамках данных программ Канада привлекает в основном уже обученных и востребованных трудовых мигрантов, как квалифицированных, так и менее квалифицированных, имея в виду, что они останутся жить и им будет выдан вид на жительство, а впоследствии и гражданство.

Эти программы правительства, стоящие свыше 150 миллионов долларов в год, сезонных трудовых мигрантов не охва-

тывают. Однако существуют отдельные региональные программы (в большей степени на уровне провинций) именно для сезонных мигрантов. Финансируются они как провинциальными, так и центральными властями, через них ежегодно проходят свыше 100 тысяч человек. Данные программы адресованы менее квалифицированным работникам, им оказывают услуги достаточно эффективно функционирующие государственные органы.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: К ВЫРАВНИВАНИЮ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ ЧЕРЕЗ КОНКУРЕНЦИЮ И ДИФфуЗИЮ ИННОВАЦИЙ

Цель государственной политики пространственного развития – ускорить трансляцию импульса роста от уже сформировавшихся центров на более широкий круг регионов, стимулируя использование конкурентных преимуществ, модернизацию институтов и конкуренцию за инвестиции и человеческий капитал

Улучшение институциональной среды в регионах – генеральное направление пространственного развития. Однако многочисленные примеры показывают, что роль институтов как стимулов развития пока еще второстепенна, более значимыми остаются преимущества обеспеченности минеральными ресурсами, выгодное географическое положение и агломерационный эффект. Это означает, что только в комбинации с другими факторами пространственного развития модернизация институтов будет давать более явный и быстрый эффект. Регионы будут стремиться улучшать институты только при наличии важнейшего условия – реальной конкуренции за инвестиции и человеческий капитал.

Реальная конкуренция регионов может возникнуть только при децентрализации ресурсов и полномочий. Мы привыкли считать, что модернизация начинается сверху, так в России

было всегда. Но для того, чтобы эти импульсы продвигались в пространстве, должны быть сформированы условия для инициативы снизу – от регионов, имеющих конкурентные преимущества и выигрывающих от улучшения институтов. Если эта двуединая задача не будет реализована, модернизация в России вряд ли будет успешной и устойчивой.

Что делать?

74. Опора на центры модернизации и снижение барьеров их развития. Исследования и мировой опыт развития позволяют выбрать и даже проранжировать пространственные приоритеты для России, основанные на конкурентных преимуществах и способствующие снижению барьеров развития:

- крупные города и агломерации (агломерационный эффект/ эффект масштаба);
- инфраструктурно-транспортные коридоры (сокращение экономического расстояния);
- портовые, приграничные и прочие зоны технологических заимствований с развитием импортозамещения;
- более плотно заселенные южные регионы и пригороды с благоприятными агроклиматическими условиями, развитой инфраструктурой и более дешевой рабочей силой;
- ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

75. Еще одно важное направление – **нейтрализация традиционных дефектов российской региональной политики**, среди которых:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток»; он возникает с ростом доходов государства и намного выше при централизованной системе управления;

– риск административного планирования и поддержки отраслевых приоритетов развития регионов, хотя это бессмысленно – слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;

– политика «больших проектов» при неэффективном и коррумпированном государстве; данный риск также намного выше при централизованной системе управления.

76. Системная поддержка городов как трансляторов инноваций. В отличие от Китая, в России до сих пор не ставилась задача максимального использования уже имеющихся преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктуры, то есть задача развития городов-центров. Крупные города подавлены централизованной налогово-бюджетной системой, изымающей финансовые ресурсы, сокращаются полномочия органов местного самоуправления в пользу вышестоящих органов власти. Усиливая давление на города, власти тормозят модернизацию.

К концу 00-х гг. диффузия социальных инноваций, в том числе модернизация образа жизни населения, дошла до крупных региональных центров, этот «фронт» модернизации требует особого внимания. Крупным городам нужна поддержка, чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации вместо малопривлекательной системы координат «Москва и остальная Россия».

77. Механизмы горизонтальной интеграции вместо укрупнения. Регионы – открытые экономические системы, свободно обменивающиеся своей продукцией. Российские власти не учитывают, что объединение уничтожает одну из немногих существующих и очень важных идентичностей россиян – региональную, которая служит основой для формирования регионального социума.

Импульс модернизации должен перемещаться из более крупных центров вниз, по иерархической системе городов. И чем меньше будет региональных центров, тем медленнее модернизация будет распространяться в пространстве.

