

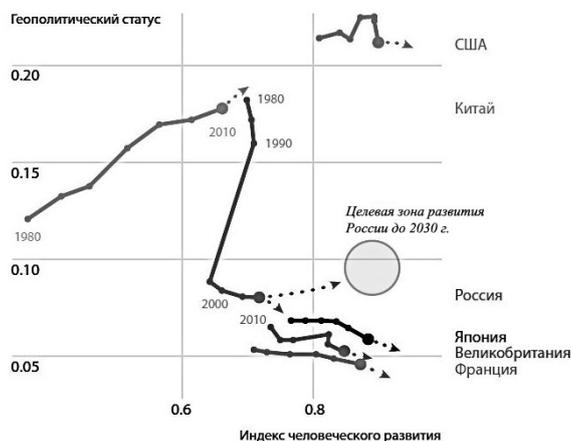
## 4. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ РОССИИ

В 1990-е гг. Россия, по сути, отказалась от своего предшествующего опыта и сделала попытку выстроить социально-экономическую систему по западным образцам. Быстро обнаружились политические результаты нового курса: кризис управляемости, сепаратизм и «самостоятельность» регионов, страна оказалась на грани распада.

Государственное управление сырьевыми ресурсами, повышение цен на нефть и централизация власти позволили улучшить ситуацию. Однако глобальный кризис предопределил экономические результаты «перестройки» 1990-х – произошла деиндустриализация страны, Россия попала в сырьевую ловушку.

Деидеологизация (то есть дословно – обесмысливание существования) страны вместе с другими «болезнями роста» молодого российского капитализма усугубили социальные последствия реформ: возросло имущественное неравенство разных слоев населения, были утрачены ценностные ориентиры, снизился уровень человеческого капитала.

В итоге геополитическая мощь России перестала соответствовать требуемой для ее национальной безопасности роли в мире, что становится явным на фоне нарастания внешних угроз (рис. 4.1).



**Рис. 4.1.** Динамика изменения геополитического статуса и индекса человеческого развития для ряда ведущих стран мира – США, России, Франции, Великобритании, Японии и Китая – за последние 30 лет

Расчет по данным: Садовничий и др. 2012.

Усиление страны необходимо, но возможно только за счет интеллектуализации и оптимизации ее управления, расширения творческих свобод. При этом либерализация может создавать угрозы для вертикали власти, ослабления которой допускать категорически нельзя.

На основе изложенных материалов ниже приведен краткий анализ разворачивающегося кризиса, описаны угрозы и риски России в динамике их актуализации и сформулированы предложения по их преодолению с указанием первоочередных мер.

#### 4.1. Анализ сложившейся ситуации

Под влиянием внешних и внутренних обстоятельств Россия подверглась серьезному испытанию на прочность. Прежние решения, имевшие целью переход на инновационный путь развития, модернизацию, реиндустриализацию, не были выполнены. На усиливающиеся системные экономические проблемы наложились внешние, связанные с событиями на Украине, санкциями Запада, падением цен на нефть и др. Все это усугубляется структурным кризисом современного этапа развития мировой системы. Это кризис перехода от пятого к шестому технологическому укладу, а также более фундаментальный кризис взаимодействия Центра мировой системы (стран Запада) и ее Периферии (остальных стран) на текущем этапе исторического развития. Усилившаяся конкурентная борьба между государствами еще более обостряется в связи с тем, что глобализация в современных рамках достигла своих естественных пределов и перестала быть стимулом развития мировой экономики. Все это говорит о том, что назрела необходимость кардинальной перестройки мировой экономической, финансовой и политической системы.

Дестабилизация мировой ситуации породила следующие *глобальные риски*:

1) риск нового глубокого мирового *финансово-экономического кризиса*, связанного с гипертрофированным развитием финансового сектора (уже не находящего возможностей для выгодного приложения капиталов и постоянно создающего опасные финансовые «пузыри»), с падением нормы прибыли и исчерпанием потенциала развития в рамках текущего технологического уклада;

2) риск краха мировой *финансово-валютной системы*, основанной на долларе США;

3) риск усиления нестабильности и дестабилизации системы международных отношений в результате разрушения существующей системы международной безопасности, увеличения числа пограничных споров и региональных военных конфликтов, инспирирования извне массовых антиправительственных протестов и революций.

В условиях кризиса могущества США, стремящихся сохранить выгодный для них, но явно устаревший мировой порядок, стратегия Соединенных Штатов и их ближайших союзников направлена на то, чтобы сохранить (и по возможности усилить) свои позиции и ослабить конкурентов. В этой стратегии России отведена роль сырьевого придатка, рынка сбыта западных товаров, страны, не обладающей политической субъектностью. Попытки РФ повысить уровень своей суверенности и проводить политику, отвечающую ее национальным интересам, вызвали резкую негативную реакцию в США и на Западе в целом. США поставили себе приоритетной целью социально-экономическую и политическую дестабилизацию России, по сути, объявив ей информационную, политическую, экономическую и финансовую войны и пытаясь втянуть ее в горячую войну. При этом в РФ существует серьезное противоречие между внешнеполитической стратегией и экономической политикой, поскольку продолжает господствовать неадекватная модель экономического регулирования, ориентированная на западные стандарты. Необходимо также указать на нерешенные внутренние проблемы, осложняющие противостояние внешнему давлению. Указанные проблемы связаны с сырьевым характером экономики, слабостью отечественной промышленности, отсталостью и изношенностью инфраструктуры, недостаточным спросом на отечественные инновации в обществе, неудовлетворительным финансированием науки, системы образования и здравоохранения, а также отсутствием единства внутри элиты и ее ответственности за страну. Существующая модель экономического регулирования привела к замедлению экономического роста, сжатию кредитного рынка, рискованной зависимости крупного бизнеса от иностранных кредитов, чрезмерно высокому уровню имущественного расслоения.

В этой связи, если Россия стремится действовать как крупный мировой игрок и суверенное государство, хочет, чтобы реализовалась альтернативная модель гармоничного многополярного мира, основанная не на диктате центра силы, а на кооперативных началах с согласованием интересов всех стран, нужно выработать стратегию действий, парирующую краткосрочные и среднесрочные угрозы для страны и ориентированную на достижение долгосрочных национальных целей и движение к формированию указанного альтернативного миропорядка.

Для выработки стратегии парирующей угроз необходимо понимать динамику их нарастания (то есть динамику актуализации угроз во времени).

## 4.2. Угрозы и риски для России в динамике их актуализации

1) В ближайшей перспективе (*в течение года*) наиболее значимыми для РФ будут **бюджетно-финансовые** и **экономические** риски: риски дальнейшей девальвации рубля, нехватки валюты для расчетов по долгам российских предприятий иностранным кредиторам, ухудшения экономических условий для бизнеса; риски рецессии и различных кризисных явлений вследствие западных санкций и понижения рейтингов, утечки капиталов, инфляции, демонетизации, заведомо высоких кредитных ставок, отсутствия четких механизмов оказания адресной помощи тем или иным отраслям и предприятиям. При этом имеет место низкий уровень исполнения принимаемых решений, что резко снижает возможности парирования рисков, способных привести к экономической дестабилизации.

2) В ближайшей и краткосрочной перспективе (*в течение двух лет*), если цены на нефть останутся низкими и уровень государственных доходов не повысится, помимо экономических могут возникнуть также серьезные **внутриполитические** и **социальные** риски, связанные с последствиями экономического кризиса, роста цен и сокращения бюджетных расходов, а также вероятными попытками США и других западных стран дестабилизировать социальную и внутриполитическую ситуацию в России, вызвать раскол элит, добиться «майдана» или «цветной революции» в РФ.

3) В среднесрочной перспективе (*до 2020 г.*) наиболее серьезными станут риски рецессии/сокращения ВВП (со всеми бюджетно-финансовыми последствиями, которые могут быть усилены истощением суверенных резервных фондов), а также **геополитические** и **военные** риски. Эти риски могут включать политическое противостояние с США и странами ЕС из-за Украины или конфликта интересов на Ближнем Востоке, а также столкновения с талибами и исламскими боевиками в государствах Центральной Азии. Масштабы вовлеченности стран НАТО в конфликты на территории стран СНГ и активность исламских боевиков, финансируемых Саудовской Аравией и Катаром, в Центральной Азии могут резко возрасти. Зонами риска могут стать Белоруссия и Казахстан, Приднестровье, район Нагорного Карабаха, а также, не исключено, Абхазия и Южная Осетия. Возможности мирного урегулирования конфликтов будут сокращаться вследствие снижения действенности международных институтов безопасности и ухудшения глобальной управляемости. В этот период эскалация локальных конфликтов может усилить реальную угрозу большой гибридной войны стран НАТО с Россией.

