



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

Под научной редакцией М. Э. Дмитриева

Авторский коллектив:

С. А. Белановский, М. Э. Дмитриев, В. М. Комаров,
М. О. Комин, В. А. Коцюбинский, А. В. Никольская

Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



НЭР
НОВЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
РОСТ



Под научной редакцией М. Э. Дмитриева

Авторский коллектив:

С. А. Белановский, М. Э. Дмитриев, В. М. Комаров,
М. О. Комин, В. А. Коцюбинский, А. В. Никольская

Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



НОВЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
РОСТ **НЭР**

Санкт-Петербург
2016

Содержание

Благодарности.....	5
Авторский коллектив.....	6
Предисловие.....	7
Алексей Кудрин. Стратегические уроки.....	8
1. Оценка выполнения положений Стратегии-2020.....	10
2. Экспертная оценка выполнения Стратегии-2020, приоритетных национальных проектов и майских указов.....	33
1. Стратегия-2020.....	34
2. Майские указы президента.....	47
3. Приоритетные национальные проекты.....	51
3. Анализ сильных и слабых сторон рассмотренных форматов стратегического планирования.....	57
3.1. Общие проблемы реализации фронтальных стратегий (Стратегии-2010 и Стратегии-2020).....	59
3.2. Основные проблемы реализации селективных программ.....	62
3.3. Основные рекомендации по совершенствованию стратегического планирования верхнего уровня.....	67
3.4. Дополнительные (адресные) рекомендации по совершенствованию стратегического планирования верхнего уровня.....	70
Заключение.....	76
Приложения.....	79
Приложение 1. Типовой вопросник для проведения глубинных интервью.....	79
Приложение 2. Результаты анкетирования реализации глав Стратегии 2020.....	80

Благодарности

Авторы выражают глубокую признательность российским ученым-экономистам, откликнувшимся на просьбу Центра стратегических разработок о проведении глубинных интервью, в том числе Н. В. Акиндиновой, Д. Р. Белоусову, В. Л. Бабурину, М. Я. Блинкину, С. Н. Бобылеву, И. М. Бортнику, Т. Д. Валовой, Е. Ш. Гонтмахеру, Е. Т. Гурвичу, И. Г. Дежиной, С. М. Дробышевскому, Н. В. Зубаревич, В. В. Ивантеру, Г. И. Идрисову, А. Н. Клепачу, В. В. Климанову, Т. Л. Клячко, О. В. Кузнецовой, Т. М. Малевой, Д. С. Медовникову, В. С. Назарову, В. М. Полтеровичу, А. Д. Радыгину, С. Г. Синельникову-Мурылеву, И. В. Стародубровской, Ю. А. Удальцову, А. Н. Швецову, К. В. Юдаевой, В. Н. Южакову, Е. Г. Ясину.

Авторы также выражают благодарность всем экспертам, любезно согласившимся заполнить анкеты Центра стратегических разработок о выполнении Стратегии-2020, в том числе И. В. Абанкиной, И. Р. Агамирзяну, Э. А. Бабкину, В. А. Бариновой, С. Г. Белеву, М. Я. Блинкину, В. Р. Битюковой, Ю. Н. Бобылеву, А. В. Божечковой, В. А. Болотову, Н. П. Воловик, В. Е. Гимпельсону, Ю. М. Горлину, М. Б. Денисенко, С. М. Дробышевскому, С. В. Жаворонкову, И. В. Задорину, Л. С. Засимовой, С. П. Земцову, А. Б. Золотаревой, Н. В. Зубаревич, О. И. Изрядновой, П. А. Кадочникову, М. В. Казаковой, А. С. Каукину, А. В. Киреевой, Г. А. Китовой, А. В. Клименко, Н. Н. Клищу, Т. Л. Клячко, А. Ю. Кнобелю, М. Г. Колосницыной, С. Г. Косарецкому, Т. Е. Кузнецовой, А. Л. Линденбратену, Т. М. Малевой, Т. А. Малининой, Г. Н. Мальгинову, С. В. Мальцевой, И. В. Мерсияновой, С. Г. Мисихиной, Е. А. Пономаревой, С. Б. Сиваеву, С. Г. Синельникову-Мурылеву, С. Н. Смирнову, И. В. Стародубровской, И. М. Степанову, А. Ю. Сунгурову, О. С. Чудиновских, А. А. Яковлеву, а также сотрудникам Института проблем естественных монополий.

Авторский коллектив



С. А. Белановский

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации



М. Э. Дмитриев

Президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост»



В. М. Комаров

Кандидат экономических наук, заведующий Лабораторией экономики знаний ИПЭИ РАНХиГС



М. О. Комин

Эксперт Центра стратегических разработок



В. А. Коцюбинский

Старший научный сотрудник Лаборатории экономики знаний ИПЭИ РАНХиГС



А. В. Никольская

Кандидат психологических наук, доцент Московского университета дизайна и технологий

Предисловие

В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 апреля 2016 г. №207 и Распоряжением от 16 мая 2016 г. №122-рп рабочая группа Экономического совета при Президенте Российской Федерации по направлению «Приоритеты структурных реформ и устойчивый экономический рост» разрабатывает предложения по Стратегии развития Российской Федерации на 2018–2024 гг. и на перспективу до 2035 года. Данная работа проводится на базе Центра стратегических разработок совместно с министерствами и ведомствами (поручение Президента России от 18. 05. 2016 №Пр-972) с привлечением представителей субъектов Российской Федерации и экспертов по отдельным тематическим направлениям.

В целях подготовки новой долгосрочной стратегии Центром стратегических разработок были проанализированы результаты реализации Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года (далее – «Стратегия-2020»), майских указов Президента России (указы от 7 мая 2012 года), а также приоритетных национальных проектов («Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК»).

Анализ произведен на основе результатов 30 глубинных интервью, проведенных с крупнейшими экспертами России, а также на основе результатов непосредственного анкетирования экспертов – авторов Стратегии-2020.

Количественные оценки уровня реализации мероприятий Стратегии-2020 проводилась путем анкетирования экспертов, которым предлагалось оценить по интервальной шкале уровень выполнения каждого из мероприятий по соответствующим разделам. Методология анкетирования и расчета сводных показателей реализации обеспечивает сопоставимость оценок с результатами анализа «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года» (Стратегии-2010), разработанной ЦСР и представленной в Правительство Российской Федерации в 2000 году. Анализ реализации Стратегии-2010 был проведен ЦСР и опубликован в 2010 году . Данная публикация размещена на сайте ЦСР [www. csr. ru](http://www.csr.ru).

Стоит отметить, что задача анализа последствий реализации мер или оценки правильности предложенных мер в данном исследовании не ставилась, основная цель доклада – выяснить степень выполнения мер и мероприятий, предложенных в ключевых стратегических документах, а также понять, почему какие-то меры выполняются в полной мере, а какие-то остаются на бумаге или выполняются формально.

Безусловно, представленный доклад представляет собой первую систематическую попытку погружения в эту проблематику. Для получения более верифицированных данных необходимо расширять выборку опрошенных экспертов, в том числе с целью учета и анализа всех конкурирующих в экспертной среде точек зрения и подходов.

¹ Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя. М. , Фонд «Центр стратегических разработок», 2010 год.

Стратегические уроки

Алексей КУДРИН

Председатель совета
Центра стратегических разработок



«**Ч**ТО БУДЕТ ОТЛИЧАТЬ новую программу от предыдущих стратегических документов и почему на этот раз получится лучше?» – таков один из наиболее популярных вопросов, адресуемых сегодня Центру стратегических разработок. На самом деле, это один из первых вопросов, которые и я сам себе задал, когда президент поручил нам подготовку нового стратегического документа. Прежде чем окунуться с головой в работу, стоит со стороны посмотреть на масштаб задачи, оценить опыт тех, кто пытался ее решить до тебя. Одним из инструментов извлечения необходимых уроков из предшествующего опыта и стало инициированное нами исследование, результаты которого вы держите в руках. Кроме итоговых выводов коллектива, проводившего исследование под руководством Михаила Дмитриева, на страницах отчета есть и авторские мнения с рекомендациями по подготовке новой стратегии от Вадима Волкова, Ивана Бортника и Виктора Полтеровича. Я разделяю не все выводы и точки зрения, но рад, что этот доклад уже на этапе подготовки стал площадкой для дискуссии. Отмечу также, что оценивать выполнение Стратегии-2020, подготовленной в 2011 году и находящейся в фокусе анализа, можно только условно, поскольку она так и не была утверждена и не является прямым руко-

водством к действию, хотя и сыграла важную роль в консолидации предложений.

В то же время исследование не затронуло утвержденный стратегический документ – Концепцию долгосрочного развития до 2020 г. (КДР). Это обусловлено тем, что формально главный стратегический документ страны не стал настоящим ориентиром для правительства, устарев уже в момент принятия, когда мировой экономической кризис серьезно изменил внешние условия. Кстати, КДР до сих пор не отменена. Таков показательный пример отсутствия у нас механизма оперативного изменения стратегических документов верхнего уровня, хотя в быстроменяющемся современном мире умение адаптироваться к новым условиям является критически важным.

Параллельно КДР цели и задачи для административной системы задавались через национальные проекты, майские указы, среднесрочные программы правительства (основные направления деятельности и антикризисные планы) и посредством более чем 40 госпрограмм, результаты которых так и не стали предметом широкой дискуссии. Кроме того, согласно законодательству, в 2016 году должна была быть подготовлена Стратегия

социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период — до 2035 года, — но ее сдача перенесена на следующий год. Такое количество разноуровневых и разноформатных документов очевидно затрудняет органам власти любое планирование.

Один из важнейших уроков Стратегии-2010 — обязательность наличия эффективного механизма реализации документа внутри исполнительной власти. Напомню, что в начале 2000-х годов основной задачей было создание институциональных основ новой рыночной экономики, и во многом они действительно были созданы, но их потенциал ограничивался архаичной административной системой, явственно нуждавшейся в обновлении. Такая реформа была задумана, однако ее реализация «утонула» в нарастающем потоке нефтедолларов: потребность в этой и иных социально-экономических реформах снижалась тем быстрее, чем больше разрастался государственный бюджет. И уже кризис 2008-2009 годов показал, что наш экономический рост опирался на крайне неустойчивый фундамент.

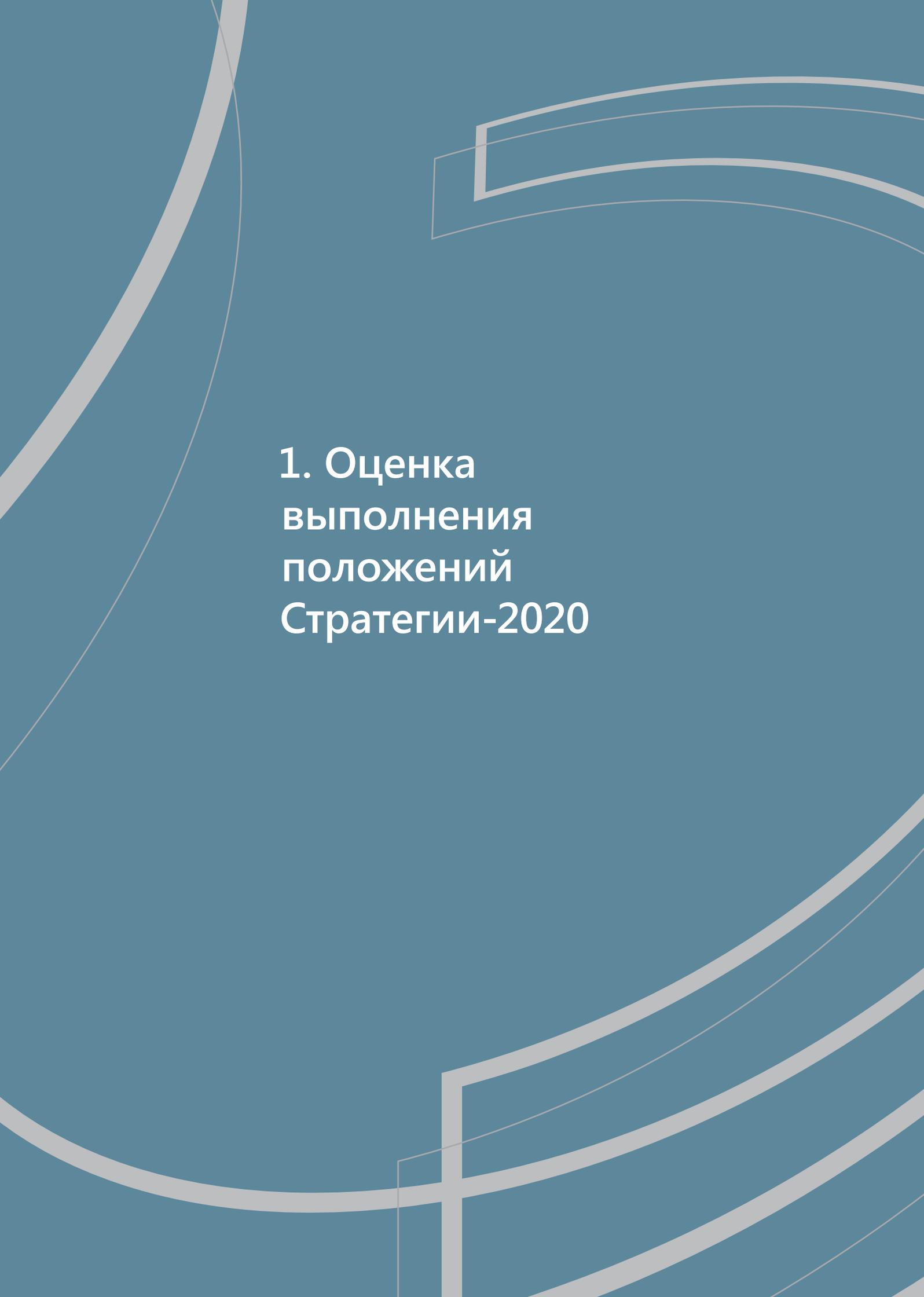
Поэтому ключевой задачей Стратегии-2020 стало формирование целостного взгляда на то, каким образом наша страна может перейти к несырьевой модели экономики. Однако Стратегия так и не превратилась в нормативный документ, план работы правительства, оставшись, по сути, «декларацией о намерениях». В значительной степени это произошло из-за недостаточной вовлеченности представителей органов власти — тех, кому предстояло ее реализовывать, — в процесс разработки. Данный урок можно считать усвоенным: в деятельности ЦСР и рабочей группы Экономического совета при Президенте, которую я

возглавляю, активно участвуют руководители министерств и главы регионов.

Еще одним упущением Стратегии-2020 является ее избыточная сосредоточенность на экономической повестке — отчасти в ущерб неэкономическим институтам. Так, очевидно недостаточно внимания уделялось судебной системе — на наш взгляд, важнейшей для реализации любой программы развития. Поэтому в ЦСР разработке предложений по совершенствованию этих институтов посвящено целое направление.

Сегодня мы также уверены, что само восприятие и успешная реализация стратегии зависят от того, насколько гибко и быстро содержащиеся в ней решения можно адаптировать к изменяющимся условиям современного мира, социальным, экономическим и технологическим трендам. Разрабатываемая ЦСР Стратегия будет состоять из трех основных частей: во-первых, концептуального, общего видения будущего, траектории движения к поставленной цели, во-вторых, приоритетных, жестких решений, без точной и быстрой реализации которых любые другие изменения будут бесполезны, и, в-третьих, селективных программ — ответственность за их более глубокую разработку и итоговое исполнение будет возложена на разные уровни власти. Последний компонент будет обладать максимальной гибкостью и учитывать проблемы в конкретных отраслях экономики, ресурсы и возможности регионов, текущую повестку.

Тщательный анализ и учет сильных и слабых сторон работы наших предшественников станут важным фактором создания Стратегии развития России на 2018–2024 гг. и помогут в совместной с правительством работе над Стратегией-2035.



1. Оценка выполнения положений Стратегии-2020

«СТРАТЕГИЯ-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» представляет собой итоговый доклад о результатах экспертной работы по социально-экономическим проблемам развития России на период до 2020 года. Документ был разработан по заказу Правительства России в течение 2011 года. Несмотря на то что Стратегия-2020 не была закреплена на официальном уровне, часть ее положений нашла отражение в нормативных правовых актах, распоряжениях и поручениях президента и правительства.

Как отметили в результате проведения глубинных интервью большинство экспертов, Стратегия-2020 стала попыткой **системной инвентаризации существующих проблем** в области социально-экономического развития Российской Федерации, определила ключевые и — самое важное — конкретные меры экономической политики для устранения имеющихся к тому моменту провалов.

Анкетирование, в котором участвовали представители Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Высшей школы экономики, Российской академии наук, Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, а также других научных и экспертных организаций, позволило сформировать выводы относительно выполнения положений Стратегии-2020. Опрошенные эксперты в большинстве случаев принимали участие в написании самой Стратегии-2020, что позволило оценить с высокой степенью достоверности реализацию мер, которые данные эксперты и предлагали в 2011 году, когда Стратегия-2020 разрабатывалась.

В результате анкетирования получено более 75 анкет от специалистов каждой из тематических областей Стратегии-2020. Они выставили около 2 тыс. оценок степени реализации различных мер, заложенных в Стратегии-2020. Общая характеристика оценок экспертов приведена на графике ниже.

Общая характеристика оценок экспертов по выполнению положений Стратегии-2020



В целом эксперты достаточно сдержанно оценили степень реализации положений Стратегии-2020. **Средний уровень выполнения мер — 29,5%.** Другими словами, **в среднем каждая из предложенных мер была выполнена лишь на треть («Выполнение в незначительной мере»)**, что говорит о формальности отношения органов исполнительной власти к предложениям Стратегии-2020.

Стоит отметить, что **полностью реализованные меры, на долю которых приходится всего 6,8%, в большинстве случаев являются техническими**, не требующими изменения институциональной среды, механизмов работы государственного аппарата. В основном это улучшающие организационные инновации, но не реформы и коренные изменения, отвечающие реальным вызовам. Кроме того, к полностью выполненным мерам относятся мероприятия, которые прорабатывались на протяжении многих лет, например, вступление России в ВТО или же работа по развитию ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС, и Стратегия-2020 не имела к ним особого отношения (кроме констатации ранее определенных задач).

При этом опрошенными экспертами отмечается **высокий уровень имитации или формальной реализации мер и поручений**, что также повлияло на столь низкие оценки. Согласно оценкам экспертов, лишь немногие меры были выполнены в полном объеме без попыток искажения заложенных в них решений и принципов. Например, к таким мерам относится создание Резервного фонда Российской Федерации и Фонда национального благосостояния (наследников Стабилизационного фонда Российской Федерации), установка автоматизированных комплексов фиксации нарушения правил дорожного движения и ряд других немногочисленных мер.

Анализ экспертных оценок показал **высокий уровень дифференциации степени выполнения мер**, заложенных в Стратегии-2020, в зависимости от направлений социально-экономической политики.

В целом оценивать успешность реализации мер Стратегии-2020 можно двумя путями — либо оценивать средний уровень выполнения мер в целом по разделу Стратегии-2020, либо оценивать по удельному числу каждой из оценок (0%, 25%, 50% и более) в соответствующем разделе.

В таблицах ниже приведены характеристики степени реализации мер в разрезе различных направлений социально-экономической политики (совпадают с главами Стратегии-2020).

Таблица 1

Меры Стратегии-2020 в разрезе направлений социально-экономической государственной политики, выполненные на 50% и более.

Название раздела Стратегии-2020	Средний уровень выполнения мер
Глава 11. Новая школа	59,7%

Как видно из таблицы, **только один раздел Стратегии-2020 был выполнен в среднем более чем на половину** – развитие среднего образования («Новая школа»).

Таблица 2

Меры Стратегии-2020 в разрезе направлений социально-экономической государственной политики, выполненные на 25–50%.

Название раздела Стратегии-2020	Средний уровень выполнения мер
Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве	45,6%
Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора	42,3%
Глава 6. Реформа пенсионной системы	40,4%
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики	40,3%
Глава 10. Профессиональное образование	36,0%
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики	34,8%
Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок	34,4%
Глава 13. Политика охраны здоровья	33,7%

Глава 5. Налоговая политика	32,6%
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры	32,4%
Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе	32,0%
Глава 18. Оптимизация присутствия государства	31,8%
Глава 17. Преодоление информационной разобщенности	30,8%
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	29,4%
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности	27,9%
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста	27,5%
Глава 9. Миграционная политика	26,9%
Глава 8. Рынок труда	25,0%

Большая часть разделов (16 из 25 глав) Стратегии-2020 выполнена более чем на 25%, но менее чем на 50%. В частности, это развитие финансового рынка, реформа пенсионной системы, налоговая политика, приватизация, инновации, деловой климат, рынок труда и миграция, профессиональное образование и пр.

Таблица 3

Меры Стратегии-2020 в разрезе направлений социально-экономической государственной политики, выполненные менее чем на 25%

Название раздела Стратегии-2020	Средний уровень выполнения мер
Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике	24,1%
Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности	18,8%

Глава 14. Государственная жилищная политика	17,5%
Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности	16,6%
Глава 19. Развитие общественных институтов	11,9%
Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика	10,1%

К наиболее важным разделам Стратегии-2020, оказавшимся практически невыполненными, относится раздел **«Новая модель экономического роста», где авторами предлагаются ключевые меры, без которых реализация большинства технических мероприятий не приводит к значимым положительным последствиям.** Также в данном списке оказались разделы Стратегии, основанные на реализации долгосрочных мероприятий, – развитие общественных институтов, жилищная политика, сокращение неравенства и бедности, реформа бюджетного сектора.

Таким образом, если оценивать степень реализации мероприятий Стратегии-2020 на основе расчета среднего уровня выполнения мер, то преимущественное большинство предложенных мер оказалось в целом невыполненным.

Результаты реализации Стратегии-2020 также были оценены и по второму предложенному методу – степень выполнимости разделов на основе рейтингового подхода, т. е. с учетом большинства мер в разрезе различных оценок. Полученные данные приведены в таблицах ниже.

В целях упрощения заполнения анкет и повышения качества сбора информации, нами была предложена следующая шкала для оценки уровня выполнения мер Стратегии-2020:

0% – невыполнение меры;

25% – выполнение в незначительной мере;

50% – выполнение примерно наполовину;

75% – выполнение в основном;

100% – полная реализация меры;

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

Данная шкала является во многом условной, однако ее применение позволило сформировать список мер, которые в результате не были выполнены, по каждой из глав Стратегии.

Отметим, что поскольку оценки 50%, 75% и 100% встречались в ответах респондентов нечасто, а также для удобства представления интегрального результата, мы просуммировали эти оценки и сформировали столбец «50% и более». Соответственно сравнение степени реализации большинства мер для каждого из разделов Стратегии-2020 происходило по следующим показателям: 0% (невыполнение меры), 25% (выполнение в незначительной степени) и 50-100% (выполнение примерно наполовину, выполнение в основном или полное выполнение меры). Безусловно, такая оценка является статистически условной, поскольку последняя оценка объединяет сразу три формальных интервала, однако, позволяет более наглядно представить общие результаты оценки разделов Стратегии-2020.

Таблица 4

Разделы Стратегии-2020, большинство мер которых выполнены на 50% и более.

Название раздела Стратегии-2020	Степень выполнения мер		
	0%	25%	50% и более
Глава 11. Новая школа	8,0%	22,7%	69,3%
Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве	24,4%	17,8%	57,8%
Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора	1,6%	46,8%	51,6%
Глава 6. Реформа пенсионной системы	32,4%	20,6%	47,1%
Глава 10. Профессиональное образование	34,0%	20,0%	46,0%
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики	43,2%	11,6%	45,3%

Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок	41,3%	16,5%	42,2%
Глава 5. Налоговая политика	36,9%	23,6%	39,5%
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры	31,7%	30,7%	37,6%
Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе	31,6%	32,2%	36,2%

К направлениям социально-экономической политики, по которым количество выполненных мер Стратегии-2020 находится на уровне 50% и более (таблица 4, третий столбец), относятся сектор среднего образования, политика России на международной арене, в том числе на постсоветском пространстве, развитие финансового и банковского сектора.

При этом стоит еще раз обратить внимание на то, что, **несмотря на высокий процент выполняемости отдельных мер (50 и более процентов), это не означает достижения поставленных конкретных целей** Стратегии-2020, так как точечный подход и формальность выполнения мер не всегда приводили к реальным результатам.

Таблица 5

Разделы Стратегии-2020, большинство мер которых выполнены на 25%.

Название раздела Стратегии-2020	Степень выполнения мер		
	0%	25%	50% и более
Глава 17. Преодоление информационной разобщенности	23,1%	46,2%	30,8%
Глава 14. Государственная жилищная политика	42,9%	44,4%	12,7%
Глава 18. Оптимизация присутствия государства	20,5%	43,2%	36,4%
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	30,7%	37,2%	32,1%
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики	30,4%	34,8%	34,8%

По ряду разделов Стратегии-2020 можно отметить выполняемость большинства мер на четверть (таблица 5, второй столбец) – жилищная политика, информационная разобщенность, присутствие государства в экономике и приватизация. Эксперты отметили **низкую выполняемость данных мер, граничащую с полным невыполнением.**

Таблица 6

Разделы Стратегии-2020, большинство мер которых в целом не выполнены (0–25%).

Название раздела Стратегии-2020	Степень выполнения мер		
	0%	25%	50% и более
Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика	76,3%	12,3%	11,4%
Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности	64,3%	10,7%	25,0%
Глава 8. Рынок труда	61,5%	7,7%	30,8%
Глава 19. Развитие общественных институтов	59,1%	36,4%	4,5%
Глава 13. Политика охраны здоровья	46,0%	12,7%	41,3%
Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности	45,8%	43,4%	10,8%
Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике	40,7%	29,6%	29,6%
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности	39,5%	29,1%	31,4%
Глава 9. Миграционная политика	38,5%	34,6%	26,9%
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста	37,3%	28,8%	33,9%

Существенная часть направлений была практически полностью проигнорирована при проведении социально-экономической политики, а **меры остались полностью невыполненными** (таблица 6, первый столбец). В частности, можно отметить меры по обеспечению макроэкономической и социальной стабильности, делового климата и инвестиционной привлекательности, развитие общественных институтов, реформы бюджетного сектора в экономике, по развитию местного самоуправления и пр.

В таблице ниже приведена полная статистическая информация по степени выполняемости мер Стратегии-2020 в разрезе ее разделов.

Таблица 7

Разделы Стратегии-2020 и степень их выполняемости.

Название раздела Стратегии-2020	Степень реализации мер					Средний уровень реализации мер
	0%	25%	50%	75%	100%	
Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности	45,8%	43,4%	9,6%	1,2%	0,0%	16,6%
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста	37,3%	28,8%	22,0%	10,2%	1,7%	27,5%
Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе	31,6%	32,2%	22,4%	11,8%	2,0%	30,1%
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики	43,2%	11,6%	10,5%	10,5%	24,2%	40,3%

Глава 5. Налоговая политика	36,9%	23,6%	19,0%	13,3%	7,2%	32,6%
Глава 6. Реформа пенсионной системы	32,4%	20,6%	14,7%	17,6%	14,7%	40,4%
Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора	1,6%	46,8%	32,3%	19,4%	0,0%	42,3%
Глава 8. Рынок труда	61,5%	7,7%	0,0%	30,8%	0,0%	25,0%
Глава 9. Миграционная политика	38,5%	34,6%	11,5%	11,5%	3,8%	26,9%
Глава 10. Профессиональное образование	34,0%	20,0%	22,0%	16,0%	8,0%	36,0%
Глава 11. Новая школа	8,0%	22,7%	18,7%	24,0%	26,7%	59,7%
Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности	64,3%	10,7%	14,3%	7,1%	3,6%	18,8%
Глава 13. Политика охраны здоровья	46,0%	12,7%	15,9%	11,1%	14,3%	33,7%
Глава 14. Государственная жилищная политика	42,9%	44,4%	12,7%	0,0%	0,0%	17,5%
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности	39,5%	29,1%	18,6%	5,8%	7,0%	27,9%
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики	30,4%	34,8%	13,0%	8,7%	13,0%	34,8%
Глава 18. Оптимизация присутствия государства	20,5%	43,2%	27,3%	6,8%	2,3%	31,8%
Глава 19. Развитие общественных институтов	59,1%	36,4%	3,4%	0,0%	1,1%	11,9%

Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	30,7%	37,2%	19,7%	8,8%	3,6%	29,4%
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	30,7%	37,2%	19,7%	8,8%	3,6%	29,4%
Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок	41,3%	16,5%	15,6%	16,5%	10,1%	34,4%
Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике	40,7%	29,6%	25,9%	0,0%	3,7%	24,1%
Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика	76,3%	12,3%	3,5%	1,8%	6,1%	12,3%
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры	31,7%	30,7%	19,8%	11,9%	5,9%	32,4%
Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве	24,4%	17,8%	26,7%	13,3%	17,8%	45,6%

В таблицах ниже приведены данные по предложениям Стратегии-2020, которые формально были выполнены в полной мере.

Таблица 8

Разделы Стратегии-2020, по которым полностью выполнено 3 и более меры.

Название раздела Стратегии-2020	Полностью выполненные меры
Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики	<ul style="list-style-type: none">• Принятие нового бюджетного правила (расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть; конъюнктурные доходы направляются в Резервный фонд РФ, снижение чистых заимствований и пополнение Фонда национального благосостояния).• Осуществление государственных заимствований РФ преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск.• Обеспечение гибкости номинального курса рубля к корзине валют, сокращение интервенций ЦБ при колебаниях курса рубля.• Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ.
Глава 6. Реформа пенсионной системы	Ведение следующего порядка отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников: для заработных плат, не превышающих 161% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему – платеж в солидарную систему составляет 16%, и в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%.

Глава 6. Реформа пенсионной системы	<ul style="list-style-type: none">• Изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26 до 22–20%).• Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.• Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
Глава 11. Новая школа	Обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS).
Глава 13. Политика охраны здоровья	<ul style="list-style-type: none">• Введение запрета на курение в общественных местах.• Введение полного запрета на рекламу табачной продукции, на продвижение и спонсорство табака в соответствии со статьей 13 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.• Кратное повышение штрафов (со 100–300 до 1000 руб.) за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки (распитие в общественных местах).
Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок	<ul style="list-style-type: none">• Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам.• Обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации или ГРБС государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика.

Глава 21. Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок

- Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.
- Установление по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа

Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

- Передача с муниципального на региональный уровень власти вопросов муниципального здравоохранения.
- Сохранение неизменными установленные на федеральном уровне отчисления в местные бюджеты от НДФЛ, сохранение уплаты НДФЛ по месту работы.
- Формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов.

Глава 25. Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве

- Принятие решений, необходимых для начала практического функционирования полноформатного наднационального органа — Евразийской экономической комиссии.
- Завершается процесс институционального замещения Евразийским экономическим союзом ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС.
- Начало функционирования Единого экономического пространства, Суда ЕврАзЭС.
- Работа по кодификации законодательства ТС-ЕЭП, реализации положений Декларации о Евразийской экономической интеграции.
- Меры, направленные на обеспечение создания и функционирования институтов и механизмов экономического и валютного союза.