78. Еще один путь модернизации – «ближняя» диффузия инноваций из крупного центра в пригороды – облегчается при формировании агломераций. Что **нужно для ускорения процессов формирования агломераций**, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации человеческого капитала в России?

- снижение административных и институциональных барьеров, как в сложившихся агломерациях (например, между Москвой и Московской областью), так и в формирующихся (например, Самара-Тольятти);

- стимулирование горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории; механизмы согласований продуктивно работают в Большом Париже или Лондоне, но почему-то нереализуемы в российских агломерациях;

- масштабные инвестиции государства в транспортную и городскую инфраструктуру, без которых пространство не «сшивается»;

- инвестиции в качественное образование для модернизации городского социума и социальной среды;

- регулирование процесса развития агломераций методами городского планирования, выделение зон с разным статусом (селитебные, производственные, рекреационные) и резервных территорий для развития;

- формирование имиджевой политики, которая в развитых странах усиливает конкурентные преимущества агломераций.

79. Выравнивание и модернизация с помощью инструментов социальной политики и развития человеческого капитала.

Проблемы отстающих регионов могут решаться не только с помощью региональной стимулирующей политики, а, в первую очередь, с помощью перераспределительной социальной политики, в том числе нацеленной на рост человеческого капитала. Главное правило – помогать нужно людям, а не регионам.

80. Первый шаг на этом пути – определить важнейшие векторы модернизации, снижающие барьеры российского пространства.

Анализ мирового опыта и пространственного развития России, в том числе в кризисные периоды, позволяет предложить три важнейших вектора модернизации пространства:

– **ускорение диффузии инноваций** (технологических, потребительских, информационных и др.). Процессы диффузии инноваций в пространстве России, как и во всем мире, идут тремя путями – по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и в пределах агломераций – от их городов-центров в пригороды, а также от приграничных регионов с интенсивными глобальными контактами вглубь страны, хотя этот путь в России менее развит. Для ускорения модернизации приоритетны инфраструктурные инвестиции государства в те территории, где концентрируются крупные города и население. Тем самым быстрее снижается экономическое расстояние для бизнеса и большинства жителей страны;

– **стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал.** Модернизация неизбежно будет сопровождаться усилением региональных различий, но регионы-«победители», во-первых, способны трансли-

ровать лучшие практики и, во-вторых, получают возможность развиваться быстрее с опорой на собственные растущие налоговые доходы. Отставание «проигравших» регионов частично компенсируется трансфертами на социальные цели, а также адресной социальной политикой, нацеленной на помощь людям, а не регионам. Важнейший механизм – контроль «снизу» и смена глав регионов с помощью выборов, его придется восстанавливать. Для роста конкуренции, стимулирующей пространственную модернизацию, необходима децентрализация управления, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов, а внутри них – в пользу городов;

– **рост мобильности населения.** Для того, чтобы мигрировали домохозяйства, условия пока не созданы. Необходимы более высокий уровень доходов населения, ликвидация института регистрации, развитые рынки жилья с низкими барьерами, широкая и гибкая система жилищного кредитования, в том числе ипотеки. Рассчитывать на быстрое изменение ситуации вряд ли возможно, поэтому пока лучше делать ставку на те формы трудовой миграции, которые оказались наиболее жизнеспособными (учебные миграции молодежи, трудовые миграции отдельных членов семьи и др.), одновременно снижая институциональные барьеры для всех форм трудовых миграций и переселения домохозяйств из депрессивных территорий.

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ. СТРАТЕГИЯ «ДВОЙНОГО ВЫИГРЫША»: ОТ ИННОВАЦИЙ – К ЭКОЛОГИИ, ОТ ЭКОЛОГИИ – К ИННОВАЦИЯМ

Экологизация политики – императив постиндустриального развития. Направления перехода к инновационной экономике и к экологически устойчивому развитию совпадают.

Решение воспроизводящихся и усугубляющихся экологических проблем, заложенных десятилетия назад в структуре экономики и промышленности, требуют новых подходов к технологиям, организации производства и государственного управления. В ближайшие 10-20 лет важным принципом социально-экономической политики и основой экологической политики должна стать стратегия «двойного выигрыша»

Главной целью модернизационного сценария устойчивого развития является изменение отношения к природному капиталу страны, переход от стратегии «наиболее эффективного истощения» к технологически и экономически обоснованному сокращению уровня загрязнений, ограничению деградации и, в конечном счёте, к устойчивому развитию.