4) В долгосрочной перспективе (*до 2025 г.*) при сохраняющейся угрозе слабого экономического роста и вероятных финансовых трудностей все

же, предположительно, наиболее серьезными рисками для России станут риски *технологического отставания* в связи с переходом передовых стран к шестому технологическому укладу. Кроме того, следует упомянуть *демографические* риски, связанные с продолжающимся старением населения, а также малочисленностью молодых когорт конца 1990-х и начала 2000-х гг. Демографические риски могут усугубиться неправильной политикой (отказом от материнского капитала, сокращением финансирования медицины, ростом доступности алкоголя и т. п.), что может привести к значительному сокращению рождаемости и росту смертности. Эти риски в случае длительного периода стагнации и потенциального оскудения человеческого капитала нации могут непреодолимо препятствовать возможности подъема РФ.

Кроме того, отдельно необходимо выделить угрозы и риски в информационной и идеологической сферах:

- в краткосрочном плане угрозы связаны с возможностью ослабления обретенного в последнее время информационного и идеологического доверия населения к власти (особенно на фоне недостаточно активной пропагандистской работы в условиях ухудшения экономической ситуации). Существует также опасность усиления информационной войны с использованием части российских СМИ и Интернета, а также кибератак зарубежных государств;
- в среднесрочном плане серьезен риск раскола общества и элит, если удастся спровоцировать серьезный политический кризис или если не будет выработана общенациональная идеологическая платформа;
- в долгосрочном плане возможна утрата значимости России как авторитетного игрока на международной арене.

### 4.3. Ключевые задачи

Если говорить афористично, стратегические *задачи* России: *выдержать* в краткосрочном периоде; *укрепиться* – в среднесрочном; и в долгосрочном периоде – *победить*.

Более развернуто эти задачи выглядят следующим образом:

1) в краткосрочном периоде Россия должна не только *выдержать* мощное давление со стороны стран Запада и минимизировать потери для экономики, но и воспользоваться ситуацией для решительного пересмотра экономической и финансовой стратегии развития страны, выработки плана развития, соответствующего национальным интересам, в том числе путем отказа от догм, не соответствующих этим интересам, и признания необходимости усиления роли государства в инвестициях (особенно в инфраструктуру), а также развития импортозамещения, поощрения несырьевого экспорта, особенно высокотехнологичной продукции;

2) в среднесрочном периоде – *укрепиться* экономически, повысив объем инвестиций в экономику и выйдя на темпы роста ВВП 4–5 % в год; существенно продвинуться в развитии высокотехнологичных производств, импортозамещения, несырьевого и технологичного экспорта; а также укрепиться идеологически (прежде всего путем выработки общенациональной идеологической платформы);

3) в долгосрочном периоде – *победить*, то есть усилить экономические и финансовые позиции страны, перестроить ее экономическую структуру, стать одним из лидеров нового миропорядка (для этого нужно обеспечить максимальные выгоды от перехода к шестому технологическому укладу, предложить и активно пропагандировать такую концепцию миропорядка, которая будет привлекательна для большинства стран).

При этом в отношении сложившейся ситуации необходимо иметь в виду следующее:

– решение насущных проблем желательно осуществлять в обстановке сотрудничества с максимальным числом партнеров в мире, однако дальнейшего обострения отношений (в том числе экономические, финансовые, информационные и другие войны) никак нельзя исключить. Так уже было в предыдущие периоды смены технологических укладов, и нынешняя ситуация перехода от пятого к шестому технологическому укладу может не стать исключением;

– в настоящее время, когда глобализация (связанная с утратой государствами своего суверенитета) претерпевает кризис, происходят смена парадигм и частичный возврат к усилению суверенных прерогатив (аналогичная ситуация наблюдалась перед Второй мировой войной). В такие периоды в политике и экономике объективно возрастает роль государства и патернализма;

– в перспективе после преодоления кризиса будет сформирован новый миропорядок. Каким он будет, зависит от активной позиции стран – субъектов мировой политики. Этот миропорядок нужно готовить и *проектировать*. В данной проектной работе Россия обладает уникальным цивилизационным опытом, владеет важными геополитическими и геоэкономическими преимуществами и имеет шанс стать одним из лидеров;

– для достижения геополитических целей абсолютно необходимы решительное усиление экономических позиций России в мире, перестройка экономики и мощное развитие в нашей стране финансовых центров и финансовой инфраструктуры (события последнего года показали крайнюю уязвимость страны в этом отношении);

– при выработке стратегии России в сложившейся ситуации надо исходить из принципа «неординарные условия требуют неординарных решений».

#### 4.4. Важнейшие меры по парированию угроз и решению стратегических задач

1) В краткосрочном периоде необходимо *выдерживать* мощное давление со стороны стран Запада. Для этого необходимо:

1.1) в *финансовой* и *экономической* сферах с целью стабилизации ситуации и уменьшения последствия западных санкций:

– установить жесткий контроль государства над валютными операциями с целью ограничения вывоза капитала и недопущения дестабилизации национальной валюты;

– ввести меры по контролю над ценами (при необходимости установить потолок цен и ввести карточки на отдельные виды продукции);

– добиться увеличения уровня инвестиций в экономику путем:

• снижения кредитных ставок для бизнеса (учитывая, что понижение ставок кредитования сейчас мировая тенденция) с одновременным принятием мер по предотвращению перетекания дешевых кредитов в валютные спекуляции;

• создания преференциальных условий для частных инвесторов;

• увеличения государственных инвестиций в приоритетные отрасли и проекты;

• повышения уровня реальной монетизации экономики за счет адресной (безинфляционной) эмиссии (например, для реализации жестко контролируемых высокотехнологичных мегапроектов), индоссамента, государственных валютных займов, развития финансового сектора;

• проработки прозрачных и эффективных механизмов осуществления адресной финансовой помощи; ввода системы прозрачной отчетности о реализации такой помощи, размерах, адресатах и пр.;

• установления налоговых льгот для стимулирования технологического обновления предприятий;

– повысить доходы бюджета за счет введения дополнительных акцизов на табак и алкоголь, а также за счет перехода к прогрессивной шкале налогообложения;

– использовать возможности союзных и дружественных государств для обхода санкций и смягчения их последствий;

– перейти от таргетирования инфляции к стимулированию экономического роста в валютно-финансовой политике, законодательно установить ответственность Центрального банка за состояние экономики России и обеспечение экономического роста;

– сделать приоритетными показателями рост ВВП и уровень деловых настроений бизнеса;

– сформулировать мегапроекты развития страны во всех сферах и приступить к их реализации;

1.2) во **внутриполитической** и **социальной** сферах с целью недопущения дестабилизации ситуации:

– принять меры по повышению доверия общества к власти (включая систематическое публичное разъяснение действий власти, реальную борьбу с коррупцией, более подробное освещение в СМИ позитивных моментов в экономике и обществе; сделать регулярными отчеты о выполнении антикризисного плана на всех уровнях власти);

– повысить уровень участия интеллектуального слоя российского общества, в том числе социально активной части делового сословия, в выработке текуще-экспертных и стратегических решений – с привлечением для этого инструментов электронной демократии, экспертных докладов, площадок диалога всех уровней;

– организовать общественно-информационное противодействие радикальным антиправительственным силам внутри страны, способствовать организации общественных движений «антимайданной» направленности;

– установить персональную ответственность руководителей экономического блока правительства за реализацию антикризисной политики;

– усилить контроль над деятельностью местных властей, увеличить возможности обратной связи для получения информации на местах, своевременного устранения негативных явлений;

– ликвидировать все лазейки, с помощью которых можно обходить запреты согласно «Закону о потребительском кредите (займе)» на выдачу кредитов населению с уровнем процентной ставки заметно выше установленного этим законом, и активно бороться с полулегальным и теневым рынком такого кредитования;

– по возможности отказаться от мероприятий, которые не являются критическими для власти, но способны спровоцировать массовые протесты (вроде закрытия больниц и увольнения врачей под предлогом экономической оптимизации);

1.3) в **геополитической** и **военной** сферах с целью предотвращения развития событий по эскалационному сценарию:

– не поддаваться давлению США, тесно сотрудничать с дружественными странами (БРИКС, ШОС, ЕАЭС и др.), объяснять и твердо отстаивать свои национальные интересы;

– продолжить активную борьбу с ИГ<sup>10</sup> в Сирии и Ираке, а также с другими проявлениями международного терроризма;

– держать под контролем конфликт в Украине, не допускать его эскалации, твердо настаивая на выполнении Минских соглашений;

1.4) в **научно-технологической** и **образовательной** сферах с целью недопущения отставания в развитии:

---

<sup>10</sup> Деятельность данной террористической организации запрещена на территории РФ.

- разработать приоритеты технологического развития страны;
- сформировать научно-технологические кластеры нового поколения и условия для генерации амбициозных, активных и патриотичных ученых;
- обеспечить общее повышение наукоемкости задач страны через участие ученых в формировании и реализации «опорных» мегапроектов развития страны (на средне- и долгосрочную перспективу);
- повысить связь науки с образованием населения всех слоев и возрастов; поставить (точно сформулировать) задачу достижения мирового лидерства по качеству школьного и вузовского образования;
- создать условия для ускоренного внедрения новых и новейших технологий путем налоговых льгот и других преференций, повышения заинтересованности крупных корпораций и предприятий во внедрении новой техники и новых технологий посредством выплаты премий за внедрение инноваций;
- провести «инвентаризацию» научных школ, создать стимулы для их сохранения и развития;

1.5) в **демографической** сфере с целью недопущения ухудшения ситуации:

- реализовать *демографический маневр* (добиться снижения смертности) путем значительного повышения акцизов на табак и алкоголь, направив полученные деньги на *поддержку рождаемости*, в том числе путем предоставления льгот многодетным семьям на приобретение жилья);
- расширить льготы для многодетных;
- оптимизировать потоки иммигрантов из стран Центральной Азии в соответствии с потребностями экономики, модифицировать нормы миграционного регулирования и стоимость патентов в зависимости от экономической потребности в рабочей силе.