Основные разделы, по которым выполнено 3 и более меры, – это бюджетная и денежная политика, охрана здоровья, государственные закупки, местное самоуправление, интеграция на постсоветском пространстве. **Большая часть из них не привела к существенным результатам, которые предполагались в Стратегии-2020.**

Таблица 9

Разделы Стратегии-2020, по которым полностью выполнено 1–2 меры.

Название раздела Стратегии-2020	Полностью выполненные меры
Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста	Создание в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов.
Глава 5. Налоговая политика	<ul style="list-style-type: none">Отмена льгот по налогу на имущество организаций в отношении имущества естественных монополийПеревод на электронную отчетность организаций, электронный документооборот с банками и пр.
Глава 11. Новая школа	Обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS).
Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности	<ul style="list-style-type: none">Введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне.Пересмотр положений действующего транспортного законодательства, в частности, Устава автомобильного и городского электрического транспорта.
Глава 16. Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики	Убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа и приравнять их к ТЭС. Затраты на инвестиции должны возвращаться только после ввода объектов.

Глава 17. Преодоление информационной разобщенности	Создание системы оплаты государственных платежей и пошлин с использованием систем интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов.
Глава 20. Управление государственной собственностью и приватизация	Определение планов по «углублению» приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций).
Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры	Присоединение к ВТО.

По части направлений были выполнены 1-2 меры среди нескольких десятков, что не выглядит каким-либо существенным достижением в проведении социально-экономической политики. В частности, сюда относятся меры в области налоговой политики, инвестиционной привлекательности, среднего образования. Присоединение к ВТО – результат длительных переговоров на протяжении более 18 лет, и оно не является значительным достижением государственной политики последних лет.

Таблица 10

Разделы Стратегии-2020, по которым полностью не выполнено ни одной меры.

Название раздела Стратегии-2020

Глава 1. Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности

Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе

Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора

Глава 8. Рынок труда

Глава 9. Миграционная политика

Глава 10. Профессиональное образование

Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности

Глава 14. Государственная жилищная политика

Глава 18. Оптимизация присутствия государства

Глава 19. Развитие общественных институтов

Глава 22. Реформа бюджетного сектора в экономике

Почти по половине направлений, выделенных в Стратегии-2020, не было выполнено полностью вообще ни одной меры, эксперты отметили только полумеры. В частности, сюда можно отнести инновационный сектор, рынок труда, банковский сектор, профессиональное образование, жилищную политику, общественные институты, реформу бюджетного сектора в экономике и пр.

Не выполняются или реализуются в прямо противоположном направлении такие ключевые мероприятия Стратегии-2020, как:

- Формирование условий для существенного роста деловой активности и роста внутренней конкуренции, повышение инвестиционной привлекательности;
- Адаптация структуры бюджетных расходов к целям догоняющего развития (модернизации);
- «Бюджетный маневр»;
- Сокращение государственного сектора;
- Большинство мер на рынке труда миграционной политики;
- Улучшение налогового администрирования;
- Стимулирование экспорта несырьевых секторов;
- Предотвращение «утечки мозгов», развитие человеческого капитала.

Также полностью не выполнено ни одной меры по главному, систематизирующему всю Стратегию-2020 разделу «Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности». Нами уже было отмечено, что

именно реализация мер данного раздела является ключевой для всех остальных разделов, без их выполнения реализация «технических мер» других разделов не приведет к поставленным в Стратегии целям.

В 2010 году был проведен анализ реализации мер, предусмотренных в Стратегии-2010. Поскольку при проведении данного исследования использованная методология оценки Стратегии-2020 была схожей с методологией оценки реализации Стратегии-2010, мы сравнили полученные результаты (см. таблицу ниже).

Таблица 11

Результативность Стратегии-2020 и Стратегии-2010

Стратегия-2010		Стратегия-2020	
Раздел	Степень выполнения, %		Раздел
Федеративные отношения и местное самоуправление	72	12	Глава 23. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика
Создание эффективной системы межбюджетных отношений			
Пенсионное обеспечение	63	40	Глава 6. Реформа пенсионной системы
Жилищно-коммунальная реформа	39	17	Глава 14. Государственная жилищная политика
Предоставление социальной помощи населению	31	19	Глава 12. Сокращение неравенства и преодоление бедности
Образование	24	36	Глава 10. Профессиональное образование
		60	Глава 11. Новая школа
Здравоохранение и социальное страхование	20	34	Глава 13. Политика охраны здоровья

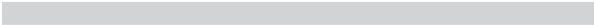
Стратегия-2010		Стратегия-2010	
Раздел	Степень выполнения, %		Раздел
Политика в области трудовых отношений и занятости населения	10	26	Глава 8. Рынок труда
			Глава 9. Миграционная политика
Реформирование налоговой системы	73	33	Глава 5. Налоговая политика
Бюджетная политика	55	40	Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики
Кредитно-денежная политика			24
Развитие инновационной экономики	39	30	Глава 3. От стимулирования инноваций к росту на их основе
Реформирование банковского сектора	37	42	Глава 7. Развитие финансового и банковского сектора
Развитие фондового рынка			
Структурная политика	34	30	Глава 2. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста
Дерегулирование хозяйственной деятельности			Глава 18. Оптимизация присутствия государства
Интеграция в мировое хозяйство	13	32	Глава 24. Международная позиция России: экономические ориентиры
			46

Прежде всего, стоит отметить **снижение уровня выполняемости мер Стратегии-2020 относительно уровня Стратегии-2010**. В целом **Стратегия-2010 была выполнена, согласно оценкам, на 39%, а Стратегия-2020, как уже упоминалось, лишь на 29%**.

Также эксперты отметили существенное увеличение результативности реализации Стратегии-2020 в области образования (среднего и высшего), в области трудовых отношений и занятости населения, миграции населения, международной позиции России, экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве.

Тем не менее по ряду направлений наблюдается значительное сокращение выполняемости предлагаемых стратегиями мер. К таким разделам относятся федеративные отношения и местное самоуправление, межбюджетные отношения, ЖКХ, налоговая система, социальная сфера.

Стоит отметить, что, сравнивая данные две стратегии, необходимо понимать существенное различие в задачах, которые предполагалось решать. Стратегия-2010 была ориентирована в первую очередь на развитие «базовых» рыночных институтов, «реформу власти» и «установку нового социального контракта». Стратегия-2020 отличается, прежде всего, уровнем детализации — основная часть представленных мер развивает и углубляет те стратегические направления, которые были предложены в Стратегии-2010.



«Успешная Стратегия — плод действительного согласия»

Иван Михайлович БОРТНИК

Член наблюдательного совета Ассоциации инновационных регионов России, заведующий кафедрой менеджмента инноваций НИУ ВШЭ



ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ любой стратегии, прежде всего, теснейшим образом связана с характером работы над ней. Можно потратить на разработку много времени, можно привлечь очень квалифицированных экспертов, можно использовать новые наукообразные лозунги (disruptive innovations, глобальные вызовы и т. д.), но все способно оказаться бесполезным, если не соблюдается ряд условий.

Во-первых, если в процессе разработки не будут участвовать эксперты, представляющие те структуры, которые потом будут отвечать за реализацию структуры и имеющие в своем распоряжении весь набор необходимых для этого инструментов.

Во-вторых, если эти эксперты есть, но в своих структурах они имеют очень отдаленное отношение к принятию необходимых для реализации стратегии решений и использованию соответствующего инструментария.

В-третьих, и это главное, если эксперты соглашаются с идеологией и даже конкретным содержанием текста стратегии, но прекрасно понимают, что по инструментарию ее реализации и долговременному

взаимодействию для этого никакого согласия между ними нет. В таком случае мы получаем ситуацию, которая складывается со стратегиями инновационного развития России, независимо от года их выпуска. Именно эта российская особенность и отмечается международными экспертами по инновационному развитию экономики: «Россияне знают все механизмы инновационного развития экономики, даже запустили их в действие, но необходимого темпа инновационного развития экономики нет и, похоже, не будет, так как между ними нет согласия».

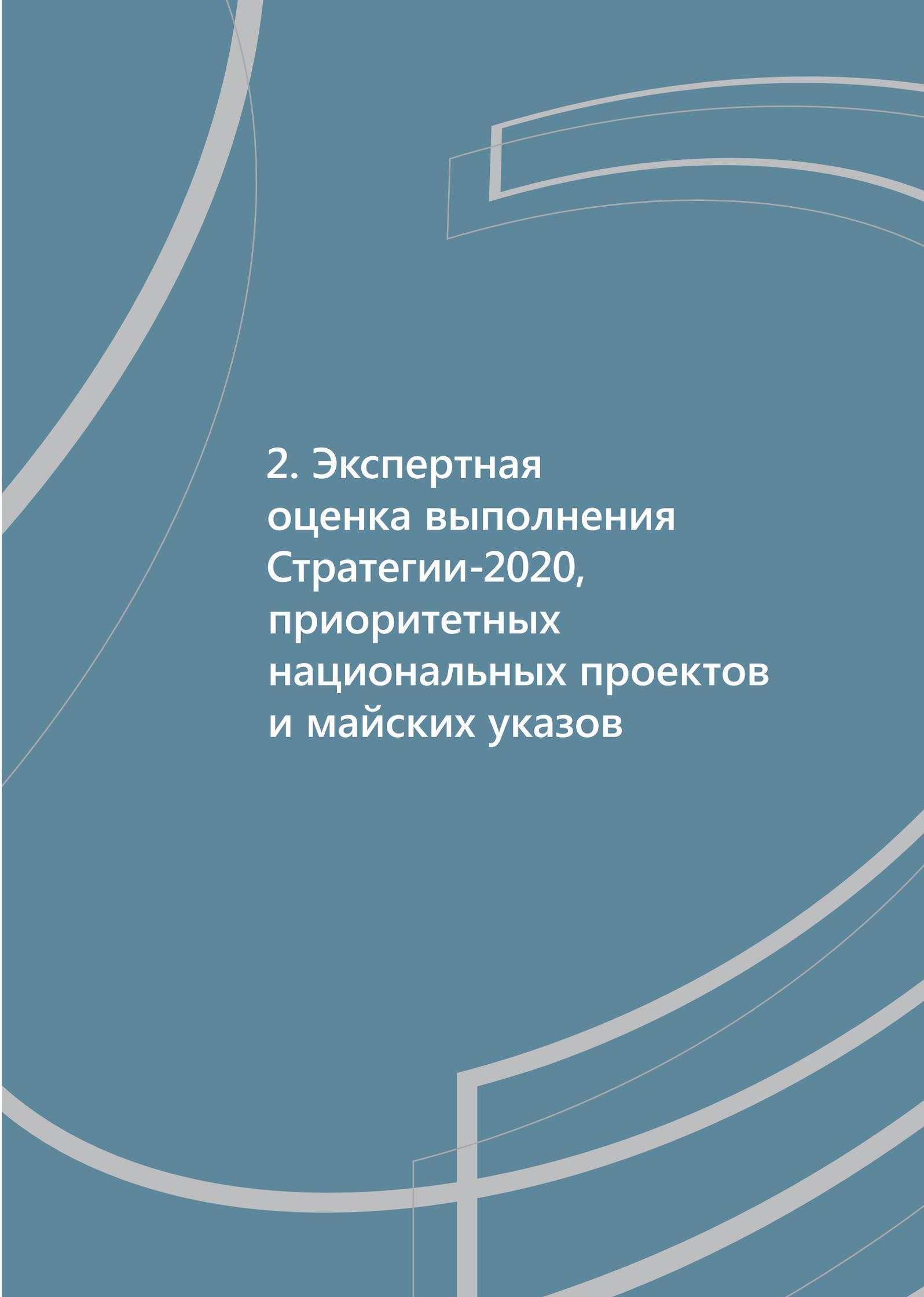
Для принятия и утверждения очередной версии стратегии, особенно при наличии третьего «если», вступает в силу отлично работающий тезис многих управленцев: «Это же стратегия (концепция и т. п.), в ней не место конкретике. Конкретика будет в планах, а планы будут у всех участников, и все они будут согласованы со стратегией...» Однако уж что-что, а техника размывания конкретики, рассогласований планов, отчетности по «выполнению», показу трудностей разного рода управленцами отработана до мелочей. Не станут они этого делать только тогда, когда удастся достичь «согласия на берегу», т. е. еще задолго

до окончательного утверждения текста стратегии.

Все вышесказанное не означает, однако, что ряд положений Стратегии не реализуется, и процесс, в том числе инновационный, в России совсем не продвигается. Привлекаемые к разработке Стратегии эксперты обладают довольно высокой квалификацией, чтобы отслеживать и отражать в плановых документах идущие в обществе и мире процессы. Они достаточно объективны и протекают независимо от наличия Стратегии. Данный тезис относится и к управленцам, отвечающим

за ее реализацию: само наличие Стратегии и контроль за ее выполнением являются для них дополнительным мотивирующим фактором, способствующим устранению препятствий на пути объективно идущих процессов.

Поэтому метод повышения эффективности реализации Стратегии только один: пройти труднейший путь согласования реальных интересов, инструментов и действий между реальными игроками в реализации Стратегии. А будет ли конкретный результат прохождения этого пути отражен в ней — дело третье.



2. Экспертная
оценка выполнения
Стратегии-2020,
приоритетных
национальных проектов
и майских указов

ПРОСТОЕ АНКЕТИРОВАНИЕ позволило увидеть только общую усредненную цифру реализации Стратегии-2020 без погружения в детали по каждому направлению и без отдельного рассмотрения иных ключевых стратегических документов. В целях более детального изучения этих вопросов в рамках данного исследования было проведено несколько десятков глубинных интервью с ведущими экспертами Российской Федерации. На их основании были составлены подборки глубинных оценок. Особое внимание было уделено анализу процессов разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года как документа, являющегося ближайшим аналогом разрабатываемой в настоящее время новой Стратегии. По этой причине эксперты уделяли Стратегии-2020 основное внимание.

1. Стратегия-2020

Положительная оценка

Практически все эксперты были единодушны во мнении, что сама разработка Стратегии-2020 принесла большую пользу. Стратегия выполнила свою миссию в том смысле, что она **показала, что нужно переосмыслить проводимые реформы, попытаться выработать новые направления**. Стратегия позволила «проинвентаризировать набор проблем, предложить набор рецептов», поэтому она была значительным систематизирующим документом.

«Работа была сделана не зря. Она позволила проинвентаризировать проблемы. Это был правильный шаг. Такие документы периодически должны создаваться. <...> Она до сих пор актуальна, с поправкой на санкции, нефтяные цены, новые макроэкономические условия и прочее».

«Это важная веха в систематизации проблем. Мы все честно писали».

«Стратегия-2020 — это был большой экспертный документ, который содержал не столько конкретную программу действий, расписанную по шагам и поручениям, сколько набор развилки и аргументов в их пользу по каждому направлению реформ».

В работе над Стратегией участвовало несколько сотен экспертов, к обсуждениям был привлечен **широкий круг научной общественности**.

«Документ изначально планировался очень амбициозно и масштабно. В нем было задействовано свыше 1000 экспертов. Председатель правительства собрал всех руководителей рабочих групп, дал четкое и понятное поручение: готовить реформы. И. И. Шувалов был ответственным и действительно внятно этим занимался, руководил».

«Работа велась очень напряженно, мы собирались действительно регулярно, собирали огромное количество экспертов. В моей группе было человек 70. Таких групп было около 25».

«Экспертное обсуждение было организовано самое широкое, открытое».

Экспертное сообщество по значительному числу разделов Стратегии-2020 **вырабатывало консолидированные позиции и мнения.**

«Я считаю, что самое главное в этой стратегии — то, что в результате обсуждения научились вырабатывать консолидированные позиции».

«Действительно в кои-то веки можно было собрать коллективное мнение, оно крайне необходимо».

Экспертов признавали, что часть **предложений Стратегии-2020 была выполнена.**

«Стратегию как официальный документ не приняли. Может быть, это и хорошо, потому что в каких-то моментах она все же реализовалась. Это лучше, чем принимать формализованный документ с кучей дорожных карт, которые ничего не значат. Поэтому я как раз считаю, что в тот момент Стратегия выполнила свою миссию».

«Можно назвать ряд документов, которые были приняты под влиянием Стратегии».

«Все равно органы власти продолжают работать с нашими предложениями. Некоторый набор идей, пусть в компромиссном варианте, все же пошел в работу».

«Стратегия была опубликована, ее прочитали в правительстве, в министерствах. Она оказала свое влияние. Не в том смысле, что исполнение было поставлено на контроль. Влияние было скорее идеологическое».

«Польза от этих стратегий есть, она заключается в том, что все эти программы задают ориентир, в каком направлении двигаться. Конкретные решения могут быть, конечно, другими».

Эксперты изначально хорошо понимали, что по целому ряду причин многие положения Стратегии-2020 не могут быть выполнены в полном объеме. В связи с этим они говорили,

что **некоторые положения Стратегии носили лозунговый характер**, направленный не столько на конкретную их реализацию, сколько на обозначение идейной позиции экспертов.

«Значительная часть идей, которые были зафиксированы в Стратегии, осталась невыполненной. Некоторые звучали, как лозунговые. К примеру, откровенно лозунговый характер носила идея финансовой самостоятельности регионов».

«Мы нарочно включили набор радикальных мер, которые были вброшены для интеллектуальной провокации».

Сдержанная оценка

Стратегия-2020 **не была принята в качестве нормативного документа**, поэтому на системном уровне она и не могла быть выполнена.

«Говорить о степени выполнения Стратегии проблематично, поскольку этот документ не был принят официально. Так это и осталось экспертной разработкой, поэтому, разумеется, она и не выполнялась».

В процессе интервью большинство экспертов отмечали, что **многие положения Стратегии были выполнены формально или имитационно**, т. е. при соблюдении или частичном соблюдении их «буквы» реальный смысл принятых и реализованных решений не совпадал с замыслом авторов Стратегии и зачастую приводил к противоположным результатам. **Основная часть полностью реализованных мер носила «процедурно-технологический характер»**, не изменяющий институциональную среду и реальное положение вещей.

«Очень трудно говорить о том, что что-то выполнено или не выполнено, потому что выполнение в значительной степени носит имитационный характер. То есть формально вроде бы многое выполнено».

«Есть вещи, которые формально легко выполнить. Они выполнены почти на 100%. А серьезные вещи, как правило, не выполнялись».

«Эксперты имели в виду совсем другое. Но формально выполнение есть, оно вроде как бы работает».

Причины невыполнения Стратегии-2020

Причины невыполнения или имитационного выполнения многих положений Стратегии-2020 можно разделить на три группы.

Идейные разногласия в экспертном сообществе

Разработка нескольких альтернативных версий программы развития



Противодействие групп влияния

- Серьезное сопротивление ряду мер со стороны лоббистских групп, отсутствие вовлечения этих групп в работу над Стратегией
- Неучет текущей институциональной среды
- Низкая эффективность институтов общественного участия и каналов обратной связи

Административные причины

- Инертность госаппарата, загруженность текущими делами, вместо решения стратегических вопросов
- Трудности координации деятельности федеральных министерств
- Короткий горизонт планирования ведомств исполнительной власти
- Слабые стимулы к развитию, вследствие высоких цен на нефть
- Ограниченный потенциал ручного управления изменениями

А) Административные причины

В отношении инертности административного аппарата многие эксперты говорили о том, что **в условиях высоких цен на нефть многие проблемы могли решаться с помощью денег**, которые часто тратились неэффективно, но позволяли откладывать решение стратегически важных институциональных задач.

«Стратегия-2020 не реализовалась из-за отсутствия политической воли по осуществлению предлагавшихся мер. При высоких ценах на нефть можно было вообще ничего не делать».

«Никакие решения не принимались и откладывались на потом».

Эксперты отмечали, что мышление министров существенно отличается от мышления экспертов. **Министры чрезвычайно загружены текущей работой, решением текущих вопросов и не могут полноценно заниматься стратегическими вопросами.**

«Министр мыслит своим временным горизонтом. Он говорит: „Вот у меня есть задание, я должен вот это сделать, не морочь мне голову своими долгосрочными проблемами“».

Трудности **координации деятельности федеральных министерств и ведомств в отношениях друг с другом и с регионами**: каждая из структур действует в рамках своей логики, а институт согласования этих логик отсутствует. Едва ли не единственным институтом согласования позиций является лично президент России, ресурс внимания которого ограничен.

«За реализацию такого рода документов отвечает определенное количество структур, одни слабее, другие сильнее. И вот единой позиции структур, когда писалось это все, так и не было».

«Не договорились на берегу. Формально приняли, кто-то что-то даже завизировал. Но это просто плод бюрократического выкручивания рук. Решение не является основанием для совместных действий потом. Последовательных, методичных совместных действий. Потому что в самом начале это не есть согласованная позиция. Один говорил: надо, <...> а другой говорил: да не надо, это все ерунда. В итоге договорились: ну давай запишем. Но исполнять это никто не будет. Вот эта несогласованность на берегу, она, по-моему, во многом влияет на то, что многое из того, что записано, выполняется лишь формально».

«В любом деле, в любом документе нужен определенный инструментарий для его реализации. Часто бывает так: решение у одного, а инструментарий у другого. Инструментарий-то никто не отдал, когда встал вопрос о реализации Стратегии (да и любого действия). Это такой классический пример. Вот есть Минэкономразвития, которое от-

вечает, например, за инновационную деятельность, и есть Министерство финансов. Но какие инструменты-то? Деньги бюджетные. И если Минэкономразвития и Минфин не договорились на берегу, что деньги на это предусмотрены, то как Минэкономразвития может это реализовать? И регионы тоже есть, у них тоже своя позиция».

Описывая проблему несогласованности позиций министерств и регионов, некоторые эксперты говорили о **необходимости создания института, обеспечивающего такую согласованность методами принуждения**. Проводя аналогии с СССР, один из экспертов отметил, что Госплан и ГКНТ были в определенном смысле «силовыми» структурами, стоящими над министерствами и обладающими рычагами, связанными с распределением финансовых и натуральных ресурсов. Другой эксперт провел аналогию с развивающимися странами, сумевшими совершить экономический рывок, – Южной Кореей, Малайзией, Китаем и другими. По его мнению, в этих государствах существуют так называемые институты развития, носящие различные имена, но стоящие над министерствами и обладающие специальным ресурсом, подобным тому, которым обладал Госплан СССР.

В настоящее время в России – это отмечали некоторые эксперты – **единственным институтом, обладающим подобными полномочиями, является сам президент**. Однако его возможности ограничены, поэтому реально в стране исполняются только те решения, которые находятся на его личном контроле. Такую форму контроля многие эксперты называли ручным управлением, отмечая, что точно она может быть эффективной, но не может системно охватить весь комплекс стоящих перед Россией проблем.

«Есть указ президента – исполняйте, и на каждой неделе будет контроль. И целый аппарат для этого есть контролирующий».

«„Ребята, может, вы там договорились или не договорились, но я принял решение“. В конце концов, именно президент принимает конечные решения, но его на всех, на все решения не хватает».

«Некоторые предлагают Госплан или ГКНТ восстановить, но никто не хочет понять, что в определенном смысле они были силовыми ведомствами. У них были очень мощные рычаги воздействия».

«В СССР министерства спорили между собой, но в итоге решал Госплан. У Госплана были ресурсы и инструментарий. <...> Допустим, Минэнерго говорит: надо строить электростанцию, а Минэлектротехпром говорит: не надо. Если приняли отрицательное решение, вы хоть расшибитесь, но Госплан вместе с Госснабом цемента и металла не даст. А если записано, что надо строить, будет вам выделен цемент, металл, рабочая сила, все что надо. То есть инструментарий для реализации принятых решений был у кого-то

в руках. То же самое со Стратегией. Под большую часть пунктов нужен определенный инструментарий. А его нет».

В этом контексте, вероятно, следует рассматривать предложение Г. О. Грефа создать специальный центр реформ. Эксперты отметили, что если речь идет о создании структуры, обладающей полномочиями принуждения по отношению к министерствам и региональным администрациям, то такая мера, возможно, могла бы более эффективно проводить экономические реформы. Вместе с тем надо отметить, что это предложение требует проработки.

«Что такое министерство реформ? Оно должно будет договориться со всеми министерствами. Если оно будет стоять над ними, то тогда это Госплан, условно. Но тогда у него должны быть силовые функции. Если же этот министр без силового ресурса начнет мирить Минфин с Минэкономразвития, он поседет. Они, может быть, с чем-то и согласятся, но потом все равно не выполнят».

Б) Идеиные разногласия в экспертном сообществе

Многие эксперты говорили о важности анализа и большей публичности всех различных точек зрения, представленных в экспертном сообществе. В этой связи, по мнению ряда опрошенных экспертов, разработка, например, **Столыпинским клубом самостоятельной версии** стратегии развития России является позитивным моментом в том смысле, что их работа будет представлять собой систематизацию взглядов, которые до последнего времени часто высказывались. Это один из факторов становления содержательной дискуссии в экспертном сообществе и наличия конкурирующих концепций. Однако по некоторым вопросам разногласия в экспертном сообществе могут носить не технический, а идеологический характер.

«То, что они напишут свою стратегию, — это хорошо. <...> Их позиция станет ясной. С их мнением в чем-то можно будет спорить, а в чем-то соглашаться».

«Многие проблемы можно решать вручную. За это и выступает Столыпинский клуб. Но вся экономика не может вручную работать. На это не хватит чьих-то личных ресурсов. Нужны институциональные решения».

«Но в вопросах денежной политики — это идеологические разногласия. Не технические».

Что касается **позиции так называемой геополитической или геоэкономической точки зрения, а также позиции силовых ведомств**, то сказать что-то определенное многие эксперты в большинстве случаев не могли, так как не располагали конкретной информацией, — данные взгляды были лишь умозрительно очерчены.

«Какие-то решения не были приняты не в связи с падением цен на нефть, а скорее, в связи с геополитической ситуацией, которая вообще поменяла приоритеты, и экономика стала вторым, если не третьим или четвертым приоритетом по сравнению с безопасностью и геополитическими соображениями».

«Речь шла о том, чтобы выделить больше денег на инфраструктуру. <...> У нас, как известно, расходы на оборону были увеличены, теперь уже неоткуда взять деньги на инфраструктуру».

Некоторые эксперты выражали общее несогласие с идеологией представленных документов и предлагали взять за основу концепцию устойчивого развития или обратить внимание на те аспекты, которые не были представлены в предыдущих документах: экология, пространственное развитие, городское развитие и градостроительная политика и др.

«Там вообще нет экологии. В мире сейчас триединая компонента: социальная, экологическая и экономическая».

«Если мы читаем документы ООН, Всемирного банка, ОЭСР, прогнозы ЕС, например, „Экономика в 2050 году“, они ее называют „Зеленая экономика“, то видим, что они описывают, какие пути к ней ведут, то есть какого-то долгосрочного взгляда, что строить, какую модель экономики реализовывать, как это вписывается в мировой контекст. Вот чего в Стратегии-2020 не хватало».

Многие вещи, заложенные в Стратегии-2020 и которые были в результате реализованы, могли быть реализованы и без нее, если авторы разделов и ответственные за эти вопросы в Правительстве Российской Федерации были единомышленниками.

В) Противодействие групп влияния

Одной из причин невыполнения мер Стратегии-2020 стали **лоббистские группы интересов**. Их специфика состоит в том, что эти группы интересов не выражают какой-либо определенной идеологии и действуют сугубо прагматически. Некоторые эксперты видят в противодействии лоббистских групп основную причину возможного невыполнения новой Стратегии.

«Другая часть мер — это те, которые политически трудны, потому что они затрагивают интересы каких-то влиятельных групп, групп интересов. И тогда, даже если решение принимается, оно потом все равно не очень проводится в жизни или через некоторое время отыгрывается обратно. Даже многие указы президента не выполняются».

«Есть одно обязательное условие: нужно, чтобы это не была чисто профессиональная разработка, нужно, чтобы была обеспечена готовность групп влияния, элитных групп принять изменения, которые предлагаются. Дело не в том, чтобы была поддержка президента. Мы видим на примере указов, что они даже формально могут не выполняться. То есть нужно добиться поддержки этих предложений группами влияния. Иначе это новая стратегия повторит судьбу большей части Стратегии-2020».

«Единственный способ не повторить эту ситуацию – добиться поддержки элитных групп. Нужно бы быть в постоянном контакте с ними, обсуждать, что приемлемо для них, что неприемлемо, на что они готовы пойти, на что не готовы. В противном случае они все заблокируют».

Фактор лоббизма оказывает системное влияние на экономику и государство. Некоторые эксперты говорили о том, что **реформистские устремления в экспертном сообществе снижаются и все более заменяются лоббистскими предложениями и запросами**. Последние часто маскируются под реформистские, якобы мотивированные соображениями общественного блага.

«Сейчас реформаторский драйв как-то потерялся. Минэкономразвития занимается реформами, но каких-то новых предложений по реформам становится меньше. Все больше увлекаются созданием очередных институтов развития – при том что денег на них теперь уже тоже нет».

«В начале двухтысячных <...> программа Грефа, безусловно, была программой реформ. А потом все больше и больше стал крен в сторону институтов развития. Вопрос: а институты развития имеют больше инвестиционный характер? Ответ: они имеют преимущественно инвестиционный характер. Либо инвестиционный, либо субсидирование бизнеса и так далее».

Влияние различных групп интересов через неформальные каналы лоббирования не было должным образом **уравновешено через эффективные каналы общественного участия, институты прямой и представительной демократии**, призванные создать возможности для артикуляции и отстаивания общественных интересов. Развитию общественного контроля и мониторинга действий органов исполнительной и законодательной власти в период подготовки Стратегии-2020 уделялось довольно много внимания. Но внедренные в этот период процедуры и формы общественного участия в разработке и реализации социально-экономической политики оказались по большей части малоэффективными. Их реальное функционирование во многом приобрело формальный и имитационный характер, как это, например, произошло с большинством общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровне наглядным примером имитационно

бюрократической реализации процедур общественного участия служат общественные слушания при подготовке генеральных планов и проектов стратегических документов, и механизмы общественного контроля за их практической реализацией:

«Коммерческие интересы фактически более значимы, чем общественные, многие строительные проекты реализуются за счет ущемления интересов жителей путем прямого уничтожения природного капитала или изъятия общественных благ. О долгосрочном периоде никто не думает».

Ряд экспертов признавались, что **недостаточно учитывали институциональную среду**, находились в плену иллюзий и ложных ожиданий.

«С научной точки зрения все было нормально, но предложения были нереалистичны, потому что в институциональной практике мы были к чему-то не готовы».

«Нереалистичность предложений была. Она в первую очередь происходила из того, что эксперты, которые писали эту Стратегию, не совсем понимали, с какими ограничениями связана реализация их предложений. Это ограничения не на уровне экономических моделей, а на уровне имплементации решений, на уровне правоприменения, стимулов конкретных чиновников и так далее».