Ключевым условием такого перехода к устойчивому развитию является разработка и внедрение новых институциональных механизмов, ориентированных на политику так называемого «двойного выигрыша», связанного с обеспечением как экономической, так и экологической эффективности.

Что делать?

81. В качестве срочных мероприятий для улучшения ситуации в зонах экологического неблагополучия и устранения прошлого экологического ущерба необходимо:

- воссоздание на современном технологическом уровне государственной системы мониторинга состояния окружающей среды. В современных условиях практически полного отсутствия государственного экологического мониторинга оценка реальной ситуации загрязнения среды и характеристика горячих экологических точек оказываются затруднительными;

- создание в природоохранном законодательстве раздела промышленной экологии по образцу законодательства о комплексном контроле и предотвращении загрязнений Европейского Союза. При этом должен быть обеспечен переход к современной системе нормирования, учитывающей технологические, экономические, географические особенности конкретного предприятия. Все устанавливаемые требования должны проходить открытое профессиональное обсуждение, устанавливаться по прозрачной процедуре в едином документе (комплексном разрешении);

- радикальное повышение результативности внедрения современных инструментальных методов непрерывного контроля объёма загрязнений, с концентрацией внимания на наиболее экологически опасных объектах и проблемных предприятиях;

- отказ от фискального характера платы за негативное воздействие на окружающую природную среду, использование этого механизма для стимулирования активности природопользователей (зачёт платы в счёт фактических расходов на природоохранные мероприятия), а также для создания на местном и

региональном уровне целевых фондов, ориентированных на ликвидацию накопленного ущерба;

- принятие закона о зонах экологического неблагополучия;

- принятие закона о залоговой стоимости тары;

- модернизация процедур оценки воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), отражение в них соответствующих международных стандартов и требований экологических конвенций и соответствующих им требований международных финансовых институтов (особенно в сфере реализации проектов с существенным экологическим воздействием: энергетика, химическая промышленность и т.д.);

- введение маркировки с информацией об экологических свойствах товара (эко-маркировки) для повышения спроса на экологически дружественную продукцию.

82. При реструктуризации «портфеля проектов», финансируемых с использованием государственных средств, необходим отказ в первую очередь от масштабных энергетических и инфраструктурных природоёмких проектов с высокими экологическими рисками. Огромные резервы энергосбережения позволяют компаниям не форсировать разработку новых месторождений на Крайнем Севере и шельфах – такие месторождения требуют десятки миллиардов долларов инвестиций и при современных ценах на энергоносители нерентабельны, значительны экологические риски такой добычи в условиях глобального изменения климата (необходимость увеличения инвестиций в инфраструктуру в условиях таяния вечной мерзлоты), существуют риски аварий, что показала катастрофа платформы Бритиш Петролеум в Мексиканском заливе. При этом геологоразведочные работы в перспективных регионах необходимо продолжать.

83. Следует институционально закрепить экологическую тематику в качестве приоритетной сферы деятельности государства, что в частности предполагает:

- обеспечение общественной и аналитической поддержки реформы при широком участии представителей общественности, бизнеса и экспертного сообщества;

- активизацию участия страны в международном сотрудничестве;

- разработку официальных стратегических документов в сфере экологии и планов действий по их реализации (стратегия устойчивого развития, национальная экологическая политика и план действий по модернизации и реформе системы управления окружающей средой);

- использование в качестве показателей развития не только ВВП или ВРП, а показателей, учитывающих «цену» экономического роста для природы и человека (индикаторов устойчивого развития, скорректированных чистых накоплений).

ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ: АРМИЯ, ПОЛИЦИЯ, СПЕЦСЛУЖБЫ – ПЕРЕХОД НА СТОРОНУ НАРОДА

Армия, формируемая на добровольческой основе – это прекращение войны государства с демографией и потребностями экономики в трудовых ресурсах; сильная реформированная полиция – это исполнение государством функций справедливого принуждения и обеспечения правопорядка, причем не только в интересах государства, но и в интересах граждан; модернизированные спецслужбы прекращают тайную войну с гражданами страны и выполняют функции их реальной защиты от реальных угроз, в том числе террористических

Не позже 2012 года строительство российских Вооруженных сил подойдет к точке бифуркации. Важнейшим из факторов, который будет определять состояние Вооруженных сил, станет демографическая ситуация: в 2011-м в стране будет 648 тысяч восемнадцатилетних, в 2012-м – 662 тысячи, в 2013-м – 641 тысяча, в 2014 – 613, в 2015 – 590, и далее по нисходящей (при этом не менее трети призывников не могут быть признаны годными). В таких условиях армия не может быть многочисленной, а призывная служба вырвет из экономики, которая будет испытывать все возрастающий дефицит трудовых ресурсов, молодых людей, которые могли бы работать, получать необходимые трудовые навыки и образование.