2) В **среднесрочном периоде** необходимо *укрепиться* экономически, идеологически и в военном отношении. Для этого необходимо:

2.1) в **финансовой** и **экономической** сферах с целью перехода на траекторию устойчивого роста:

- пользуясь низким курсом рубля, развивать импортозамещение и несырьевой экспорт;
- для преодоления экспортно-сырьевого характера экономики разработать и внедрить конкретные (в том числе налоговые) меры, направленные на стимулирование развития обрабатывающих производств; запустить процесс ускоренной модернизации российских несырьевых предприятий, в том числе через поддержку закупки современных технологий, патентов, внедрения современных механизмов управления, маркетинга, контроля качества;
- приступить к реализации мегапроектов;

- формировать общественно-государственные механизмы содействия развитию спроса на отечественные инновации (через профессиональные ассоциации, молодежные движения, общественные проекты и т. д.);
  - всемерно поощрять инвестиции, включая создание особых льготных условий (и принятие необходимых законов и решений) для крупных прямых инвесторов в импортозамещающие отрасли, которые являются важными с точки зрения безопасности (фармацевтика, медицинское оборудование и др.);
  - повысить долю инвестиций в экономике, в том числе путем увеличения объема государственных инвестиций при повышении ответственности за их эффективное использование;
  - разработать и внедрить систему администрирования сбора налогов, обеспечивающую честную конкуренцию;
  - разработать систему мер поддержки малого и среднего бизнеса; переориентировать инфраструктурные монополии с задач получения прибыли на задачи оказания инфраструктурных и сервисных услуг;
  - противодействовать международной изоляции России, усилить взаимодействие с дружественными странами, поддержать российский бизнес в деле построения цепочек дистрибуции российского экспорта;
  - создать национальную и международную (в кооперации с дружественными странами) платежные системы обслуживания банковских карт для исключения критической зависимости от иностранных платежных систем;
  - начать интенсивную модернизацию дорожно-транспортной и другой инфраструктуры для снижения транзакционных издержек отечественного производства;
  - интенсифицировать (в том числе в союзе с КНР и другими странами БРИКС) развитие финансовых центров и институтов для снижения зависимости от доллара и евро;
  - интенсифицировать торгово-экономические и инновационно-технологические связи со странами БРИКС и Евразийского экономического союза для снижения зависимости от западных экономик и реализации взаимовыгодного сотрудничества;
  - отработать территориально распределенную систему стратегического планирования и управления в РФ (включая систему «цифровой экономики»), обеспечивающего эффективное регулирование экономики;
- 2.2) во **внутриполитической** и **социальной** сферах с целью укрепления единства общества и снижения внутренней конфликтности:
- не допустить существенного снижения уровня жизни, ухудшения положения основной части населения, переломить ситуацию с наркотизацией населения;
  - жестко пресекать межэтнические конфликты;

– добиваться консолидации элиты, ее ориентации на достижение национальных интересов;

– с целью роста эффективности и качества органов управления повысить персональную ответственность, оценивать работу по результатам, в том числе основываясь на оценке работы населением;

– расширить контроль населения над деятельностью чиновников (по типу деятельности «Народного фронта»), в том числе за счет дальнейшего развития проекта «Электронное правительство»;

– распространять внутри страны и за ее пределами ценностные установки российского общества, понятные и привлекательные для всего мира;

2.3) в *геополитической* и *военной* сферах с целью укрепления геополитических позиций России:

– развивать ОПК и производство новых современных видов вооружений, в том числе «умного» и высокоточного оружия для обеспечения необходимого уровня обороноспособности;

– укреплять кооперацию в рамках БРИКС, ШОС, ОДКБ, Евразийского союза; активнее работать над выработкой согласованной позиции по важнейшим международным вопросам;

– укреплять границы Таджикистана с Афганистаном, усилить борьбу с наркотрафиком;

– добиваться усиления влияния России в Арабском мире;

– предложить мировому сообществу модель кооперативного развития и глобального управления, учитывающую интересы всех стран;

2.4) в *научно-технологической* и *образовательной* сферах с целью улучшения сложившейся ситуации:

– обеспечить интенсивную реализацию проектов интеграции образования и науки;

– увеличить долю капиталовложений в науку, образование, наукоемкие и высокотехнологичные производства, одновременно создавая условия для ввода технологий цифрового управления и коммуникаций в регулирование научной деятельности, усиливая государственный контроль над технологическим развитием и его кадровым обеспечением;

– приглашать инвесторов, обладающих нужными технологиями, предоставляя им различные льготы;

– развивать совместные технологические проекты с партнерами по БРИКС и прочими дружественными странами;

– для закрепления конкурентных преимуществ развивать проекты в тех сферах деятельности, в которых имеется существенный задел (космос, атом, вооружения), используя их как точки роста для развития смежных областей;

– реализовать несколько региональных инфраструктурных проектов, которые могут послужить в будущем опорными точками для полномасштабных инфраструктурных проектов в рамках всей страны;

– привести российскую систему патентования и патентное право в соответствие с мировой практикой и лучшими патентными законами, с тем чтобы стимулировать российских инноваторов (в том числе в области инноваций в сети Интернет) и исключить правовые преимущества иностранных фирм перед российскими;

2.5) в *демографической* сфере с целью стимулирования рождаемости:

– окончательно решить проблему нехватки дошкольных детских учреждений;

– принять новые жилищные меры поддержки рождаемости;

– сохранить материнский капитал, усилить программы поддержки рождаемости для демографически депрессивных регионов и увеличить ответственность за их выполнение;

– сохранить (и усилить) антиалкогольную и антитабачную политику.

3) **В долгосрочном периоде** необходимо *победить*, то есть стать одним из лидеров нового миропорядка. Для этого следует:

3.1) в *финансовой* и *экономической* сферах для получения конкурентных преимуществ:

– интенсифицировать переход к шестому технологическому укладу;

– интенсифицировать развитие слабо освоенных территорий Сибири и Дальнего Востока;

– интенсифицировать экономическое развитие страны путем роста инвестиций, включая инфраструктурные мегапроекты;

– использовать новые технологии для снижения издержек и более эффективного расходования ресурсов;

– ввести налоговые льготы для стратегически ориентированных направлений бизнеса;

– создать на территории России несколько промышленных кластеров, производящих конкурентоспособную продукцию нового технологического уклада, вписанных в международную дистрибуцию и глобальное распределение труда;

– для обретения финансовой независимости постепенно вытеснять из внешнеэкономических расчетов доллар и евро, переходить на расчеты со странами БРИКС и Евразийского союза в рублях, юанях, рупиях и т. п. Активно развивать с ними финансовые системообразующие центры, банки, институты, а также систему рейтинговых агентств;

– ориентировать эмиссионную политику Центрального банка на задачи экономического роста;

3.2) во *внутриполитической* и *социальной* сферах с целью гармонизации общества:

– уменьшить социальное неравенство (индекс Джини) в РФ путем развития прогрессивной системы налогообложения, увеличения минимального размера оплаты труда, совершенствования возможностей для женщин совмещать материнство и работу, а также адресной помощи малоимущим;

– добиваться роста человеческого капитала, повышать инвестиции в человеческий капитал, прежде всего в образование и здравоохранение;

– стимулировать общественную активность населения, законодательно обязать местные власти регулярно публично отчитываться перед населением;

3.3) в *геополитической* и *военной* сферах с целью выхода на лидерские позиции:

– поддерживать союзные политические режимы в Белоруссии, Казахстане и других странах ближнего зарубежья;

– активно продвигать предложенную мировому сообществу модель кооперативного развития и глобального управления, учитывающую интересы всех стран;

– добиваться тесного союза с ведущими развивающимися странами, стать одним из лидеров незападного мира на основе инициированной Россией глобальной идеологической платформы;

– предложить систему коллективной безопасности, снижающей риски военных конфликтов;

3.4) в *научно-технологической* и *образовательной* сферах с целью обеспечения высоких темпов развития:

– сформировать систему, обеспечивающую постоянный внутренний спрос на инновации (например, путем реализации инфраструктурных мегапроектов по освоению территорий Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера);

– обеспечить научное сопровождение инфраструктурных мегапроектов, в том числе по ликвидации бездорожья в депрессивных регионах европейской части России;

– повысить престижность и привлекательность работы в сферах науки и образования, перейти к стратегическому планированию в области подготовки научных кадров;

– сформировать прочное взаимодействие науки, образования и бизнеса в рамках распределенных управляемых кластеров;

– войти в топ-5 международных рейтингов качества школьного образования – за счет интеграции образования и науки;

