

# ЧЕГО МЫ ЖДЕМ ОТ НОВОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

**Алексей КУДРИН**

кандидат экономических наук,  
профессор, главный научный сотрудник  
ИЭП им. Е. Т. Гайдара

Оіковочіа • Політка

OIKONOMIA • POLITIKA

П р а к т и к а

**Н**овому правительству, которое должно быть сформировано после вступления в должность вновь избранного президента России, предстоит решать очень сложные, комплексные задачи. За предыдущие 12 лет основные показатели нашей экономики объективно улучшились: динамично росли производство и доходы населения; радикальное снижение государственного долга в сочетании с накоплением валютных и бюджетных резервов создали серьезный «запас прочности»; значительно укрепилась финансовая система — по сути страна приобрела «финансовый суверенитет».

Вместе с тем, следует ясно сознавать, что, во-первых, этими достижениями мы в немалой мере обязаны благоприятной внешней конъюнктуре, а во-вторых, положительные изменения в основном касались количественных показателей, тогда как качественный прогресс был не столь велик.

Нам не удалось уйти от сырьевой модели экономики, доказательством чему служит сохраняющаяся зависимость страны от колебаний внешней конъюнктуры. Остается явно недостаточной инновационная активность российских компаний — в этом отношении мы по-прежнему серьезно отстаем не только от развитых стран, но и от многих стран с формирующимися рынками. Нас не может удовлетворять откровенно низкое качество

общественных институтов и инвестиционного климата. Наглядным проявлением сохраняющихся серьезных проблем может служить продолжающийся уже без малого два года отток капитала из России, особенно тревожный в условиях устойчиво высоких цен на нефть.

Еще одно важное обстоятельство, которое необходимо принимать во внимание, это предстоящее изменение условий для развития российской экономики. По всей вероятности, в ближайшие годы (возможно, долгие) мировая экономика будет расти значительно медленнее, чем в 2010-е годы. Соответственно не будет оснований для роста цен на сырьевые товары и потоков капитала в развивающиеся страны, наблюдавшегося в докризисный период. Достижение темпов роста российской экономики, позволяющих решать ключевые социально-экономические задачи, потребует от нас энергичных действий. Нам нельзя самоуспокаиваться: в современном мире идет острая конкуренция за перспективные рынки, за капитал, за интеллектуальные ресурсы, — и страны, которые ослабляют свои усилия в этой борьбе, рискуют быстро отстать от конкурентов.

Какая же экономическая политика необходима для решения перечисленных и многих других, более частных проблем?

Правительство заявило планы действий по многим важнейшим направлениям: например в Стратегии инновационного развития, Программе повышения эффективности государственных расходов и ряде других. Комплексные предложения по решению стоящих перед нашей экономикой проблем содержатся в разработанной большой группой экспертов «Стратегии—2020». Вместе с тем, мы хорошо помним, что в прошлом вполне разумные программы оставались на бумаге либо претворялись в жизнь, но не приносили ожидаемых результатов. В силу этого считаю, что сформулированные предложения по экономической политике на новом этапе следует рассматривать как основу для обязательной широкой общественной дискуссии. Хочу представить свое видение важнейших приоритетов работы будущего правительства.

Основную цель в экономической политике нового правительства можно сформулировать так: *институциональная достройка экономики до лучших образцов и реализация возможностей такой экономики в интересах каждого гражданина России.*

Необходимо создать новую экономическую модель: на месте экономики спроса построить экономику предложения, основанную на модернизации и инновациях. Наши предприятия должны найти свое место в более конкурентной среде как на внутреннем рынке, так и за пределами страны.

Особенность переживаемого нами исторического периода также заключается в том, что отдельные элементы экономики в нем теснейшим образом связаны с качеством жизни людей и возможностью их самореализации. Именно творческие, предпринимательские способности россиян могут дать новый импульс развитию страны. Достичь этого можно только путем всеобъемлющей модернизации, имеющей

отчетливо выраженный гуманистический характер, — а также путем сокращения роли государства до необходимого минимума.