По выражению одного из экспертов, **многие реформистские меры разрушают сложившуюся систему отношений, своего рода «социальную ткань»**. Такие меры могут ставить в тупик низовых исполнителей, которые вынуждены реализовывать их в имитационном ключе.

«Очень часто, когда мы проводим реформы, мы не учитываем ту социальную ткань, которая сложилась на местах. Это ткань сложившихся социальных отношений. Наши реформы часто игнорируют эту социальную ткань, и люди, чтобы ее сохранить, реализуют все совсем не так, как мы бы этого хотели».

«Мы можем сильно нарастить эффективность и одновременно очень здорово подорвать некоторые социальные механизмы. <...> Потому что они решали какую-то другую задачу, социальную».

Обобщая причины невыполнения (или формального, имитационного выполнения) многих положений Стратегии-2020, эксперты говорили, что **новая Стратегия, скорее всего, будет выполнена примерно так же, если не будет учитывать опыт и ошибки в реализации предыдущих стратегий**.

Влияние новой политической и экономической ситуации на выполнение предложений, содержащихся в Стратегии-2020, неоднозначно. С одной стороны, в новой ситу-

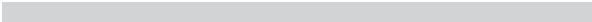
ации институциональные реформы, предлагавшиеся в Стратегии-2020, стали востребованными; с другой – нужно учитывать значительно возросшие социальные и политические риски.

«Мы настаивали на увеличении инфраструктурных расходов. В Китае в свое время Дэн Сяопин провозгласил программы повышения транспортной связности страны».

«Падение цен на нефть подхлестнуло правительство реализовать некоторые решения».

«Легкие решения, которые не затрагивают ничьих интересов, были реализованы еще в начале 2000-х годов, остались только тяжелые решения. Что такое тяжелые решения? Это политически непопулярные решения».

Кроме того, в Стратегии-2020 **отсутствуют некоторые важные блоки**: нет упоминаний о промышленной политике в разделе о новой модели роста, недостаточно отсылок к опыту догоняющего развития других стран, к созданию институтов догоняющего развития. Также за рамками Стратегии-2020 остались вопросы экологии, градостроительства, пространственного развития, возможных отрицательных внешних эффектов экономического роста.



«Сначала — суды, правоохрана и уголовная политика, затем — все остальное»

Вадим Викторович ВОЛКОВ

Научный руководитель Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге



ГОВОРЯ ПРОСТЫМ ЯЗЫКОМ, хорошая стратегия — это довольно короткий ряд соображений, который мог бы уложиться в пару абзацев или максимум в 2–3 страницы. Остальные части должны быть посвящены ее реализации. В целом стратегия — это долгосрочная цель, исходя из которой создается правило, вступающее в действие, когда нужно сделать определенный выбор или принять определенное решение. Приведем пару примеров.

Девушка решает для себя, что обеспечит себе необходимый уровень жизни путем того, что выйдет замуж за богатого человека. Это стратегия. Соответственно, при каждом знакомстве с мужчиной и выбором, вступать или не вступать в отношения и какой степени близости и продолжительности они будут, у нее будет включаться т. н. правило кошелька. Кроме этого, реализация именно этой стратегии предполагает конкретный перечень мер, реализуемых девушкой: расходы на косметологов, одежду, посещение мест, где можно встретить богатого жениха, и т. д.

Второй пример. Предположим, что в основе военно-морской стратегии лежит оборона береговой инфраструктуры и возможность гарантированного уничтожения

противника в случае ядерной войны. Тогда операции флота в любой точке мира, на большом удалении от собственной территории, из стратегии выпадают. В этом случае нет необходимости строить авианосцы и крейсера, стоит ограничиться фрегатами в надводном флоте, но при этом сильно вкладываться в обновление и поддержание подводных ядерных сил. На основе этого и будут разрабатываться программы развития вооружений, подготовки личного состава и прочие процедуры.

Таким образом, в стратегии развития страны должно быть сформулировано два простых момента: общая модель этого развития в понятных всем терминах и основные действия или условия, которые обеспечили бы реализацию, исполнение этой модели. По поводу данных компонентов должно быть достигнуто принципиальное согласие. Только после этого все указанные действия или условия должны быть проработаны до уровня мер, которые необходимо принять.

В Стратегии-2020, например, основной целью называется переход к новой модели экономического роста, т. е. к такому росту, который происходил бы не за счет экспорта природных ресурсов, а за счет инноваций, частной предпринимательской инициати-

вы, развития знаний и технологий. В документе сказано, что она предполагает рост инвестиций в человеческий капитал, улучшение деловой среды, и это тоже понятные и правильные цели. Причем в тексте Стратегии-2020 более 50 раз упоминается слово «институты» и более 170 раз – «институциональные» (барьеры, среда, факторы, преобразование и т. д.). Таким образом, абсолютно правильная базовая идея состоит в том, чтобы, преобразовав институциональную среду и инвестируя в науку, образование, здоровье, инфраструктуру и т. д. , повысить уровень экономической активности и креативности населения.

Однако в Стратегии-2020 есть зияющий пробел. Слово «судебная система» в тексте упоминается только два раза (в контексте финансовой системы), а «правоохранительная система» – один раз. Получается, что основные элементы, которые определяют качество институциональной среды, безопасность человека, ощущение справедливости, горизонты ожиданий, понимание того, что собственность будет защищена, а результаты экономической активности никто не отнимет (что известно первокурснику из любого учебника) – т. е. судебная и правоохранительная системы, – в документе **ОТСУТСТВУЮТ**. В то время как текущая правоохранительная и судебная система активно создают риски, пугающие потенциальных предпринимателей, инноваторов и в целом тех, кто хочет что-то

делать по собственной инициативе, а не по указанию власти.

Получается, что в хорошо и вполне логично выстроенном тексте отсутствует обсуждение того, каким образом будет улучшена деловая среда и снижены риски, которые до сих пор не давали России перейти на новую модель развития; отсутствуют ключевые условия реализуемости заявленной стратегии. Никаких инвестиций или преобразований в судебной и правоохранительной системе Стратегия-2020 не предлагала. Возможно, это следствие экономического подхода к Стратегии, но опыт последних 5–7 лет показал, что все обсуждения различных экономических мер по снижению давления на бизнес не дали результата. Надежная защита от уголовного преследования бизнеса или недобросовестных действий конкурентов может быть только в суде, а без независимого и непредсказуемого суда улучшение делового климата невозможно. И речь идет не об отдельных поправках в законы, а об организационных и структурных преобразованиях, ведущих в конечном итоге к появлению полноценной и самостоятельной судебной власти.

Итоговая мысль проста: новая стратегия достижения качественного роста в первую очередь должна содержать программы кардинальных преобразований в судебной и правоохранительной системе, в уголовной политике, а уже потом – все остальное.

2. Майские указы президента

КРОМЕ АНАЛИЗА факторов реализации Стратегии-2020, в ходе проведенных глубинных интервью мы задали экспертам ряд вопросов относительно имплементации других ключевых стратегических документов. Майские указы президента представляют собой 11 нормативно-правовых актов, содержащих 218 поручений, выполнение которых возложено на федеральные и региональные органы исполнительной власти в срок до 2020 года.

Положительная оценка

Майские указы президента — это хорошая краткая форма для **фиксации национальных приоритетов, выработки определенной миссии** государственной политики — к примеру, достойно оценить труд учителей и врачей, занять свою нишу в инновационном развитии и т. д. Логика майских указов совпадает с логикой, которая широко применяется в практике стратегического целеполагания («100 шагов» для Казахстана, семь приоритетов развития для Москвы).

«Я бы рассматривал майские указы президента с той точки зрения, что это некая национальная идея, что мы должны достойно оценить труд учителей, врачей, мы должны быть конкурентоспособными на мировых рынках, занять свою нишу в инновационном развитии».

«Майские указы — это публичная фиксация социальных обязательств: теперь нельзя сказать людям, что на отдельные дорогостоящие инфраструктурные проекты (постоянная перекладка и замена плитки в Москве), которые для большинства людей являются вторичными, деньги есть, а на выполнение майских указов — нет»

Относиться к майским указам следует диалектически, их можно хвалить за четкость целеполагания, говорить, что это целостные страновые ориентиры, но, безусловно, **некоторые из них не попали в точку.**

«Направление движения было адекватным. Я рассматриваю как правильность то, что мы в этом направлении двигались и продвинулись по некоторым статьям очень хорошо».

«Мы реально шагнули, но выше головы не прыгнешь, а там написано — прыгнуть выше головы. Но направление движения очень верное».

Сдержанная и отрицательная оценка

При отрицательной оценке майских указов президента большинство экспертов прокомментировали наиболее известный **указ, касающийся повышения заработной платы работников здравоохранения и образования**. Многие отмечали, что это было движением в правильном направлении, поскольку на тот момент величина заработной платы работников этих отраслей отстала от заработной платы в частном секторе экономики. Вместе с тем при реализации данного указа исполнители несколько «перестарались». Следствием непроработанности стала **разбалансировка региональных бюджетов**, которая сегодня в некоторых регионах приняла угрожающие масштабы.

«Это решение было политически верным, этически верным, но оно требовало другой структуризации для соответствующих решений».

«Иногда даже излишне постарались, потому что можно было как-то этот момент мягче решать. И тогда бы регионы не были озадачены столь высокой долговой нагрузкой, не были бы перегружены этими расходными обязательствами. Все-таки планка была задана очень высоко, не по силам».

«Планка поднятия зарплат для работников бюджетной сферы была избрана выше, чем были реальные возможности для этого, при той налоговой нагрузке, которая в стране есть. Достаточно было указать коэффициенты 0,8 и 1,5, и тогда бы регионы не оказались перегружены долговыми обязательствами».

«Майские указы были абсолютно нереалистичны. <...> То есть я не против того, чтобы хорошо зарабатывали врачи, учителя и т. д., я очень даже за. В Стратегии-2020 мы об этом писали, но там это было сказано гораздо мягче».

Кроме того, данный указ являлся **мерой непрямого действия, размывающей ответственность исполнительной власти**, и до сих пор остается неясным, какая степень ответственности за его выполнение лежит на губернаторах и какая — на федеральном центре.

«Этот указ неправильно сформулировал задачи с точки зрения госуправления и экономики. Еще в середине 2000-х годов в бюджетном кодексе было принято решение, что власти федерального уровня не могут принимать финансовые решения для региональных и муниципальных властей, не передав им источники доходов для их выполнения. Указ в этой части ставит задачу повышения зарплаты на региональном уровне, не предоставив никаких дополнительных финансовых источников».

«У региональных властей объективно не было возможности выполнить указ, поэтому они вынуждены были резать инвестиции, в том числе инфраструктурные, но все равно до конца так его так и не выполнили. <...> Этот указ был рассчитан на оптимистиче-

ские ожидания относительно роста экономики, кроме того что он концептуально был неправильный».

Данный указ не учитывал **экономику вуза и медицинского учреждения, стимулировал значительное сокращение штата**. Такая политика не берет во внимание социальную задачу, не поддерживается самими учителями и врачами — для них важнее сохранение своего рабочего места даже при низкой заработной плате.

«Указ стимулировал чудовищное сокращение штатов и дополнительный кризис в образовании и здравоохранении. Чтобы выполнить майский указ с увеличением зарплат при отсутствии денег, больницы и учебные заведения начали сокращать штат. Это стало дополнительным фактором институционального кризиса в здравоохранении и образовании».

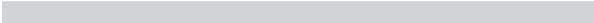
О других указах, входящих в майский пакет, осведомленная часть респондентов говорила, что некоторые из них не были выполнены потому, что были концептуально неправильными. **Критике были подвергнуты основные показатели, которые требуется достичь.** Ключевые показатели (средняя зарплата по региону, число высокопроизводительных рабочих мест) не четки и не измеримы, поэтому могут быть фальсифицируемы и подогнаны официальной статистикой. Эксперты предлагали **до принятия майских указов разработать четкую, прозрачную и публичную систему измерения** и только потом давать публичные обязательства по росту этих показателей. Кроме того, майские указы использовали удельные показатели в качестве основных, однако этого было делать нельзя, потому что их можно увеличить за счет уменьшения знаменателя, что сейчас и происходит. Некоторые показатели были изначально нереалистичны и выглядят как чья-то иллюзия или грубая ошибка, что в сочетании с действующей жесткой системой контроля за их достижением подталкивает исполнителей к поиску имитационных способов реализации.

«Количественные задания, конечно, даже близко не выполнены. Создание и модернизация 25 миллионов высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году — это вообще совершенно абстрактное задание».

«Высокопроизводительные рабочие места — это вообще непонятно что такое. Очень большой простор для трактовок. <...> Начались статистические извращения, отчитались, что выполняется успешно. Но это не главное. Я не понимаю, как государство может приказать частному бизнесу создавать высокопроизводительные рабочие места и повышать производительность труда. Государственным структурам еще можно что-то приказать, хотя и здесь есть вопрос, насколько они выполняют. Скорее, схимичат со статистикой. А частный бизнес и так решает данные вопросы в меру, конечно, экономической целесообразности. Но на это можно повлиять только косвенно, например, ограничить использование мигрантов».

Вместе с тем эксперты отмечают, что **ряд указов был концептуально правильным, но они не были выполнены либо выполнены имитационно.**

«До 2016 года государство должно было <...> обеспечить обязательное предварительное публичное обсуждение заказов до поставки товаров на сумму свыше миллиарда рублей – не происходит. Обеспечить технологический и ценовой аудит крупных инвестиционных проектов в части государства – не происходит».



3. Приоритетные национальные проекты

ПРОГРАММА ПРИОРИТЕТНЫХ национальных проектов была представлена президентом России Владимиром Путиным в 2005 году при обращении к правительству, парламенту и главам субъектов Российской Федерации. Всего были приняты четыре документа: «Национальный проект „Здоровье“», «Национальный проект „Образование“», «Национальный проект „Жилье“» и «Национальный проект „Развитие АПК“».

В отличие от Стратегии-2020 и большинства Майских указов приоритетные национальные проекты в большей мере были ориентированы не на институциональные изменения, а на финансирование инвестиционных и текущих расходов, связанных с поддержкой развития соответствующих отраслей.

Положительные отзывы

Приоритетные национальные проекты действительно сыграли положительную роль. В условиях наличия избыточных финансовых ресурсов федерального бюджета они **существенно улучшили инфраструктуру**, что особенно признается региональными властями.

«Это были проекты, которые действительно что-то дали. Они были несбалансированные, не во всем продуманные. Но в условиях того, что денег в бюджете было много, <...> эти проекты позволили привести в некое приличное состояние инфраструктуру. То есть от проектов была большая польза».

«В тех условиях — это был 2006 год — направление средств в сферы здравоохранения, образования, АПК, жилищного строительства можно рассматривать как позитивный фактор для развития экономики. После спада 90-х годов внимание к данным сферам позволило если не вернуть их на тот уровень, который существовал в Советском Союзе, то приблизиться к нему. Был очень серьезный прорыв в здравоохранении с точки зрения технологического обновления. В образовании по крайней мере удалось переломить тенденцию к тому, что школы теряли преподавателей — фактически никто не хотел идти учить. Доступное жилье — тогда действительно был сложен фактически с нуля весь рынок ипотечного жилья в России. <...> Россия где-то после 2010 года становится очень заметным игроком и на мировом рынке продовольствия».

«Общий экономический эффект этих проектов, разумеется, был позитивный. Другое дело, что не всегда те конкретные меры и проекты, которые были в рамках каждого направления, были на 100% выполнены, а все средства – потрачены эффективно».

«Со здравоохранением стало лучше: ремонты сделаны, томографы купили. Многие школы отремонтировали».

Приоритетные национальные проекты носили **не реформистский, а инвестиционный характер**, однако эти государственные инвестиции **в целом были эффективны**.

«Вместо структурных реформ делали эти проекты, но тем не менее поскольку структурные реформы не реализовали, а проекты реализовали, то в общем стало лучше».

«В приоритетных национальных проектах главным было то, что они все были достаточно затратными. В основном это были большие инвестиции, осуществляемые в период постоянного роста государственных возможностей по увеличению государственных расходов. Реформы там были, но была очень большая инвестиционная компонента».

«Можно ли было что-то сделать лучше? Можно было, если бы это сопровождалось какими-то институциональными реформами».

Приоритетные национальные проекты – пример ручного управления высокого качества, отчасти являющегося **прообразом применения принципов проектного управления**. Значимые результаты были достигнуты за счет выбора именно точечных направлений расходования средств, без распыления средств по всем сферам и секторам.

Эксперты подчеркивали, что осуществлялся регулярный контроль за реализацией национальных проектов, однако после того, как они были реализованы, данные направления перестали быть приоритетами, что отразилось и на их итоговой эффективности.

«Специфика национальных проектов состояла в вовлеченности высшего руководства в их реализацию. Дмитрий Анатольевич Медведев лично смотрел на их реализацию. По другим госпрограммам мы так не делаем. Ни один депутат не открывает госпрограмму, не сравнивает деньги с показателями! В развитых странах, где по госпрограммам живут, целый год весь парламент живет с этими программами. И правительство с ними живет. Мы с ними не живем ни разу. Один раз мы их утвердили – и все. Второй раз мы к ним вернемся, когда надо либо деньги порезать, либо наоборот: „Дайте еще денег“. Все! А в нацпроектах такого не было. Там постоянно в режиме реального времени высшее руководство следило за их реализацией, все было действительно по более или менее проектному подходу, распределены обязанности и функционал. Поэтому я считаю, что особенность нацпроектов состояла в более эффективном управлении».

«В проектах было отсутствие некой системности: <...> навалились и сделали что-то хорошее, <...> но потом перестали заниматься этой работой».

Сдержанные отзывы

Приоритетные национальные проекты не дали толчка требовавшимся реформам — это именно государственные **инвестиционные проекты, не изменяющие качества самой институциональной среды**.

У ряда экспертов вызывал вопросы выбор направлений: экология, наука, инновации, малое предпринимательство не стали приоритетными национальными проектами. Жилье — один из спорных и неоднозначных проектов. Если и предположить, что оно стало доступнее, то его качество, качество городской среды, то, к чему привела реализация проекта, не выдерживают никакой критики («Высотные микрорайоны-муравейники, враждебные людям»). В долгосрочном периоде отрицательные последствия от такого доступного жилья, от ухудшения качества жизни в городах до сих пор недооцениваются.

Средства, выделенные на проекты, зачастую тратились неэффективно:

«Я считаю, что по Минздраву <...> очень значительная часть средств была потрачена нерационально. Это была норма, когда завозили в поликлиники, в больницы оборудование, для которого не было ни специалистов, ни места. Все эти компьютерные томографы. Поэтому самое страшное там, знаете, что было? Что не местные определяли, что им надо, а сверху спускали, сколько там чего из высокотехнологичного оборудования. Это первая проблема. <...> Второе — это дисбаланс между оборудованием и кадрами. Третье — колоссально неэффективное использование оборудования в местах с маленьким потоком. <...> Четвертое. Проблема том, что „железо“ закупили, а сейчас, когда режутся расходы на все, и на Минздрав в том числе, нет средств на закупку расходных компонентов. И все».

«По Минсельхозу были чудовищно неэффективные закупки элитного скота. <...> поголовье крупного рогатого скота в России продолжает сокращаться, производство молока не растет уже 16 лет».

«В АПК действия были довольно хаотичны. <...> Инструменты были отданы фактически на откуп Минсельхозу, который под это дело расплодил огромное количество хаотично распределяемых субсидий».

В сегодняшних изменившихся социально-экономических условиях повторить успех приоритетных национальных проектов не удастся.

«Пытаться второй раз входить в ту же самую реку я бы не стал. Совершенно другая бюд-

жетная ситуация, потому что раньше сами проекты были как бы сверх бюджета, то есть из-за нефти у нас появились дополнительные деньги. Сейчас такого нет и уже не предвидится. Заливать проблемы деньгами уже не получится. Это общеизвестно».

«Сейчас обсуждается вопрос о том, что надо реализовать новые национальные проекты. В основе этой идеи лежит отчасти справедливое мнение, что прошлые проекты были эффективными. Но, во-первых, этих проектов намечается, если не ошибаюсь, одиннадцать. Это очень много. В ручном режиме нет такого управленческого ресурса. Президент или премьер-министр не могут в реальном времени следить за исполнением каждого из них. Дефицит управления и контроля был виден даже при реализации четырех проектов. Во-вторых, неясна разница между национальными проектами и другими госпрограммами. Надо системно улучшать управление всеми госпрограммами, а не выделять из них приоритетные и ставить их на особый контроль с помощью ручного управления».

«Нужные нестандартные институты, институты догоняющего развития»

Виктор Меерович ПОЛТЕРОВИЧ

Заведующий лабораторией
математической экономики ЦЭМИ РАН



АВТОРАМИ СТРАТЕГИИ-2020 было выделено два основных условия, которые должны гарантировать быстрый экономический рост. Первое — макроэкономическая стабильность (низкая инфляция), второе — совершенствование институтов. Безусловно, было бы хорошо иметь и то, и другое. Однако ниоткуда не следует, что даже сочетание обоих условий действительно обеспечивает быстрый экономический рост. Обратимся к исследованиям стран экономического чуда — я имею в виду не только государства Юго-Восточной Азии, но и экономические чудеса, в свое время происходившие во Франции после войны, в Испании, в Португалии, — там были периоды очень быстрого роста. И всюду, наряду с макроэкономической политикой, которая, безусловно, важна, решающую роль играла промышленная политика, и о ней в первой — основополагающей — главе Стратегии не было сказано ни слова.

В Стратегии была сформулирована главная цель макроэкономической политики — добиться инфляции 5%. Можно сказать, что данная цель была почти достигнута: в 2011–2013 годах инфляция составляла от 6,1 до 6,6%. Это, конечно, выше, чем 5%, но ненамного. И никакого прорыва в росте экономики это не дало.

Более того, имеется обширная литература, которая исследует вопрос о связи между инфляцией и экономическим ростом. Конкретные результаты зависят от выборки стран и методов расчета. Но практически все авторы сходятся на том, что если в развивающейся стране инфляция меньше 10%, то предпринимать специальные попытки, чтобы ее снизить, — не слишком рациональное решение, результат не окупается.

Теперь что касается так называемых институтов. Когда говорят про институты, имеется в виду, что надо снизить коррупцию, обеспечить права собственности, свободу входа на рынок и так далее. В моей терминологии здесь речь идет об институтах конкурентного рынка. Не согласиться с идеей их улучшения довольно трудно. Но возникают два вопроса. Первый: можно ли достичь этого без существенных издержек? Потому что всякая реформа требует издержек, просто так ничего не бывает. Второй вопрос: а действительно ли это достаточное условие, для того чтобы запустить быстрый рост? Можно поставить и третий вопрос: а является ли это условие необходимым для роста?

Опыт многих стран дает отрицательные от-

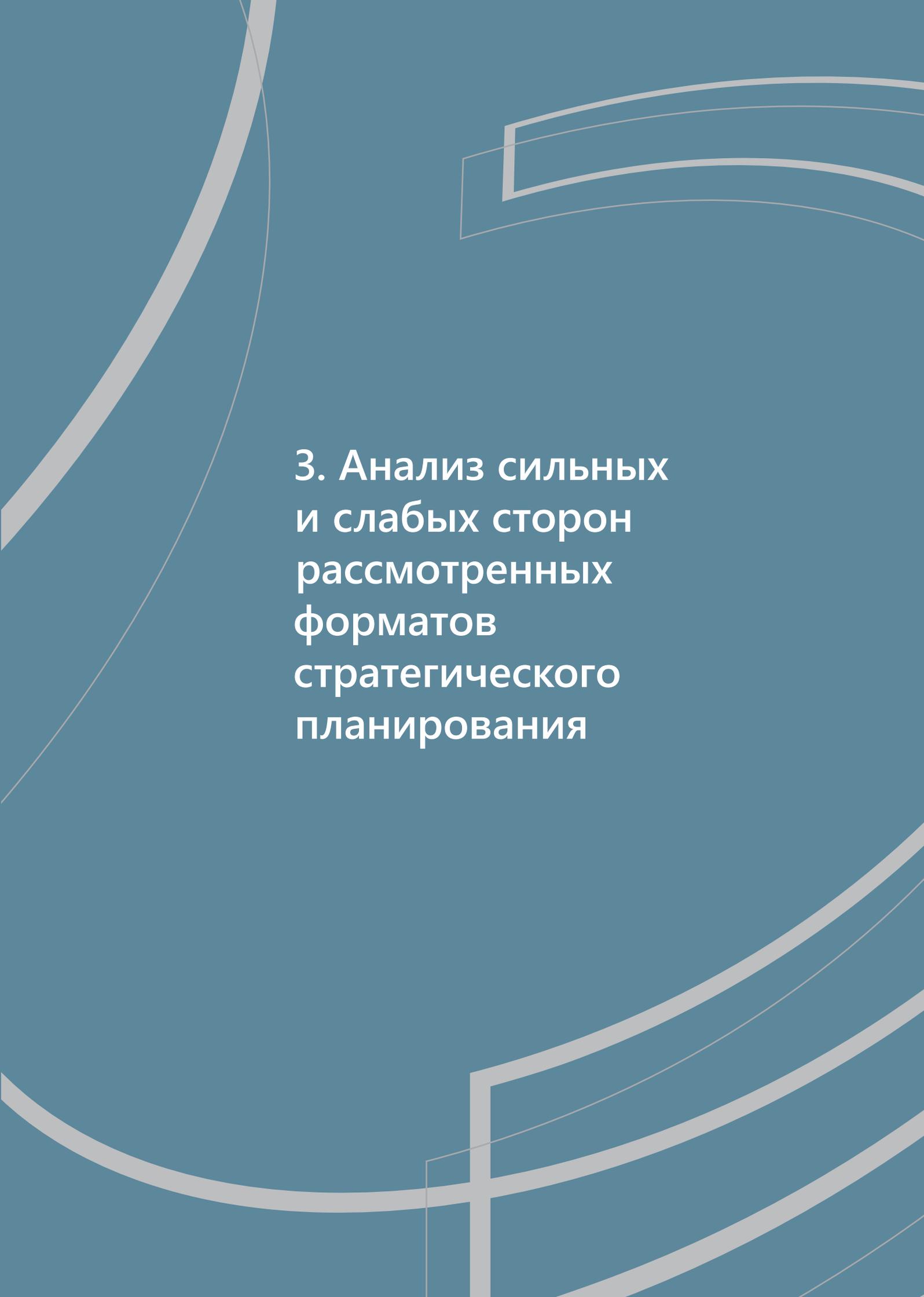
веты на все эти вопросы. Берем Южную Корею. 55 лет назад она была очень отсталым государством. Коррупция была ужасная, президенты один за другим становились фигурантами коррупционных скандалов, шли в тюрьму. Тем не менее Корея продемонстрировала экономическое чудо. Есть специальные работы, посвященные сопоставлению коррупции в Корее, на Тайване и в других странах. Общий вывод такой: на самом деле высокие темпы роста могут достигаться и при высокой коррупции. А когда государство набирает обороты и выходит на приличный уровень, то с массовой коррупцией, оказывается, бороться гораздо легче.

Таким образом, хорошие институты в том смысле, как это обычно понимается, не являются ни достаточным, ни даже необходимым условием для запуска быстрого роста. Если мы посмотрим, какие страны быстро росли, а какие медленно, то увидим, что среди стран с, казалось бы, плохим институциональным климатом есть быстрорастущие, и наоборот. Возьмем в качестве примера Чили — эта республика находится на очень высоком институциональном уровне, если судить по разным индексам. В последнее время Чили растет неплохо, но соревнуется с нами по уровню ВВП на душу населения, не более того.

Вместе с тем **есть другой тип институтов**, не тех, о которых обычно говорят, а тех, которые я называю институтами догоняющего развития. Вот без них, действи-

тельно, практически ни одна страна экономического чуда не обошлась. Это институт индикативного планирования. Это национальная инновационная система, нацеленная на эффективное заимствование более передовых технологий. Это система кредитования, опирающаяся на банки, а не на рынки ценных бумаг и ряд других институтов. В подобном контексте надо рассмотреть и предложение Германа Грефа создать специальное министерство реформ.

Как относиться к этому предложению? Я отношусь положительно, хотя это не обязательно называть министерством. Практически во всех быстроразвивающихся странах действительно существовало специальное агентство, **которое стояло над министерствами** и задачами которого было не только проведение реформ, но и осуществление процессов индикативного планирования. Эти агентства имели довольно широкие полномочия. В Малайзии, например, такое агентство существует, и оно стоит над министерствами, подчиняется непосредственно главе правительства. Малайзия — относительно быстрорастущая страна. Греф, кстати, на Малайзию ссылался. В Китае существует аналогичное агентство. В Японии было Министерство промышленности и торговли, и оно тоже стояло над министерствами и выполняло многочисленные функции, в том числе проводило реформы. Я в своих работах предлагал создать нечто похожее — Агентство экономического развития, которое могло бы согласовывать интересы разных министерств.



3. Анализ сильных и слабых сторон рассмотренных форматов стратегического планирования

ПРОВЕДЕННЫЙ АНАЛИЗ позволяет оценить сильные и слабые стороны рассмотренных стратегических форматов и на этой основе предложить определенные практические рекомендации для новой стратегической программы.

Анализируемый период охватывает 15 лет и позволяет сформулировать следующую типологию форматов стратегического планирования верхнего уровня, которые применялись в течение этого времени:

1. Фронтальные стратегии. К ним относятся Стратегия-2010 и Стратегия-2020. Эти стратегии строятся по принципу полноты охвата повестки реформ и формируются «снизу-вверх» как свод отраслевых и тематических политик. Формально такие документы декларируют несколько главных приоритетов, задаваемых «сверху». Но их реальная направленность, как правило, задается «снизу» — нишевыми экспертами и ведомствами, исходя из внутренней логики отраслевых и тематических политик. Формат этих стратегий является проектным лишь номинально. Они претендуют на полноту охвата повестки реформ, что на практике сводится к систематизированному изложению мероприятий в разрезе основных отраслей и функциональных направлений. При этом механизм их реализации организован формально и отличается низкой результативностью.

2. Селективные программы, которые сфокусированы на узких приоритетах высокого уровня и не претендуют на полноту охвата повестки реформ. Эти программы сформулированы в проектном формате и предполагают жесткий мобилизационный¹ режим реализации, замыкающийся на верхний уровень принятия решений. В нашем анализе представлены два вида селективных программ:

- a. **селективные программы отраслевого типа**, реализуемые в рамках отдельных отраслей, — к их числу относятся приоритетные национальные проекты;
- b. **селективные программы проблемного типа**, сформированные для решения отдельных проблем или достижения сравнительно узких задач, — к их числу относятся майские указы президента РФ.

¹ Мобилизационный характер реализации программ означает перестраивание существенной части государственных процессов под реализацию конкретной задачи. Каждое ведомство, задействованное в реализации программы, «мобилизует» отдельные временные и человеческие ресурсы, ориентированные только на исполнение процессов, заложенных в этой программе.