3.5) в *демографической* сфере с целью обеспечения долгосрочного роста населения:

– сделать демографию и здравоохранение приоритетными направлениями государственной политики;

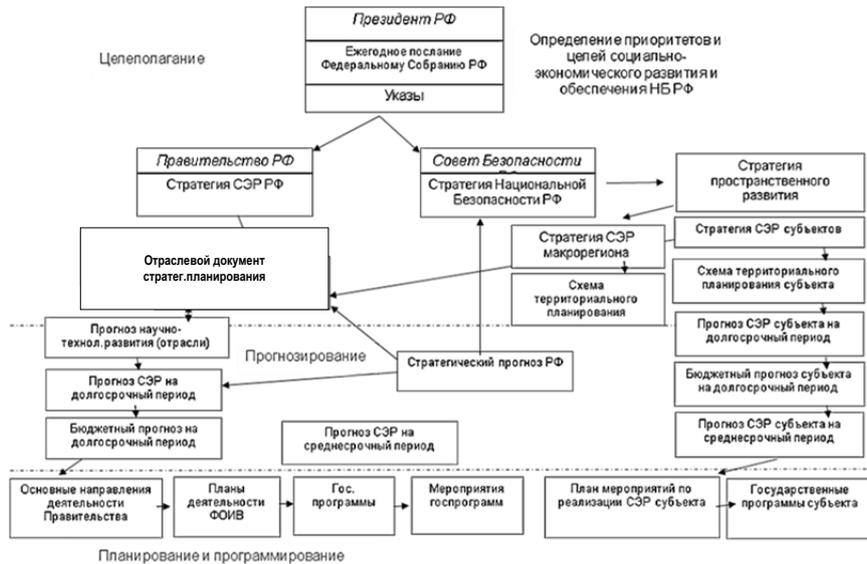
- вывести финансирование системы здравоохранения в России на уровень, характерный для развитых стран мира (порядка 8–10 % ВВП);
- вывести финансирование мер семейной политики на уровень демографически благополучных развитых стран (Франции, Швеции, Финляндии) – 3–4 % от ВВП.

Программа действий по парированию угроз и рисков России должна обеспечить согласованность действий всех основных социально-экономических и политических субъектов страны, с тем чтобы, пройдя через все этапы кризиса, Россия вышла из него не ослабленной, а окрепшей и заняла достойное место в новом мироустройстве. Реализация программы развития России возможна только при условии согласованной и целенаправленной деятельности всех ветвей власти, общества и бизнеса.

Для этого имеется правовая основа в виде федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

#### **4.5. Стратегическое планирование и управление в РФ**

В настоящее время в Российской Федерации создается система стратегического планирования, в рамках которой должны быть объединены процессы стратегического целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ. Основными документами, регламентирующими стратегическое планирование в РФ, являются Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» и Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). Обобщенная схема системы документов стратегического планирования в соответствии с Законом № 172-ФЗ представлена на рис. 4.2.



**Рис. 4.2.** Обобщенная схема системы документов стратегического планирования в соответствии с Законом № 172-ФЗ

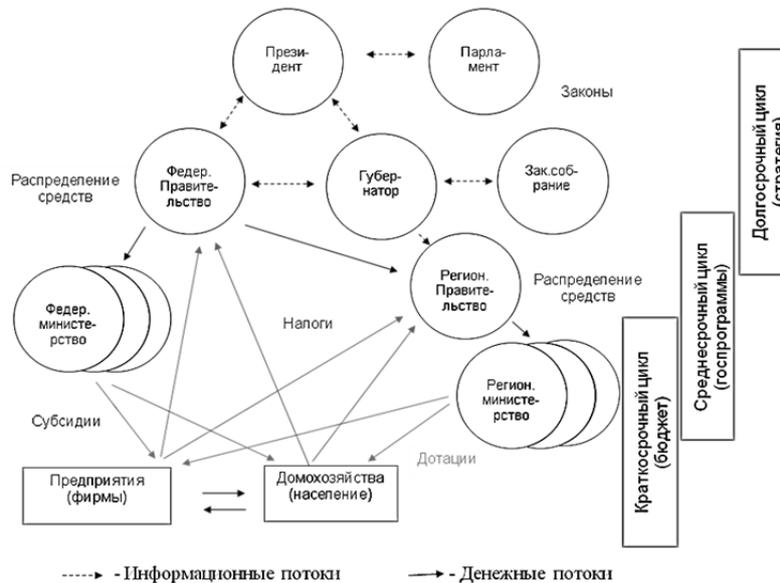
В соответствии с Законом № 172-ФЗ формирование системы стратегического планирования должно быть завершено к концу 2016 г. Это очень важная, но трудновыполнимая задача. Хотя количество выпускаемых на всех уровнях государственной власти документов стратегического планирования постоянно растет (сейчас оно исчисляется сотнями), это количество пока не переходит в качество. Стратегические документы, выпускаемые различными ведомствами, слабо согласованы друг с другом, нередко имеют формальный и декларативный характер, не оказывают должного влияния на практику государственного управления. Существующие недостатки стратегического планирования во многом связаны с имеющимися проблемами в понимании того, как должен быть выстроен процесс стратегического управления в нашей стране.

Директивное планирование советской эпохи в 1990-е гг. сменилось отказом от жестких планов и упованием на рыночную самоорганизацию. Однако достаточно быстро стало ясно, что рыночная стихия ведет к возникновению серьезных диспропорций в экономике, для устранения которых требуется государственное регулирование. Причем в ходе регулирования необходимо одновременно решать задачи как в области обеспечения национальной безопасности, так и в области социально-экономического развития, часто противоречащие друг другу по используемым

средствам и методам. Целенаправленное и оптимальное регулирование возможно лишь на основе понимания логики функционирования сложных социальных систем и особенностей стратегического планирования и управления их развитием.

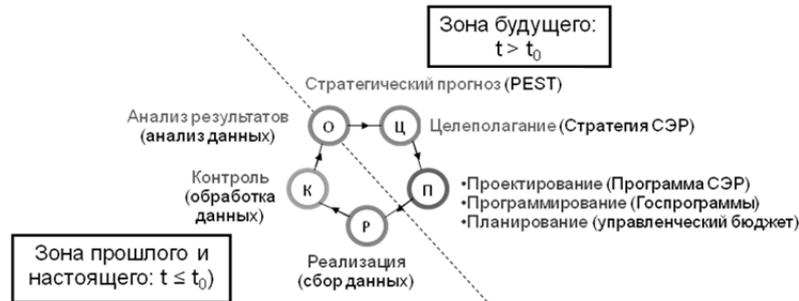
**Особенности стратегического планирования и управления**

Стратегическое планирование и управление (СПУ) – это деятельность участников стратегического планирования и управления по целеполаганию, прогнозированию, планированию, программированию и реализации (включая мониторинг и контроль) планов обеспечения национальной безопасности (НБ) Российской Федерации и устойчивого социально-экономического развития (СЭР) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления. Субъектами стратегического планирования и управления являются органы государственного управления на федеральном и региональном уровнях, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты. На рис. 4.3 представлена обобщенная схема взаимодействия субъектов стратегического планирования и управления в ходе долгосрочного (формирование стратегий), среднесрочного (формирование госпрограмм) и краткосрочного (формирование планов текущей деятельности) управленческих циклов.



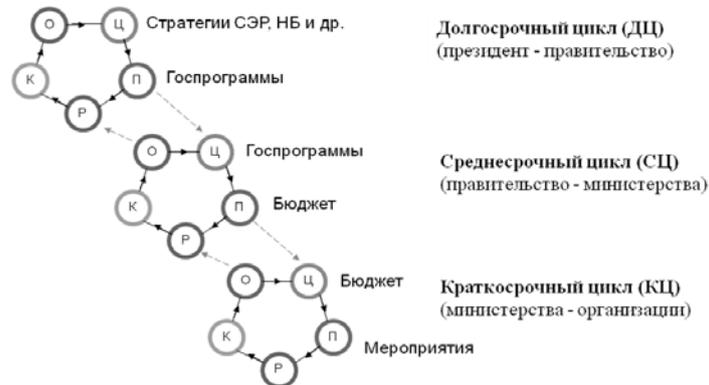
**Рис. 4.3.** Обобщенная схема взаимодействия субъектов стратегического управления

Схема управленческого цикла представлена на рис. 4.4, она состоит из сменяющих друг друга этапов стратегического прогноза, целеполагания, планирования, реализации, контроля, анализа результатов деятельности с последующей корректировкой.



**Рис. 4.4.** Обобщенная схема управленческого цикла. Этапы цикла: О – оценка (анализ, прогноз); Ц – целеполагание; П – планирование; Р – реализация; К – контроль

Реально происходит взаимодействие долгосрочного (формирование стратегий), среднесрочного (формирование госпрограмм) и краткосрочного (формирование планов текущей деятельности) циклов управления: планы верхних уровней управления становятся целями нижних управленческих уровней (рис. 4.5). При этом в краткосрочных циклах акцент делается на решении задач текущего жизнеобеспечения, в среднесрочных циклах – на решении задач экономического роста, в долгосрочных циклах – на решении задач наращивания потенциалов будущего развития.