Новый этап можно охарактеризовать как переход от патерналистской к партнерской модели взаимодействия государства как с гражданами, так и с бизнесом.

Попробуем в этом контексте определить десять важнейших задач для правительства на ближайшие шесть лет.

*Первая задача* — завершить становление основ политики, обеспечивающих макроэкономическую стабильность и долгосрочную прогнозируемость условий бизнеса.

Для этого в рамках текущего бюджетного планирования необходимо восстановить действие бюджетных правил, ограничивающих как использование нефтегазовых доходов, так и размеры чистых заимствований. Высокие текущие цены на нефть создают соблазн популистского наращивания расходов. Однако мы не должны забывать, что исторический средний уровень таких цен существенно ниже и нет гарантий того, что они не вернуться к прежним значениям, — при популистской бюджетной политике это неизбежно приведет к экономической и социальной дестабилизации. Осмотрительная политика здесь состоит в том, чтобы цены на нефть, в соответствии с которыми планируются расходы, не слишком отрывались от их исторического среднего уровня.

Другая опасность может оказаться более серьезной: она связана с таким ростом предложения валюты на внутреннем рынке, который вызывает укрепление рубля. В результате импорт становится дешевле, а экспорт становится невыгодным. Под натиском доходов от нефти и газа средний эффективный курс рубля в 2011 году увеличился по отношению к 2000 году более чем на 75%, а импорт вырос с 164,2 млрд долл. в 2005 году до 413,8 млрд долл. в 2011 году. Противостоять этому можно только ограничивая валютное предложение путем сбережения нефтегазовых доходов выше определенной цены отсечения, строго соблюдая бюджетное правило.

Стабильными и предсказуемыми должны быть не только расходы государства, но и налоговые ставки. Представляется, что правительству целесообразно на длительный срок отказаться от повышения ставок основных налогов и максимально широко декларировать этот принцип. В сочетании с разработкой и проведением в жизнь разумной долгосрочной бюджетной стратегии это значительно повысит инвестиционную привлекательность российской экономики.

В прошедшем году было зафиксировано существенное снижение инфляции. Крайне важно, чтобы правительство вместе с Банком России закрепили эту тенденцию. Для этого необходимо как повышение эффективности естественных монополий (удорожание продукции и услуг которых вносит немалый вклад в разгон инфляции), так и развитие конкуренции на других рынках. В качестве целевого ориентира необходимо стремиться к устойчивому поддержанию инфляции на уровне не более 3—5%.

Низкая инфляция должна обеспечить стимулы для сбережения и формирования ресурсной базы инвестиций, что, в свою очередь, будет способствовать появлению в экономике «длинных денег».

Нужно понимать, что, хотя сформулированные задачи носят макроэкономический характер, они имеют и важную институциональную составляющую. Бюджетные правила, ограничивающие величину государственных расходов, не будут надежно работать до тех пор, пока граждане не поймут, что дополнительные расходы превращаются в дополнительное бремя налогов, вычитаемых из их доходов. Таким образом, ключевым условием долгосрочной стабильности нашей экономики является упомянутый выше переход от патерналистских отношений между гражданами и государством к партнерским, основанным на трезвом понимании истинных источников общественных фондов.

**Вторая задача** — провести реформу государственного управления.

Едва ли не самой острой проблемой современного развития России является скверное качество работы государственных институтов, с которыми наши граждане общаются постоянно, во всех сферах своей жизни: от правоохранительной системы, создания правил и реализации регулирования бизнеса — до услуг ЖКХ, школ и детских садов, получения социальной поддержки. Неудовлетворение «чиновничьим классом», бюрократией стало «общим местом». Без создания эффективной системы государственного управления мы не сможем не только добиться желаемого модернизационного рывка, но и вообще — сдвинуться с места.

Соответствующие реформы в свое время были подготовлены и частично начаты, но не были доведены до конца. В том числе и потому, что эффективная реформа государственного управления требует условий более общего порядка, включая наличие независимой судебной системы, институтов и механизмов участия граждан и бизнеса в разработке, принятии и контроле за исполнением нормативных актов, государственных регуляций.