Несмотря на существенные различия в подходах, характерных для каждого из рассмотренных форматов, во всех трех присутствовали случаи успешных и неуспешных реформ. Если говорить о причинах успешности и неуспешности, то весьма кстати придется известная цитата из Л. Н. Толстого: «Все счастливые семьи похожи друг на друга, каждая несчастливая семья несчастлива по-своему».

Факторы успешности во всех случаях являются примерно одними и теми же. Для полного и результативного осуществления того или иного направления обычно требуется, чтобы сошлось сразу все: высокая приоритетность, наличие окна возможностей, адекватная постановка целей, реалистичные и эффективные меры, дееспособный механизм реализации.

Причины же неполной или нулевой реализации варьируются. Они существенно зависят от стратегического формата и конкретных обстоятельств, в которых он применяется.

3.1. Общие проблемы реализации фронтальных стратегий (Стратегии-2010 и Стратегии-2020)

Проведенный анализ показывает, что для фронтальных стратегий в целом характерен низкий уровень реализации мероприятий (39% для Стратегии-2010 и 29% для Стратегии-2020). При этом типичен широкий разброс уровня реализации по направлениям — от нулевого до практически 100-процентного.

Основные причины этого вытекают **из неселективного характера фронтальных стратегий**, который имеет решающее значение не только на стадии разработки, но и на стадии реализации.

На стадии разработки в основе компоновки фронтальной стратегии явно или неявно лежит презумпция инклюзивности, которую можно сформулировать следующим образом: «Если данное направление экономической политики существует, то оно должно попасть в стратегию». На декларативном уровне содержание фронтальной стратегии подчинено главным целям и приоритетам, но на практике оно формируется снизу-вверх, с подачи экспертов отраслевых и функциональных направлений, а также соответствующих органов власти. **При этом действительно приоритетные меры и направления, как правило, соседствуют со второстепенными и избыточными.**

Одним из проявлений этого является **включение в стратегию направлений политики, независимо от наличия или отсутствия эффективных решений**. Принцип формирования стратегии снизу-вверх ведет к тому, что объективное отсутствие предложений, позволяющих добиться реального улучшения ситуации в конкретной сфере, далеко не всегда препятствует включению этого направления в стратегию. В таких случаях **реальное решение проблем подменяется паллиативными и имитационными мерами ради полноты охвата направлений**.

Поэтому повестка фронтальной стратегии, как правило, расплывается за пределы декларируемых приоритетов и не является сфокусированной. **Она содержит больше мер и направлений, чем можно реализовать в рамках конкретного окна возможностей, чем необходимо для достижения ключевых приоритетов и чем позволяют возможности системы управления изменениями.**

Избыточность повестки фронтальной стратегии сочетается с **неполным охватом важнейших приоритетов**. Это обусловлено исключением или деформированным представлением тех приоритетных проблем, которые не укладываются в негибкий функционально-отраслевой шаблон. Важнейшие проблемы нередко носят системный и межотраслевой характер. Они проседают между «стульями» отраслевых и тематических разделов, особенно если возникли сравнительно недавно и не были актуальны на предыдущих этапах развития.

Избыточность и неизбирательность мер создает многочисленные трудности **на стадии реализации**.

Во-первых, расплывчатость повестки и разнообразие мер, включаемых во фронтальную стратегию, **затрудняет определение непосредственной связи каждой из мер с достижением итоговых результатов**. Поэтому управление реализацией фронтальной стратегии на основе количественных показателей, характеризующих достижение конечных результатов, не представляется возможным.

По этой причине **механизм реализации** фронтальной стратегии **основан на контроле за исполнением сплошного перечня мер**, предусмотренных документом, со сроками и исполнителями. Подобные перечни не предусматривают какого-либо ранжирования по степени значимости и приоритетности. Все меры в таких списках — от самых важных до второстепенных — имеют одинаковый вес и контролируются единообразно.

Между тем пропускная способность верхнего уровня системы управления изменениями ограничена, а общее количество предлагаемых изменений превосходит ее. **В результате каналы управления изменениями перегружаются избыточным потоком мер**, а реальный контроль за их реализацией спускается на низовой уровень аппарата министерств и ведомств, который не обладает необходимым влиянием и возможностями для решения возникающих проблем.

Во-вторых, в условиях ограниченного потенциала управления изменениями **отсутствие дискриминации второстепенных мер** по отношению к наиболее приоритетным **понижает шансы на решение наиболее важных задач**. Приоритетные меры сложнее в реализации и сталкиваются с большими препятствиями. Поэтому происходит ухудшающий отбор реализуемых мер. Повысить уровень выполнения плана в целом бывает легче за счет самых простых мер, которые чаще оказываются второстепенными

и вносят незначительный вклад в решение приоритетных задач. Об этом говорит, в частности, и проведенный нами анализ реализации Стратегии-2010 и Стратегии-2020.

В-третьих, фронтальная стратегия исходит **из презумпции наличия окна возможностей для реализации всех направлений и мер**. Это предполагает составление планов реализации для всех предусмотренных мер, **даже когда окно возможностей для них отсутствует**. Тем самым многие важные реформы обрекаются на движение «против течения», когда **реализация реформ блокируется и выливается в имитацию исполнения**. Это не только снижает доверие к самой системе управления изменениями, но и отвлекает ее ограниченные ресурсы на преодоление сопротивления мерам, реализуемым в отсутствие окна возможностей. В результате меньше ресурсов остается для реализации направлений, где окно возможностей существует.

Между тем в реальности окна возможностей для реформ в разных секторах возникают неодновременно и часто неожиданно.

Примером внезапного появления окон возможностей является формирование Таможенного союза, которое резко ускорилось в момент, когда были достигнуты политические договоренности на высшем уровне между Россией, Белоруссией и Казахстаном. Другим примером служит реформа МВД, реализованная в годы президентства Д. А. Медведева, а также новая волна реформирования контрольно-надзорных органов, инициированная президентом и председателем правительства в конце 2015 года.

Для таких случаев формат фронтальной стратегии не предусматривает **подготовки «резервных модулей», существующих в режиме ожидания окна возможностей**. Такие модули могли бы прорабатываться на содержательном уровне, но не иметь заранее установленных сроков внедрения.

Перегруженность второстепенными мерами не позволяет использовать для реализации фронтальной стратегии **мобилизационный формат программного управления**, при котором весь ход реализации стратегии ставится под жесткий контроль верхнего уровня и обладает высокой приоритетностью по отношению к другим направлениям деятельности.

Поэтому **для фронтальной стратегии характерен мягкий механизм реализации**, который де-факто предполагает сравнительно невысокую приоритетность реализуемых мер по отношению ко многим другим действиям, включая исполнение текущих поручений высокого уровня. Избыточность и фактически низкая приоритетность значительной части мер **сближает механизм реализации фронтальных стратегий с программами мягкого типа**. Их особенность заключается в том, что в силу их сравнительно низкой приоритетности на стадии реализации они подвержены непрерывному вмешательству со стороны потока текущих поручений верхнего уровня. Последние имеют более высокий

приоритет, чем большинство мер фронтальной стратегии. Причем **текущие поручения вступают в конфликт с мерами стратегии и порождают противоречия**. Поскольку это в большинстве случаев не ведет к корректировке плана мер с целью его приведения в актуальное состояние, противоречия накапливаются, а отдача от дальнейшей реализации стратегии снижается. Соответственно, снижается целесообразность и приоритетность ее дальнейшего выполнения.

В результате **для фронтальных стратегий характерно постепенное затухание процесса реализации и утраты ее актуальности задолго до исчерпания стратегической повестки**. Это становится одной из причин низкого уровня реализации предусмотренных в стратегии мер и их незаметного угасания в административном процессе.

На практике период, в течение которого происходит практически полное угасание фронтальной стратегии, в России не превышает 4–5 лет.

3.2. Основные проблемы реализации селективных программ

Главное отличие селективных программ от фронтальных стратегий — в том, что они не претендуют на полноту охвата повестки реформ. Это позволяет сфокусировать их на действительно значимых приоритетах верхнего уровня и резко сократить количество реализуемых мер.

В отличие от фронтальных стратегий, для данного формата неполный охват приоритетов не является проблемой, даже если отдельные действительно приоритетные направления в него не будут включены. Селективный подход ориентируется на максимизацию вклада в развитие путем решения ограниченного числа наиболее приоритетных задач. Эта логика по существу опирается на принцип Парето о неравномерности вклада анализируемых примеров в изучаемый результат (20% наиболее значимых примеров создают примерно 80% изучаемого результата, в то время как вклад остальных 80% примеров составляет порядка 20%).

Главное потенциальное **преимущество такого формата — уменьшение избыточной повестки за счет отказа от второстепенных целей и второстепенных мероприятий**. При удачном отборе приоритетов это позволяет добиваться максимального эффекта ограниченными административными усилиями, из чего вытекает ряд дополнительных преимуществ.

Во-первых, программы селективного типа намного легче и быстрее разрабатывать, чем фронтальную стратегию. **Это позволяет подстраивать селективные программы под короткие и внезапно возникшие окна возможностей.**

Во-вторых, на стадии разработки селективная программа способна привлекать достаточно внимания высокого политического уровня. **Это ускоряет преодоление межведомственных разногласий и позволяет «срезать углы» в бюрократических согласованиях.**

В-третьих, на стадии реализации достигается концентрация административных ресурсов на ограниченном, но приоритетном наборе мер. **Это создает условия для применения мобилизационных механизмов реализации.** Особенность последних — жесткая система контроля, замкнутая на верхний политический уровень. При этом реализация запланированных мер обладает не меньшим приоритетом, чем текущие поручения высокого уровня. Это помогает избежать эффекта размывания реализуемой программы потоком текущих поручений, которые вступают в коллизию с программой и снижают эффективность ее реализации. Пропускная способность мобилизационных механизмов ограничена, поэтому они могут применяться лишь для сравнительно небольшого перечня направлений и непригодны для реализации фронтальной стратегии.

Но на практике это преимущество проанализированных селективных программ реализовывалось далеко не полностью.

Недостатки программ отраслевого типа (приоритетных национальных проектов 2005–2006 годов) выразились:

- в отраслевом подходе к определению приоритетов, в то время как **значительная часть препятствий на пути развития носит межотраслевой характер** и требует выхода за рамки отдельных отраслей;
- в характерной для российской административной традиции ориентации программ на расходование бюджетных средств при относительно **низкой приоритетности институциональных изменений**;
- в механизме контроля, ориентированном не на достижение целевых показателей, характеризующих конечные результаты, а на исполнение мероприятий, часть из которых **сводилась к освоению бюджетных средств.**

Эти причины привели к тому, что долгосрочный вклад приоритетных национальных проектов в социально-экономическое развитие оказался довольно ограниченным. Они не затрагивали многих важных препятствий на пути экономического роста (например, улучшения условий ведения бизнеса). В отсутствие долгосрочных институциональных изменений влияние приоритетных национальных проектов оказалось сравнительно недолговечным и стало быстро сходиться на нет по мере исчерпания бюджетного финансирования.

Определенным **исключением послужил, по-видимому, национальный проект**

«Жилье», который, наряду с расходованием бюджетных средств, содержал важную проблемную и институциональную компоненту, связанную с **формированием рынка ипотечного кредитования**. Эта проблема носила комплексный межотраслевой характер и требовала сочетания бюджетного финансирования через институты развития с многоступенчатыми институциональными изменениями. Высокий политический уровень был вовлечен не только в реализацию, но и в подготовку решений, что существенно повысило качество и комплексность запланированных мер. Это позволило добиться устойчивых поступательных изменений на рынке жилья, которые не зависели от объемов бюджетных ассигнований.

В целом сильной стороной приоритетных национальных проектов был высокий уровень реализации, который намного превосходил как показатели Стратегии-2010 и Стратегии-2020, так и степень реализации майских указов.

В свою очередь, сильной стороной **программ проектного типа**, к числу которых относились майские указы, был **переход от отраслевого к проблемному формату определения приоритетов**. При этом майские указы — первый прецедент стратегического документа высшего уровня, где **контроль осуществлялся не за исполнением мер, а за достижением целевых показателей**, отражающих результаты (решение проблем). При этом контроль за их достижением осуществлялся в жестком мобилизационном формате, что повышало шансы на достижение целевых показателей.

Но их слабой стороной стал **кулуарный, поспешный и излишне политизированный подход к определению приоритетов**. В результате значительная часть поставленных целей оказалась нереалистичной, вырванной из контекста институциональных ограничений (например, создание 25 миллионов высокотехнологичных рабочих мест или опережающее повышение зарплат работников бюджетной сферы в условиях резкого торможения экономики). Использование жестких механизмов контроля для достижения нереалистичных целей любой ценой привело к корректировкам методологии расчета показателей с целью предотвратить неисполнение указов. Это **внесло элементы имитационности в процесс практической реализации указов**, но не повысило их реальный вклад в социально-экономическое развитие.

При этом **наиболее** успешным с точки зрения достижения заявленных целей и вклада в социально-экономическое развитие стал **проект улучшения позиций России Doing Business Всемирного Банка**. Нашей стране не только удалось продвинуться вверх в этом рейтинге темпами, беспрецедентными для крупного государства, но и добиться серьезных институциональных изменений в лучшую сторону, многие из которых **приобрели устойчивый и воспроизводимый характер**.

Но и по этому, относительно успешному направлению многие эксперты высказывают сомнения в отношении реальных масштабов достижений. Ряд сомнений связан с тем, что

повышение рейтинга может достигаться путем узкого влияния на измеряемые в нем параметры, которые далеко не всегда отражают реальные проблемы ведения бизнеса в соответствующей сфере

Несмотря на то что реализация майских указов еще не завершена, проблемы, проявившиеся на стадии определения приоритетов, приведут к невысокому уровню их реализации, сопоставимому с показателями Стратегии-2010 и Стратегии-2020 (если не учитывать последующие корректировки методологии расчета некоторых целевых показателей, маскирующие недостижение целей).

Проведенный анализ сильных и слабых сторон различных форматов стратегического планирования верхнего уровня позволяет сделать следующие выводы, которые могут оказаться полезными при разработке новой долгосрочной стратегии.

1. Одной из наиболее сложных проблем, которую приходится решать при выборе формата стратегического планирования верхнего уровня, является **достижение баланса между комплексностью (целостностью) изменений и необходимостью сосредоточить ограниченные административные ресурсы верхнего уровня на наиболее приоритетных направлениях политики**. Фронтальные стратегии и селективные программы представляют собой две крайности в решении этой проблемы.
2. Теоретически формат фронтальной стратегии с ее инклюзивным подходом к отбору мер и направлений **облегчает взаимное согласование и увязку целей и мер**, относящихся к разным направлениям социально-экономической политики. Но на практике инклюзивный подход **порождает отраслевую сегментацию и перегружает повестку второстепенными задачами** и мерами, а также проблемами, для решения которых отсутствуют необходимые условия.
3. Фронтальная стратегия во многом чужда проблемному подходу и имеет тенденцию **сводить любую комплексную проблему к отраслевой или функциональной**. Новые комплексные проблемы при разработке такой стратегии нередко провисают между отраслевыми «стульями» и не находят адекватных решений. Инклюзивный подход затрудняет отбор задач и мер по степени приоритетности и ведет к искусственному дроблению повестки на отраслевые и функциональные отсеки, для каждого из которых детальная повестка формулируется снизу-вверх узкоспециализированными группами экспертов и представителями ведомств.
4. Фронтальная стратегия порождает **избыточные повестки с большим числом не-приоритетных мер**. Эти меры не поддаются прозрачной увязке с конечными результатами, измеряемыми количественными показателями, поэтому **основным способом управления реализацией фронтальной стратегией является контроль за реализацией плана мер**.

5. Избыточное количество мер и отсутствие их ранжирования по приоритетности **перегружает административные каналы верхнего уровня** и не позволяет использовать для фронтальной стратегии мобилизационные механизмы реализации. Поэтому реализация фронтальной стратегии проходит **в формате мягкой программы без достаточной поддержки с верхнего административного уровня**. Преимущества при таком режиме реализации получают не приоритетные, а, наоборот, второстепенные, но легкие меры. Подобный формат реализации подвержен непрерывному вмешательству более приоритетных текущих поручений, которые издаются несистемно и вступают в конфликт с мерами стратегии. Из-за накапливающихся противоречий и отсутствия возможности регулярной актуализации реализация стратегии в течение нескольких лет затухает, а сама она теряет актуальность.

6. Реализация селективных программ в качестве альтернативы фронтальной стратегии позволяет избежать проблемы избыточности повестки и перегрузки административных каналов второстепенными мерами. Благодаря этому подходу можно **сфокусировать административные ресурсы верхнего уровня на решении (условно) 20% приоритетных проблем, от которых зависит приблизительно 80% ожидаемых результатов**. В свою очередь, селективные программы будут успешно использоваться для решения как проблем отраслевого уровня, так и комплексных межотраслевых проблем.

7. Высокая приоритетность в сочетании с жестким отбором мер позволяет задействовать при подготовке и реализации селективных программ административные ресурсы верхнего уровня. Это создает возможность для **применения мобилизационных механизмов реализации**, действенность которых в российских условиях пока намного превосходит возможности любых других механизмов.

8. Узкая сфокусированность селективных программ позволяет перенести акцент в контроле за их реализацией с исполнения мер **на достижение целевых показателей**, характеризующих конечные результаты программы.

9. Основные неудачи в реализации селективных программ связаны не с их фундаментальными недостатками, а с **неоптимальными подходами к определению приоритетов**. В случае приоритетных национальных проектов это была чрезмерная ориентация на освоение бюджетных средств в ущерб институциональным изменениям, а в случае майских указов — поспешный и слабо обоснованный отбор приоритетов.

10. Вместе с тем рассмотренный опыт реализации селективных программ не дает примеров успешной координации между ними на стадии реализации. Поэтому в случае полного перехода в стратегическом планировании верхнего уровня на селективные программы с отказом от фронтальных стратегий возрастает риск **фрагментации политики и утраты целостного видения повестки развития**.

В итоге проведенный нами анализ показывает, что достижение баланса между комплексностью изменений и концентрацией административных ресурсов верхнего уровня на приоритетных направлениях делает предпочтительным **совместное применение фронтальных стратегий и селективных программ**. При этом **необходима модификация обоих форматов, чтобы укрепить их сильные стороны и ослабить влияние недостатков**.

Учитывая результаты анализа сильных и слабых сторон рассмотренных форматов стратегического планирования, **в первую очередь следовало бы перераспределить между ними ролевою нагрузку на стадии планирования и на стадии реализации**.

3.3. Основные рекомендации по совершенствованию стратегического планирования верхнего уровня

В наиболее серьезных изменениях нуждается механизм фронтальных стратегий, который в существующем виде становится одним из сдерживающих факторов для повышения эффективности стратегического планирования верхнего уровня. Учитывая, что в российских условиях трудно создать дееспособный механизм реализации фронтальной стратегии, ее целесообразно трансформировать из свода мероприятий в концепцию, не являющуюся документом прямого действия и не рассчитанную на непосредственную реализацию.

На деле это означает переход **к трехуровневой системе стратегического планирования с интегрированным целеполаганием на верхнем уровне и с модульной системой реализации на втором и третьем уровнях**:

Первый (верхний) уровень – **концепция развития**, представляющая собой модифицированный вариант фронтальной стратегии.

Второй (средний) уровень – **приоритетные программы**, реализуемые с использованием мобилизационных механизмов под контролем верхнего административного уровня.

Третий (нижний) уровень – **менее приоритетные программы**, реализуемые министерствами и ведомствами без использования мобилизационных механизмов.

Рассмотрим каждый из уровней более подробно.

Первый уровень

На первом уровне акцент делается не на реализации политики, а на ее формулировании, включая определение целей и приоритетов, их обоснование и взаимную увязку отдельных задач. Для оптимального распределения ролевой нагрузки между форматами стратегического планирования, формат фронтальной стратегии должен быть адаптирован к выполнению роли стратегического документа первого уровня.

При этом необходимо устранить наиболее очевидный недостаток существующего формата фронтальной стратегии – тенденцию к формированию избыточной повестки, перегруженной мероприятиями, без ранжирования их по степени приоритетности.

Фактически **фронтальную стратегию целесообразно трансформировать в концепцию развития**. Она не должна реализовываться как документ прямого действия – через планы мероприятий. Степень детализации последних на этом уровне должна быть минимальной, и носить не директивный, а, скорее, иллюстративный характер. В плане реализации роль первого уровня планирования должна быть ограничена определением перечней и обоснованием селективных программ, которые составят второй и третий уровни предлагаемой системы.

Назначение концепции – определение целей и приоритетных направлений политики, анализ взаимосвязей между направлениями политики и проработка сценариев развития. Концепция не должна содержать развернутого перечня мер и на ее основе не должна непосредственно строиться дорожная карта реализации.

В рамках разработки концепции, особенно при определении приоритетов, формировании перечней программ второго и третьего уровня и прояснении окон возможности для их реализации, необходимо учитывать мнения всех значимых групп политического влияния. Для этого нужна **широкая общественная дискуссия с вовлечением в нее в первую очередь ключевых групп политической и экономической элиты**. Публичный диалог должен быть подкреплен углубленным изучением общественных ожиданий и интересов с помощью социологических методов, включая опросы, фокус-группы и экспертные интервью.

Реализация концепции развития должна осуществляться не напрямую, а опосредованно, через селективные программы, и их разработка должна быть предусмотрена и обоснована в концепции. В данном случае селективные программы будут выступать в роли модулей, из которых гибко **компоуется текущая повестка изменений**.

Сроки реализации некоторых программ могут быть заранее определены в концепции верхнего уровня при наличии соответствующего окна возможностей. В отсутствие окна

возможностей для реализации соответствующих селективных программ может быть предусмотрен **режим ожидания**, когда временной интервал между ее разработкой и началом внедрения заранее не устанавливается.

При этом сами селективные программы целесообразно разделить на два уровня, в зависимости от широты охвата направлений и степени их приоритетности. В отличие от концепции верхнего уровня, содержание программ на втором и третьем уровне **должно включать исчерпывающие перечни мер**, а для программ, не находящихся в режиме ожидания, — и **дорожные карты**, необходимые для реализации соответствующей программы. В зависимости от характера рассматриваемых мер, управление реализацией программы может сочетать в разной пропорции контроль за реализацией мер и контроль за достижением целевых показателей, характеризующих конечные результаты программы.

Второй уровень

Ко второму уровню должны относиться **программы с наивысшей приоритетностью**. Они могут носить как межотраслевой, так и отраслевой характер. Их число должно быть ограничено настолько, чтобы их **реализация могла полностью осуществляться с использованием мобилизационного механизма**, не перегружая при этом верхние уровни управления.

Применение мобилизационного механизма предполагает **подключение верхнего уровня управления к контролю за реализацией соответствующих программ**. Фактически это превращает такие программы в программы жесткого типа. Они должны обладать большим приоритетом, чем текущие поручения высокого уровня (поручения президента или председателя правительства). Применительно к этим программам необходимо более четко определить принципы того, когда текущие поручения оставляют за собой роль инструментов прямого действия, а в каких случаях будут их утрачивать. Один из вариантов разрешения этой ситуации — реализация текущих поручений, затрагивающих сферу действия программы, должна осуществляться опосредованно, через ее актуализацию с учетом содержания поручения.

В связи с этим **потребуется упростить процедуру актуализации программ**. При наличии поручения высокого уровня процедура ее актуализации не должна воспроизводить громоздкую процедуру первоначальной подготовки и официального утверждения официальной программы со всеми стадиями и межведомственными согласованиями. Она должна делаться **оперативно, путем принятия решений в рамках коллегиального межведомственного органа** (комиссии или рабочей группы), возглавляемого вице-премьером или министром.

Третий уровень

На третий уровень должны относиться **менее приоритетные программы, реализация которых может быть делегирована на уровень отдельных министерств и ведомств**. В такие программы должны преимущественно входить относительно легкие в реализации меры, не требующие сложной межведомственной координации и не предполагающие необходимости преодолевать сопротивление со стороны влиятельных групп интересов.

В этом случае реализации программ можно отказаться от использования мобилизационных механизмов верхнего уровня, пропускная способность которых ограничена. **Главная роль ведомственных программ — максимально разгрузить мобилизационные механизмы верхнего уровня от контроля** за второстепенными мероприятиями. Поэтому непосредственный контроль за реализацией программ третьего уровня должен быть возложен на одно из министерств или ведомств.

Однако отказ от использования мобилизационного механизма **не означает превращение таких программ в программы мягкого типа**, по отношению к которым текущие поручения обязательно должны обладать более высоким приоритетом. Программы должны функционировать **по принципу жестких программ**, в сфере действия которых текущие поручения, в том числе поручения высокого уровня, не всегда будут являться инструментами прямого действия. Однако появление текущего поручения, затрагивающего зону действия соответствующей программы, обязательно означает **необходимость ее актуализации с учетом содержания поручения**. Эта актуализация должна производиться на основе **гибкой внутриведомственной процедуры** и утверждаться решением руководителя соответствующего министерства (ведомства) или коллегиального органа, ответственного за реализацию программы.

3.4. Дополнительные (адресные) рекомендации по совершенствованию стратегического планирования верхнего уровня

Помимо общих рекомендаций, касающихся организации мероприятий по разработке и реализации документов стратегического планирования верхнего уровня, проведенный анализ позволил сделать ряд выводов, имеющих более конкретизированный, адресный характер и непосредственно связанных с текущими социально-экономическими показателями России и перспективами имплементации будущего программного документа по стратегическому развитию Российской Федерации на период 2018–2024 гг. в данных условиях.

Данные рекомендации можно представить в виде следующих предложений.

1) Согласованность позиций внутри исполнительной власти, выработка единых позиций у авторов и непосредственных исполнителей решений

Одна из ключевых причин провала преобразований состоит в том, что на момент принятия документа ФОИВ не договорились и не согласовали позиции в отношении отдельных мероприятий. Отсутствие единой позиции у министерств и ведомств приводит к тому, что получившийся документ – это или плод компромисса, в котором слабо заинтересована или не заинтересована ни одна сторона, или же «плод бюрократического выкручивания рук», когда речь идет о волевом решении вышестоящего руководителя. Если ФОИВ, а также заинтересованные корпорации, общественные объединения не договорились, решение не должно быть принято, иначе оно будет исполняться формально.

В этой связи ключевым условием выполнения реформы является согласованность позиций внутри исполнительной власти. Если министерства и ведомства договорились друг с другом и взаимно поддерживают выполнение конкретной меры, обладают всеми инструментами для ее реализации, тогда мера в большинстве случаев выполняется реально. Конфликты между различными ведомствами, нежелание и невозможность договариваться между собой приводят к тому, что внушительная часть вопросов, в том числе незначительных, выносятся на уровень первых лиц. В итоге усиливается ручное управление, возникает разногласица, нет единой политики.

Одно из предложений по выходу из данной ситуации базируется на том, чтобы обязать ФОИВы если и выносить что-либо на уровень вышестоящего руководства, то не просто таблицу разногласий, где фиксируются непримиримые позиции сторон, а 2–3 варианта готового консенсусного решения. При этом подобные альтернативные решения должны быть обоснованы и связаны с социально-экономической эффективностью в целом.

Однако необходимо учитывать и текущие институциональные условия в России. Существенная дифференциация в социально-экономическом развитии регионов, наличие большого количества различных групповых интересов делает маловероятным достижение общего консенсуса по всем компонентам стратегии. В таких случаях важно преодолеть конфликт интересов при выборе в пользу той или иной альтернативы, одновременно предложив тем, кто выступал против, устраивающие их компенсаторные сделки.

2) Наличие ресурсов и инструментов для реализации должно быть у органа исполнительной власти, являющегося ответственным за реализацию этого решения

Классический пример – споры между Минфином и остальными министерствами, в первую очередь Минэкономразвития. Поскольку основные ресурсы для реализации находятся у Минфина (дополнительные финансовые ассигнования, налоговые стимулы),

то в том случае, когда его позиция отлична от позиций других заинтересованных федеральных органов власти и когда предложения не были с ним согласованы, не было зафиксировано четких договоренностей, предложенный проект не будет реализован. При этом позиция Минфина часто заключалась в попытках обеспечить следование ранее принятым документам и не допускать принятия новых программ, не согласованных с предыдущими без анализа их эффективности. Предлагаемые Минфином меры по повышению уровня экспертизы предложений ведомств не воспринимались ими и механизмом обхода процедур также становились поручения. Роль премьера в координации приоритетов была недостаточна, и в итоге сложилась ситуация, когда идет не выработка консолидированной позиции и общих содержательных мер, а деление денег и использование административного ресурса и аппаратного веса отдельными министерствами для доступа к бюджетным средствам.

Одно из возможных решений этой проблемы – формирование проектных команд на основе представителей разных министерств или создание нового надминистерского центра реформ. Однако конкретное институциональное положение данного центра необходимо предусмотреть таким образом, чтобы это не порождало дополнительных конфликтов между ведомствами и иными управленческими структурами. Целесообразно будет наделить центр полномочиями только в тех областях, где подобное ручное управление – единственно возможный способ гармонизации позиции и преодоления конфликта интересов.

3) Своевременное введение законодательства, предусматривающего введение системы санкций за нереализацию решений

Мера, запланированная в рамках реализации стратегического документа, может быть введена своевременно, однако законодательство, устанавливающее наказание за ее невыполнение, запаздывает. Асинхронность реформ и нормативно-правовой базы, в том числе ввиду давления групп интересов, приводит к тому, что принятые меры являются бессмысленными и не влияют на реальную ситуацию, то есть являются классическими полумерами. Другие примеры – блокирование ввода современных технологических регламентов, проведение политики в отношении охраны окружающей среды, градостроительные нормы и градостроительная политика (точечная застройка, застройка «муравейниками»).

4) Учет существенных групп интересов

Любые изменения осуществляются в институциональной среде: всегда существуют группы интересов, которые возражают или поддерживают эти изменения, в связи с чем может возникнуть позиционный конфликт, а также технологические и технические сложности с реализацией. В результате возникает традиционная коллизия между красивой декларацией и реальными экономическими и политическими интересами, возникает

дуализм в случае, когда в тексте документа присутствуют все необходимые моменты для реализации, но при этом идет строго обратный процесс. Учет априори погрешности институциональной среды означает необходимость тщательно анализировать и учитывать ключевые интересы в ходе разработки политики.

5) Результатом хорошей меры не может являться разработка другой меры или документа

Реализация мер нередко сопровождается избыточной и зачастую бессмысленной нагрузкой на исполнителей в форме подготовки очередного отчета, документа, программы и так далее. Несмотря на то, что данные меры практически всегда выполняются на 100% (результат – новый документ), это во многих случаях делается формально, в форме отписок. Среди подобных неудачных мер эксперты называли – требования по подготовке дополнительных справок, перегруженных деталями отчетов по реализации мероприятия и ряд других.