**Рис. 4.5.** Схема взаимодействия циклов управления

Поскольку решение долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных задач происходит в режиме текущего времени (здесь и сейчас), то циклы управления не просто взаимодействующие, а вложенные (рис. 4.6).

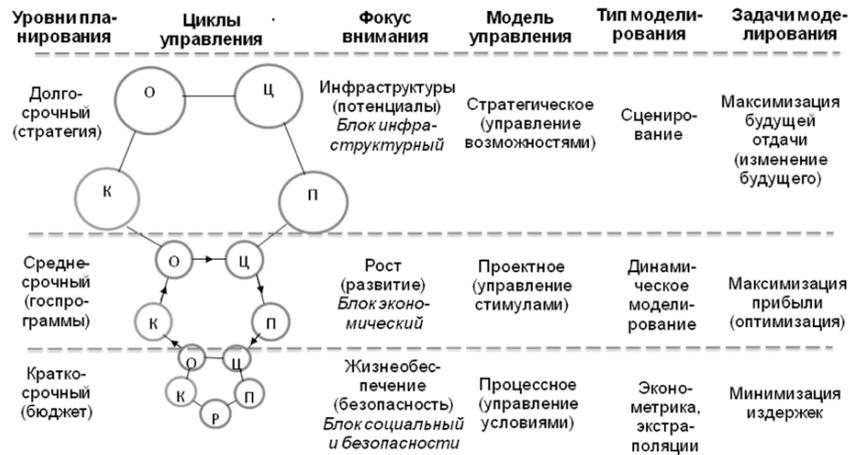


Рис. 4.6. Вложенные управленческие циклы

Принципиальным является то, что в разных управленческих циклах задействованы различные субъекты, решаются разные задачи, используются различные подходы и методический аппарат. При этом в каждый момент текущей деятельности приходится решать одновременно все эти задачи, несмотря на то, что их суть и методы решения порой существенно различаются. Это непросто, поэтому нередко методы решения краткосрочных задач распространяют на решение средне- и долгосрочных задач, что значительно снижает эффективность управленческой деятельности. Чтобы избежать такой ошибки, необходимо разделять типы задач и решать их предельно конкретно. В методическом плане данный процесс должен сводиться к поиску наиболее рациональных решений в условиях взаимосогласованного учета огромного множества требований, параметров, ограничений и факторов, причем с исследованием влияния их вероятной динамики. Построение такой иерархически сложной системы, в которой на различных уровнях управления – федеральном, региональном, муниципальном – должны решаться совершенно разные по смысловому содержанию задачи, нуждается в разработке специализированных инструментов поддержки принятия решений для каждого из указанных уровней.

### *Проблемы внедрения системы стратегического планирования и управления в Российской Федерации*

К сожалению, взаимодействие долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных циклов управления в настоящее время в России не отрегулировано. В частности:

- отсутствует единая *система целевых показателей*, обеспечивающая связь стратегических документов всех уровней и сфер жизни;
- документы стратегического планирования *слабо согласованы* друг с другом (особенно в регионах);
- не отработаны вопросы согласования задач *устойчивого развития* и обеспечения национальной *безопасности*;
- на основе существующей системы формирования стратегических документов в субъектах РФ невозможно формировать стратегии *макрорегионов*;
- в Законе № 172-ФЗ не отражено взаимодействие государства и *бизнеса*, а также России с *международными субъектами* (ЕАЭС, БРИКС, ШОС);
- *бюджетный* процесс по существу не связан с процессом стратегического планирования;
- *краткосрочное* планирование слабо связано с *долгосрочными* целями;
- стратегический прогноз подменяется проецированием в будущее имеющихся тенденций, что при существующей изменчивости международной ситуации приводит к серьезным ошибкам;
- деление задач на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные производится *формально*, что затрудняет стратегическое маневрирование ресурсами;
- оценка *эффективности* госпрограмм проводится формально;
- существующие информационные системы (ИС) и информационно-аналитические системы (ИАС) в основном решают задачи мониторинга, оперативного управления, а также реагирования на чрезвычайные ситуации (*процессное* и *проектное* управление) и плохо приспособлены к решению задач стратегического планирования и управления.

Основными причинами такого состояния дел являются следующие:

- отсутствует единая система *целеполагания*, охватывающая все уровни стратегического планирования и управления, вследствие чего сложно выстраивать *приоритеты* развития, формировать систему целевых *показателей*, согласовывать долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные задачи, оценивать *эффективность* программ и мероприятий;
- система планирования по существу организована по *отраслевому* (а не программно-целевому) принципу, что затрудняет достижение согласованности программ и мероприятий, планируемых различными субъектами СПУ;

– не выстроены *процессы* и циклы стратегического планирования и управления, что снижает практическую пользу принимаемых стратегических документов;

– не отработан порядок *организационного* взаимодействия субъектов СПУ;

– слабо проработано *научно-методическое* и *информационно-аналитическое* обеспечение СПУ (адекватное современной ситуации в РФ) на всех уровнях управления;

– отсутствует система *подготовки кадров* для современной системы СПУ, что затрудняет ее внедрение (особенно в регионах РФ).

Методические, технологические и организационные меры по решению указанных проблем рассмотрены ниже.

### *Пути формирования эффективной системы стратегического планирования и управления в Российской Федерации*

#### Методологические аспекты

Стержневой задачей формирования эффективной системы СПУ в Российской Федерации является создание единой системы *целеполагания*, охватывающей все уровни СПУ, согласующей и синхронизирующей процессы стратегического планирования в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах.

Серьезной причиной, затрудняющей формирование единой системы целеполагания, является то, что существующая в настоящее время система стратегического планирования по существу организована по *отраслевому* принципу. Действительно, сейчас стратегические документы (стратегии, доктрины, концепции, а также программы и планы по их реализации) разрабатываются по конкретным тематическим направлениям специалистами профильных министерств, что делает названные документы узконаправленными, слабо согласованными со стратегическими документами других ведомств.

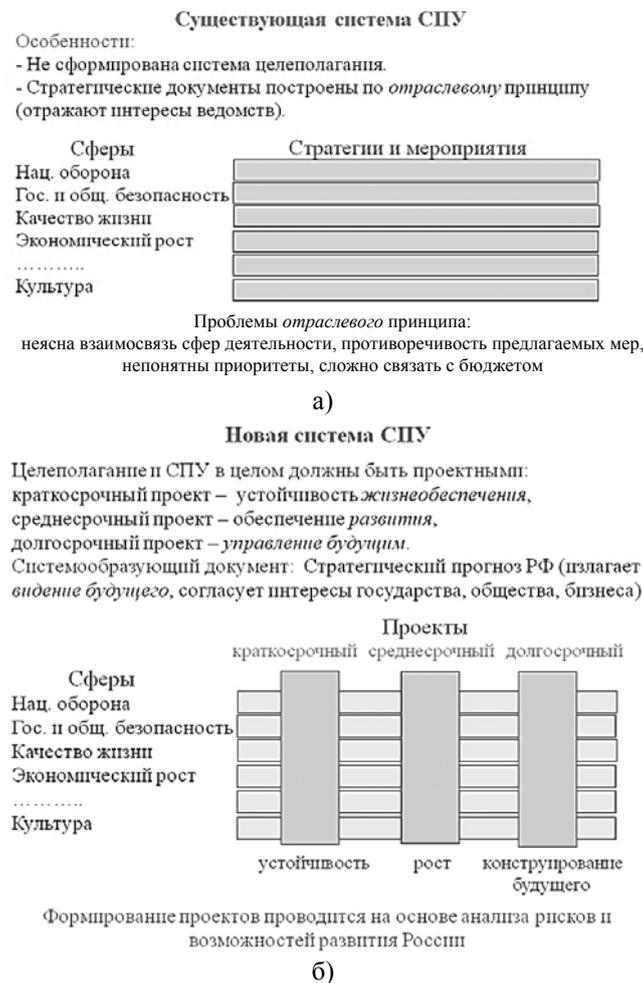
Для преодоления этого недостатка необходим переход к *проектному* и *программно-целевому* принципам формирования системы СПУ в России.

*Проектный* принцип предполагает, что развитие России должно пониматься как общенациональный проект, объединяющий усилия граждан страны. Соответственно должен быть сформирован *образ будущего*, а система стратегического планирования должна функционировать как система *проектирования будущего из будущего*. При этом *образ будущего* задает целевые ориентиры и показатели развития в каждой из сфер жизни исходя из сопоставления желаемого и возможного (определяемого ресурсными, технологическими, политическими и другими ограничениями).

*Программно-целевой* принцип предполагает, что формирование программ и планов в процессе СПУ осуществляется в интересах реализации

общенационального проекта, которому должны быть подчинены планы и мероприятия отдельных ведомств.

Отличие систем СПУ, организованных по отраслевому и проектному принципам, схематично отражено на рис. 4.7.