Во многих странах мира создана и успешно функционирует так называемая государственная контрактная система, предусматривающая закрепление более строгой ответственности государства за качество предоставляемых услуг. В рамках этих отношений гражданин — равная сторона и заказчик. При некачественном исполнении услуги этот гражданин через различные институты, в том числе — судебные, предъявляет государству-подрядчику претензии, в том числе — финансовые.

Понятно, что до установления таких отношений необходимо пройти непростой путь реформирования сложившейся практики, в частности — провести серьезнейшую инвентаризацию полномочий и зон ответственности: государство не может отвечать за все. (Например, если конкретная компания по обслуживанию коммунального хозяйства в доме не выполняет свои обязанности, то в первую очередь должна понести соответствующую ответственность она, а не абстрактная местная власть.)

В наших условиях необходимо усилить механизмы, формирующие ответственность самого государства. Так, следует повысить ответственность органов власти и должностных лиц за действие или бездействие, расширить возможности для коллективных исков и представительства интересов, в том числе со стороны негосударственных организаций.

Центральным звеном всей системы работы должна стать система стратегического планирования на основе как стратегии на 10—15 лет, так и бюджетной стратегии, госпрограмм, трехлетних бюджетов. Должно быть уменьшено до минимума число спонтанных решений и пересмотра планов и бюджета каждые полгода.

Все государственные программы должны иметь четкие количественно выражаемые цели. Следует определить ответственность ведомств за достижение этих целей и разработать порядок принятия решений в случае их недостижения. Сегодня институт контроля качества работы государственного аппарата просто отсутствует.

Необходимо создать условия, при которых все работающие в сфере государственной службы имеют минимум стимулов и возможностей для проведения в жизнь личных и узкогрупповых интересов, подмены ими интересов общественных. Считаю целесообразным, в частности, ввести для ответственных чиновников обязательные процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих связанных с ними экономических субъектов. При выявлении незадекларированных «конфликтов интересов» чиновники должны освобождаться от должности даже в том случае, когда ущерб и злоупотребление служебным положением не могут быть доказаны.

Это простая и необходимая антикоррупционная мера. Вместе с тем, мы должны понимать, что коррупция — это своего рода «плесень», которую невозможно убрать раз и навсегда. Можно лишь создать системные условия, мешающие ее разрастанию: осушить подвал, сделать гидроизоляцию, постоянно проветривать и протапливать «наш дом».

Нередко можно услышать вопрос: может ли государство реформировать само себя? Действительно, каждая реформа требует внешней «точки опоры». Однако и эта проблема имеет решение. Оно состоит в расширении базы поддержки власти, трансформации ее в общенародную. Гарантией успеха должно стать создание широкой коалиции поддержки реформ.

Верный путь в такой ситуации должен основываться на двух принципах.

Во-первых, важно наличие доверия к реформаторам. Общество должно быть уверено в том, что реформы проводятся не для того, чтобы власти было комфортнее жить, не для того, чтобы кто-то мог присвоить больше государственных денег, а в интересах будущего страны, всех ее граждан. Во-вторых, реформы должны иметь большую перспективу, должны проводиться не в болезненном «шоковом» режиме, а постепенно, поступательно, но неуклонно.

Немаловажное значение имеет восстановление доверия правительству после митингов «за честные выборы». Это одно из базовых условий нового общественного договора. Любые выборы, которые будут проводиться, должны быть настолько безупречными, чтобы все стороны были уверены в их честности. Требуется дополнительные шаги по увеличению прозрачности выборов. Возможно, необходимо заключить соглашение между ведущими политическими силами о правилах подсчета голосов и строго его соблюдать.

Только при наличии общественного согласия по поводу цены и конечного результата реформ мы можем рассчитывать на широкую поддержку предлагаемых мер.