6) Все термины, понятия, критерии и индикаторы должны быть сформулированы максимально прозрачно и однозначно интерпретируемы органами власти, экспертным сообществом и иными организациями

Один из основных признаков плохой меры – размытость критериев и в целом категориального аппарата. Это приводит к тому, что решение не формализуемо, его затруднительно закрепить в нормативно-правовых документах. Особенно подобная проблема характерна для мер, связанных с инновационным развитием, высокотехнологичным производством, с созданием модернизированных рабочих мест. Все новые понятия были включены в законодательство до того, как у ФОИВ и экспертного сообщества была выработана единая консолидированная позиция в отношении наполнения этих терминов. Рекомендация для разработчиков – стараться более широко применять простые натуральные показатели, максимально упрощать индикаторы и конкретизировать категориальный аппарат для достижения максимально точной и однозначной интерпретации.

7) Сдержанное отношение к любым KPI как способу контроля исполнения решений

С использованием стоимостных и долевых показателей, как правило, всегда возникают сложности, поскольку ими легко манипулировать. В профессиональной литературе по управлению существует серьезный спор о целесообразности применения KPI. Ряд экспертов считает, что во значительном числе сфер применение KPI для оценки труда чиновников или оценки общего прогресса обладает слабой эффективностью: достаточно сложно предусмотреть все критерии эффективности работы человека, т. к. многие факторы от него практически не зависят, а проблемы носят комплексный характер.

Такой же вопрос возникает и при попытке оценить отдельные взаимосвязанные аспекты социально-экономического и пространственного развития через несколько простых индикаторов. Например, можно отрапортовать о рекордных темпах увеличения объектов вводимого жилья, но умолчать о качестве подобной застройки – свехуплотненных однотипных районах высоток, рискующих в среднесрочной перспективе превратиться в гетто.

8) Учет особой логики и механизмов работы бюрократической системы

Имитация деятельности в большинстве случаев более комфортна для администраторов, чем реализация реальных изменений. Целевая функция исполнителей в иерархической системе часто ориентирована на то, чтобы брать на себя минимум ответственности, и минимизировать риски неудач. Одно из решений – обособление проектных команд с освобождением на период проекта сотрудников от текущей функциональной деятельности. Такой подход позволяет включать в проектные подразделения не только государственных служащих, но и внешних специалистов, обладающих мотивацией в успехе проводимых преобразований.

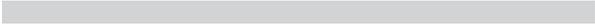
9) Только 20% успешной имплементации изменений – это выверенная стратегия, но 80% – управление ее реализацией

Подготовка и разработка программы реформ – это только незначительная часть проблемы, основная работа – обеспечить выполнение и реализацию. Эффективное управление реформам предполагает достижение синергетического эффекта от реализации всех значимых мер и наличие эффективных механизмов обратной связи, позволяющих оперативно корректировать ход реализации проектов. Это предполагает, в частности, и активное использование механизмов общественного участия в реализации реформ. В противном случае возрастают риски того, что осуществление реформ будет блокироваться или перехватываться влиятельными группами специальных интересов.

10) Единая управленческая структура по имплементации изменений, в случае ее создания, должна соответствовать следующим характеристикам:

Основная задача центра – достижение согласованности позиций и действий заинтересованных лиц и участников. Данный центр в России должен координировать деятельность разных министерств между собой, обеспечивая создания единой экономической политики. Эффективность работы центра будет зависеть от его политического веса, полномочий и ресурсов. Центр должен обладать собственным бюджетом, достаточным кадровым потенциалом и полномочиями по реализации реформ. Работа центра должны быть максимально транспарентной, с публикаций в открытом доступе всех материалов заседаний, стенограмм и отчетов. Подбор исполнителей и формирование новой команды центра, должно базироваться на принципах

меритократии. Центр не должен быть очередным контролирующим органом, его ключевая задача — обеспечить разработку и реализацию всех решений. Его важнейшая задача — отсеивать неэффективных, потерявших актуальность модулей и проектов, направляя ресурсы только на принятые ранее приоритеты.



Заключение

КАК ПОКАЗАЛ наш анализ стратегических документов высокого уровня, за последние 15 лет накоплен богатый практический опыт их применения, который позволяет поставить вопрос о разработке на следующем цикле экономической политики системы стратегических документов «нового поколения». При формировании новой модели речь идет максимально прагматическом подходе: стремлении опереться на те элементы сложившейся системы, которые действительно хорошо работают и о минимизации негативного воздействия тех практик которые привели к неудовлетворительным результатам.

Многие из выявленных проблем являются далеко не случайными и тесно связаны с фундаментальными особенностями системы принятия решений в сфере носят системный характер. Часть из этих ограничений, – например, недостаточная пропускная способность административных каналов верхнего уровня – не может быть преодолена в рамках существующих возможностей. К такого рода ограничениям систему стратегического планирования необходимо «подстраивать», например, путем более жесткого ограничения числа приоритетов верхнего уровня, реализация которых может происходить в мобилизационном формате.

Другие ограничения, напротив, не являются непреодолимыми. Например, задача более тщательного предварительного отбора приоритетов верхнего уровня, которая не была в полной мере реализована при разработке «майских указов», не связана с фундаментальными особенностями системы принятия решений. Как свидетельствует процесс отбора приоритетных национальных проектов в 2006 году, процесс приоритезации в той же управленческой среде может быть выстроен и гораздо более оптимально, что положительно сказывается на реализуемости соответствующих стратегических документов.

Анализ показал также, что многие сильные стороны и возможности существующих практик используются не в полной мере или неоптимально. Это, в частности, иллюстрируется тем, что в Стратегии-2010, как и в Стратегии-2020 высокая степень реализации была достигнута в разделах налогово-бюджетной, макроэкономической политики и финансовых рынков. В этих сферах близость экспертов к центрам выработки политики гораздо выше, чем по многим другим направлениям. При этом механизмы реализации принятых решений

институционализированы гораздо лучше. Многие реформы по этим направлениям вполне могли бы разрабатываться и реализовываться в ведомственном формате. Более высокую вероятность успешности политики в этих сферах следует использовать для «разгрузки» верхних уровней управления под решение более трудных и проблемных задач. Таким образом – более гибкое и прагматичное распределения задач между приоритетами верхнего и среднего уровня тоже является средством получения большей отдачи от существующей системы управления со всеми ее объективными ограничениями.

Необходимость на новом цикле планирования политики максимально использовать потенциал мобилизационных программных механизмов, которые на сегодняшний день являются наиболее успешным форматом реализации приоритетных направлений политики, диктует переход к трехуровневой системе стратегических документов. Предложенная нами по результатам анализа трехуровневая система позволяет добиться наиболее результативной реализации самых приоритетных направлений политики, которые оформляются в рамках программ второго уровня и реализуются в мобилизационном формате.

Ограниченная пропускная способность этого формата объективно диктует появление третьего уровня программ, куда относятся менее приоритетные меры. При этом проведенный нами анализ подсказывает пути повышения шансов на реализацию таких программ путем их перевода в программы жесткого типа, в сфере действия которых текущие поручения не являются документами прямого действия.

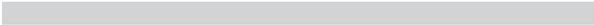
В свою очередь, эти решения диктуют пересмотр функциональной роли фронтальной стратегии верхнего уровня, которая в данной логике перестает быть документом прямого действия и не предполагает разработку планов мер по ее реализации. Главная цель стратегии в данном формате определение приоритетов политики, их обоснование, ранжирование и согласование между собой, что позволяет избежать накопления второстепенных и избыточных мер по реализации, а также их дублирования с программами второго и третьего уровней.

Следует также учитывать, что в данной брошюре тема совершенствования системы стратегического планирования рассмотрена в предельно узком понимании – в смысле планирования и реализации экономической политики рассмотрена узко – в части совершенствования системы разработки и реализации экономической политики на верхнем уровне. На практике прозвучавшие предложения следует рассматривать в более широком контексте.

В частности, существует проблема более последовательного внедрения методов проектного управления в рамках реализации программ. Существует также проблема бюджетного обеспечения программ по управлению изменениями и более тесной увязки бюджетных программ и программ в сфере экономической политики. Необходима также

более тесная увязка инвестиционных программ с программами в сфере экономической политики. Этим проблемам Правительство России стало уделять повышенное внимание в последнее время.

Кроме того, за рамки рассмотренных проблем выходит повестка стратегического планирования в широком смысле слова – как она регламентируется ФЗ №172-ФЗ о стратегическом планировании. Очевидно, что накопленный опыт применения этого закона пока слишком непродолжителен, чтобы можно было говорить об итогах его практической реализации. Однако в контексте проведенного нами анализа многие положения этого закона будут нуждаться в критическом переосмыслении. Решение этих задач может стать одним из важных направлений дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования в рамках следующего этапа административной реформы.



Приложения

Приложение 1. Типовой вопросник для проведения глубинных интервью

Мы хотели бы узнать Ваше мнение относительно степени исполнения важных государственных решений. Конкретно нас интересуют следующие программы:

- Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года;
- «Майские» указы Президента России от 7 мая 2012 года;
- Приоритетные национальные проекты;
- Послания Президента Федеральному собранию в 2014 и 2015 годах.

1. В какой мере (в каких аспектах) Вы можете профессионально оценивать эти документы (решения) и процесс их реализации?

2. Вы назвали те области, о которых Вы можете компетентно судить. Применительно к названным программам, какие позиции или пункты были выполнены полностью, частично или вообще не выполнены?

3. С Вашей точки зрения, по каким причинам названные Вами пункты программ не были выполнены или были выполнены лишь частично? Как Вы считаете, существует одна общая причина или по каждому пункту причины невыполнения различны?

4. Причины невыполнения принятых решений можно разделить на три группы: отсутствие политической воли, некие объективные обстоятельства или дефект самого решения. Усматриваете ли Вы в каких-то пунктах названных программ дефекты решений, делающих невозможным их реализацию? В чем причина возникновения этих дефектов?

5. Аналогично обсудить с респондентом вопросы об объективных обстоятельствах (каких именно?) и отсутствии политической воли (чьей?).

6. Учитывая названные Вами причины неполного выполнения названных государственных программ, что нужно сделать для повышения реализуемости будущих государственных решений?

7. Если сравнивать систему управления реализацией Стратегии 2020, приоритетными национальными проектами и «майскими» указами Президента, то в чем были и различия и сходство в системах управления?

8. Если говорить только о национальных проектах, почему степень успешности их реализации различалась – зависело ли это от эффективности управления реализацией или от содержания целей и мер, которые были предусмотрены?

Приложение 2. Результаты анкетирования реализации глав Стратегии 2020

Оценка исполнения мер Стратегии-2020 проводилась по пятибалльной шкале, основанной на условных процентных показателях реализации:

0% – невыполнение меры;

25% – выполнение в незначительной мере;

50% – выполнение примерно наполовину;

75% – выполнение в основном;

100% – полная реализация меры.

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

Таблица 12

Выполнение мер, предложенных в Главе 1 «Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Основной приоритет: выход на максимально высокие темпы сбалансированного экономического роста					
Основные направления:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1) формирование условий для появления в экономике «длинных денег» и доступного рыночного кредита	■				
2) поддержание долгосрочной макроэкономической стабильности, благоприятствующей развитию частного сектора (за счет стабилизации бюджетной нагрузки к ВВП и оптимизации налоговой системы в интересах экономического роста)	■	■			
3) формирование условий для существенного роста деловой активности и роста уровня внутренней конкуренции (экономическая либерализация и ограничение ренто-ориентированных практик ведения бизнеса)	■	■			
4) повышение эффективности использования трудовых ресурсов в условиях сокращения экономически активного населения, привлечение трудовых ресурсов и повышение внутренней мобильности населения	■	■			
5) использование конкурентных преимуществ в сфере человеческого капитала, недоиспользованных в прошлом периоде	■	■			
6) расширение емкости рынка и поиск новых ниш в мировом разделении труда за счет стимулирования несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм	■	■			
1. Макроэкономическая и бюджетная стратегия					
1. 1. Денежно-кредитная политика и финансовый сектор					
Цели:					
использование сырьевой ренты в целях стимулирования экономического роста и поддержания макроэкономической стабильности	■	■			
сокращение инфляции (главный приоритет, снижение до уровня ниже 5%)	■	■	■		
стимулирование сбережений и повышение нормы накопления;	■	■			
повышение роли внутренних факторов в регулировании денежного предложения, позволяющих смягчить зависимость от внешней конъюнктуры	■	■			
повышение устойчивости и эффективности финансового сектора	■	■			

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. 2. Бюджетная политика					
Цели:					
создание условий долгосрочной макроэкономической стабильности и стабильности государственных финансов, в т. ч.:					
стабилизация и последующее снижение бюджетной нагрузки к ВВП					
рационализация фискальной нагрузки на экономику в целях ослабления ее негативного влияния на экономический рост					
адаптация структуры бюджетных расходов к целям догоняющего развития (модернизации)					
Основные направления:					
а) новый механизм сдерживания роста расходов и использования рентных доходов, накапливаемых в периоды высоких мировых цен на сырье и энергоносители: бюджетное правило, включающее ограничения на размеры долга и механизм использования резервных фондов;					
б) бюджетный маневр в области структуры государственных расходов. Инвестиции в человеческий капитал должны стать своего рода альтернативой перекосу в сторону текущего потребления, характерного для предкризисного периода. Два других приоритетных направления – инвестиции в инфраструктуру, а также в развитие институтов и экосреды для инновационной деятельности и собственно стимулирование инноваций					
2. Разработка стратегии улучшения делового климата, развития конкуренции, повышения инвестиционной привлекательности и качества инвестиций (институциональная и инвестиционная стратегии)					
2. 1. Улучшение делового климата и защита конкуренции					
Цели:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
повышение уровня деловой активности и внутренней конкуренции как средство перехода к новой модели роста	■	■			
снижение искажающего эффекта на рыночные стимулы избыточного государственного вмешательства в экономику	■	■			
сокращение государственного и монопольного секторов экономики	■	■			
снижение уровня коррупции	■	■	■		
повышение уровня защищенности и стимулирование инвестиций	■	■	■		
2. 2. Повышение инвестиционной привлекательности и качества инвестиций					
Цели:					
повышение конкурентоспособности России на мировом рынке капитала	■				
замещение краткосрочных инвестиций долгосрочными в целях повышения стабильности экономического развития и снижения зависимости от внешней конъюнктуры	■				
улучшение отраслевой структуры иностранных инвестиций	■				
Основные цели:					
повышение уровня защиты инвестиций и частной собственности	■				
создание благоприятных условий и преференций для прямых иностранных инвестиций, в том числе за счет создания и развития специальных институтов по привлечению инвестиций (агентства, ОЭЗ и др.)	■	■	■		
формирование системы стимулов к привлечению инвестиций для органов государственной власти разных уровней	■	■	■		
2. 3. Стратегия на рынке труда и миграционная политика					
Цели:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
сокращение отрицательного влияния на экономический рост неблагоприятного демографического тренда					
повышение конкуренции на рынке труда в целях сдерживания роста издержек на труд					
стимулирование внутренней миграции в соответствии с географией спроса на труд					
повышение иммиграционной привлекательности России и за счет этого — качества миграционного притока					
сокращение неформальной занятости					
преодоление искажений, связанных с избыточным регулированием рынка труда					
Направления:					
либерализация рынка труда: отказ от чрезмерного регулирования рынка труда (в частности, с помощью формальных и неформальных препятствий сокращению занятости на неэффективных рабочих местах), обеспечение максимальной гибкости рынка труда					
реализация политики, направленной на повышение трудовой мобильности населения (эффективные программы переселения малоэффективны, формирование институциональных условий для повышения трудовой мобильности, в частности, легализация и развитие рынка аренды жилья, отмена института прописки, мобильность доступа к социальным благам)					
Структурные изменения на рынке труда (сокращение занятости в бюджетном секторе за счет роста эффективности использования трудовых ресурсов)					
Политика повышения иммиграционной привлекательности России, политика привлечения высококвалифицированной и низкоквалифицированной иностранной рабочей силы					
2. 4. Поддержка несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм					
Цели:					
поддержка темпов роста экономики за счет более активной ориентации на внешний спрос в несырьевом секторе					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
увеличение доли несырьевого экспорта					
Основные направления:					
упрощение режима пересечения границы					
снижение прямых и косвенных издержек					
улучшение администрирования налоговых льгот					
программы содействия экспорту					
Меры, направленные на расширение несырьевого экспорта:					
радикальное упрощение режима пересечения границы, а также администрирования нулевой экспортной ставки по НДС					
радикальное усиление инфраструктуры и формирование системы поддержки экспорта (прежде всего – информационной и организационной) с развитой системой региональных и зарубежных представительств, активной информационной поддержкой, инструментами финансовой поддержки бизнес-миссий, экспортных (в особенности первых) поставок					
разработка отраслевых программ стимулирования экспорта сырьевых товаров более глубокой степени переработки (нефтегазовая отрасль, химическая отрасль, черная и цветная металлургия, деревообработка)					
реализация последовательных планов продвижения продукции различных подотраслей машиностроения на развивающихся рынках СНГ, Азии, Латинской Америки, Африки					
государственная поддержка компаний, осуществляющих разработку, производство и поставки на экспорт высокотехнологичной продукции на основе сформированного технологического потенциала (атомная и космическая отрасли нанотехнологии, IT-услуги, биотехнологии, поставки вооружения и связанные отрасли)					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
рассмотрение целесообразности создания специализированного банка с участием государства (блокирующий пакет), ориентированного на поддержку экспортных операций					
2. 5. Новая социальная стратегия: инвестиции в человеческий капитал.					
Цели:					
сохранение и наращивание конкурентного преимущества в сфере человеческого капитала					
предотвращение «утечки мозгов», бегства элиты и переноса					
центров прибыли фирм новой экономики за рубежом					
Основные элементы политики в сфере человеческого капитала:					
повышение доли государственных расходов на образование и здравоохранение до уровня 5–6% ВВП					
реорганизация системы ВУЗов (укрупнение), разработка системы рейтингования и оценки ВУЗов, реализация принципа «деньги следуют за учеником», выход на эффективный контракт с преподавателем					
финансирование исследовательских программ как части финансирования ведущих вузов; стимулирование международной интеграции вузовской науки					
развитие частного спроса в образовании, образовательного кредитования и ваучерного софинансирования					
развитие системы медицинского страхования и рынка медицинских услуг, различных вариантов подушевого финансирования					
информатизация медицины (электронная карта пациента, единые информационные системы)					

Таблица 13

Выполнение мер, предложенных Главе 2 «Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса					
1. Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.					
2. Реформа Уголовного кодекса:					
а) пересмотр подходов к использованию понятия «организованная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям;	н/д				
б) дифференциация размера причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании;					
с) исключение уголовной ответственности за получение дохода;					
д) существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества.					
3. Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере:					
а) уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;					
б) разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства: последние функции могли бы быть переданы Минюсту России;					
с) усиление и повышение качества надзора за расследованием экономических преступлений;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
d) создание открытой базы судебных решений, введение в практику ежегодного публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;					
e) расширение практики формирования специализированных составов арбитражных судов.					
4. Меры по предотвращению рейдерства:					
a) создание открытой базы по утерянным паспортам;	н/д				
b) ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации;	н/д				
c) рассмотрение вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;	н/д				
d) распространение на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;					
e) предоставление регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем;	н/д				
f) максимально жесткое ограничение возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес;					
g) законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта: восстановление утраченного контроля над компанией.	н/д				
II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата					
1. Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, движение в направлении введения эффективного контракта.					
2. Повышение эффективности вертикального контроля: контроль расходов:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) введение для ответственных чиновников и членов их семей норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки); освобождение от должности в связи с утратой доверия в случае выявления значимых расхождений между декларированными доходами и имуществом и крупными расходами;					
б) введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» (освобождение от должности в связи с утратой доверия).					
3. Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей:					
а) упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;					
б) привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — к динамике привлечения инвестиций);					
с) смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;					
д) передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.					
4. Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах:					
а) увязка динамики привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов;					
б) поощрение создания в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов;					
с) распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.					
5. Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
б. Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов.					
III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности					
Создание Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, задачей которого должна стать организация экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.					
IV. Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций					
1. Создание условий для развития конкуренции:					
а) изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей;					
б) распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС. Введение в положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР;					
в) изменение структуры применения антимонопольных запретов. Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны.					
2. Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) развитие процедуры административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки;					
б) введение механизма «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств: окна, в которые могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав; разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки»;					
в) включение бизнес-объединений в рамки принятия государственных решений; отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве;					
г) закрепление механизма раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти;					
д) предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц);					
е) повышение роли бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов;					
ж) расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ); совершенствование механизмов ОРВ; распространение процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повышение уровня правового регулирования процедур ОРВ по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).					
V. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний					
1. Обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.					
2. Утверждение типового устава и протокола собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Совершенствование организационно-правовых форм, в которых создаются компании: разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.					
4. Повышение прозрачности подключения к инфраструктуре.					
5. Более жесткий контроль со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий.					
6. Более жесткий контроль на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых компаний в нерегулируемых сегментах					
7. Пересмотр концепции технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.					
8. Смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление.					
9. Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов в пользу бюджетов муниципальных образований.					
10. Сохранение всех видов специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства.					
11. Введение разновидности патента специально для самозанятых граждан при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.	н/д				
12. Внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27. 12. 2002 г. в части стандартизации:	н/д				
а) установление на законодательном уровне процедур и критериев принятия решений органами государственного управления в сфере стандартизации;	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
b) установление детальных порядков экспертизы и утверждения национальных стандартов, сводов правил, предварительных национальных стандартов, включающих закрытые перечни формальных критериев, включая соответствие требованиям технических регламентов и надлежащее соблюдение установленных законом «О техническом регулировании» процедур;	н/д				
с) презумпция добросовестности разработчика;	н/д				
d) установление полностью прозрачных механизмов взаимодействия разработчиков национальных стандартов, их пользователей, а также иных заинтересованных лиц;	н/д				
e) определение оснований для обжалования решений национального органа по стандартизации;	н/д				
f) уточнение добровольного статуса документов в области стандартизации, в том числе стандартов саморегулируемых организаций, с точки зрения их разработки, принятия, применения и исполнения, а также оценки соответствия.	н/д				

Таблица 14

Выполнение мер, предложенных в Главе 3 «От стимулирования инноваций к росту на их основе»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Стимулирование массовых инноваций во всех секторах экономики, содействие формированию новых инновационных рынков					
1. Введение в качестве обязательных разделов по инновациям в национальных, отраслевых и региональных стратегиях.					
2. Введение в федеральных и региональных органах власти, компаниях с госучастием должности заместителя руководителя по инновациям; формирование из их числа национального совета с функцией экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Развитие механизмов принуждения компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития; введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности).					
4. Введение критерия инновационности в практику госзакупок и крупных инфраструктурных проектов; их обязательный технологический и ценовой аудит и оценка инновационного потенциала; внедрение сквозной системы госзакупок по всему инновационному циклу.					
5. Систематизация налоговых льгот в инновационной сфере и совершенствование их администрирования.					
6. Стимулирование импорта новых для России технологий (система поиска наилучших доступных технологий для приоритетных отраслей, таможенный и налоговый режим, госгарантии).					
7. Разработка программы привлечения зарубежных брендовых технологических инвесторов.					
8. Развитие долгосрочных программ субсидирования высокотехнологичных производств с отлагательными условиями пролонгирования (в рамках кооперации предприятий с вузами и научными организациями).					
9. Создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).					
II. Повышение эффективности инновационной политики; поддержка функциональных приоритетов с целью компенсации провалов инновационного цикла; децентрализация инновационной политики					
1. Развитие системы технологических платформ с участием бизнеса, науки и вузов; сети центров открытых инноваций и технологических брокеров.					
2. Создание сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования.					
3. Введение механизмов инновационных ваучеров в целях стимулирования аутсорсинга услуг инновационного характера.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
4. Создание общероссийской информационной базы новых продуктов и технологий, сети отраслевых центров научно-технической информации.					
5. Поддержка территорий инновационного развития (Сколково, инновационно активные регионы, ОЭЗ, наукограды, инновационные кластеры).					
6. Проведение конкурсов инновационных предложений по решению социальных, инфраструктурных и экологических проблем на уровне городов и регионов.					
7. Развитие саморегулируемых организаций в инновационной сфере и поддержка бизнес-ассоциаций (выработка стандартов, экспертиза, представление интересов участников и т. д.).					
8. Формирование программ информирования органов власти и госкомпаний о возможностях внедрения инноваций (интернет-портал, ведомственные экспертные советы, рабочие группы); демонстрация возможностей наиболее передовых технологических решений для их продвижения в крупных компаниях.					
III. Повышение качества предложения инноваций					
1. Поддержка создания центров превосходства и программа выращивания конкурентоспособных коллективов на перспективных направлениях; сплошной научно-технологический аудит государственных НИИ и КБ и оптимизация их сети.					
2. Масштабирование деятельности государственных фондов поддержки науки.					
3. Формирование и реализация национальной программы фундаментальных исследований, открытой для всех участников.					
4. Развитие системы обязательной оценки деятельности государственных научных организаций и добровольной – остальных организаций, выполняющих исследования и разработки, на основе международно принятых подходов.					
5. Программа развития доконкурентных исследований и разработок в интересах реального сектора экономики (технологические платформы, кооперативные институты, центры открытых инноваций и т. п.).					
IV. Реализация социальных функций инноваций					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. Формирование программ поддержки массового научно-технического творчества и инновационного предпринимательства, популяризации научной и инновационной деятельности.					
2. Поддержка стажировок молодых исследователей, инженеров в ведущих зарубежных научных центрах, университетах и компаниях.					
3. Внедрение современных стандартов оказания инновационных услуг в образовании, здравоохранении, социальной сфере и государственном управлении, в т. ч. в интересах уязвимых групп населения; поддержка мер по обеспечению их доступа к инновационным технологиям, продуктам и услугам.					

Таблица 15

Выполнение мер, предложенных в Главе 4 «Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Бюджетная политика					
1. Принятие нового бюджетного правила, состоящего из таких компонент, как:					
а) расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть;					
б) финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величины чистых заимствований и предельного размера государственного долга;					
в) конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема), снижение чистых заимствований (по усмотрению Правительства РФ) и пополнение Фонда национального благосостояния;					
г) в случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Обеспечение устойчивости федерального бюджета РФ.					
2. 1. Источники финансирования дефицита бюджета:					
а) осуществление государственных заимствований РФ преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск;					
б) реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях в соответствии с материалами профильной экспертной группы.					
2. 2. Доходная часть бюджета: реализация мер налоговой политики в соответствии с материалами профильной экспертной группы.					
2. 3. Расходы бюджета:					
а) общегосударственные вопросы (кроме обслуживания госдолга): сокращение численности государственных служащих менее чем на (с распределением не более 50% экономии на заработную плату оставшихся), индексация заработной платы государственных служащих ниже темпов инфляции, ревизия и повышение эффективности прочих направлений общегосударственных вопросов при неувеличении их номинальных объемов;					
б) национальная оборона: недопущение роста расходов по данной статье в озвученных, но не включенных в бюджет объемах (до 2,5–3% ВВП ежегодно), сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу;					
в) национальная безопасность: недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу;					
г) национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство: отказ от большинства прямых субсидий экономике, пересмотр ФЦП, сокращение прямых бюджетных субсидий и расходов на ЖКХ, увеличение расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь – на дорожное строительство в соответствии с предложениями профильной экспертной группы – до 2% ВВП);					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
д) охрана окружающей среды: увеличение бюджетных расходов на 0,1% ВВП (до 0,2% ВВП);					
е) образование, культура, кинематография и СМИ: повышение расходов на образование в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, реструктуризация прямых бюджетных расходов на культуру, кинематографию и СМИ;					
ж) здравоохранение и спорт: повышение расходов на здравоохранение в соответствии с предложениями профильной экспертной группы;					
з) социальная политика, в том числе расходы Пенсионного фонда РФ и других внебюджетных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными экспертными группами («Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и преодоление бедности»);					
и) межбюджетные трансферты: изменение структуры, консолидация межбюджетных трансфертов в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, пересмотр правил выравнивания доходов региональных бюджетов, рост трансфертов регионам в связи с увеличением расходов на образование и здравоохранение.					
II. Денежно-кредитная политика					
1. Переход ЦБ РФ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.					
2. Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутрисуточных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора.					
3. Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ – не менее чем на один п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении, повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО.					
4. Ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
5. Институциональные меры:					
а) демонополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д. ;					
б) проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов (ограничение предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год).					
6. Установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем прогнозный (целевой) уровень инфляции Европейского центрального банка более чем на 1,5–2 п. п. , что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.).					
7. Использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (залог, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов.					
8. Максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют. Дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля). Отказ от установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).					
9. Дискреционное установление Правительством Российской Федерации предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.					
10. Повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.					