Поэтому военная реформа (для ее успеха необходима демилитаризация всех остальных так называемых силовых структур) должна представлять собой решительный разрыв не только с советской традицией строительства Вооруженных сил, но и со всей сформировавшейся за три столетия российской военной культурой, основанной на идее принудительной военной службы.

Еще одним объективным фактором, подталкивающим к военной реформе, является происходящая сейчас революция в военном деле. Суть этой революции в том, что помимо суши, моря, воздушного и космического пространства появилась новая среда военного противоборства – информационная. Это актуализирует необходимость профессионализации военной службы.

Кроме того, надо учитывать, что политическая воля к реформам может быть реализована только через гражданский контроль, основой которого является контроль парламентский (что, разумеется, требует обеспечения реальной, а не имитационной политической конкуренции).

Понятие национальной безопасности включает в себя обеспечение безопасности не только от угроз извне, но и внутри страны. Поэтому о реформировании в этой сфере следует говорить применительно не только к спецслужбам, но и ко всем органам (ведомствам), обеспечивающим безопасность в широком смысле этого понятия. Причем наиболее актуальной, но не единственной является «полицейская реформа», с которой следует начать общее реформирование в сфере безопасности.

Что делать?

84. Выдвижение цели: перейти до истечения президентского срока в 2018 году к формированию Вооруженных сил на добровольческой основе.

Важнейший элемент – создание корпуса профессиональных сержантов. На базе нынешних военных училищ разверты-

ваются несколько десятков учебных центров, где ведется подготовка младшего командного состава. Акцент в преподавании должен быть сделан не столько на технические дисциплины, сколько на основы управления, психологии, педагогики. При этом все будущие сержанты получают одинаковое базовое среднее специальное образование. В результате Вооруженные силы каждый год пополняются несколькими тысячами профессиональных младших командиров.

85. Военные расходы определяются не меньше, чем в 3,5 процента ВВП с законодательно введенным требованием расходовать заранее оговоренную их часть на цели военной реформы. При этом численность Вооруженных сил сразу заявляется не больше 400-500 тысяч военнослужащих. Для того, чтобы не лишить армию солдат срочной службы в переходный период, создается система не отрицательных (основанных на принуждении и наказании), а позитивных стимулов. Срочникам гарантируются льготы при получении образования и/или кредита для старта бизнеса. Кроме того, все время службы они получают денежное содержание не меньшее, чем средняя заработная плата по стране.

86. Прекращение приема курсантов в военные училища в 2010-2011 годах должно быть использовано для разработки принципиально иных учебных программ. В военно-учебных центрах будущие офицеры должны получать фундаментальное гуманитарное, естественнонаучное и техническое образование. Первое позволяет командирам понять свое место в быстро меняющемся мире, осознать ответственность за своих подчиненных. А естественнонаучное и техническое образование помогает осваивать любые современные системы вооружений.

87. Порядок назначения на вышестоящие должности становится конкурсным и прозрачным. Формируется система не-

прерывного образования офицерских кадров, когда обязательным условием получения очередного воинского звания является не только выслуга лет, но и повышение квалификации.

88. Происходит разделение функций между Министерством обороны и Генеральным штабом. Министерство обороны постепенно превращается в ведомство, формируемое в основном компетентными гражданскими чиновниками. Их предназначение – «перевод» задач Вооруженных сил, формулируемых политическим руководством страны, на язык военных приказов. Эти же гражданские чиновники формируют техническую политику Минобороны, организуют закупки вооружений и военной техники. Они же осуществляют финансовый аудит, сбор и анализ статистических данных.

89. Руководство Вооруженными силами осуществляется приказами, которые следуют от Президента – Верховного главнокомандующего через министра обороны непосредственно четырем оперативно-стратегическим командованиям Вооруженных сил. При такой организации у Генерального штаба нет функций непосредственного оперативного управления оперативно-стратегическими командованиями. Его задачи ограничиваются стратегическим планированием и предоставлением рекомендаций министру обороны и политическому руководству страны. Генштаб участвует в оценке военных угроз, а главное, – в выработке предложений по противодействию им, предотвращению войны.