**Третья задача** — провести децентрализацию экономической политики. Важной частью процесса реформ должно стать существенное изменение отношений между федеральным центром, региональными властями и муниципальными органами самоуправления. В последние годы самостоятельность властей субъектов федерации в выборе целей развития и средств их достижения была в определенной мере ограничена, их деятельность стала детально регламентироваться на федеральном уровне. Возложение ответственности за исполнение и региональных, и муниципальных полномочий на глав регионов наряду с предоставлением им определенных возможностей вмешиваться в формирование и деятельность органов местного самоуправления фактически существенно ограничило самостоятельность муниципальных органов власти. Основной целью подобных преобразований было достижение согласованности действий всех уровней власти в работе по обеспечению модернизации страны. Однако на новом этапе пришло время ослабить регулирование в этом направлении.

Необходимо восстановить автономию каждого уровня власти, предоставить ему возможности самостоятельно определять политику собственного развития и обеспечивать средства ее реализации. Для этого следует сократить федеральное воздействие на деятельность субнациональных властей, повысить финансовую автономию каждого из уровней власти, восстановить условия для местного самоуправления. Новый механизм должен подразумевать подотчетность и подконтрольность региональных и местных властей в первую очередь населению соответствующих территорий, а не вышестоящим органам. Элементом формирования этого механизма должна стать восстановленная выборность руководителей регионов. Это сделает их, с одной стороны, подотчетными обществу, а с другой — предоставит мандат на проведение необходимых преобразований. Остающаяся часть федерального контроля должна быть переориентирована на фактически достигнутый результат вместо применяемого сейчас надзора за текущей деятельностью.

На региональный уровень должны быть переданы часть доходных источников, к которым можно отнести акцизы на бензин и алкоголь, остатки налога на прибыль, отмену льгот по региональным налогам, прежде всего имущественным.

Для проведения такого маневра необходимо сократить на сумму передаваемых доходов расходы федерального бюджета. Правительство ставило перед собой такую задачу, но пока не преуспело в этом, в том числе из-за очередного повышения расходов на федеральном уровне.

**Четвертая задача** — добиться роста инвестиций, способного обеспечить модернизацию.

Нынешний объем накопленного основного капитала все еще недостаточен для того, чтобы решить проблемы технологического перевооружения, развития общественной инфраструктуры. Нам требуется накопление основного капитала на уровне хотя бы 27—28% ВВП. Пока же норма накопления основного капитала стабилизировалась на уровне 22%.

Мы должны исходить из того, что в ближайшие годы, так же как это было все последнее время, около 80% осуществленных в нашей стране инвестиций в основные фонды будут носить небюджетный характер. Значит, необходимое увеличение инвестиций произойдет только в том случае, если частный инвестор увидит для себя соответствующие возможности.

Инвестиционный потенциал может быть обеспечен, если фундаментальные показатели будут прогнозируемы, стимулы для сбережения свободных средств в экономике окажутся на достаточном уровне, а банки будут готовы давать длинные кредиты в расчете на то, что они не обесценятся в результате скачков инфляции. Правила должны быть стабильны, в противном случае каждый раз при их изменении будет меняться прогнозируемая доходность, дезориентируя предпринимателей. Государство должно пестовать эти условия в интересах бизнеса.

В конце прошлого века многие страны включились в новую мировую глобальную экономику, особенностями которой стали конкуренция за международные финансовые ресурсы, миграция рабочей силы, конкуренция качества и издержек, ориентация производства не на внутренний, а на глобальный рынок, конкуренция условий для бизнеса. Опыт ряда быстро растущих стран показал, что не всегда требуется десятилетиями растить и пестовать отдельные производства — можно импортировать технологии, знания, инвестиции, что ускоряет создание новых для этих стран отраслей.

Мы должны создавать у себя комфортные условия для любых инвесторов — как отечественных, так и зарубежных.

Необходимо разработать систему мер, стимулирующих улучшение инвестиционного климата в регионах. Целесообразно увязать федеральную поддержку с результатами экономического развития, в первую очередь — с динамикой привлечения инвестиций.

**Пятая задача** — сократить избыточное присутствие государства в экономике и защитить частную собственность.

Важной тенденцией последнего периода было увеличение удельного веса государственного сектора в экономике. Был создан широкий

набор государственных институтов развития, включавший как традиционные институты (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд, Российская венчурная компания, особые экономические зоны, технопарки), так и новую форму госкорпораций. Снижение участия государства в отдельных отраслях (например, в электроэнергетике) не могло компенсировать основную тенденцию. Принятая программа развития оборонно-промышленного комплекса и вовсе предполагает вложение средств в капиталы промышленных предприятий в объемах, равных всей программе приватизации, заявленной на ближайшие годы.