Таблица 16

Выполнение мер, предложенных в Главе 5 «Налоговая политика»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Цель 1. Сбалансированность бюджета					
Если балансирование бюджета позволит снизить налоги, целесообразны следующие решения:					
а) снижение тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование работников (базовая ставка ниже 26%);					
б) снижение ставки налога на прибыль организаций (до 16%).					
Цель 2. Повышение справедливости и эффективности, стимулирующей роли налогообложения					
Принципы:					
процедуры уплаты налогов должны быть простыми, понятными и удобными для налогоплательщиков и налоговых органов;					
налоговое законодательство должно быть стабильным и предсказуемым (это касается в первую очередь таких элементов,					
как ставки налогов, объекты налогообложения);					
налоговая система должна мотивировать добросовестных налогоплательщиков к добровольному исполнению своих обязательств и исключать возможность применения схем уклонения от уплаты налогов;					
налоговое администрирование не должно быть обременительным ни для налогоплательщиков, ни для фискальных органов.					
1. Реформирование налогообложения нефтяного сектора.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) Совершенствование налога на добычу полезных ископаемых (дифференциация налоговой нагрузки на добычу нефти с учетом экономической эффективности разработки месторождений за счет снижения ставки НДС для отдельных регионов (неосвоенные регионы с отсутствующей инфраструктурой), континентального шельфа и отдельных категорий месторождений (мелкие и выработанные месторождения), которые характеризуются повышенными затратами на разработку; рассмотрение вопроса о возможности перехода к адвалорному НДС (роялти), налоговой базой которого является стоимость нефти в пункте ее добычи)					
б) Реформа вывозных таможенных пошлин (в случае отмены экспортных пошлин внутренние цены на нефть и нефтепродукты повысятся, что создаст для субъектов рынка правильные ценовые ориентиры)					
в) Введение налога на дополнительный доход (налогообложение дополнительного (чистого) дохода обеспечивает автоматическое приведение налоговой нагрузки в соответствие с конкретными условиями добычи нефти, введение НДС целесообразно для новых нефтяных месторождений, разработка которых требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат).					
2. Реформирование налогообложения газового сектора.					
а) Увеличение налоговой нагрузки на газовый сектор путем повышения ставки НДС при добыче природного газа, целесообразна индексация ставки НДС в соответствии с ростом цены на внутреннем рынке.					
б) Обеспечение прогрессивности ставки НДС на газ.					
в) Дифференциация ставки НДС на газ в зависимости от условий добычи:					
- установление территориальных понижающих коэффициентов к ставке НДС на газ для новых месторождений, расположенных на севере Западной Сибири, в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке и на континентальном шельфе;					
- установление понижающего коэффициента к ставке НДС на газ, добываемый на газовых месторождениях с выработанностью запасов более 80%.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Введение налога на дополнительный доход на новых газовых месторождениях, что обеспечит автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий разработки месторождений					
3. Введение прогрессивного налогообложения в других отраслях сырьевого сектора (уголь, калий, металлы и др.)					
4. Переход к единой ставке НДС на уровне его текущей базовой ставки (18%), т. е. отмена льготной ставки 10%.					
5. Возврат к единому социальному налогу и передаче администрирования соответствующих платежей налоговым органам, неувеличение тарифов страховых взносов в 2014 г. , рассмотрение вопроса о снижении тарифов страховых взносов после 2015 г.					
6. Сохранение плоской шкалы налога на доходы физических лиц, при этом разумной мерой по увеличению прогрессивности налогообложения является увеличение необлагаемого минимума (стандартного налогового вычета) до уровня, сопоставимого с МРОТ					
7. Повышение налогов на потребление при одновременном снижении налоговой нагрузки на труд и капитал (среди налогов на потребление, ставки которых целесообразно увеличить, следует назвать акцизы на табак и алкоголь)					
8. Оптимизация предоставления налоговых льгот, возврат к принципу «широкая налоговая база – низкая налоговая ставка», который выступал одним из основных при принятии Налогового кодекса					
а) отказаться от практики предоставления налоговых льгот без всесторонней оценки их влияния, а также согласовывать введение налоговых льгот с бюджетными проектировками, основанными на пессимистическом макроэкономическом прогнозе					
б) введение в бюджетный процесс этапа оценки налоговых расходов бюджета					
в) Стимулирующие меры могут не иметь характера налоговых расходов (например, нулевая ставка НДС при экспорте), а представлять собой элементы структуры налоговой системы.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
В части стимулирующих мер следует предоставить право применять нулевую ставку налога на прибыль некоммерческим организациям (включая бюджетные), осуществляющим деятельность во всех социально значимых областях, а не только в сфере образования и здравоохранения (в том числе – научным организациям)					
г) перейти от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки в части специальных налоговых режимов, применяемых для малого бизнеса; применение вмененного налогообложения исключительно для микропредприятий; рассмотрение вопроса о предоставлении малым предприятиям возможности добровольно включаться в НДС-оборот					
9. Совершенствование налогообложения операций с финансовыми инструментами.					
10. Усиление экологической направленности налоговой системы (выдача разрешений на выбросы и сбросы на основе установленных нормативов воздействия, установление нормативов приемлемого риска для населенных пунктов и промышленных зон, рассмотрение в среднесрочной перспективе вопроса о введении налога на углерод и др.).					
Цель 3. Развитие фискального федерализма					
Принятие мер, направленных на увеличение источников налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты					
1. Реформа имущественного налогообложения (введение налога на недвижимое имущество как замены земельного налога и налог на имущество физических лиц, введение налога на недвижимое имущество на основе кадастровой стоимости объектов недвижимости для юридических лиц).					
2. Отмена льгот по налогу на имущество организаций в отношении имущества естественных монополий (железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередачи и др.).					
Распределение части поступлений НДС по регионам в соответствии с подушевым принципом и предоставление налогоплательщикам возможности уплачивать налог на доходы физических лиц по месту жительства (дополнительная мера)					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Цель 4. Совершенствование налогового и таможенного администрирования					
1. Повышение в среднесрочной перспективе степени определенности законодательства без ущерба для его эффективности (в т. ч. ревизия налогового законодательства на предмет выявления в нем внутренних противоречий, пробелов и неясностей; доработка Налогового кодекса)					
2. В случаях, когда отказ от использования оценочных категорий в налоговом праве нецелесообразен, наполнение их конкретным содержанием должно быть изъято из компетенции рядовых налоговых инспекторов. Необходимо обеспечить единообразное толкование спорных вопросов налогового законодательства в разъяснениях Министерства финансов и придание им обязательной силы для налоговых органов.					
3. Повышение качества налогового администрирования и снижение давления на бизнес:					
а) дальнейшее совершенствование процедур досудебного рассмотрения налоговых споров, создание новых правовых механизмов урегулирования налоговых разногласий, расширение возможностей наиболее полной реализации прав и законных интересов налогоплательщиков					
б) дальнейшая информатизация процессов налогового администрирования:					
- перевод всех государственных услуг и функций к 2015 г. полностью в электронную форму;					
- перевод на электронную отчетность 80% организаций к 2015 г. ;					
- практический отход от требования сведений «на бумаге» от заявителей;					
- достижение максимально высокого уровня взаимодействия с налогоплательщиками, кредитными организациями и всеми поставщиками/потребителями информации в электронном виде: юридически значимый электронный документооборот (в порядке реализации Федерального закона № 229-ФЗ) более 40 различных документов;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
- электронный документооборот с банками (сведения о наличии счетов, об остатках, движении денежных средств на счетах налогоплательщиков);					
- реализация процесса оборота электронных счетов-фактур (а также книги покупок и продаж, журналов).					
в) модернизация информационной системы налоговой службы к 2014 г. (применение технологии «облачных» вычислений, консолидация и интеграция информации, создание сверх-больших федеральных хранилищ данных)					
г) значительное повышение ответственности налоговых органов и их сотрудников за неправомерные действия (бездействие)					
д) повышение уровня обслуживания налогоплательщиков через развитие понятного, удобного и экономически оправданного налогового администрирования, повышение налоговой культуры и мотивации налогоплательщиков к исполнению налоговых обязательств					
4. Предоставление налоговым органам полномочий, которыми пользуются налоговые администрации стран-членов ОЭСР (доступ к базам данных налогового учета проверяемых налогоплательщиков при проведении выездных налоговых проверок, электронным базам данных национальных банков (кредитных организаций)) Рассмотрение вопроса о наделении налоговых органов функцией по проведению оперативно-розыскной деятельности					
5. В сфере налогового администрирования особое внимание должно уделяться специальным методам, используемым при расчете налоговой базы (противодействие трансфертному ценообразованию и введение института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций; противодействие практике недостаточной капитализации; правила для бенефициарного владения и для контролируемых иностранных компаний; определение налогового резидентства корпораций), развитию системы международного налогового обмена информацией.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
6. Разграничение законного уменьшения налоговых платежей и избежание налогообложения через закрепление в налоговом законодательстве доктрины «деловой цели».					
7. Совершенствование системы ответственности за нарушение норм налогового законодательства и обеспечение гарантий прав налогоплательщиков (плательщиков взносов), обжалующих решение о привлечении к ответственности.					
8. Совершенствование администрирования нулевой ставки НДС при экспорте, прежде всего за счет отказа от условия, согласно которому для обоснования нулевой ставки покупателем экспортируемого товара должно быть только иностранное лицо.					
9. Регулярный мониторинг практики применения действующих налоговых льгот и других инструментов в налоговой системе на предмет выявления затруднений, с которыми сталкиваются налогоплательщики при их применении					
10. Кодифицирование обязательных платежей, по сути, имеющих налоговый характер, для обеспечения единообразных процедур их взимания и администрирования.					
11. Принятие мер, обеспечивающих налоговую специализацию судей, что позволит повысить квалификацию сотрудников судебной системы, участвующих в решении налоговых споров.					
II. Повышению эффективности работы таможи, ограничение возможностей произвола и коррупции в деятельности таможенных органов.					
1. Дифференциация подходов к контролю экспорта товаров, особенно товаров высокой степени переработки, и импорта (в т. ч. реализация на практике упрощенного порядка ввоза (вывоза) образцов товаров для исследований, тестирования и испытаний)					
2. При импорте товаров необходима реализация принципа выборочности таможенного контроля на основе анализа рисков.					
3. Необходимо разработать индикативные показатели эффективности деятельности таможенных органов, основанные не на показателях валового сбора таможенных платежей, а на показателях срока выпуска товаров, количества проверок и их результативности, следует публиковать периодические отчеты о выполнении этих показателей.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
4. Осуществление в максимальной степени перевод предоставления таможенных документов в электронные формы.					
5. Переход на условия саморегулирования института таможенных брокеров (посредников) в целях противодействия административному произволу.					
Цель 5. Совершенствование таможенно-тарифного регулирования					
1. Структуризация ставок тарифа для создания более привлекательных условий для производства промышленной продукции в России по сравнению с ее импортом.					
2. Оптимальное сочетание унификации таможенного тарифа в части борьбы с недостоверным декларированием, с одной стороны, и дифференциацией ставок таможенных пошлин в зависимости от глубины переработки и предназначения товара, с другой.					
3. Усиление регулирующей функции таможенного тарифа путем применения специфических тарифных инструментов (сезонные пошлины, тарифные квоты) с целью обеспечения сбалансированности и рациональной защиты внутренних рынков с учетом обязательств России, принятых в рамках договоренностей о вступлении в ВТО.					
4. Борьба с недобросовестной конкуренцией путем применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер вместо дискреционных изменений таможенного тарифа.					
5. Продолжение работы по снижению ставок ввозных пошлин на прогрессивное технологическое оборудование при одновременном сохранении защитных ввозных таможенных пошлин на оборудование, аналогичное по качеству и производимое отечественными предприятиями.					
6. Более активное применение специальных таможенных процедур (переработка на таможенной территории, переработка для внутреннего потребления) с целью стимулирования производственно-технологической кооперации российских и иностранных компаний и переноса обрабатывающих производств на территорию России.					

Таблица 17

Выполнение мер, предложенных в Главе 6 «Реформа пенсионной системы»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс					
1. Ведение следующего порядка отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников:					
для заработных плат, не превышающих 161% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему – платеж в солидарную систему составляет 16%, и в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%;					
для заработных плат в интервале 161–230% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. Этот платеж может взиматься с работника по квазидобровольному принципу;					
для заработных плат свыше 230% от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.					
II. Создание стимулов для формализации рабочих мест					
2. Повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет.					
3. Введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%				
III. Снижение налоговой нагрузки на бизнес									
4. Изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26 до 22–20%)									
IV. Реформирование досрочных пенсий									
5. Создание прозрачной и понятной процедуры переаттестации рабочих мест работодателем.									
6. Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2% для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам, дает стимулы переаттестовывать их в стандартные рабочие места									
7. Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.									
8. Для работодателей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий вводится дополнительный тариф отчислений в размере 2%.									
9. Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места.									
10. В бюджетном секторе вводится «новый социальный контракт» для новых работников: повышение зарплат в обмен на повышение возраста выхода на пенсию.									
V. Совершенствование накопительных институтов									
11. Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.									
12. Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений.									

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
13. Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.					
14. Помимо НПФ право формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов должно быть предоставлено другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.					
15. Необходимо создать эффективную и гибкую систему надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.					
16. Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способа выплаты предусматривается выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока.					
17. Введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:					
а) Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.					
б) Обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.					
в) НПФ и ВЭБ должны представлять в открытых источниках (Интернете) свои инвестиционные стратегии. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
18. Требование прозрачности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение, – в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами.					
19. Необходимо стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.					
20. Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.					
VI. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения					
21. Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин – на 6 месяцев за год, для мужчин – на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы					
22. Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии.					
23. Корректировка формулы индексации страховой части трудовой пенсии.					
24. Изменение срока дожития (периода получения пенсии) в пенсионной формуле с учетом текущих демографических изменений.					

Таблица 18

Выполнение мер, предложенных в Главе 7 «Развитие финансового и банковского сектора»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Задача 1. Повышение устойчивости финансового сектора					
1. Последовательный переход к внутренне устойчивой модели макроэкономической политики: от формирования денежного предложения за счет операций на валютном рынке к формированию денежного предложения преимущественно за счет операций на рынке внутренних долговых обязательств, как государственных, так и корпоративных.					
2. «Расчистка» банковской системы от банков, не способных осуществлять нормальные банковские операции, и полукриминальных структур, занимающихся уходом от налогов и легализацией незаконного нажитого капитала.					
а) Повысить с 2013 года минимальный размер капитала банков до уровня, который сделал бы использование банковской лицензии для проведения полукриминальных операций экономически невыгодным (речь может идти об уровне капитала в 1 млрд руб.)					
б) Качественно изменить модель микропруденциального надзора для банков, удовлетворяющих новым нормативам достаточности капитала («мотивированное суждение») (мера подразумевает переход на принципы содержательного надзора с возможностью использования мотивированного суждения при требовании обязательного аудита по МСФО, подтвержденного аудиторскими компаниями с высоким уровнем репутации, а также на регулярное проведение стресс-тестирования)					
2. Дифференцированные требования к капиталу финансовых посредников в зависимости от типов осуществляемых операций, объемов и природы рисков.					
3. Разработка и создание системы макропруденциального регулирования банков и системообразующих небанковских финансовых институтов.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) Создание на базе Банка России Совета по финансовой стабильности с предоставлением равных полномочий его сопредседателям – Председателю Банка России и Министру финансов.					
б) Законодательное придание Банку России права установления дополнительных требований к достаточности капитала кредитных организаций (буферная и контрциклическая надбавка) в случае идентификации Советом по финансовой стабильности тенденции к перегреву сектора кредитования, а также права временного изменения нормативов резервирования по отдельным операциям, если Совет по финансовой стабильности определил повышение рисков по соответствующим операциям.					
в) Придание Банку России права по ограничению совокупного леввереджа кредитных организаций.					
г) Присоединение ФСФР к Многостороннему Меморандуму о Взаимопонимании (ММОУ) Международной Ассоциации Регуляторов (IOSCO).					
д) Оптимизация структуры надзорных органов. Отход от перекрестного регулирования, когда один и тот же вопрос может находиться в ведении нескольких надзорных органов (или требует взаимного согласования). Введение принципа: один вопрос – один регулятор и контролер.					
4. Создание российского стандарта финансовой отчетности и раскрытия информации, аналогичного МСФО, создание системы электронного документооборота между надзорными органами и поднадзорными институтами.					
5. Разработка и принятие «дорожной карты» по внедрению стандартов Базель-2 и элементов Базель-3 до 2020 г.					
6. Создание системы защиты прав потребителей финансовых услуг.					
а) ввести институт финансового Уполномоченного (омбудсмана) на базе финансовых регуляторов (ФСФР и Банк России) с целью разгрузки финансовой системы от большого числа исков с небольшим размером ущерба					
б) реформировать законодательство о защите потребителей в следующих направлениях:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
(1) максимально возможное распространение норм закона о защите прав потребителей на сферу финансовых услуг либо подготовка самостоятельного аналогичного закона;					
(2) законодательное закрепление системы коллективных исков, исков в защиту неопределенного круга лиц и распространение их не только на корпоративные споры, но и на споры с участием граждан – потребителей;					
(3) реализация правил самофинансирования общественных организаций, защищающих права потребителей, как половины суммы взысканного судом ущерба.					
в) разработать механизм применения процедур медиации при разрешении споров в сфере финансовых услуг с участием физических лиц.					
г) стандартизировать договоры типовых финансовых услуг (вклад, кредит, имущественное страхование и т. д.) для упрощения работы по защите прав потребителей, деятельности финансового омбудсмена и повышению прозрачности финансовых услуг для населения.					
7. Стимулирование развития безналичного оборота, что позволит увеличить депозитную базу банковской системы.					
Задача 2. Повышение конкурентоспособности сектора					
1. Стимулирование рыночной конкуренции между финансовыми компаниями:					
а) приватизация финансовых посредников (включая находящихся во владении властей регионов или городов) до уровня контрольного пакета к 2013 г. , блокирующего пакета – к 2015 г. , к 2020 г. – полная приватизация.					
б) развитие нормативной базы и инфраструктуры для осуществления нетрадиционных высокотехнологичных методов предоставления финансовых услуг (посредством сотовых телефонов, Интернета и др.), особенно в районах с низкой доступностью финансовых услуг;					
в) полное снятие барьеров на вхождение в российский финансовый сектор дочерних структур иностранных банков к 2020 г.					
2. Создание конкурентоспособной финансовой инфраструктуры:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%	
а) формирование диверсифицированной структуры акционерного капитала фондовой биржи, в том числе за счет разумного сокращения доли Центрального банка и закрепление определенных гарантий по поддержке им завершения расчетов по сделкам на биржах;						
б) обновление технологий торгов и программного обеспечения объединенной биржи;						
в) создание центрального депозитария, законодательно наделенного эксклюзивным правом финализировать расчеты по ценным бумагам, приобретенным в процессе торгов, и открывать счета номинального держания в реестрах регистраторов;						
г) внедрение технологий заключения сделок через центрального контрагента. Капитализация клиринговой системы и построение современной системы риск-менеджмента. Развитие системы коллективных фондов при клиринговых организациях и построение современной системы риск-менеджмента;						
д) создание института репозитария внебиржевых сделок на рынке инструментов репо и деривативов;						
е) создание единого ресурса корпоративной информации.						
3. Снятие правовых и налоговых барьеров, препятствующих использованию российских площадок для осуществления финансовых сделок российскими и иностранными компаниями, а также развитию современных финансовых продуктов.						
а) формирование правовых основ для создания в России таких современных финансовых институтов, как венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, хедж-фонды, SPV и т. д. ;						
б) расширение функционала и обеспечение действия института акционерных соглашений;						
в) дальнейшая дифференциация требований к публичным и непубличным компаниям;						
г) приравнивание к письменной форме сделок операций, осуществленных с помощью электронных средств связи, и отмена требования подписи главного бухгалтера при осуществлении сделок на рынке ценных бумаг;						

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
д) упрощение и приведение в соответствие с международной практикой системы налогообложения и налогового администрирования финансовых инструментов.					
е) предоставление права иностранным депозитариям выступать в качестве номинальных держателей по российскому праву (только после начала полноценного функционирования центрального депозитария);					
ж) изменение требований к листингу акций и облигаций в целях приближения механизмов первичного размещения на отечественных площадках к практике, принятой в международных финансовых центрах;					
з) снижение бремени по раскрытию информации (включая гармонизацию российского и иностранного проспекта, снижение объема периодической отчетности, возможность предоставления части отчетности на английском языке);					
и) сокращение сроков эмиссионных процедур;					
к) развитие нормативной базы и приведение в соответствие с международной практикой режима налогообложения в целях развития рынка процентных и валютных деривативов;					
л) технологическая модернизация биржи: использование технологий, максимально упрощающих вступление в партнерство с зарубежными биржами в рамках глобальных альянсов;					
м) вступление российской биржи (ММВБ) в глобальный биржевой альянс и получение статуса хаба между Европой и Азией в рамках круглосуточного осуществления торгов.					
4. Развитие саморегулируемых организаций и создание на их основе стандартов проведения определенных сделок. Это касается развития хеджевых инструментов (русская ISDA), синдицированных кредитов, инструментов секьюритизации кредитов (малому бизнесу, потребительских кредитов и др.).					
5. Совершенствование системы разрешения споров, в том числе:					
а) создание специализированных судов по финансовым спорам в рамках действующей системы арбитражных судов;					
б) развитие системы третейских судов;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
в) развитие финансовой грамотности судей, разработка в этих целях специальных курсов для юридических вузов и программ повышения квалификации. Допуск судей к финансовым спорам исключительно по принципу достаточности компетенции.					
6. Совершенствование корпоративного управления, включающее:					
а) ужесточение и конкретизацию требований к раскрытию информации публичными компаниями;					
б) повышение ответственности членов советов директоров и акционеров финансовых организаций за нанесение ущерба вкладчикам, клиентам и кредиторам.					
Задача 3. Развитие рынка внутренних долгосрочных инвестиций и повышение финансовой грамотности					
1. Развитие конкуренции в сфере добровольных пенсионных накоплений и накоплений на образование. Введение института индивидуальных инвестиционных счетов (на пенсионные цели и на образование) и корпоративных накопительных пенсионных планов с открытием персональных пенсионных счетов, администраторами которых могут выступать банки, страховые и брокерские компании.					
2. Формирование единой системы гарантий обязательств в части пенсионных накоплений и резервов для участников пенсионной системы (клиентов управляющих компаний, негосударственных пенсионных фондов и корпоративных пенсионных планов):					
а) отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации;					
б) введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
в) обязательное ежегодное раскрытие информации об актуарном балансе негосударственного пенсионного фонда и корпоративного пенсионного плана на сайте негосударственного пенсионного фонда и администратора корпоративного пенсионного плана в глобальной сети Интернет.					
3. Создание системы страхования пенсионных накоплений и инвестиций граждан от нерыночных рисков по типу системы страхования вкладов.					
4. Снижение или отмена налогов на долгосрочные (свыше 3 лет) вложения в ценные бумаги, оптимизация налогообложения коллективных инвестиций					
5. Создание системы финансового консультирования и проведение мероприятий по повышению финансовой грамотности.					

Таблица 19

Выполнение мер, предложенных в Главе 8 «Рынок труда»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Совершенствование трудового законодательства и его правоприменения					
Переход от защиты действующих рабочих мест к защите работников на рынке труда					
- совершенствование трудового законодательства с целью снижения издержек увольнения по экономическим причинам при условии обеспечения равного и обязательного для всех инфорсmenta законов о труде («рационализация» трудового законодательства, устранение многочисленных внутренних противоречий, отказ от откровенно нерациональных норм и восполнения пробелов).					
- ввод в ТК правовых норм, обеспечивающих институциональное разнообразие форм занятости, в т. ч. постиндустриальных (заемного труда, дистанционной занятости, гибких графиков работы и т. п.).					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Повышение трудовой мобильности					
Реализация программ повышения территориальной мобильности рабочей силы, в центре которых находились бы крупные предприятия, испытывающие хроническую нехватку кадров (обеспечение ими жилья для вновь прибывших работников)					
Совершенствование механизмов социальной защиты					
Изменение активной политики на рынке труда, расширения целевой группы участников активных программ, прежде всего – программ профессиональной подготовки и переподготовки.					
Создание научно обоснованной системы оценки эффективности, позволяющей оценивать отдачу вкладываемых средств, обеспечивать более точную адресность предлагаемых программ и своевременно вносить коррективы в политику на рынке труда.					
Переход пассивной политики на рынке труда (политика поддержки дохода) на страховые принципы, как это принято в странах ОЭСР, постепенно увеличивая коэффициент замещения.					
Отказ от избыточной поддержки предприятий					
Отказ государства от экстралегальных методов воздействия на предприятия, отказ от поддержки властями неэффективных предприятий в обмен на их отказ от сокращения занятости					
Стимулирование повышения квалификации и развития профессиональных навыков					
Формирование национальной системы квалификаций и профессиональных стандартов:					
- определение правовых основ национальной системы квалификаций работников, разработка и применение национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов, справочников профессий и квалификаций, а также подтверждения и присвоения квалификации;					
- утверждение Национальной рамки квалификаций;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
- определение (создание) пилотных структур, осуществляющих присвоение квалификаций					
- замена в течение 3–5 лет действующего ЕТКС системой профессиональных стандартов	н/д				
- создание интернет-ресурса по вопросам национальной системы квалификаций в России, содержащего базы данных и реестры квалификаций, профессиональных стандартов, сертификатов о квалификации, органов (организаций) по развитию профессиональных квалификаций, органов, присваивающих профессиональную квалификацию и т. д.)	н/д				
Разработка и внедрение электронного паспорта работника (пластиковая карта, содержащая идентификационную и образовательную информацию о работнике).					

Таблица 20

Выполнение мер, предложенных в Главе 9 «Миграционная политика»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
смещение акцентов на долгосрочную и постоянную иммиграцию высококвалифицированных специалистов, работников востребованных на рынке труда профессий, инвесторов, предпринимателей, студентов.					
является поддержка семейной миграции и воссоединения семей мигрантов					
выстраивание системы правовых статусов иностранных граждан с акцентом на статус резидента (вид на жительство), введение специального правового статуса для долгосрочных временных мигрантов, предоставляемого без учета квот					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
совершенствование законодательства, разработка мер, направленных на повышение социальной защищенности иностранных граждан					
Реализация специальных программ для привлечения талантливых и высококвалифицированных специалистов					
Упрощение механизмов отбора, правил въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности для широкого круга трудовых мигрантов разной квалификации, востребованных на российском рынке труда					
Кардинальная переработка механизма определения потребности в иностранной рабочей силе и формирования на этой основе квот на выдачу разрешительных документов с учетом перспектив развития отраслей экономики, демографической ситуации и требований рынка труда					
введение упрощенного порядка миграции с целью получения образования и академической международной мобильности					
установление облегченного порядка интеграции иностранных выпускников российских вузов, получения ими статуса постоянно проживающего иностранного гражданина (вида на жительство) и оформления российского гражданства, включая членов их семей.					
обеспечение гарантированного доступа граждан к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания или временного пребывания					
содействие развитию различных форм временной межрегиональной мобильности, создание благоприятных условий для активизации местной подвижности населения, развитие городских агломераций в регионах восточной части страны и преодоление транспортной оторванности проживающего в них населения от остальной территории России, содействие переселению избыточного населения из регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями					
предупреждение незаконной миграции и устранение причин ее широкого распространения. В частности, предусматривается:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
усовершенствование системы статистического наблюдения за миграционными процессами, включая механизмы сбора, хранения, обработки и распространения информации о миграционной ситуации, внедрение мониторинга результатов реализации государственной миграционной политики					

Таблица 21

Выполнение мер, предложенных в Главе 10 «Профессиональное образование»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Эффективный контракт с преподавателями (конкурентоспособная заработная плата в среднем на уровне удвоенной зарплаты по региону, эффективный уровень зарплаты преподавателей вузов должен составлять около 200% от средней зарплаты в регионе, колледжей –150%). 100% выполнения должно быть к 2018 г.					
Прикладной бакалавриат. К 2020 г. программы ПБ могут охватить до 30% студентов вузов, в них также могут быть преобразованы до 50% существующих программ СПО.					
Программы прикладных квалификаций продолжительностью от нескольких месяцев до года предполагают обучение «на рабочем месте». Масштаб ППК может к 2015 г. составить около 1–1,25 млн чел. в год; к 2020 г. – до 3–4 млн чел. в год.					
Обеспечение прозрачности образовательных учреждений и отдельных программ профессионального образования, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> • мониторинг карьеры и доходов выпускников всех образовательных программ профессионального образования, • система рейтингов образовательных учреждений и образовательных программ, основанных на достоверных, проверяемых показателях, • законодательная норма, обязывающая каждое образовательное учреждение обеспечить размещение на своем сайте полной и достоверной информации, необходимой для абитуриентов и обучающихся. 					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Независимая госаттестация (НГА) – внешняя оценка качества остаточных знаний и освоения профессиональных компетенций. Изменение существующей практики аккредитации образовательных программ и процедуры государственных (выпускных) экзаменов, направленное на повышение достоверности оценки качества и создание эффективного инструмента определения программ и результатов неудовлетворительного качества.					
Введение минимального порога качества знаний абитуриента для получения бюджетного финансирования обучения (для участия в конкурсе на бюджетные места балл ЕГЭ по профильным предметам должен составлять 50 (55) из 100)					
Развитие исследовательских университетов с целью обеспечения их международной конкурентоспособности: - расширение группы ИУ за счет ведущих отраслевых вузов транспорта и сельского хозяйства; - увеличение норматива финансирования ИУ в расчете на студента; - реконструкция кампусов ведущих университетов (в том числе строительство современных общежитий и социальной инфраструктуры); - финансирование каждым ИУ программы фундаментальных и поисковых исследований с 10-летним горизонтом.					
Образовательные кредиты, доступные для основной части студентов (должны охватывать до 30% студентов платной формы)					
Повышение стипендий для нуждающихся студентов до размера прожиточного минимума (мера охватывает до 50% студентов бюджетной формы)					
Обеспечение конкуренции вузов при распределении государственного задания, переход к финансированию вузов по модели «деньги следуют за студентом» Теперь «деньги следуют за госзаданием» – ТК					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
<p>Оптимизация сети образовательных учреждений профессионального образования:</p> <ul style="list-style-type: none"> - присоединение слабых вузов, потерявших связь с рынками труда и с низкими показателями исследовательской активности, к ИУ и другим сильным вузам; - включение колледжей в состав профильных вузов; - ликвидация региональных филиалов государственных вузов, не имеющих государственного задания, или их передача региональным вузам. 					
<p>Увеличение почасового норматива программ дополнительного образования (профпереподготовка и повышение квалификации) для гражданских госслужащих (с 75 руб. /час в 2011 г. до 500 руб. /час в 2020 г.) с целью повышения качества программ дополнительного образования.</p>					
<p>Создание сети сертификационных центров, независимых от системы образования и конкретных работодателей, в рамках которых граждане смогут получить подтверждение наличия у них определенной профессиональной квалификации.</p>					
<p>Принятие нормативных актов, которые дадут возможность коммерческим организациям реализовывать программы обучения взрослых с выдачей государственных документов о повышении квалификации и профессиональной переподготовке, а также с возможностью получения государственных заказов на обучение наряду с образовательными учреждениями.</p>					
<p>Развитие массового предпринимательского образования для среднего и малого бизнеса (в т. ч. ваучерное софинансирование обучающих курсов для начинающих предпринимателей в «приоритетных» отраслях: телеком, биотехнологии, энергетика).</p>					
<p>Создание сети обучающих центров в странах-донорах рабочей силы (СНГ) и их интеграция в российскую систему профессионального обучения для повышения квалификации мигрантов.</p>					
<p>Создание системы ваучерного софинансирования профессиональной переподготовки социально незащищенных категорий населения: безработных, пенсионеров, этнических меньшинств (не только трудовых мигрантов, но и представителей коренных народов Севера и Дальнего Востока).</p>					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Выделение государственных субсидий на переобучение безработной молодежи (поколение «навеса высшего образования»).	н/д				
Регулируемый допуск в систему образования взрослых зарубежных операторов в тех областях, где РФ имеет очевидное технологическое отставание.					