90. Гарантию безопасности в период реформирования Вооруженных сил дает ядерное оружие, опора на которое сохранится все предстоящее десятилетие. Однако и ядерная политика претерпевает серьезные изменения. В случае дальнейшего сближения с Западом Россия отказывается от дорогостоящих попыток

поддержания количественного ядерного паритета с США, обеспечивая при этом стратегическую стабильность. Москва принимает посильное участие в создании глобальной противоракетной обороны, задействовав в ней свои системы предупреждения о ракетном нападении и комплексы ПВО С-400 (в перспективе С-500). Сотрудничество с Западом распространяется и на предотвращение вооруженных конфликтов в Центральной Азии (где ситуация наверняка обострится после вывода в 2014 году войск США и НАТО из Афганистана) и на Кавказе.

91. Должна начаться реформа ВПК. При этом происходит отказ от создания госкорпораций (которые являются сегодня своего рода «колхозами», в которых одно относительно эффективное предприятие содержит полтора десятка заводов, близких к банкротству). Стремясь сделать инвестиции в ВПК максимально эффективными, необходимо прекратить попытки выполнить очередную Программу вооружений, которая требует выпуска всего «спектра» вооружений – от пистолетов до баллистических ракет. Промышленная кооперация образуется на базе небольшого числа приоритетных проектов, реализация которых действительно остро необходима для поддержания боеготовности Вооруженных сил. При этом государство финансирует не корпорации, а эти конкретные проекты, которые проходят обсуждение в Государственной думе.

92. Необходимо срочно принять закон «О гражданском контроле». Этот закон должен устанавливать контроль над сферой обороны и безопасности – парламент критически оценивает предложения министерства обороны, правоохранительных ведомств, специальных служб и разрешает финансирование только тех программ, которые отвечают, по мнению народных избранников, интересам страны и ее возможностям. О дискуссиях в пар-

ламенте регулярно информируют СМИ. Открыто публикуются протоколы посвященных вопросам обороны заседаний и слушаний Государственной Думы, ее профильных комитетов.

93. Оборонные расходы должны быть максимально детализированы и максимально открыты, для чего необходимо кардинально пересмотреть ряд законов, в частности, Бюджетный кодекс и Закон «О государственной тайне», а также ряд подзаконных актов. Военный бюджет должен не только соответствовать стандарту ООН о военных расходах государств, но и быть гораздо обширнее, подробнее, чтобы парламентарии и привлечённые ими эксперты имели возможность понять и оценить основные тенденции развития Вооруженных сил, их оснащения оружием и обеспечения военнослужащих всеми видами довольствия.

94. Гражданский контроль не должен ограничиваться парламентским. Необходимо учреждение поста уполномоченного по правам военнослужащих, в зону ответственности которого входил бы контроль за соблюдением социальных и политических прав военнослужащих.

95. Принципиальным является создание институтов независимой экспертизы в области обороны и безопасности. Эти научные центры должны обеспечить объективный анализ процессов, происходящих в этой сфере, выработку рекомендаций, не продиктованных заинтересованными министерствами. Параллельно такие научные центры должны создать и учебные заведения, которые будут готовить не только будущих исследователей, но и гражданских специалистов, компетентных в области обороны и безопасности. Именно эти специалисты должны будут составить аппарат гражданских служащих Министерства обороны.

96. Должна быть учреждена Комиссия по правоохранительной реформе, в которую входят авторитетные юристы и общественные деятели. Комиссия в сравнительно короткий период предлагает план реформы. После официального утверждения такого плана, Комиссия преобразуется в Наблюдательный совет правоохранительной реформы (по крайней мере, в этот Совет входят многие ее члены).

97. Происходит упразднение Министерства внутренних дел путем разделения на несколько институтов: ведомства федерального подчинения, региональную полицию и муниципальную милицию.