Мы должны помнить о тех ограничениях, которые имеет усиление роли государства в экономике. Оно помогает мобилизовать ресурсы на важнейших направлениях, реализовать масштабные программы, решить важные социальные задачи. Однако в том, что касается выявления возможностей оптимизации производства, поиска или создания новых рынков, генерации и практической реализации инноваций, правильного отбора эффективных инвестиционных проектов, — преимуществом, как доказано всей экономической историей, обладает частный сектор. Представляется, что в настоящее время доля государства в основных секторах экономики явно избыточна.

Необходимо продолжить приватизацию крупнейших компаний с госучастием на основе комплексного подхода, учитывающего как интересы бюджета, так и задачи расширения сферы действия рыночных механизмов. Должны быть преобразованы в другие формы собственности государственные корпорации. Впредь следует строго воздерживаться от расширения государственного участия в экономике.

Однако задача не сводится к механическому снижению доли государства в структуре собственности. Не менее важная задача — уход от избыточного государственного регулирования экономической деятельности. Международные сопоставления ясно указывают на неоправданно высокое бремя государственного регулирования в России. Это ограничивает деловую активность предпринимателей, толкает их к переносу части операций в теневой сектор, повышает трансакционные издержки экономической деятельности.

Наша экономическая политика должна корректироваться в сторону смягчения государственного регулирования, замены регламентации на действие рыночных механизмов. Ведущая роль в развитии нашей экономики должна постепенно переходить к частным инвесторам.

Представляется целесообразным принять пакетное политическое решение, направленное на радикальное сокращение государственного регулирования и контроля. Для того чтобы ситуация не вернулась «на круги своя», в дальнейшем следует последовательно применять доказательный порядок необходимости и эффективности государственного регулирования. Каждая вновь принимаемая мера регулирования требует сначала веского обоснования, а затем детальной оценки регулирующего воздействия с учетом результатов для всех заинтересованных сторон. Аналогичные требования должны предъявляться в случае,

если правительство сочтет необходимым значительное вовлечение государства в какую-либо деятельность (начиная от производственной и заканчивая управлением экономическим развитием теми или иными территориями). В этом случае оно также должно представить и публично защитить серьезное обоснование преимуществ государственных организаций в данном виде деятельности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что залогом успешного экономического развития служат четкая спецификация и надежная защита прав собственности. Предприниматель предпочтет не вкладывать прибыль в развитие производства, а вывезти капитал, если он не уверен в том, что сможет сохранить контроль над компанией.

К сожалению, в настоящее время государство не всегда в должной мере выполняет одну из своих главных функций — обеспечение безопасности собственности. Более того, нередки случаи, когда отдельные представители государства злоупотребляют «административным ресурсом» для незаконного захвата чужой собственности. Необходимо добиться, чтобы покушения на частную собственность расценивались как подрыв общественных устоев. Следует организовать действенную борьбу против рейдерских захватов собственности. Это требует принятия широкого спектра мер — от более четкого определения уголовной ответственности за рейдерскую деятельность до создания законодательных механизмов восстановления утраченного контроля над компанией.

Важным условием превращения частной собственности в неприкосновенную является ее общественное признание, легитимизация. Думаю, эту задачу невозможно решить простыми методами — такими как уплата специальных компенсаций за получение собственности от государства по заниженной цене. Во-первых, невозможно однозначно определить, какова была «справедливая» цена в момент первичной приватизации, во-вторых, многие активы неоднократно меняли своих хозяев, и непонятно, кто и за что должен сегодня выплачивать компенсацию. Наконец, нельзя забывать, что цену за приватизируемые активы назначало само государство, поэтому юридическая обоснованность претензий к получателям активов вызывает сомнения.