**Рис. 4.7.** Отличие систем СПУ, организованных по отраслевому (а) и проектному (б) принципам

Рис. 4.7 показывает, что при реализации отраслевого принципа неизбежна рассогласованность действий ведомств, преследование ими своих интере-

сов, конкурентная борьба между ними за финансовые ресурсы. База для координации и согласования краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных задач различных ведомств при этом отсутствует.

В случае реализации проектного принципа действия ведомств синхронизируются через их включение в совместные проекты. При этом проекты целесообразно делить по характеру решаемых в них задач на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные (см. рис. 4.6):

– *краткосрочные* проекты в условиях ограниченных ресурсов решают насущные задачи жизнеобеспечения и безопасности;

– *среднесрочные* проекты в ограниченных условиях инвестирования решают задачи обеспечения экономического роста;

– *долгосрочные* проекты в условиях ограниченных текущих финансовых возможностей решают задачи расширения возможностей развития страны в будущем (управление будущим).

Подобное деление проектов позволяет синхронизировать друг с другом отраслевые стратегии и реализующие их программы по целям, методам, ресурсам и срокам выполнения, а также соотнести проекты с циклами управления (см. рис. 4.6). Соответственно складывается сбалансированная система *целеполагания*, связанная с указанными проектами и ориентированная на парирование краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных рисков и угроз, на решение задач обеспечения безопасности и устойчивого развития в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах. В соответствии со спецификой циклов управления приоритетной целью краткосрочных проектов должна быть *устойчивость жизнеобеспечения*, среднесрочных проектов – *обеспечение развития*, долгосрочных проектов – *управление будущим*.

#### *Технологические аспекты*

Реализация *проектного* подхода позволяет решить проблему согласования целей и задач на всех уровнях и циклах управления. Структура документов стратегического планирования и порядок разработки (корректировки) этих документов, установленные Законом № 172-ФЗ, позволяют осуществить проектный подход по следующей схеме:

– регулярное (раз в 6 лет) уточнение «Стратегического прогноза Российской Федерации», в котором формулируется *образ будущего* России и анализируются основные риски и угрозы воплощению его в жизнь. Важно, чтобы развитие РФ было представлено как развернутый во времени процесс, что делает возможным формулирование целей и задач краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного периодов планирования<sup>11</sup>;

<sup>11</sup> Краткосрочный период – текущий год; среднесрочный – период до 6 лет; долгосрочный – период более 6 лет.

– на основе уточненной редакции «Стратегического прогноза Российской Федерации», а также ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ (и соответствующих президентских указов) – регулярная разработка (раз в 6 лет<sup>12</sup>) «Стратегии национальной безопасности РФ» и «Стратегии социально-экономического развития РФ», конкретизирующих положения «Стратегического прогноза РФ», посланий и указов Президента РФ в области национальной безопасности и социально-экономического развития (с учетом их взаимосвязи) в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах;

– на основе «Стратегии национальной безопасности РФ» и «Стратегии социально-экономического развития РФ» – регулярная разработка (уточнение) отраслевых, ведомственных и региональных стратегий.

В результате формируется согласованная и целостная система целеполагания, охватывающая все уровни управления, что дает возможность создать единый *кодификатор целей и задач* стратегического планирования, позволяющий определять вклад конкретных программ и мероприятий в достижение общих целей. На основе данного кодификатора формируется единая *система показателей*, служащих индикаторами достижения поставленных целей и позволяющих осуществлять контроль эффективности выполнения плановых мероприятий. Показатели должны иметь *иерархическую* структуру, включающую частные показатели для конкретных мероприятий и интегральные (агрегированные) показатели для комплексных программ и общенациональных проектов, формируемые на основе указанных частных показателей.

Наличие системы показателей позволяет формализовать *процесс стратегического управления*, сформировать систему мониторинга, контроля, анализа результатов деятельности и корректировки (при необходимости) стратегических документов. Иерархичность системы показателей делает возможным формализацию оценивания значимости конкретных задач и мероприятий по их вкладу в конечный результат, а это в свою очередь позволяет:

– определять приоритетность планируемых мероприятий, на основе чего связываются *бюджетный* процесс и процесс стратегического планирования;

– применять методы *оптимизации* в ходе стратегического планирования с использованием критерия «эффективность – стоимость – реализуемость»;

---

<sup>12</sup> Период в 6 лет связан с периодичностью выборов президента РФ: программа действий, предлагавшаяся в ходе предвыборной кампании избранным президентом РФ, должна получать отражение в корректируемых стратегических документах (подобная система реализована в США, где раз в 4 года под руководством избранного президента выпускается новая редакция «Стратегии национальной безопасности США»).

– проводить оценку *эффективности* госпрограмм и конкретных мероприятий.

Реализация этих задач предполагает широкое использование методов математического моделирования и прогнозирования.

Повышение научной обоснованности и методической обеспеченности процесса СПУ делает возможным существенно более широкое использование автоматизированных информационно-аналитических (ИАС) и информационно-управляющих систем (ИУС) для поддержки принятия решений на всех этапах управленческих циклов. Становится реалистичной задача создания централизованной системы информационно-аналитического обеспечения всех участников СПУ на федеральном и региональном уровнях (например, на основе создаваемой в настоящее время системы распределенных ситуационных центров). Программно-методический аппарат системы должен быть сопряжен с долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным циклами стратегического управления. В результате будет обеспечен автоматизированный контроль качества процессов СПУ за счет алгоритмического анализа:

– охвата всех сфер стратегического планирования в имеющихся стратегических документах (с целью исключения возможных лагун и нестыковок);

– степени согласованности документов между уровнями управления (федеральный, макрорегиональный, региональный, муниципальный) за счет автоматизированной проверки соответствия приоритетов и целевых показателей;

– достижимости целей, указанных в стратегических документах, на основе математического моделирования и прогнозирования;

– мониторинга и контроля реализации плановых мероприятий на всех уровнях управления;

– мониторинга и анализа эффективности деятельности участников СПУ.

Средства ИУС позволят проводить в полуавтоматическом режиме анализ качества документов стратегического планирования и обосновывать:

– рекомендации по формированию единого кодификатора целей и задач стратегического планирования на федеральном, макрорегиональном, региональном, муниципальном уровнях управления;

– рекомендации по формированию сквозной системы целевых показателей, охватывающей федеральный, макрорегиональный, региональный, муниципальный уровни управления и адаптированной к согласованному решению краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных задач;

– рекомендации по учету неопределенностей различного типа, возникающих при формировании стратегических документов;

– рекомендации по повышению устойчивости формируемых государственных программ и планов мероприятий к изменению исходных данных и внешних условий (например, вследствие возникновения кризисных ситуаций);

– оценку влияния госпрограмм друг на друга;

– оценку влияния выполняемых мероприятий на изменение значений показателей стратегических документов высокого иерархического уровня;

– оценку последствий невыполнения отдельных мероприятий и связанных с этим рисков недостижения стратегических целей.

Часть компьютерных технологий в силу их сложности целесообразно реализовать в «ядре» создаваемой ИУС и использовать в интересах всех пользователей системы (как в федеральных, так и в региональных органах управления) по установленному регламенту. С другой стороны, результаты моделирования типовых задач целесообразно конвертировать в инженерные методики, использование которых было бы возможно для любого пользователя без необходимости обращения к помощи специалистов-математиков и программистов (особенно это важно для регионов).

#### *Организационные аспекты*

Организационные проблемы реализации Закона № 172-ФЗ во многом связаны с тем, что в настоящее время по существу отсутствует единый центр координации работ по созданию системы стратегического планирования и управления в Российской Федерации. Различные участники СПУ (министерства, ведомства, региональные органы государственной власти) действуют рассогласованно. Крайне актуальным является создание такого центра координации при *Администрации Президента Российской Федерации*, поскольку именно президент РФ в соответствии с Законом № 172-ФЗ осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования<sup>13</sup>.

*Информационно-аналитическое обеспечение* СПУ целесообразно развивать на базе распределенной системы ситуационных центров, как это предусмотрено Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Необходимо также срочное создание специализированной системы *подготовки кадров* в области стратегического планирования и управления, поскольку в условиях дефицита специалистов реализация Закона № 172-ФЗ сталкивается с серьезными трудностями (особенно в регионах РФ).

В связи со сложной геополитической ситуацией, трудностями в социально-экономическом развитии нашей страны, необходимостью развития интеграционных процессов в рамках ЕАЭС и БРИКС, перспективами активизации глобального перехода к новому технологическому укладу зада-

<sup>13</sup> Статья 10 п. 1 Закона № 172-ФЗ.