98. Самым важным в течение срока президентских полномочий должно стать создание **муниципальных органов охраны порядка**. Но перед этим необходимо внести законопроект, целью которого станет перераспределение налогов и иных финансовых источников местного самоуправления. На местном (но только поселенческом) уровне создается муниципальная милиция. При этом законодательно определяются условия, необходимые для создания отдела муниципальной милиции на конкретной территории (количество жителей, число населенных пунктов и т.д.). Именно на этом уровне оправдан термин «милиция», поскольку изначально он и был предназначен для самозащиты граждан. Это решение будет отвечать желаниям населения. Муниципальная милиция не будет иметь вышестоящего органа, а станет подчиняться только местному сообществу (жителям и выборным муниципальным органам). Она будет содержаться исключительно на средства местных бюджетов. Будет введен принцип выборности населением руководителей муниципальной милиции в каждом населенном пункте и их регулярной подотчетности жителям. Основной задачей

муниципальной милиции станет охрана общественного порядка – патрульно-постовая служба с полномочиями по дознанию, институт участковых, детские комнаты милиции и т.п. В городах на эту милицию будет возложена и безопасность дорожного движения.

99. Параллельно в субъектах РФ должны быть созданы **региональные полицейские службы**, подчиненные только органам власти данного субъекта РФ. Задачами полиции регионов должны стать: предупреждение, выявление, пресечение и расследование насильственных и корыстных преступлений средней тяжести (одна из важнейших задач президентской Комиссии по правоохранительной реформе будет заключаться в дифференциации составов преступлений, в определении, какие из них «подведомственны» федеральному, а какие – региональному уровню). Эта задача, видимо, должна быть выделена и организационно, например, в виде создания отдельной уголовной полиции. На региональные полицейские органы должно быть также возложено выполнение функций транспортной полиции (при этом на федеральном уровне законодательно должны быть решены вопросы патрулирования внегородских автомобильных дорог). На подразделения региональной полиции возлагается также охрана порядка при проведении массовых мероприятий, выполнение функций экологической полиции, обеспечение физической (силовой) защиты как полиции данного субъекта РФ, прежде всего, уголовной, так и контролирующих органов, обеспечение разрешительной системы, т.е. полномочий по разрешению приобретения и регистрации оружия, создания частных охранных структур и т.п.

100. «Главным» правопреемником МВД на федеральном уровне должна стать **Федеральная служба криминальной**

полицейской (ФСКИП). Ее основные задачи – противодействие (предупреждение, выявление, пресечение, расследование) тяжким насильственным и корыстным преступлениям, а также некоторым преступлениям против порядка управления, т.е. квалифицированной преступности (фактически это – нынешний уголовный розыск). В зоне ответственности ФСКИП будет находиться и борьба с организованной преступностью.

101. Большую роль должна играть **система показателей**, по которым оценивается полицейская деятельность. Здесь одним из главных индикаторов должна стать общественная оценка полицейских служб. В технологическом смысле это могло бы означать, что такой показатель отчетности, как число жалоб на грубость, отказов в помощи, бездействие, незаконные действия (если соответствующая жалоба подана в суд и тот признает вину правоохранительного служащего), должен приводить к переводу на более низкую должность или увольнению.

102. Такие подразделения силовой защиты, как ОМОН и СОБР, должны быть преобразованы и составят основу для силовых подразделений ФСКИП и региональных полицейских служб.

103. Внутренние войска МВД преобразуются в **Национальную гвардию**, подчиненную Президенту РФ. В задачи Национальной гвардии входят: обеспечение режима чрезвычайной ситуации, подавление (пресечение) крупномасштабных террористических актов, подавление (пресечение) деятельности крупных незаконных вооруженных формирований, охрана объектов стратегического назначения (если они не отнесены к подведомственности Вооруженных Сил).

104. Вместо подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в МВД, а равно аналогичных подразделений в ФСБ должна быть создана централизованная **Федеральная**

служба финансовой полиции (ФСФП) со своими филиалами (отделениями) по всей стране, расположенными также на основе окружного принципа.

105. Федеральная служба безопасности расформируется. Вместо нее воссоздается **Федеральная служба контрразведки (ФСК)** с компетенцией, соответствующей этому наименованию. В составе ФСК должна также сохраниться функция обеспечения информационной безопасности (обеспечения государственной тайны). При этом упраздняются территориальные управления ФСБ. Вместо них ФСК осуществляет контрразведывательное прикрытие конкретных объектов: промышленных предприятий, научно-исследовательских институтов. В Вооруженных силах действует **военная контрразведка**, подчиняющаяся министру обороны. ФСК будет не полицейским органом, а именно спецслужбой, поскольку доминировать будет не процессуальная, а оперативно-розыскная, в т.ч. агентурная деятельность. Своего спецназа в ФСК не должно быть, так же как не должно быть и воинских званий. Вместо них необходимо ввести свою градацию специальных званий.