Проблема легитимизации решается путем вложения капиталов ранее приватизированных предприятий и их собственников в российскую экономику. Эти собственники уже отработывают свою нагрузку. Вместе с тем, легитимизация — задача не только для государства и бизнеса, но и для всего общества. Общими усилиями необходимо создать представления о незыблемости частной собственности и ключевой роли предпринимательской деятельности как источника развития страны.

**Шестая задача** — существенно укрепить и расширить производственную и жилищно-коммунальную инфраструктуру. К ней относятся дороги, энергетика, водообеспечение, порты и аэропорты, ЖКХ.

Всемирный экономический форум ставит Россию на 130 место (из 142) по качеству автомобильных дорог, на 105-е по инфраструк-

туре аэропортов, на 97-е по портовой инфраструктуре. По общему качеству инфраструктуры мы на сотом месте. Требуется существенно облегчить доступ предприятий и граждан к инфраструктурным ресурсам. В каждом регионе необходимо создать новые промышленные зоны, в которых предприятия будут приходить на готовую инфраструктуру.

В 2012 году в федеральном бюджете на дорожное хозяйство запланировано 392 млрд руб., в том числе 213 — на строительство и реконструкцию, а в бюджетах субъектов запланирован 551 млрд, в том числе на строительство и реконструкцию — 227 млрд руб. Таким образом, на новые дороги в этом году будет потрачено 440 млрд руб. Согласно Программе развития дорог, принятой до кризиса, планировалось в эти годы тратить на строительство до 2 трлн руб., что оценивалось как минимальная потребность. В настоящее время эти планы невыполнимы. Принятые решения по оборонным расходам и новым социальным обязательствам отодвигают решение этой задачи на неопределенный срок.

Объемы строительства дорог в ближайшие годы требуется увеличить минимум в четыре раза, что невозможно без перераспределения бюджетных расходов как на федеральном, так и на региональном уровне. Без структурных реформ в ключевых бюджетных отраслях невозможно высвободить ресурсы для выполнения этой задачи. Также решением этой задачи должна стать прогнозируемая тарифная политика государства.

**Седьмая задача** — снять административные барьеры на пути товаров и капитала.

Одна из «больных» тем российской экономики — наличие серьезных барьеров для выхода отечественных и иностранных инвестиций на наши или внешние рынки. Так, согласно исследованиям Всемирного банка, Россия занимает лишь 160 место (среди 183 стран) по легкости оформления экспортных и импортных поставок. Практически на всех этапах бизнес сталкивается с избыточным регулированием: если нерезиденты намерены инвестировать в «стратегические отрасли», если инвестор хочет получить разрешение на строительство, если необходимо получить разрешение на какую-то деятельность и т. д.

Устранение таких барьеров могло бы сыграть определяющую роль для развития экономики. Оно способно оказать благотворное воздействие на экономику по многим каналам:

- повысить темпы роста производства за счет увеличения экспорта;
- расширить инвестиции и тем самым дать дополнительный импульс производству;
- ускорить модернизацию экономики, поскольку приток прямых иностранных инвестиций и импортных инвестиционных товаров служит основным каналом заимствования передовых технологий;
- дать дополнительные стимулы инновационному процессу за счет усиления конкуренции.

Увеличение степени свободы бизнеса должно идти бок о бок с повышением степени его ответственности. Необходимо последовательно проводить в жизнь принцип «больше свободы — больше ответственности». Причем данный принцип следует распространить на все стороны нашей жизни.

В то же время уголовную ответственность за нарушения в сфере предпринимательства следует заменять мерами по компенсации вреда в рамках гражданского законодательства, контроль и надзор со стороны органов исполнительной власти поэтапно замещать механизмами самоконтроля за соблюдением хозяйствующими субъектами установленных требований силами саморегулируемых организаций и объединений предпринимателей.