Таблица 22

Выполнение мер, предложенных в Главе 11 «Новая школа»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. Повышение доступности образования, удовлетворение разнообразных потребностей населения через развитие вариативных форм оказания услуг, повышение прозрачности системы образования и расширение возможностей выбора для потребителя:					
обеспечение законодательно закрепленного равенства доступа к бюджетному финансированию для организаций всех форм собственности, реализующих программы в сфере образования и социализации детей;					
нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в разнообразных формах (сетевое образование, дистанционное образование);					
законодательное оформление нового типа учреждения — комплексного социального учреждения, оказывающего многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения;	н/д				
поддержка региональных программ модернизации территориальных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, комплексных социальных учреждений, школ ступеней обучения, реализацию программ профильного обучения по индивидуальным учебным планам на старшей ступени;					
стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
разработка и закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях, создание внешней централизованной системы управления и аутсорсинг услуг по содержанию детей;					
поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);	н/д				
создание системы сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет): гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации; центры диагностики и консультирования, информационно-просветительские сервисы для родителей детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения;					
принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени);					
включение в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.	н/д				
2. Обеспечение образовательной успешности каждого ребенка и вертикальной социальной мобильности через формирование системы поддержки особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети):					
создание системы выявления и учета особых групп детей (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети), нуждающихся в специальной поддержке в сфере образования и социализации;					
поддержка образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции, через механизмы финансирования услуг на основе специального муниципального задания и программ развития (улучшение результатов);					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
создание муниципальных интегрированных социальных служб, содействующих социализации детей и подростков;	н/д				
поддержка инклюзивных образовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья и одаренных детей в образовательном учреждении и муниципальной сети, сохранение и развитие специализированных образовательных учреждений для одаренных детей и детей с ограниченными возможностями здоровья;					
поддержка образовательных программ социокультурной интеграции детей мигрантов, включая изучение русского языка.					
3. Повышение качества образования через создание общероссийской системы оценки качества образования, формирующей информационную основу для улучшения преподавания и для принятия управленческих решений на всех уровнях:					
обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS);					
создание системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования и социализации;					
стимулирование использования инструментов оценки индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);					
создание системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества;					
поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.					
4. Повышение качества образования через обновление компетенций и состава педагогического корпуса системы образования:					
поддержка региональных программ развития кадрового потенциала систем образования, включающих:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
- обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками, т. е. доведение к 2017 г. уровня заработной платы педагогов общего образования до 115% средней зарплаты по экономике региона, а заработной платы педагогических работников дошкольного и дополнительного образования – до средней заработной платы по экономике региона; - привлечение молодых педагогов (в том числе пособия, предоставление ипотечного кредита на льготных условиях и др.); - открытие новых школ с молодежными коллективами; - модернизацию системы дополнительного профессионального образования учителей (в том числе демонополизацию и деинституционализацию);					
нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты;					
разработка программы модернизации системы пенсионного обеспечения педагогических работников;	н/д				
включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов;					
интенсивная переподготовка директоров школ и руководителей муниципальных систем образования, направленная на разработку и реализацию программ развития и улучшения результатов;					
введение квалификационного экзамена для выпускников педагогических вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования, принимаемых на работу в образовательные учреждения	н/д				
5. Обеспечение нового качества образовательных результатов в соответствии с технологическими, социально-экономическими и культурными изменениями:					
разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего в соответствии с изменяющимися условиями вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Математика», «Технология» и «Общественные науки», направленное на достижение нового качества образовательных результатов;					
поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий;					
поддержка проектов формирования новой технологической среды в системе образования («цифровая школа», web 3. 0, электронные гипертекстовые учебники), в том числе подключение школ к беспроводному скоростному Интернету, оплата трафика.					
6. Повышение эффективности организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов через усиление субъектности низовых уровней, повышение прозрачности, государственно-частное партнерство:					
обеспечение расходных обязательств муниципалитетов по реализации полномочий по финансированию услуг дошкольного и дополнительного образования (в том числе за счет межбюджетного перераспределения);	н/д				
совершенствование механизма, обеспечивающего финансовую прозрачность образовательных организаций;	н/д				
закрепление возможности формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание образовательных услуг неподведомственным учреждениям;	н/д				
законодательное закрепление требований к сведениям и документам, размещаемым в Интернете органами, осуществляющими управление в сфере образования, службами по контролю и надзору в сфере образования;					
поддержка общественно-профессиональной аттестации образовательных программ и закрепление механизмов их учета при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений;					
развитие института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;	н/д				
пересмотр санитарных норм и правил с целью создания условий для развития новых образовательных технологий;	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
введение электронного документооборота образовательных учреждений с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях					
7. Обеспечение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок молодого поколения через опережающее развитие сферы внешкольного образования и социализации:					
введение системы индивидуальных сертификатов (ваучеров) на услуги дополнительного образования для детей из семей с низким социально-экономическим статусом;					
внедрение механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи;	н/д				
поддержка региональных программ модернизации инфраструктуры внешкольного образования, социализации, отдыха и оздоровления детей и молодежи;	н/д				
поддержка проектов развития муниципальной социальной инфраструктуры и культурной среды для детей и молодежи (эксплораториумы, детские городки, игровые площадки, социальные сети и т. д.), в том числе межведомственных;	н/д				
поддержка комплексных медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, игровое, документальное и анимационное кино и т. д.), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия;	н/д				
развитие социальных навигаторов (информационно-консультационных сервисов для семей и детей, обеспечивающих ориентацию в ресурсах сферы внешкольного образования, в том числе в Интернете) и практик тьюторства/коучинга, направленных на поддержку индивидов в использовании данных ресурсов для самореализации;					
развитие системы участия детей на разных уровнях в принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы (включая развитие территории), поддержка практик социального проектирования.	н/д				

Таблица 23

Выполнение мер, предложенных в Главе 12 «Сокращение неравенства и преодоление бедности»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Реализация модернизационных сценариев: переход от системы категориальной помощи к адресной.	н/д				
1. Меры по преодолению экстремальных форм бедности для всех сценариев					
1. Внедрение и развитие программы минимального гарантированного дохода с целью защиты малоимущего населения от крайней, экстремальной бедности.					
2. Внедрение и развитие программы «продуктовых талонов» с целью преодоления таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание.					
3. Проведение мониторинга крайней бедности, в том числе организация статистического учета бездомных людей и их потребностей.					
4. Определение и закрепление социальной работы с бездомными людьми в качестве отдельного полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.					
5. Разработка стратегии по профилактике и преодолению бездомности, включающей как профилактические меры по предотвращению бездомности, так и меры по работе с бездомными в целях ресоциализации и реинтеграции.					
6. Организация регистрационного учета населения независимо от жилых помещений и учреждений. Внесение изменений в нормативные правовые акты, в которых реализация прав граждан ставится в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания.					
7. Развитие межведомственного подхода в решении проблем бездомности. Закрепление в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативно-правовых актах необходимости участия в системе работы с бездомными иных органов публичной власти помимо органов социальной защиты субъектов РФ.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
8. Снятие барьеров к восстановлению бездомными людьми документов, удостоверяющих личность. Оформление гражданства бездомным людям, подтверждение гражданства которых в существующих правовых условиях невозможно.					
9. Оказание содействия бездомным в поиске подходящей работы и учет их в качестве безработных.					
10. Обеспечение доступа бездомных к медицинской помощи без наличия полиса ОМС и документов, удостоверяющих личность. Обеспечение доступности гигиенических услуг (душ, стирка одежды, туалет) для бездомных.					
11. Включение учреждений, предоставляющих услуги бездомным (приютов, ночлежек, социальных гостиц и др.), в региональные и местные нормативы градостроительного проектирования при планировании развития территорий.					
2. Меры по реализации умеренно-модернизационного сценария					
1. Развитие системы пособий для бедных семей с детьми.	н/д				
1. 1. Предоставление пособий на основе: а) категориальных критериев (наличие детей и др.); б) контроля доходов; в) предоставления помощи на основе принципов социального контракта: обязательная занятость неработающих трудоспособных и другие дифференцированные условия контракта. За счет пособия индивидуальный доход ребенка, складывающийся из среднедушевых доходов семьи и пособия, увеличивается до прожиточного минимума (ПМ) при ограничении максимального размера пособий 0,5 ПМ – минимальные расходы на обеспечение питания и самой дешевой одеждой.					
1. 2. Введение практики авансированного финансирования данного пособия в период подготовки к школе.	н/д				
1. 3. Ресурсы на внедрение данного пособия берутся в рамках сжатия программы категориальных льгот за счет:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
<ul style="list-style-type: none"> – окончательной монетизации; – индексации ниже инфляции; – отмены льгот для работающих пенсионеров (возможно, постепенной, например, если зарплата и пенсия превышает 3 ПМ, затем 2 ПМ, затем 1,5 ПМ); – ужесточения правил входа для вновь вступающих в систему (предоставлять льготы только бедным). 					
<p>1. 4. Стоимость программы.</p> <p>Реализация данной модели модернизации пособий для детей из бедных семей потребует увеличения расходов в реальном выражении, без учета инфляции, 4 раза. Предлагается сценарий плавного ежегодного повышения среднего размера пособия на 15%.</p>					
<p>2. Разработка и внедрение новых инструментов определения и измерения бедности и неравенства.</p>	н/д				
<p>2. 1. Разработка относительной линии бедности для мониторинга социальной напряженности. Предварительная апробация на данных 2010 г. относительной линии бедности, определяемой как 60% от медианного дохода, свидетельствует о том, что уровень бедности в данном случае повышается с 12,8 до 20,3%, но он коррелирует с показателями социальной напряженности и снижает неравенство.</p>					
<p>2. 2. Разработка эквивалентных шкал для приведения доходов семей различного состава к сопоставимому виду (их внедрение меняет социально-демографический профиль бедности, повышая уровень бедности среди пожилых и снижая детскую бедность)</p>					
<p>2. 3. Разработка и внедрение в практику статистического наблюдения индекса человеческих возможностей, определяющего степень равенства доступа различных групп населения к базовым социальным услугам.</p>					
<p>3. Внедрение в практику принятия управленческих решений экспертизы факторов, влияющих на динамику бедности и неравенства.</p>	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. 1. Проведение обследований бюджетов и условий жизни населения силами Росстата и независимых обследований населения.					
3. 2. Ежегодный мониторинг равенства возможностей различных социальных групп населения в доступе к государственным услугам образования, здравоохранения, культуры и спорта.					
3. 3. Подготовка раз в три года силами одного из ведущих аналитических центров доклада о влиянии программ развития на неравенство и бедность, что позволит гармонизировать экономические и социальные цели развития. Данный доклад должен включать экспертизу влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной, налоговой, бюджетной и инвестиционной политики, изменений на рынке труда, программ, реализуемых через институты развития.					
4. Меры содействия развитию рынка социальных услуг в сфере социальной защиты.	н/д				
4. 1. Создание государственной грантовой программы для поддержки некоммерческих организаций, ориентированных на оказание услуг для пожилых.					
4. 2. Через Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, распространение лучших практик социального сопровождения семей с детьми.					
5. Внедрение ипотечных продуктов, направленных на развитие человеческого потенциала.	н/д				
5. 1. Создание и внедрение обратной ипотеки, позволяющей пожилым повышать текущие доходы					
5. 2. Создание и внедрение ипотечных продуктов, ориентированных на поддержку внутренней трудовой миграции (специальный кредитный продукт, в рамках которого предлагается выкуп жилья у трудовых мигрантов и содействие в приобретении нового жилья по месту переезда)					
5. 3. Институциональными агентами, обеспечивающими вывод данных продуктов на рынок, помимо домохозяйств и банков, являются АИЖК (АРИЖК), государство и страховые компании.					
3. Меры по реализации радикально-модернизационного сценария					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
<p>Универсальное пособие по бедности заменяет:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пособие по безработице; • материальную помощь; • ежемесячное пособие на ребенка; • компенсацию части родительской платы в учреждениях и организациях дошкольного образования; • выплаты по оплате услуг ДОУ семьям с низкими доходами; • помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (за исключением пострадавших от чрезвычайных ситуаций); • помощь лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода; • помощь малоимущим гражданам; • финансирование молочной кухни; • субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; • базовую часть пенсии (данный переход осуществляется поэтапно: начиная с 2015 г. – 5% базовой части пенсии переводится в систему помощи бедным слоям населения, далее идет замещение по 5% ежегодно); • федеральную и региональную доплаты к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума; • возможна постепенная интеграция категориальных льгот в универсальное пособие по бедности. 					
<p>Предоставление универсального пособия по бедности является собственным полномочием субъектов РФ. Для стимулирования регионов к введению универсального пособия используется инструмент широкоцелевой (блочной) субсидии. Для этого нужно:</p>					
<p>1. Установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства (оценивать нуждаемость домохозяйства по потребительским расходам, а не по доходам)</p>					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости (proxy means testing) с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографического состава домохозяйства, наличия определенных предметов длительного пользования, качества жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости.					
3. Предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта. Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты, должен: - ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне; - отказаться от индексации категориальных выплат сверх инфляции; - отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты; - направлять все или оговоренную часть средств, сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий, на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств; - принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение.					
4. Увеличение прогрессивности налоговой системы как способ снижения неравенства					
1. Введение налога на недвижимость физических лиц как способ повысить имущественное равенство.					
2. Повышение прогрессивности обложения доходов с помощью увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (особенно на детей) до уровня прожиточного минимума.					
3. Повышение прогрессивности обложения заработной платы с помощью изменения шкалы страховых взносов: — установить универсальную ставку страховых взносов на уровне 20% (все льготы отменяются); — установить обложение высоких заработных плат солидарным взносом на уровне 3–5%.					

Таблица 24

Выполнение мер, предложенных в Главе 13 «Политика охраны здоровья»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. Меры по формированию интегрированной, прозрачной, эффективной системы здравоохранения					
1. 1. Формирование здорового образа жизни					
1. 1. 1. Меры регулирующего характера					
поэтапное введение запрета на курение в общественных местах; в т. ч. в 2012 г. — полного запрета на курение в образовательных, медицинских учреждениях, учреждениях культуры, органах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, на транспорте; в 2013–2014 гг. — запрета на курение на рабочих местах, в барах и ресторанах.					
введение полного запрета на рекламу табачной продукции, на продвижение и спонсорство табака в соответствии со статьей 13 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (с 2012 г.);					
ограничение территориальной доступности алкогольной продукции за счет сокращения числа мест продажи до соотношения 1 на 5000 человек к 2020 году (сейчас: 1 на 500). Предлагается поэтапное сокращение числа лицензий на торговлю спиртными напитками, в течение 2012–2014 гг. — на 20% ежегодно.	н/д				
кратное повышение штрафов (со 100–300 до 1000 руб.) за несоблюдение правил потребления спиртных напитков, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки (распитие в общественных местах), с 2012 г. ;	н/д				
гармонизация технических регламентов на продукты питания с нормами Евросоюза (активизация, начиная с 2012 г.);	н/д				
нормативно-правовое регулирование обеспеченности территорий плоскостными спортивными сооружениями, их содержания и эксплуатации (в 2013–2014 гг.);	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
нормативно-правовое регулирование доступа населения к объектам спортивной инфраструктуры общеобразовательных учреждений, спортивных школ, ведомственных объектов спортивной инфраструктуры (в 2013–2014 гг.).	н/д				
1. 1. 2. Меры экономического характера:					
снижение ценовой доступности табачной продукции и алкогольных напитков за счет поэтапного повышения доли акцизов в цене (в 2012 г. – повышение акциза на табачную продукцию до 15 рублей за пачку, повышение акциза на водку на 15%; в 2013–2014 гг. – до 25–50 руб. за пачку и на 25% в год соответственно).					
1. 1. 3. Меры информационного характера					
включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах (с 2013 г.)	н/д				
расширение социальной рекламы здорового образа жизни в прессе, на телевидении, в сети Интернет.					
обучение учителей и родителей распознаванию основных признаков наркопотребления среди подростков и молодежи на ранних стадиях: анонимные службы помощи – консультации психологов, врачей, молодежные пункты; клубы, телефонные линии, интернет-сайты;	н/д				
запрет с 2013 г. рекламы медикаментов на телевидении, а с 2014 г. – в печатных СМИ (мера нацелена на сокращение масштабов самолечения)					
1. 1. 4. Дополнительные меры в рамках реализации третьего сценария «Комплексное развитие системы охраны здоровья»					
повышение косвенных налогов на отдельные продукты питания, наносящие наибольший вред здоровью, в т. ч. фаст-фуд, сладкие газированные напитки.					
снижение (или отмена) НДС на отдельные виды продуктов, способствующих сокращению риска заболеваний (свежие овощи и фрукты)					
налоговое стимулирование работодателей, предоставляющих работникам возможность горячего питания по месту работы и дотации на питание: введение льготы в виде снижения ставки страховых взносов.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
налоговое стимулирование населения к ведению здорового образа жизни: установление с 2012 г. налоговых вычетов по НДФЛ при осуществлении расходов на занятия физкультурой и спортом до 30 тыс. руб. в год, по аналогии с расходами на образовательные и медицинские услуги.					
увеличение объемов строительства объектов для занятий массовым спортом, субсидирование их деятельности; увеличение числа плоскостных спортивных сооружений					
разработка и реализация ФЦП борьбы с наркоманией, включающей комплекс мер, сфокусированных не только на предложении наркотических средств (недопущение ввоза, производства и торговли наркотиками), но и на стороне спроса (первичная и вторичная профилактика и лечение наркомании).					
2. Развитие человеческого потенциала в здравоохранении					
2. 1. Развитие медицинского образования					
Увеличение доли и существенное повышение качества практической подготовки во время обучения в вузе, коррекция образовательных программ в соответствии с требованием модернизации практического здравоохранения					
Изменение системы целевой подготовки специалистов по заявкам органов управления здравоохранением субъектов РФ: определение количества мест целевого приема в вуз в зависимости от конкретной кадровой потребности на местах, осуществление адресной подготовки специалистов. Введение мер социальной поддержки молодых специалистов органами управления здравоохранения субъектов РФ					
Значительное расширение компонента «Повышение квалификации кадров» в составе национального проекта «Здоровье», включающего программы поэтапного расширения квалификации участковых терапевтов и педиатров, врачей центров здоровья в соответствии с расширением их функционала.					
Формирование новой модели постдипломного образования, в которой деньги, права и ответственность будут переданы самим медицинским учреждениям и медицинским работникам:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
<p>- организация проведения постдипломного в форме непрерывного образования с использованием системы зачетных кредитов и права выбора курсов;</p> <p>– изменение порядка финансирования постдипломного образования: передача соответствующих средств медицинским учреждениям для целевого использования, а также их частичное включение в тарифы по ОМС, разрешение медицинским учреждениям самим оплачивать из этих средств заказываемые услуги по постдипломному образованию в выбираемых ими организациях, осуществляющих образовательную деятельность;</p> <p>- разрешение медицинским учреждениям реализовывать программы последипломного образования.</p>					
Введение клинической практики для специалистов амбулаторно-поликлинического звена					
Введение механизма аттестации медицинских работников на выполнение установленного набора обязательных функций и дающей право на занятие конкретными видами деятельности непосредственно после окончания учебного заведения, а также при получении специалистом новых знаний, навыков, умений					
Создание системы подготовки немедицинских специалистов здравоохранения: работников органов исполнительной власти, курирующих социальную сферу, менеджеров учреждений, специалистов по информационному обеспечению в здравоохранении, работников СМИ.					
Реализация данной задачи возможна через «школы общественного здравоохранения». Для масштабной реализации предлагаемого подхода требуется разрешение медицинским вузам на проведение последипломной подготовки специалистов, не имеющих медицинского образования, но причастных к вопросам охраны здоровья.	н/д				
2. 2. Переход к эффективному контракту					
Разработка долгосрочной программы повышения социального статуса врача и воссоздания этических стандартов врачебной деятельности					
Расширение функций средних медицинских работников					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
Развитие сестринских медицинских услуг в области ухода за больными, реабилитации и профилактики.					
Средним медицинским работникам целесообразно передать часть функций по выписке лекарств хроническим больным, оформлению медицинских документов, отбору пациентов на прием к врачу, проведение предварительного осмотра пациентов и назначение необходимых исследований (это позволит в течение ближайшего времени разгрузить врачей и сократить очереди в поликлиниках не менее чем на треть).					
Информатизация здравоохранения					
Создание единой государственной информационной системы в здравоохранении, включая системы электронной записи на прием к врачу, электронной медицинской карты, единое хранилище медицинских данных					
разработка унифицированных медико-технологических и организационных процессов, которые должны стать объектом информатизации					
разработать и внедрить комплекс электронных информационных систем, в т. ч. , систем поддержки принятия клинических решений, управления лекарственным обеспечением и др.					
Разделение ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями					
Внедрением в тех случаях, когда это экономически и социально оправдано, принципа легального софинансирования оказания медицинской помощи государством, работодателями, благотворителями и платежеспособными гражданами. Интересам среднего класса будет отвечать введение механизма сооплаты услуг частных медицинских организаций из средств ОМС и пациентов.					
Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности					
утверждение в 2012 г. единого документа, определяющего содержание федеральной политики в области экологического развития страны (стратегия «зеленого роста»), предусматривающей интеграцию социально-экономического и экологического развития.	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
«Экологизация» планирования будущего развития экономики. Для этого необходимо провести стратегическую экологическую оценку/экспертизу федеральных и региональных целевых программ и крупномасштабных проектов на предмет адекватного учета экологического вреда, который может быть причинен в результате их реализации, и разработки механизмов его компенсации.					
Индикативные целевые показатели состояния окружающей среды, формирующие образ экологически безопасного будущего, должны быть разработаны и использоваться в качестве ориентиров политики последовательного сокращения негативного воздействия на окружающую среду.					
Ключевые меры государственной политики экологического развития:					
развитие системы нормирования воздействия на окружающую среду (экологического нормирования), включая сокращение количества нормируемых веществ до минимально необходимого уровня, который обеспечивается инструментальным контролем (2012 г.), переход на технологическое нормирование на основе показателей наилучших доступных технологий для крупных загрязнителей (с 2015 г.), введение порядка выдачи предприятиям долговременных комплексных разрешений на все виды воздействия на окружающую среду (с 2015 г.).	н/д				
создание и развитие комплексной системы экологического мониторинга, интегрирующей разные по ведомственной принадлежности и задачам деятельности системы экологических наблюдений, измерений и оценок;					
создание системы экологических оценок и экологической экспертизы, включающей стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду, стоимостную оценку природных объектов, экономическую оценку воздействия, экологическую экспертизу;					
создание нормативной базы комплексного экологического контроля и обеспечения доступа к экологической информации (2012 г.), формирование системы комплексного экологического контроля (2013–2014 гг.), разработка и реализация комплексных программ производственного контроля;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
разработка территориальных схем обращения с отходами на государственном и муниципальном уровнях, установление ответственности экономических агентов, в первую очередь организаций, эксплуатирующих объекты обращения с отходами, за соблюдением требований экологической безопасности;					
<p>введение механизмов экономического стимулирования «зеленого роста»:</p> <ul style="list-style-type: none"> – создание целевых экологических фондов для финансирования природоохранных мероприятий; – субсидирование программ и проектов преимущественно малого и среднего бизнеса в области энергосбережения, энергоэффективности, развития возобновляемой энергетики и снижения углеродоемкости экономики, а также мер по адаптации к изменению климата; – переход от платежей за негативное воздействие к экологическому налогообложению (налоги на экологически вредные продукты и виды топлива); – создание системы торговли квотами на выбросы/сбросы; – введение ускоренной амортизации, установление льгот по таможенным пошлинам и налогу на имущество, используемое для экологической модернизации; 					
содействие развитию экологических технологий (эко-инноваций), в т. ч. посредством координации разработки и внедрения экологически эффективных технологий на базе единой технологической платформы «Технологии экологического развития».					
<p>Постепенное решение проблемы прошлого (накопленного) экологического ущерба:</p> <ul style="list-style-type: none"> - утверждение порядка оценки реального состояния природной среды на загрязненных территориях; - определение территорий с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей среды и риском для здоровья населения («горячих точек» загрязнения окружающей среды); 					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
- реализация проектов реабилитации таких территорий с использованием механизмов государственно-частного партнерства с дифференциацией роли государства, поскольку в ряде случаев ответственность за ликвидацию последствий прошлой экологической деятельности лежит на государстве и проекты реабилитации не могут быть реализованы без государственной поддержки.					

Таблица 25

Выполнение мер, предложенных в Главе 14 «Государственная жилищная политика»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Сбалансированное функционально-пространственное развитие городов и иных поселений					
1. Повышение эффективности системы управления в сферах разработки и реализации градостроительной и жилищной политики на федеральном уровне, а также реализация комплекса мер по повышению эффективности градостроительной и жилищной политики в целях создания условий для массового строительства жилья эконом-класса и обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека					
2. Повышение качества градостроительного планирования на местном уровне на базе стратегического социально-экономического планирования (а лучше – их синхронизация):					
а) гармонизировать законодательство (градостроительное, земельное, экологическое, об охране и использовании культурного наследия, иные виды законодательства, нормы которых определяют процессы градостроительства);					
б) разработать технический регламент в области градостроительного проектирования;	н/д				
с) стимулировать создание структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
d) использовать механизмы финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования;					
e) стимулировать совместное территориальное планирование органами госвласти и местного самоуправления либо предоставить более широкие полномочия муниципалитетам в сфере организации, разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования;					
f) создать разветвленную систему обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования.					
3. Муниципальное планирование развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе социально-экономического и градостроительного планирования (формирование потребности) в целях создания условий для реализации проектов ГЧП					
4. Создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров.					
5. Использование в жилищном строительстве новых современных технологий, в том числе индустриального домостроения, внедрение новых планировочных решений организации жилой застройки, разработка новых типов жилых зданий различных категорий комфортности и принципов их размещения на территориях различной ценности и пр.					
6. Использование государственного (муниципального) заказа, а также различных форм государственно-частного партнерства на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения новых технологий, планировочных и архитектурно-проектных решений организации жилой застройки.					
7. Дальнейшее развитие саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий					
8. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
9. Создание устойчивых механизмов модернизации и обновления существующего жилищного фонда, в том числе финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, развития застроенных территорий, включая районы ветхой жилой застройки.					
10. Существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, в том числе введение местного налога на недвижимость не только как фискального инструмента, но и инструмента регулирования землепользования и застройки в муниципалитетах.					
11. Совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга, оценки реализации программ жилищного строительства; повышение качества мониторинга и оценки эффективности и результативности градостроительной и жилищной политики.					
12. Создание постоянно пополняемой и обновляемой библиотеки лучших практик решения городских проблем и развития городов, в том числе на основе анализа международного опыта, а также перечня рекомендованных технологий для различных сегментов городского хозяйства.					
II. Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан					
1. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития жилья экономического класса», устанавливающий процедуры строительства и продажи гражданам жилых помещений экономического класса по фиксированным ценам, которые определяются на аукционах по предоставлению земельных участков для такого строительства.					
2. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий»:					
а) регулирование различных форм жилищного строительства жилищными некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами и кооперативами малоэтажного жилья;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
b) оказание поддержки кооперативам, которые будут созданы органами государственной власти или местного самоуправления для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков.					
3. Законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма (на срок более пяти лет), а также предусмотреть налоговые льготы наймодателям при предоставлении жилых помещений внаем по такому договору.					
4. Законодательно обеспечить регулирование нового вида договора – договора долгосрочного некоммерческого найма жилого помещения:					
a) Предусмотреть возможность предоставления жилых помещений по такому договору органами госвласти и местного самоуправления, специальными некоммерческими организациями.					
b) Ввести регулирование особого вида деятельности НКО, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездотационного) жилищного фонда в целях последующего предоставления внаем по указанному договору.					
с) Предусмотреть бесплатное предоставление таким НКО земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы.					
5. Выровнять налогообложение граждан – нанимателей и собственников жилых помещений (с учетом налогового вычета по налогу на доходы физических лиц).					
6. Рекомендовать субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлять субсидии на наем жилья по долгосрочным договорам найма и некоммерческого найма жилых помещений нанимателям с низкими доходами					
7. Разработать сбалансированную систему стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленную на увеличение объемов предоставления жилых помещений по договорам социального найма					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
8. Внедрить механизмы кредитования юридических лиц для целей строительства или приобретения жилых зданий для предоставления жилых помещений в таких зданиях внаем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан, в том числе кооперативов, и членов таких объединений					
9. Реализовать меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, ремонта и благоустройства индивидуальных жилых домов в сельской местности, в том числе с использованием систем кредитования и микрокредитования.					
III. Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры					
1. Пересмотреть отраслевой принцип формирования законодательства в коммунальном секторе и объединить в едином законодательном акте общие принципы регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения на уровне городов и иных поселений.					
2. Сформировать систему целевых показателей качества, надежности, эффективности, экологичности и клиентоориентированности деятельности по предоставлению коммунальных услуг в Российской Федерации на основе анализа лучшей международной практики, проводить ежегодный мониторинг и оценку таких показателей					
3. Обеспечить комплексность определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории городов и иных поселений					
4. Создать условия для реализации проектов ГЧП в коммунальной сфере как основного способа привлечения инвестиций в коммунальный сектор, в том числе:					
а) использовать различные механизмы реализации проектов ГЧП (не только концессионные соглашения и договоры аренды);					
б) перейти к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене».					
с) восстановить полномочия по тарифному регулированию на муниципальном уровне в целях объединения таких полномочий с ответственностью за развитие коммунального комплекса					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
d) при реализации проектов ГЧП обеспечить реальную конкуренцию среди коммунальных предприятий, исключая предоставление преференций исторически сложившимся монополистам.					
5. Расширить набор механизмов привлечения финансовых ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:					
а) активизировать деятельность Внешэкономбанка как государственного института развития в целях финансирования проектов ГЧП;					
б) ввести особый вид инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги и направленных на финансирование проектов в коммунальном секторе;					
с) предоставить возможность российским пенсионным фондам инвестировать средства в проекты ГЧП для модернизации коммунальной инфраструктуры.					
6. Реализовать принцип «тотальной энергоэффективности», когда инвестиции организаций коммунального комплекса в ресурсосбережение у потребителя рассматриваются как замещение инвестиций в увеличение мощностей коммунального предприятия.					
7. Рассмотреть целесообразность упрощения порядка государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты коммунальной инфраструктуры или исключения требования о государственной регистрации прав на такие объекты.					
8. Упорядочить вопросы передачи в муниципальную собственность и в управление коммунальным предприятиям вновь построенных инженерных сетей и сооружений, созданных частными инвесторами в рамках комплексного освоения территорий или строительства отдельных объектов. Упростить порядок передачи в управление коммунальным предприятиям бесхозных сетей.					
9. Реализовать меры по поддержке инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию таких проектов, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов. Развивать механизмы межмуниципального сотрудничества с целью укрупнения объектов управления коммунальной инфраструктурой.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
IV. Совершенствование управления жилищным фондом					
1. Изменение организационно-правового статуса товариществ собственников жилья, упразднение института добровольного членства в ТСЖ и введение нового института – объединений собственников помещений в многоквартирных домах.					
2. Ограничение числа голосов любого собственника в многоквартирном доме, а также снижение требований к кворуму при принятии отдельных решений в многоквартирном доме					
3. Установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома					
4. Определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации по обеспечению комфортных условий проживания					
5. Создание реального рынка услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, развитие добровольного (не обязательного) саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами.					
6. Решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей; оценка необходимого повышения величины пеней за просрочку жилищно-коммунальных платежей.					
7. Осуществление государственного и муниципального контроля за состоянием многоквартирных домов в соответствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности (без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов).					
8. Завершение формирования и государственного кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами как элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах.					
9. Создание устойчивых механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации многоквартирных					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт многоквартирных домов					
б) создать механизмы доступного кредитования объединений собственников жилья для проведения капремонта и модернизации многоквартирных домов.					
с) Использовать для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов механизм выпуска специальных ценных бумаг					
V. Ипотечное жилищное кредитование					
1. Обеспечить привлечение долгосрочного капитала, в том числе иностранного, на рынок ипотеки с соответствующим уровнем надежности, прозрачности и доходности инвестиций;					
2. Максимально раскрывать риски заемщикам, предложить им кредитные продукты, сочетающие доступность получения ипотечного кредита с доступностью его дальнейшего обслуживания.					
а) предусмотреть минимизацию потерь в случае невозможности обслуживания ипотечного кредита по графику.					
б) предусмотреть меры по практической действенности механизмов реструктуризации ипотечных кредитов и минимизации потерь в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение, обеспечению возможности переехать в другое жилье при выселении;					
3. Создать устойчивую систему ипотечного кредитования, принимающую адекватные риски и имеющую механизмы хеджирования данных рисков для заемщиков, инвесторов и кредиторов (хеджирование валютных и процентных рисков, страхование рисков вследствие падения цен на недвижимость, снижения доходов заемщика и/или роста его расходов)					
4. Реализация комплекса мер по развитию страхования в сфере ипотечного жилищного кредитования					
5. Создание условий, в том числе законодательных, для внедрения системы специальных накопительных жилищных вкладов в банках (в том числе увеличение размера государственных страховых гарантий по таким вкладам, установление срока без отзывности таких вкладов)					

Таблица 26

Выполнение мер, предложенных в Главе 15 «Преодоление территориальной разобщенности»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Автомобильные дороги					
1. Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве и приведение в соответствие с практикой стран-членов ОЭСР.					
2. Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения.					
3. Внедрение механизмов экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ.					
4. Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети: преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвижение в качестве одной их приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.					
5. Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
6. Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.					
7. Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог.					
8. Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.					
II. Железнодорожный транспорт					
1. Поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км.					
2. Определенное увеличение бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог.					
3. Определенное увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях.					
4. Включение ряда модернизационных элементов институционального плана — поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт.					
III. Авиационный транспорт					
1. Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры					
2. Либерализация правил для авиации общего назначения (АОН).					
3. Построение порядка сертификации в системе организации воздушного движения (ОРВД) на принципах разумной достаточности, в том числе отказ от системы многоуровневой сертификации.					
4. Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства, двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, а также аэропортового и аэродромного оборудования и запасных частей к ним. Отмена действующих таможенных пошлин и введение 0% ставки НДС при приобретении воздушных судов в России и за рубежом. Отмена тарифных барьеров и упрощение процедур таможенного оформления самолетов и запчастей.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
5. Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах.	■				
6. Открытие рынка внутренних воздушных линий для компаний с иностранным участием (создание российских дочерних компаний крупных международных перевозчиков)	■				
7. Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение регламентов, принятых в развитых странах.	■				
8. Развитие практики «мокрого лизинга» ВС (привлечение на условиях долгосрочной аренды ВС, предоставляемых вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием); допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран.	■				
9. Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.	■				
IV. Морской транспорт					
1. Преодоление дефицита пропускной способности железных дорог на направлениях к морским портам и снятии тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.	■				
2. Развитие морских портов, ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном за счет частных инвестиций.	■				
V. Внутренний водный транспорт					
Внутренний водный транспорт должен стать предметом федеральной транспортной политики.	■				
VI. Транспортные системы городов и агломераций					
1. Введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне. (Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ)	■				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта. (Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ)					
3. Установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей. (Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ)					
4. Узаконение в планировочной практике (Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ): а) «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси); б) «зон сглаженного трафика» (в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения).					
5. Пересмотр положений действующего транспортного законодательства в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта».					
6. Развитие нормы о праве собственника дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе.					