106. На основе соответствующих главков ФСБ и МВД создается **Федеральная служба по охране Конституции (ФСОК)**. В ее задачи будут входить: предупреждение и пресечение террористических актов, предупреждение и реагирование на угрозы сепаратизма, выявление и борьба с незаконными вооруженными формированиями, предупреждение и пресечение распространения экстремистских материалов (здесь, однако, потребуется изменение законодательства о противодействии экстремизму с тем, чтобы провести более четкую грань между оппозиционной деятельностью и деятельностью, запрещенной ст. 13 Конституции РФ).

107. Должна быть воссоздана **Федеральная пограничная служба (ФПС)**. К традиционным ее задачам по охране Государственной границы добавится задача обеспечения (главным образом, силового) деятельности Федеральной таможенной службы в пунктах пропуска через границу. В процессуальную компетенцию ФПС должно входить лишь производство дознания. К органам ФПС следует прикомандировать сотрудников ФСК.

108. Из состава Федеральной службы охраны должна быть выведена **Служба безопасности Президента РФ (СБП)**. Ее нынешние функции и полномочия сохраняются.

В самой же Федеральной службе охраны (но демилитаризованной) должна появиться функция защиты свидетелей и потерпевших, а также судей и должностных лиц контролирующих органов. Соответственно, кадровый состав ФСО расширяется. Предписание об охране конкретных лиц (о сроках, условиях охраны и т.п.) дает соответствующий прокурор.

109. **Федеральная служба исполнения наказаний** должна получить собственные вооруженные подразделения для охраны мест заключения.

110. Прокуратура должна превратиться в нормальное **гражданское правовое ведомство**. Его централизованный характер не обязательно означает сохранение военизированного стиля отношений. Для безусловного исполнения обязанностей существует строгая должностная соподчиненность и строго описанная компетенция каждого должностного лица. Наоборот, военизированная система специальных званий препятствует утверждению правового стиля взаимоотношений в прокуратуре и совершенно не диктуется задачами прокуратуры. Ее необходимо упразднить, что, разумеется, не должно отрицательно сказаться на денежном содержании прокурорских работников и перспективах их служебного роста.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: РОССИЯ В КОЛЬЦЕ ДРУЗЕЙ

Обретение внешних «якорей» – ВТО, ОЭСР, НАТО, ЕС; создание «модернизационных альянсов»; один из наиболее приоритетных векторов – Европейский союз; формирование Евразийского экономического союза на пространстве СНГ – «мягкая сила» России в действии; «публичная дипломатия» – активное подключение НПО

Россия должна быть одним из мировых лидеров, а не уходить на обочину глобализации и нового миропорядка. В принципиальном споре XXI века – цивилизация против варварства – Россия выбирает сторону цивилизации.

Поэтому базовый вектор нашей внешней политики – превращение России в полноправного и ответственного члена международных экономических и политических союзов демократических стран, разделяющих ценности политической и экономической свободы. Ключ к современной внешнеполитической доктрине России – ориентация на национальный интерес, который не следует путать с «государственным интересом». Во главе угла – интересы конкретных граждан России, для которых важны не геополитические химеры, а комфортное и дружелюбное пространство работы, отдыха, образования, передвижения.

Что делать?

111. Одной из приоритетных является задача создания «модернизационных альянсов» с различными странами и регионами. В ее рамках особое внимание следует уделить отношениям с Европейским союзом (ЕС). На этом пути большое значение будет иметь эффективный процесс уже запущенной программы «Партнерство для модернизации». Она должна закрепляться новым базовым соглашением Россия-ЕС как основы для подготовки большого, системного договора или группы договоров, регулирующих условия свободного перемещения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы. Важный вызов – последовательный быстрый переход на безвизовый режим. Опыт сотрудничества по созданию альянса с ЕС поможет развивать модернизационное взаимодействие и формирование альянсов с другими регионами и странами.

112. Недавние успешные шаги по экономической реинтеграции пространства СНГ, созданию полноценного Таможенного союза и Единого экономического пространства следует ориентировать на образование Евразийского экономического союза. Конечной целью должно стать формирование большого евразийского пространства с участием СНГ, ЕС и с выходом на Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Среди ключевых направлений: меры по интеграции на микроуровне (прежде всего предприятий малого и среднего бизнеса); исправление дисбаланса между двусторонними отношениями и развитием взаимодействия в рамках СНГ в пользу последнего. Россия должна ориентироваться на усиление роли «мягкой силы» в СНГ. Это требует максимально выверенной и системной политики, в том числе затрагивающей укрепление деловых контактов, работу с элитами и общественностью государств Содружества, интенсификацию гуманитарных и информационных связей.