**Восьмая задача** — развитие человеческого капитала.

Мы традиционно относим к конкурентным преимуществам нашей страны высокое качество человеческого капитала. Однако беспристрастный анализ показывает, что это верно лишь в отношении количественных показателей образования. У нас близкий к 100-процентному уровень грамотности, высокая (даже по сравнению с ведущими странами) доля обучающихся в высших учебных заведениях. Но с точки зрения качества полученных знаний и умения их использовать мы серьезно отстаем от мировых лидеров. Так, согласно результатам международной оценки образовательных достижений, среди 55 стран российские учащиеся занимают 38 место по математическим знаниям, 39-е по естественнонаучным и делят 42—43 места по пониманию текстов. В рейтинге Всемирного экономического форума Россия занимает 82 место среди 142 оцениваемых стран как по качеству образовательной системы, так и по активности профессионального обучения персонала. Между тем установлено, что новые технологии и инновации получают распространение только в тех странах, где работники достаточно хорошо подготовлены к их применению. Не здесь ли причина того, что по внедрению инноваций ВЭФ ставит российские компании лишь на 130 место?

Не лучше обстоят дела и со здравоохранением. Достаточно сказать, что среди стран — членов Всемирной организации здравоохранения наша страна делит места со 121-го по 127-е по ожидаемой продолжительности жизни. Задача правительства — войти по всем рейтингам в число 20—30 передовых стран по качеству систем здравоохранения и образования.

Улучшение качества образования и здравоохранения требует прежде всего серьезного реформирования этих секторов. Но частично (в первую очередь это относится к здравоохранению) может потребоваться и дополнительное финансирование отрасли. Правительство должно совершенствовать структуру бюджетных расходов, ориентируя ее на решение задач модернизации экономики. Приоритет должен отдаваться в первую очередь тем направлениям расходов, которые связаны с накоплением человеческого капитала. Перед кризисом

в России наблюдалась устойчивая тенденция роста таких расходов, и мы должны вернуться к этой политике.

Вместе с тем, часть проблем носит более широкий характер. Например, необходимым условием повышения качества профессионального образования служит наличие сильных стимулов к получению такого образования у самих учащихся; «инвестиции» студентов в свое образование должны окупаться за разумное время после начала работы. В свою очередь, хорошо образованные специалисты будут востребованы только в том случае, если фирмы активно обновляют технологии, осваивают новую продукцию, создают современные рабочие места. Таким образом, развитие человеческого капитала, с одной стороны, служит условием динамичного развития экономики, а с другой стороны, само требует определенного уровня экономической активности.

Для решения этой задачи у государства есть еще одно средство — реструктуризация бюджетной сети. Сеть бюджетных учреждений в России в значительной мере устарела, не соответствует современным требованиям экономики и общества. Так, например, число койко-мест в больницах существенно превышает международные душевые показатели, при этом крайне слабо развиты дневные стационары. Как в здравоохранении, так и в образовании требуется укрупнить учреждения и перевести их часть в новые организационно-правовые формы. Такие преобразования также будут способствовать повышению эффективности бюджетных расходов и перераспределению средств на наиболее эффективные направления.

*Девятая задача* — модернизация рынка труда.

Оценки, основанные на демографических прогнозах, свидетельствуют о том, что Россия вступила в затяжной период сокращения численности экономически активного населения. Уже в среднесрочной перспективе на смену проблеме безработицы придет проблема недостатка квалифицированных работников. Расчеты показывают, что дефицит рабочей силы замедлит рост российской экономики на 0,5—0,6 п.п. Это означает, что нам нужно параллельно двигаться по нескольким направлениям.

С одной стороны, необходимо стимулировать развитие капиталоемких и наукоемких отраслей. С другой — необходимо искать источники повышения производительности, как в государственном, так и в частном секторе. Наличие больших резервов трудосбережения в государственном секторе уже обсуждалось выше. Что касается частного сектора, то здесь повышение производительности может быть связано в первую очередь с постепенным сокращением удельного веса «серого» бизнеса, который, как правило, имеет низкую эффективность и выживает лишь благодаря «облегченной» налоговой нагрузке. Наконец, третье направление — это повышение эффективности рынка труда. Одна из его проблем — низкая мобильность трудовых ресурсов, в результате чего недостаток кадров в одних регионах сочетается с их избытком в других. Мобильность работников имеет не

только пространственное, но и отраслевое измерение: необходимо создать условия для достаточно быстрого обучения не востребованных работников работе по другим специальностям, пользующимся спросом на рынке труда.