чи создания эффективно действующей системы стратегического планирования и управления в Российской Федерации являются чрезвычайно актуальными. Однако в настоящее время данная система отсутствует, большинство задач планирования, связанных с обеспечением национальной безопасности и социально-экономического развития, решаются отдельно, в разных ведомствах и не всегда согласованно. К первоочередным научно-методическим задачам современной системы стратегического планирования и управления в Российской Федерации относятся:

- создание единой методической базы (методик, моделей, алгоритмов, систем показателей и критериев), обеспечивающей полный цикл стратегического планирования и управления в долгосрочном и среднесрочном периодах на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с учетом требований по их взаимной согласованности;
- разработка нормативно-правовых актов для реализации всех этапов стратегического планирования и управления;
- разработка нового и гармонизация существующего нормативно-справочного обеспечения стратегического планирования в РФ (справочники, классификаторы, стандарты и т. п.);
- реализация информационного обеспечения стратегического планирования в РФ с использованием создаваемой системы распределенных ситуационных центров;
- разработка типовых решений в области информационно-аналитического обеспечения субъектов стратегического планирования для поддержки их деятельности;
- создание базы информационно-аналитической и экспертной поддержки субъектов стратегического планирования (баз данных, методик, успешных практик и т. п.);
- организация системы подготовки кадров для стратегического планирования и управления (особенно на региональном и муниципальном уровнях).

Представляется целесообразным, чтобы координация решения этих задач осуществлялась под руководством и в интересах Администрации Президента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации.

#### **4.6. Предложения по развитию экономики и стимулированию бизнеса**

##### *Финансы, инвестиции, ВВП*

**Основные задачи.** В настоящий момент необходимо активнее использовать современные финансовые инструменты, а также в комплексе монетаристские и кейнсианские инструменты для поддержания объема ВВП. Правительству необходимо решить две основные проблемы: 1) сбалансировать бюджет в течение хотя бы ближайших трех-четырех лет, чтобы он

перестал быть дефицитным; 2) обеспечить экономический рост минимум 1–2 % в год и при этом не разогнать инфляцию.

Задачи противоречивые.

Первая задача требует сокращения расходов, что может быть достигнуто постепенно, в течение нескольких лет, если исходить из того, что цены на энергоносители не упадут драматически. Естественно, одновременно на повестке дня стоит и задача увеличения доходов за счет улучшения налогового администрирования и других аналогичных мер. Это сложные, но все же больше технические задачи, требующие соблюдения нужных пропорций и социального баланса, улучшения работы государственного аппарата. Но в целом проектом бюджета на 2017–2019 гг., а также рядом мер ФНС эти проблемы в той или иной мере решаются.

Вторая задача выглядит более сложной. Рост ВВП в принципе обеспечивается ростом либо потребительского спроса, либо инвестиций, либо и тем и другим. А это требует увеличения денежной массы в экономике и ее эффективного использования.

В условиях сокращения бюджетных трат, если не рассматривать варианты эмиссии и международных займов, остаются только три источника увеличения совокупных денежных расходов: 1) увеличение объема заимствований на внутреннем рынке с последующим их инвестированием в экономику; 2) специальные государственные программы, которые будут способствовать росту спроса и/или частных инвестиций; 3) особо выгодные специальные кредиты ЦБ или уполномоченных банков (под гарантии) для специальных инвестиционных проектов, осуществляемых уполномоченными инвесторами и подрядчиками.

В настоящее время наиболее острой проблемой экономики является снижение покупательского спроса населения. В условиях неизбежного сокращения бюджетных затрат существенно повлиять на рост внутреннего спроса не представляется возможным. В то же время нет и достаточно выгодной сферы приложения для инвестирования средств даже у тех предпринимателей и корпораций, у которых имеются такие средства и желание инвестировать.

**Меры для увеличения инвестиций и совокупного спроса.** Наиболее реальным способом увеличения совокупного спроса в российской экономике было бы увеличение заимствований государства, которые шли бы в специальный инвестиционный фонд. Разумеется, административная и политическая задача – контролировать эффективность таких инвестиций. Но это решаемая задача. Наиболее правильным было бы инвестировать занятые средства в транспортную инфраструктуру, строительство иных инфраструктурных объектов, включая нефтехранилища<sup>14</sup>, обновление коммунальной инфраструктуры, а также крупные объекты промыш-

<sup>14</sup> Строительство нефтехранилищ могло бы в этом случае играть важную роль для влияния цен на нефть (даже сообщение о таких планах может быть позитивным для поддержания цен, если будет озвучено в нужный момент) и для инвестиций.

ленности (в качестве одного из многих возможных направлений – расширение производства сжиженного газа). Этот фонд должен был бы не только компенсировать «выпадающие» средства бюджета, но и в результате увеличить объем инвестированных средств в экономику. Деньги, которые вложены в долгосрочные объекты, не будут «проедены», а дадут толчок перезапуску экономики. Это будет реальный фонд будущих поколений, поскольку данные объекты останутся этим поколениям. Такой фонд может привлечь и какое-то количество частных инвестиций под выгодные условия, а также использоваться для субсидирования тех инвесторов, инвестиционные проекты которых будут признаны стратегическими. Это может быть также основой для частно-государственного партнерства, если для участия в проектах будут приглашать и частных инвесторов.

Вливание крупных сумм в целевые инвестиционные проекты обеспечит поддержку определенных секторов экономики, создаст кумулятивный эффект роста расходов, усилит монетизацию экономики, позитивно повлияет на рост ВВП. Инвестирование подобным образом, например, 1 трлн руб. способно дать эффект до 2 % ВВП. Нельзя забывать, что минимизирование падения ВВП и тем более достижение хотя бы небольшого роста улучшает рейтинг РФ и ее крупных предприятий, что создает более благоприятный внешний экономический фон. В итоге таких инвестиций можно ожидать роста ВВП без угрозы повышения инфляции. Отрицательные стороны подобных операций по заимствованию очевидны, но положительные эффекты их перевешивают. Такие крупные государственные инвестиции необходимы хотя бы в течение трех лет, пока экономика перестраивается. Потом есть шанс, что экономика будет расти самостоятельно. Кроме того, рост ВВП позволит надеяться и на повышение уровня кредитного рейтинга страны.

**Использование финансовых и долговых инструментов.** Рост объемов заимствования также увеличит количество долговых инструментов в стране, что будет выгодно кредитным организациям и инвесторам. В условиях сложности заимствования на внешних рынках имеет смысл организовать внутренние валютные государственные займы под условия, аналогичные предлагаемым Минфином на внешних рынках. При этом очень желательно привлекать валютные средства населения, часть из которых находится не в банках, а на руках (хотя, возможно, для этого нужен отдельный инструмент заимствования).

Если благодаря указанным мерам валютные резервы увеличатся, под это можно сделать соответствующую и законную рублевую эмиссию. Если в результате распространения займа спрос на валюту возрастет, это всегда можно устранить дополнительным предложением валюты на межбанковском и других рынках, так как потраченные на интервенции объемы валюты вернутся в результате получения валютного займа, а у государства будут дополнительные рублевые средства. Такие внутренние ва-

лютные займы безопаснее внешних. Еще более безопасны рублевые долгосрочные займы с небольшими процентами, с эквивалентом в валюте (или золоте) с правом получения при продаже облигаций суммы в рублях, соответствующей валютному курсу на момент продажи. Это позволило бы уменьшить спрос населения на валюту, что в свою очередь поддерживало бы курс рубля. Возможны и другие финансовые инструменты, главной целью которых было бы дать государству необходимые средства для финансирования бюджетного дефицита, сохранения минимума инвестиций и минимального запаса финансов в Фонде национального благосостояния. Увеличение числа финансовых инструментов также способствовало бы монетизации экономики и более устойчивому состоянию банковского сектора.

Для увеличения монетизации экономики вполне возможно также приступить к обратному выкупу облигаций государственного займа (как это делается в других странах), что одновременно уменьшило бы и долг государства, и выплаты по процентам долга.

**Возможности влияния на нефтяные цены.** В условиях низких или очень низких цен на нефть необходимо сохранить определенный запас финансовых средств, поскольку отсутствие резервов может весьма существенно уменьшить возможности для маневров президента и правительства РФ, если ситуация на нефтяном рынке ухудшится на длительное время. Это особенно опасно с учетом приближающихся президентских выборов, которые внешние силы и внутренняя оппозиция могут использовать для раскачки ситуации. В то же время стоит подумать и о влиянии на нефтяные цены. Наше правительство сейчас это активно делает через попытки договориться с ведущими игроками на нефтяном рынке. Но стоило бы также подумать о хеджировании цен на нефть, как, например, это делала Мексика (такие идеи были, но неясно, реализуются ли они). При этом вовсе не обязательно страховать ее в национальном масштабе, можно страховать и хеджировать цену крупных нефтяных компаний России. Стоит также позаботиться об увеличении своего влияния на биржевом нефтяном рынке (через участие в крупных хедж-фондах, привлечение других крупных игроков на нефтяном рынке, возможно, через покупку контрольных пакетов акций таких фондов, используя другие возможности для поддержки минимального уровня цен на нефть, в том числе медийные и информационные, которые в критических случаях могут поддерживать цены).

**Рост ВВП.** Наконец, для роста ВВП необходимо усилить влияние через административные рычаги. В частности, увеличивать планы и задания по экономическому росту для губернаторов, мэров и других должностных лиц.

В заключение раздела отметим, что есть простые средства для разового подъема ВВП на 1–2 %.