113. Помимо проблем глобальной политики и безопасности, в отношениях с США следует акцентировать внимание на экономическом, технологическом и инвестиционном сотрудничестве и формировании влиятельных групп экономических интересов в обеих странах.

114. В сфере безопасности нужно воспользоваться открывшимся «окном возможностей» для реального улучшения взаимодействия России и НАТО. Целесообразна разработка стратегической концепции развития отношений Россия-НАТО.

115. Одной из серьезных задач является укрепление Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) как основной структуры в сфере безопасности на постсоветском пространстве, а также налаживание ее взаимодействия с НАТО.

116. Уже в самой ближайшей перспективе необходимо завершить процесс создания новой архитектуры евроатлантической безопасности с учетом российского проекта Договора о европейской безопасности.

117. Ввиду высокого конфликтного потенциала в АТР в упреждающем порядке нужно развивать партнерские сети международных региональных структур, активизировать разработку механизмов и мер коллективной безопасности в Северо-Восточной Азии. Особо востребовано постоянное повышение уровня работы на внешнеэкономическом направлении.

118. Необходимо самым серьезным образом своевременно заниматься потенциально конфликтными направлениями, к которым следует отнести такие, как арктический регион, водные и водно-энергетические ресурсы, продовольственная безопасность в мире, и иными сюжетами, которые затрагивают безопасность России.

119. Приграничное сотрудничество на региональном и местном уровнях следует рассматривать прежде всего как важный инструмент социально-экономического развития территорий, повышения благосостояния граждан, инвестиционной привлекательности, сохранения экологии, развития туризма, культурных и молодежных обменов. Необходимо разработать действительно эффективную Федеральную программу поддержки приграничного сотрудничества.

120. На внешнеполитическом направлении потенциал неправительственных организаций нужно использовать шире. Следует не ограничиваться «вертикалью» взаимодействия между государством и НПО, а обратить внимание на горизонтальное сотрудничество между НПО как «проводниками образа России». Необходимо расширять и развивать форумы-диалоги с другими странами по линии гражданских обществ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Будущий президент должен предложить обществу **новый социальный контракт**. Его главное условие: **максимальное невмешательство власти в дела народа и свободное вмешательство народа в дела власти**. Начиная с большой политики и заканчивая повседневными взаимоотношениями граждан с институтами и представителями государства.

Ключевой вопрос: кому все это надо и кто все это будет делать?

Модернизация жизненно необходима даже тем, кому кажется, что он в ней не заинтересован. Сохранение инерции крайне опасно для тех представителей правящей элиты, которые сейчас находятся в эпицентре власти и собственности. Задержка с обновлением чревата кризисом с непредсказуемыми последствиями, в результате которых может реализоваться сколь угодно острый сценарий: от замораживания уже давно раскрытых активов до политического или юридического преследования. Более или менее успешная модернизация ситуацию смягчает, снижая риски.

Модернизация жизненно необходима всему среднему слою, предпринимателям и бюджетникам, у которых завтра может не оказаться ни источников существования, ни хоть сколько-нибудь обеспеченных потребителей их продукции и услуг.

Модернизация необходима слабым и нуждающимся в помощи: завтра они первыми могут оказаться даже без того нищенского обеспечения, какое имеют сейчас.

Наконец, **модернизация жизненно необходима смелым и инициативным**. Жизнь и им тоже дается только раз, и прожить ее надо так, чтобы не было мучительно стыдно.

Все это надо понять, признать и честно объяснить. Если это удастся, то в стране окажется возможным конструктивный диалог всех слоев общества, не ориентированных на бегство или готовых вернуться.

И тогда слова Патриотизм и Общее Дело обретут реальный смысл, станут языком подлинного Возрождения.

В нашей ситуации это было бы чудом. Но чудеса в истории случаются – просто над этим надо работать, чтобы **обрести будущее**.

ISBN 978-5-9506-0668-7



Подписано в печать 22.02.2011 г. Формат 60x90 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 6,00. Заказ 1657. Тираж 500 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-Информ»
129329, Москва, ул. Ивовая 2. Тел. (499) 180-9305