*Десятая задача* — совершенствование системы социальной защиты.

Еще одно чрезвычайно важное измерение экономической политики — масштабы и формы социальной защиты. В этом вопросе разные страны избрали различные пути. В одних случаях рост уровня жизни власти рассматривали как сигнал о том, что граждане способны самостоятельно оплачивать часть предоставляемых государством услуг (например, в образовании или здравоохранении), и соответственно минимизировали социальные расходы. Другой вариант политики (реализованный, в частности, в странах Северной Европы) состоял в том, что по мере развития пропорция между величиной социальных расходов и ВВП не снижалась, а напротив, росла.

Думаю, для нас было бы неправильно пытаться отказаться от каких-либо существенных социальных обязательств. Мы не можем также не реагировать на растущее расслоение общества по уровню достатка. В то же время использование преобладающей в настоящее время сплошной поддержки групп населения по формальным признакам крайне неэффективно. Такой путь требует значительных ресурсов и, следовательно, высоких налогов. Повышение же налогов могло бы затормозить развитие экономики, подорвав в том числе потенциал роста социальных расходов и уровня жизни в целом.

Фактически единственная возможность повысить степень социальной защиты без ущерба для экономики состоит в переходе к более адресной, фокусированной социальной политике, в рамках которой поддержка представляется только тем, кто действительно в ней нуждается. В настоящее время программы социальной помощи, в которых присутствует некоторая проверка на нуждаемость, составляют менее 5% от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь.

Список задач этим не ограничивается, но на этом перечне требуется сосредоточиться в первую очередь.

Можно сформулировать также и потенциальные ошибки, которых правительству следует избегать.

Не стоит считать панацеей поддержку сравнительно высокотехнологических отраслей, которые представляются перспективными. Теоретически их развитие могло бы оказывать положительное воздействие на всю экономику, служить источником распространения инновационного импульса. Однако практика показывает, что правительству достаточно редко удается угадать будущих победителей. Фактически успех обычно становится результатом частной инициативы (хотя власти нередко присоединяются к нему на завершающей стадии). Проекты же правительства чаще всего не оправдывают ожиданий и не окупаются.

Необходимо воздерживаться от искушения решать все возникающие экономические, социальные и геополитические проблемы за счет выделения дополнительного финансирования. Давно установлено, что оптимальный путь состоит в проведении реформ, создающих необходимые стимулы и меняющих механизмы деятельности отрасли. При необходимости эти преобразования могут сопровождаться увеличением финансирования. Иногда реформы могут дать необходимый эффект и без дополнительных ресурсов, но финансирование без реформ не работает никогда.

Следующая ошибка, которой следовало бы избегать, — попытки спасти предприятия или компании, которые из-за своей неверной стратегии, ошибочных инвестиционных решений либо просто в силу окончательной потери конкурентоспособности оказались несостоятельными. В рыночной экономике такие компании должны проходить через процедуры банкротства и переходить к более эффективным собственникам — это суть основополагающего принципа рыночной экономики — «созидательного разрушения». У нас ежегодно в экономике появляется лишь 5% новых компаний и примерно столько же покидает рынок. Мы далеко отстаем от других стран по обоим показателям, и оба требуют увеличения. Отказ от поддержки неконкурентоспособных компаний столь же важен для нормального действия рыночных сил, как и снятие барьеров для выхода на рынок новых участников. В отношении предприятий и финансовых организаций следует придерживаться принципа «больше свободы и больше ответственности». При этом, конечно, должна быть обеспечена защита работникам предприятий, проходящих реструктуризацию.

Разумеется, перечисленные пункты охватывают лишь часть тех проблем, с которыми придется иметь дело будущему российскому правительству. Однако реальный прогресс по указанным направлениям, поддержанный хотя бы частичными успехами на направлениях, выходящих за рамки полномочий собственно правительства (сокращение коррупции, совершенствование судебной системы), обеспечил бы серьезное продвижение к созданию устойчиво развивающейся, конкурентоспособной экономики.