Для этого необходимо отменить часть праздников или хотя бы вернуться к практике, когда праздники, выпадающие на выходные, не компенсируются рабочими днями. Желательно также прекратить ежегодные переносы выходных дней, которые дезорганизуют работу и планирование. Два перенесенных выходных могут дать 1 % прироста ВВП или даже больше. В крайнем случае можно подумать, как компенсировать это гражданам. В советский период некоторое время эти дни присовокупляли к отпускам. От подобной практики все же меньше ущерба.

### *Меры помощи малому и среднему бизнесу*

**Защита от законодательного «беспредела».** Необходимо усилить меры защиты бизнеса от всякого рода непродуманных или ангажированных подзаконных актов и законов различных министерств и ведомств. Необходимо создать (возможно, при Минюсте) какой-либо орган, который рассматривал бы приказы министерств и ведомств и другие юридические акты на предмет того, насколько они затрудняют ведение бизнеса (возможно, здесь одновременно шла бы сверка с положениями Doing Business). В настоящее время каждый приказ министерства и ведомства проходит утверждение в Минюсте, так же как и обсуждение различных аспектов, включая коррупционность. Поэтому, возможно, имеет смысл создать такой отдел при Минюсте. Подобное обсуждение и оценка компетентного органа в отношении защиты бизнеса от юридического акта улучшит деловой климат, уменьшит количество приказов, которые вредят бизнесу, позволят консолидировать бизнес-сообщество, а также собрать ценную информацию о реальных проблемах бизнеса и т. п.

Такой подход будет взвешенным, поскольку только юридически облегчить жизнь бизнесу невозможно, нередко снятие каких-то запретов оборачивается тем, что предприниматели «теряют голову» и ведут себя крайне эгоистично. Фильтр на пути каждого акта и возможность его обсуждения в аспекте влияния на бизнес позволят достичь оптимума в этом направлении.

#### **Различные меры, связанные с использованием помещениями:**

- Облегчение перевода жилого фонда в нежилой фонд. В настоящее время для подобного действия требуется согласие всех жильцов дома. Это, конечно, крайне сложно, часто просто нереально осуществить из-за того, что у каждого жильца свои амбиции, и очень дорогостоящие. Согласие если и достигается, то какими-то материальными уступками и преференциями проживающим в доме (что-то починить, отремонтировать, кому-то доплатить и т. п.). Причем согласие ближайших соседей требуется даже для того, чтобы у собственника, который переводит помещение в нежилой фонд, отрезали газ. Для чего отрезать газ – непонятно. Обязательно требуется сделать отдельный вход (что усложняет согласование и удорожает перевод помещения в нежилой фонд). Но отдельный вход

требуется далеко не для всех видов бизнеса, для обычного офиса он не нужен.

Облегчение перевода в нежилой фонд жилых помещений, во-первых, позволит расширить фонд нежилых помещений, которого в настоящее время недостаточно, во-вторых, повысит уровень инвестиций, в-третьих, уменьшит давление арендодателей и позволит снизить арендную плату (чем больше помещений, тем ниже арендная плата) и т. д. Ценно, что отмена таких ограничений не требует никаких затрат.

- Согласие жильцов требуется и для открытия бизнеса во дворах (например, обычного магазинчика). Необходимо облегчить эту процедуру. Целесообразно, чтобы переговоры с жителями вели местные власти. Это намного легче и конструктивнее, чем когда переговоры ведут владельцы бизнеса.

- Нужны ясность правил, открытость и устранение излишней регламентации (согласований) в отношении рекламы собственной деятельности, в том числе на собственном помещении (штендеры, цветная реклама, вывески и пр.); открытое и ясное проведение аукционов по продаже наиболее выгодных мест для торговли, размещения наружной рекламы и т. п. Это приведет к прекращению акций сноса так называемых незаконных строений, поскольку основная их часть построена с разрешения властей, но по нечетким правилам, без гласности и прозрачности.

- Требуется упрощение согласований по подведению (или модернизации) электроэнергии, воды, газа и пр. для субъектов малого бизнеса, которых в настоящее время приравнивают к крупным предприятиям и вынуждают пройти массу различных согласований, обременений и пр. Необходимо установить нижнюю планку параметров потребления этих ресурсов, ниже которых согласования должны носить упрощенный характер.

- Необходимо облегчение либо устранение возможностей для двусмысленностей, субъективных решений при процедурах реконструкции и разрешения на строительство в отношении небольших офисов и зданий. Главное – обеспечение безопасности при конструктивных переделках зданий. Такого рода согласования даже в отношении приобретенных в собственность помещений делятся годами, и узаконить изменения в них крайне сложно и дорого. Например, вход, составляющий по площади 2 кв. м, может стать запретом для узаконивания помещения в 1000 кв. м.

- В целом важно обязать городские власти отдавать неиспользуемую городскую территорию для сдачи во временную аренду под различные нужды. Обычный пример: людям негде строить гаражи, они ставят их на пустырях, которые не используются десятилетиями, а городские власти, вместо того чтобы сдать землю в аренду и брать за это плату, объявляют строения незаконными и пытаются их снести.

**Меры помощи в связи с демографическими проблемами в стране.**

Одним из важнейших факторов, тормозящих развитие бизнеса в стране, является дефицит рабочей силы, который не был устранен даже в последние годы рецессии и стагнации, а лишь слегка уменьшился.

В условиях сокращения спроса давление дефицита рабочей силы существенно ухудшает положение предпринимателей, так как они вынуждены повышать зарплаты для удержания работников.

Поскольку фактически дефицит рабочей силы на рынке труда защищает работника и дает ему преимущества, уже не всегда требуются столь значительные гарантии для трудящихся, как ранее, поскольку нехватка населения трудоспособного возраста сама по себе дает эти гарантии (чем труднее найти сотрудника, тем более работодатель вынужден учитывать его интересы). Отсюда всякого рода ограничения по Трудовому кодексу иной раз делают предпринимателя беззащитным перед недобросовестным и нечестным работником, от которого невозможно избавиться. Поэтому для облегчения положения бизнеса имело бы смысл:

- внести ряд изменений в Трудовой кодекс. Нужно упрощение в отношении увольнения работника, особенно в период его найма, поскольку прием на работу всегда связан с опасением, что будет принят неквалифицированный сотрудник (ибо досконально проверить квалификацию сложно). Поэтому желателен какой-либо первоначальный срок проверки квалификации, который бы позволял работодателю, выплатив заработанное сотрудником, легко с ним расстаться, чтобы не брать ненужного или некомпетентного специалиста (расставание просто по желанию администрации: специалист не подходит, без записи в трудовую книжку, по особому контракту и т. п.);

- создать сложности для ухода особо важных специалистов (повышение срока подачи заявления до 1–1,5 месяцев, включение этого пункта в контракт), поскольку внезапный уход такого сотрудника способен подорвать ситуацию в фирме;

- ослабить запреты на сверхурочный труд и работу в выходные. Упростить возможность увольнения с выплатой компенсации; снять ряд других запретов и ограничений;

- облегчить возможности трудовой миграции, естественно, не допуская миграции нелегальной;

- устранить дискриминацию в отношении работающих пенсионеров, поскольку отсутствие индексации их пенсий ведет к массовому фиктивному увольнению таких работников, в результате чего бюджет теряет их социальные отчисления. И в целом это оказывает дополнительное давление на рынок труда.

- Необходимо изменить правоприменительную практику в отношении работников, уличенных или подозреваемых в хищениях (растратах) средств и ценностей предприятия.

Дефицит кадров на рынке труда вынуждает предпринимателей часто брать тех, кого в иных условиях брать не стоило бы. Это особенно опасно в ситуации, когда работник имеет доступ к материальным или финансовым ценностям. При этом правоохранительные органы слабо защищают работодателя и собственника от попыток расхищения его имущества, а Трудовой кодекс связывает работодателя руки в попытках оказать воздействие на нечестного работника.

**Меры разного плана:**

- Имеет смысл создать какой-либо специальный телевизионный канал или канал в Интернете, который распространял бы передовой опыт предпринимателей (как в свое время распространяли передовой агротехнический опыт среди крестьян) по развитию бизнеса, где рассказывали бы, что лучше продается и где, каковы потребности в товарах, наличие инновационного оборудования для тех или иных целей и т. п.

- В отношении сельхозпредприятий было бы важным усиленно развивать промышленную переработку сельхозпродукции на местах и поощрять это.

- Решить проблему нехватки нужного оборудования (все оборудование импортное, как, например, в полиграфической промышленности), технологий и специалистов. Может быть, какие-либо предприятия должны получить статус отраслевых, чтобы они могли способствовать развитию аналогичных предприятий в других местах. Также нужны консультации на тему того, кто и как успешно применяет какое-либо оборудование определенных фирм, как заключать с ними контракты и т. п.

- Непременно нужно развивать собственное производство микротехники для уборки территорий и ее облагораживания. В аэропортах, например, сегодня отлично используются машины для уборки, а дворники на улицах работают, как сто лет назад (только газонокосилки появились). Это позволило бы в итоге уменьшить дефицит рабочих рук.

- Необходимо также реорганизовать и сделать эффективной работу судебных приставов по выполнению решений судов, поскольку очень часто получить что-то в результате процессов, на которые затрачивается много сил и средств, невозможно.