Таблица 27

Выполнение мер, предложенных в Главе 16 «Снятие ограничений на развитие тепло- и электроэнергетики»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Оптовый рынок и сети					
1. Убрать финансирование инвестиций АЭС и ГЭС из тарифа и приравнять их к ТЭС. Затраты на инвестиции должны возвращаться только после ввода объектов.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Довести до конца либерализацию оптового рынка. Должна появиться справедливая оценка стоимости генерации и реальные стимулы к модернизации.					
3. Ввести и развивать торговлю по прямым договорам на электроэнергию с мощностью между потребителями и поставщиками оптового рынка, обеспечив тем самым либерализацию торговли не только электроэнергией, но и мощностью.					
4. Обеспечить давление на цены оптового рынка со стороны потребителей, введя механизм конкурсной (аукционной) закупки гарантирующими поставщиками электроэнергии и мощности по прямым договорам, заключаемым по итогам проведения конкурса (аукциона).					
5. Отказаться от принципа оплаты всей генерирующей мощности оптового рынка, перейдя к оплате востребованной мощности с одновременным переносом бремени содержания резерва с потребителей оптового рынка на поставщиков.					
6. Обеспечить возможность торговли поставщиков резервами генерирующих мощностей.					
7. По мере становления торговли по прямым договорам, которая выступит естественным стабилизатором цен на розничном рынке, усилить ценовые сигналы на рынке на сутки вперед, стимулирующие работу генераторов в пиковые часы, за счет ослабления ограничений, наложенных на рынок на сутки вперед.					
8. В сетях сформировать режим регулирования тарифов, стимулирующий эффективность инвестиционной деятельности сетевых компаний и повышение качества и надежности обслуживания потребителей. Дополнительные стимулы к повышению эффективности должны сформироваться в процессе реализации программы приватизации сетевых компаний					
9. Возврат капитала должен осуществляться только за объекты, которые оказались реально востребованными. По срокам и объемам оплаты доходности необходимо провести детальное обсуждение целесообразности отказа от начисления доходности с начала осуществления инвестиций с учетом возможного влияния на увеличение стоимости заимствования и рисков падения кредитоспособности компаний.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
10. В инвестиционную программу, помимо проектов, связанных с обеспечением надежности и качества и достижением энергоэффективности, включать только объекты в размере «органического» роста спроса (в пределах темпов роста потребления электроэнергии населением и малыми и средними предприятиями с учетом их развития). Любые дополнительные объекты, в том числе под крупных потребителей, включать только при наличии конкретного заказчика (бизнес или федеральные, региональные, местные власти), который отвечает собственными средствами, если объект оказался невостребованным.					
11. Ввести нормирование затрат и обязательный технологический аудит правомерности осуществленных инвестиционных и технических решений. При этом учитывать результаты бенчмаркинга в сопоставимых условиях.					
12. Приватизировать операционные компании Холдинга МРСК, обеспечив при этом либо схему участия акционеров головной компании Холдинга в распределении доходов от продажи акций операционных компаний, либо схему, позволяющую акционерам головной компании конвертировать свои акции в акции операционных компаний перед их продажей.					
II. Теплоснабжение					
1. Ввести нерегулируемые тарифы на тепло для всех юридических лиц в пределах стоимости тепла для потребителей от альтернативной котельной (текущие тарифы местами уже превышают этот уровень).					
2. Создать программу инвестирования в теплосети по модели Фонда ЖКХ (соинвестирование со стороны государства) или льготных инфраструктурных облигаций. Без этого ресурсов в тарифах на инвестиции в теплосети не хватит без значительного роста тарифов.					
3. Соинвестирование в тепловые сети со стороны государства проводить только в случае наличия комплексного проекта повышения эффективности работы тепловых узлов, отдавая приоритет теплоснабжению от источников когенерации тепло- и электроэнергии.					
III. Поставка населению тепла и электроэнергии					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. Принять программу радикального сокращения перекрестного субсидирования, сопровождая ее программой, в которой необходимо скомбинировать введение социальной нормы потребления, дотации малообеспеченным (сначала через сбытовые компании, а впоследствии адресные) и частичную легализацию перекрестного субсидирования.					
2. Частичная легализация перекрестного субсидирования может потребоваться в том случае, если тариф в рамках социальной нормы будет слишком высок.					

Таблица 28

Выполнение мер, предложенных в Главе 17 «Преодоление информационной разобщенности»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Развитие справедливой конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг					
Присоединение сетей электросвязи					
1. Исключение операторов связи из реестра естественных монополий. Отказ от госрегулирования ценообразования на конечном рынке при сохранении контроля за ценообразованием на межоператорском рынке					
2. Установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к инфраструктуре электросвязи (в первую очередь должно касаться линейно-кабельных сооружений и технологических помещений), вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ					
3. Внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях					
4. Отмена подзаконных запретов на прямой пропуск трафика между сетями телефонной связи					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
5. Детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности получения пользователем в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи.					
6. Установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению другим операторам недискриминационного доступа к «последней миле» вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ					
7. Установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, запрета на отказ абонентам в доступе к услугам других операторов связи.					
Система лицензирования услуг связи и регулирования построения сетей связи общего пользования					
8. Сокращение наименований услуг связи, вносимых в лицензии (видов лицензий), за счет отказа от дифференциации услуг по типу сети и средств связи, используемых для их оказания, а также целей их оказания.					
9. Коррекция нормативных правовых актов, определяющих требования к построению сетей связи общего пользования и их взаимодействия, позволяющую эффективно строить мультисервисные сети, обеспечивающие оказание пакетов услуг на базе использования современных технологий передачи данных					
10. Переход к началу эксплуатации сетей связи в уведомительном, а не разрешительном порядке, с установлением в законе определенного срока ее начала после подачи уведомления					
11. Либерализация требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи					
12. Замена обязательной сертификации средств связи, не создающих угрозу целостности и устойчивости функционирования сети связи общего пользования, декларированием их соответствия установленным требованиям					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
13. Отнесение средств связи к требующим обязательной сертификации должно зависеть от их мощности/производительности					
14. Определение в нормативных правовых актах появления права на оборот средств связи в момент принятия решения о выдаче сертификата соответствия или принятия решения о регистрации декларации соответствия (в зависимости от надлежащей схемы подтверждения соответствия)	н/д				
15. Упрощение требований к построению сетей связи, отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика					
16. Устранение дискриминации операторов IP-сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи, легализацию взаимодействия телефонной сети общего пользования(ТФ ОП) и IP-сетей, пропуска телефонного трафика по таким сетям					
17. Повышение эффективности использования номерного ресурса, выделение кодов DEF для IP-сетей и MVNO	н/д				
18. Определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов					
19. Применение принципов «технологической нейтральности» ко всей регуляторике отрасли.					
Работа Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ)					
20. Законодательно ограничить сроки проведения экспертизы электромагнитной совместимости и возможности использования радиоэлектронных средств					
21. Закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи функцию проведения экспертизы ЭМС, а также принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот					
22. Установить в законодательстве, что регламент работы ГКРЧ должен утверждаться Правительством Российской Федерации, а решения ГКРЧ утверждаются Министром связи по должности.					
Торги на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
23. В ст. 31 ФЗ «О связи» понятие «лицензионные торги» следует заменить на понятие «торги на право использования радиочастотного спектра» (на право использования полос радиочастот или их номиналов)					
24. Установить в ФЗ «О связи» прозрачный и исчерпывающий перечень оснований, по которым торги могут проводиться в виде конкурса, а не аукциона. Во всех остальных случаях проводятся аукционы					
25. Установить в п. 1 ст. 31 ФЗ «О связи» планомерную функцию ГКРЧ по установлению фактов ограниченности РЧ спектра на территории РФ, с опубликованием запланированных сроков ее проведения и получения результатов, регламентацией оснований и порядка проведения					
26. Внести в ФЗ «О связи» положений постановления Правительства РФ от 26. 05. 2000 № 413 «О сближении распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с международным использованием полос радиочастот» с установлением для ГКРЧ функции по реализации этих положений.					
Ликвидация информационного («цифрового») неравенства и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам					
27. Ограничить территорию деятельности операторов универсального обслуживания и использования средств из Резерва универсального обслуживания местностями, которые относятся к категории удаленных и труднодоступных, а также характеризующихся низкими показателями проникновения телефонной связи	н/д				
28. Скорректировать состав УУС, зафиксированный в статье 57 ФЗ «О связи», включив в него, в частности, услуги подвижной радиотелефонной связи, оказываемые в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания					
29. Реализовать новые механизмы направления средств, предназначенных для аккумулирования в Резерве универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры и услуг, оказываемых в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
30. Обеспечить включение в состав УУС услуг широкополосного доступа в Интернет с определенной скоростью передачи информации, оказываемой в домохозяйствах, расположенных в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания и способ поддержки этой услуги из Резерва универсального обслуживания.					
II. Электронное правительство					
1. Создание системы оплаты государственных платежей и пошлин с использованием систем интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов					
2. Развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта в режиме NFC					
3. Создание механизмов субсидирования из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид					
4. Развитие мобильного правительства, систем предоставления ведомствами персонализированной информации на мобильные устройства.					
5. Завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления)					
6. Обеспечение доступа к Интернету в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест ведомств					
7. Подключение ведомственных и региональных систем к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)					
8. Создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы государственного резервирования данных.	н/д				
9. Развитие системы электронного парламента: создание системы учета, публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях;					
10. Развитие системы электронного правосудия:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных и сторон при рассмотрении их дел в судах;					
б) перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде; создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде;					
с) обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет.					
11. Создание единой системы государственной автоматизированной системы правовой статистики – учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др.	н/д				
12. На качественно новом уровне должны решаться вопросы обеспечения информационной безопасности, снижения рисков уязвимости электронного правительства на основе соответствующих моделей угроз.					
III. ИКТ в бюджетных отраслях (на примере здравоохранения) – Создание единой информационной системы РФ в сфере здравоохранения (далее – Система)					
1. Внедрение информационных систем поддержки деятельности органов управления здравоохранением, в том числе мониторинга качества услуг, формирования тарифов, организации персонифицированного учета оказанной медицинской помощи					
2. Внедрение в деятельность ЛПУ и организаций информационных систем автоматизации рабочих процессов оказания медпомощи					
3. Внедрение информационных систем в деятельность медицинских организаций по видам специализированной медицинской помощи и типам организаций					
4. Создание единой системы нормативно-справочной информации, основных реестров и регистров в сфере здравоохранения					
5. Создание федеральной системы интеграции информационных систем, используемых в деятельности отдельных учреждений, и обеспечение их информационного взаимодействия между собой	н/д				
6. Создание единой системы обмена данными и сведениями из ЭМК, формируемых на уровне отдельных учреждений					
7. Создание федеральной электронной медицинской библиотеки					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
8. Создание центров персональной телемедицины, обрабатывающих в режиме реального времени данные с персональных датчиков, установленных на людях, нуждающихся в постоянном мониторинге состояния их здоровья					
9. Формирование единой библиотеки экспертных медицинских систем, обеспечивающих автоматизацию процесса поддержки принятия врачебных решений на базе формализованных баз знаний и прецедентной информации	н/д				
10. Создание систем дистанционного обучения врачей, содержащих электронные образовательные курсы, программы дистанционного обучения и повышения квалификации в области медицины и фармацевтики					
11. Создание систем группового профессионального общения для медицинского и фармацевтического персонала и студентов медицинских и фармацевтических средних специальных и высших учебных заведений					
12. Внедрение средств обеспечения доступа к первичным данным, содержащимся в Системе, необходимым для проведения научных исследований в сфере здравоохранения:	н/д				
а) Развитие национальной системы стандартов и технических регламентов в области информатизации здравоохранения;					
б) Разработку перечня используемых классификаторов и справочников, определение состава организаций, ответственных за их ведение на федеральном уровне, и регламентов их актуализации и публикации в сети Интернет;					
с) Совершенствование нормативной правовой и методической базы в области использования ИКТ в здравоохранении;					
д) Стимулирование использования информационных технологий медицинским и фармацевтическим персоналом, популяризацию использования медицинских информационных ресурсов и сервисов среди населения.					

Таблица 29

Выполнение мер, предложенных в Главе 18 «Оптимизация присутствия государства»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Институциональная среда ведения бизнеса					
1. Введение доказательного порядка необходимости и эффективности регулирования, совершенствование оценки регулирующего воздействия					
2. Минимизация (оптимизация) количества объектов государственного регулирования и требований к объектам					
3. Оптимизация системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий					
4. Формирование системы мониторинга эффективности государственного регулирования					
5. Изменения в сфере саморегулирования					
6. Расширение возможностей частного инфорсmenta законодательства					
7. Ответственность органов власти, должностных лиц за принимаемые решения, действия или бездействие					
8. Ответственность предпринимателей за нарушение или несоблюдение установленных обязательных требований					
II. Доверие к государству, взаимодействие государства и гражданского общества					
1. Обеспечение открытости и доступности информации					
2. Развитие досудебного обжалования действий должностных лиц и административной юстиции					
III. Качество государственных и муниципальных услуг					
1. Создание условий и механизмов ориентации государственных услуг на потребности граждан и бизнеса					
2. Обеспечение гарантий качества государственных и муниципальных услуг					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
IV. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной службы функциям органов власти, усиления мотивации и подотчетности государственных служащих					
1. Обеспечение соответствия кадрового потенциала государственной и муниципальной службы функциям органов власти					
2. Совершенствование систем оплаты, стимулирования, награждения и социального страхования государственных служащих					
3. Обеспечение открытости государственной и муниципальной службы, создание антикоррупционных механизмов					

Таблица 30

Выполнение мер, предложенных в Главе 19 «Развитие общественных институтов»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Общественный контроль и экспертиза					
1. Разработка и принятие закона «Об общественном (гражданском) контроле»					
2. Разработка модельных регламентов и типовых решений для:					
а) систем общественных приемных;					
б) гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО;					
в) общественных слушаний по Докладам о результатах и основных направлениях деятельности;					
г) стандартов доступности информации;					
д) деятельности общественных советов.					
3. Осуществление мониторинга реализации решений, принятых по итогам общественного контроля (с использованием системы показателей)					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
4. Создание механизма реагирования прокуратуры на негативные результаты мониторинга или на отсутствие реакции госоргана на результаты общественного контроля	н/д				
5. Проведение мониторинга деятельности общественных советов					
6. Обязательные совместные обсуждения официальных и альтернативных отчетов о деятельности органов власти					
7. Целенаправленное внедрение (вневедомственный заказ) общественного контроля в «зонах пристального внимания», например, при реализации отдельных федеральных целевых программ и т. п.					
8. Обеспечение публичности общественной оценки деятельности органов власти, основанной на признанных методиках и валидных источниках информации					
9. Признание и широкая публикация мировых индексов развития, внедрение национальной системы индикаторов развития.					
II. Повышение конструктивной социальной активности					
1. Совершенствование регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО					
а) Унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы).					
б) Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях (в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»).					
в) Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в т. ч. возможные изменения в Гражданском кодексе.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио».					
2. Реализация Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 г. , а также Программы поддержки СО НКО и мер поддержки корпоративной социальной активности (КСО):					
а) Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов.					
б) Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО.					
в) Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО.					
г) Введение налоговых льгот в отношении пожертвований юридических лиц.					
д) Устранение законодательных ограничений, сдерживающих привлечение массовых пожертвований через платежные терминалы, кассы магазинов и сервисы СМС; упрощение процедуры получения налоговых вычетов для жертвователей, в том числе возможность их «жертвовать» (механизм Gift Aid).					
е) Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий).					
ж) информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО.					
з) Стимулирование и поощрение (в том числе налоговое) социально ответственных коммерческих компаний, которые реализуют программы поддержки некоммерческих организаций, осуществляют благотворительную деятельность, реализуют программы корпоративного волонтерства и др.					
и) Содействие диалогу и взаимодействию между общественными институтами, бизнес-сектором и органами власти.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
к) Стимулирование прозрачности и подотчетности НКО, в том числе налоговое, стимулирование создания механизмов добровольной сертификации и иного добровольного регулирования внутри сектора некоммерческих организаций.					
3. Формирование нового ценностного консенсуса. Пропаганда образцов конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры.					
а) Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно полезной деятельности и конструктивной социальной активности.					
б) Создание специального инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement).					
в) Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.					
г) Содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора.					
4. Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры.					
а) Поддержка программ гражданского образования в школе и вузах.					
б) Поддержка образовательных проектов для активистов НКО и для граждан по гражданскому образованию, содействие развитию навыков социального модератора					
в) Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов, дистанционного обучения.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Содействие развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.					
д) Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров.					
е) Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»).					
ж) Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне.					
з) Поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы), экологических объединений.					
и) Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).					
5. Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации/					
а) Утверждение нового профессионального статуса – социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).					
б) Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность.					
в) Расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Развертывание сети центров социальных инноваций (в т. ч. на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).					
III. Привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)					
1. Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций. Выделение закупок.					
а) Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.					
б) Развитие бюджетного законодательства.					
в) Развитие отраслевого законодательства.					
г) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.					
д) Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.					
е) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.					
ж) Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ).					
з) Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги (работы).					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
и) Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций.					
2. Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий.					
а) Снятие ограничений бюджетного законодательства.					
б) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.					
в) Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.					
г) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.					
3. Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов.					
а) Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально-значимых услуг.					
б) Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально-значимых услуг.					
4. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг.					
а) Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
б) Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти.					
в) Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.					

Таблица 31

Выполнение мер, предложенных в Главе 20 «Управление государственной собственностью и приватизация»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике и повышения его веса в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности					
1. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием					
а) Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм					
б) Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур)					
в) Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур					
а) Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных ФОИВ по выполнению сроков завершения соответствующих процедур					
б) Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности)					
в) Жесткое ограничение практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий)	н/д				
3. Ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества					
а) Введение ограничения на участие в приватизации (приобретении приватизируемых активов) для любых компаний (банков) -реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008–2009 годов при наличии еще неисполненных обязательств по возврату полученных средств	н/д				
б) Введение ограничений по совершению сделок об отступном и сохранению находившихся в залоге активов в собственности компаний (банков) с государственным участием, внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности	н/д				
в) Введение запрета для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов	н/д				
г) Введение требования к компаниям с государственным участием более 50% о выставлении на торги и продаже непрофильных активов	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
д) Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе (многоступенчатой) передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем	н/д				
е) Развитие и усиление инструментальных (помимо директив) механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием	н/д				
ж) Анализ возможностей введения права вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов	н/д				
з) Разработка предложений по ограничению практики (возможностей) «отстойников» активов: временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием	н/д				
и) Введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25%	н/д				
к) Введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаний) на покупку акций (долей) частных компаний	н/д				
II. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике					
1. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы					
а) Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций					
б) Определение исчерпывающего, узкого перечня компаний, закрытых для приватизации.					
в) Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации – на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно-значимых задач при сокращении прямого государственного участия					
д) Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня госучастия в капитале 75% акций и ниже					
е) Введение заявительного (со стороны бизнеса) принципа приватизации любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний как приоритета для формирования ежегодного плана продаж	н/д				
ж) Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для ФОИВ, в чьем ведении находятся ФГУП и доли в АО					
з) Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги					
2. Расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности					
а) Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов; разработка планов по проведению полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом					
б) Определение планов по «углублению» приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций)					
в) Определение круга новых крупнейших компаний для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее, чем на величину блокирующего пакета акций)	н/д				
г) Определение плана-графика приватизации по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более, чем блокирующего пакета акций) на среднесрочную перспективу – 5–7 лет, законодательное закрепление обязательности их продажи за определенный срок					
д) Нормативное определение исчерпывающего («узкого») перечня компаний, приватизация которых до 2025 г. не планируется					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент)					
а) Определение схем выделения части средств приватизируемым предприятиям	н/д				
б) Формирование экономических стимулов для регионов по реализации приватизационной политики, в частности, отчисление регионам части доходов от приватизации					
в) Определение возможностей формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития					
4. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации.					
а) Введение отдельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли («веса») сегментов госсектора в экономике					
б) Введение норм и механизмов обеспечения публичности данных (отчетов) об исполнении программы приватизации на всех уровнях — от федерального до муниципального					
в) Уточнение норм, определяющих рамки возможных индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений					
г) Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности, по приобретению активов в рамках антикризисных действий), определение условий и процедур обратного выхода из капитала компаний					
д) Введение учета активов дочерних и зависимых обществ компаний с госучастием					
е) Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества					
III. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики					
1. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации; повышение прозрачности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок	■				
б) Определение возможности существенного сокращения понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации крупных компаний иностранных инвесторов	■		■		
в) Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях	■		■	■	
2. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции					
а) Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, инвестиционно ориентированных схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие – приватизация, другая часть – за счет дополнительной эмиссии при сокращении государственного участия)	■				
б) Проработка в качестве возможного способа приватизации схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса	■				
в) Определение механизмов прямой продажи проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (и обязательной публичной экспертной оценкой)	■				
3. Развитие конкурентной среды					
а) Оценки наличия в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов каких-либо правоприменительных условий, связанных с уровнем государственного участия (принадлежностью компаний к государственному сектору экономики), определение последовательности действий по отмене таких ограничений	■		■		

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
б) Оценка системы предпочтений для крупных компаний (банков) с государственным участием, определение направлений и последовательности действий по выравниванию условий для экономической деятельности на конкурентных рынках					
IV. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов					
1. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора					
а) Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)					
б) Анализ возможностей продажи низколиквидных активов «за 1 рубль» с одновременным регламентированием условий и критериев допустимости таких продаж. Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций).					
в) Определение механизмов санации и реструктуризации приватизируемых неэффективных предприятий; проработка схем по продаже с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), по осуществлению антикризисного управления с правом выкупа					
2. Преобразование и приватизация унитарных предприятий					
а) Законодательное определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) находящихся в государственной собственности акций					
б) Проработка возможности отмены нормативно-правовых ограничений на приватизацию, установленных Указом 2284, в сочетании с переносом части из них в Закон о приватизации и обязательным определением механизмов возможных обременений для частных собственников (общественные услуги, запрет репрофилирования, сервитуты и др.)	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
в) Активизация возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100% -ными пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации					
г) Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения					
V. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия					
1. Определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года)					
а) Определение четкого набора задач для каждого их субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его капитале, внешних эффектов для экономики, которые должны благодаря этому обеспечиваться	н/д				
б) Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)	н/д				
в) Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета	н/д				
2. Уточнение границ «ядра» госсектора					
а) Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы	н/д				
б) Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности	н/д				
в) Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях					
а) Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50%+1 акция	н/д				
б) Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ с 2015 года от использования специального права	н/д				
в) Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от доминирующего участия государства: <ul style="list-style-type: none"> • публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством; • право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе; • определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, определяющих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью; • предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения 	н/д				
VI. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием					
1. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием					
а) Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)	н/д				
б) Разработка норм, устанавливающих обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров; введение ограничений по проведению заочных заседаний	н/д				
в) Разработка требований и регламентов регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
г) Внесение уточнений в законодательство о страховании ответственности директоров (страховые выплаты не должны облагаться подоходным налогом)	н/д				
д) Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и его применение по принципу «выполни или объясни»	н/д				
е) Разработка механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора на основе публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров	н/д				
ж) Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)	н/д				
з) Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием	н/д				
2. Совершенствование механизмов представления интересов государства					
а) Анализ целесообразности требования об использовании института независимых директоров для всех компаний с участием государства без исключения и разработка критериев обязательного использования института независимых директоров	н/д				
б) Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием					
в) Проработка возможности замены института директив на институт рекомендаций для большинства компаний с участием государства (представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям, члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности)	н/д				
3. Развитие института независимых директоров					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
а) Введение запрета для «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием (представители исполнительных органов одних компаний (банков) с государственным участием избираются в качестве независимых директоров других компаний (банков) с государственным участием)	н/д				
б) Развитие процедур и критериев подбора независимых директоров, в том числе с участием саморегулируемых организаций	н/д				
<p>в) Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • определение права вето (права требовать отсрочки принятия решения) независимого директора по перечню вопросов; • введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2–4 лет для крупных компаний); • ограничение числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании; • определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании; • определение возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров; • обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) со стороны независимых директоров; • мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности) 	н/д				

Таблица 32

Выполнение мер, предложенных в Главе 21 «Повышение эффективности государственных инвестиций»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
А) Повышение эффективности государственных инвестиций					
I. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств					
1. Обеспечить поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением еще на 1,0–1,5% ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25–30%ВВП).					
2. Уточнить направления и объемы государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п.					
3. Ввести при формировании закона о федеральном бюджете аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы на две группировки исходя из их предназначения.					
II. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.					
1. Осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы)					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. В части госгарантий отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность; закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств; максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям					
3. Минимизировать возможности использования субсидий для поддержки частных инвестиционных программ (проектов) в некризисных условиях хозяйствования, ограничив их применение вопросами субсидирования процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, создания новых рабочих мест, поддержки фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов					
4. Ограничить практику вложений в уставный капитал только хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием					
5. Ввести понятие инвестиционного бюджетного кредита, который должен стать формой предоставления бюджетной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых как институтами развития (способ контроля за эффективностью освоения бюджетных средств), так и коммерческими организациями, находящимися в 100%-ной собственности государства, на платной и возвратной основе					
6. Повысить самостоятельность инновационно активных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт)					
7. Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
8. Отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.					
III. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств					
3. 1. Обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика					
3. 2. Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем					
3. 3. Повысить качество процедур разработки и реализации программ развития БУ, АУ					
3. 4. Устранить правовой вакуум при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели					
3. 5. Устранить правовые ограничения на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям.					
3. 6. Обеспечить частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов					
3. 7. Сформировать при наблюдательных советах институтов развития инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды					
3. 8. Привлечь на конкурсной основе независимых консультантов для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. 9. Следует стимулировать развитие института проектных брокеров для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития					
3. 10. Утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета)					
3. 11. Завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями					
3. 12. Ввести профильные институты развития в управление региональной инновационной инфраструктурой	н/д				
3. 13. Разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений					
3. 14. Разработать схемы привлечения крупных российских банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд					
В) Повышение эффективности государственных закупок со следующими характеристиками					
1. Рассмотрение государственного заказа как системы удовлетворения государственных нужд, включающей не только стадию размещения заказа, но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов					
2. Существенное расширение прав государственных заказчиков по выбору способа размещения заказа, а также в области управления контрактом					
3. Учет специфики товаров, работ и услуг при выборе способа размещения заказа					
4. Диверсификация форм контрактов	н/д				
5. Мониторинг и контроль результатов реализации государственного контракта					
6. Повышение гибкости структурирования и управления контрактом	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
7. Установление по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа					
8. Упрощение закупок на основе института срочных государственных (муниципальных закупок)	н/д				
9. Создание системы управления федеральной контрактной системой	н/д				
10. Расширение возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на государственный заказ	н/д				
11. Информационное обеспечение государственного заказа					

Таблица 33

Выполнение мер, предложенных в Главе 22 «Реформа бюджетного сектора в экономике»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений					
1. Разработка и принятие законопроекта, направленного на предотвращение угроз и рисков поворота реформы вспять и ее формального проведения, предусматривающего внесение изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений (ГК РФ, БК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об автономных учреждениях», Закон № 83-ФЗ, ряд отраслевых и иных законов)					
2. Проведение мониторинга хода реформы и внесение корректировок в ход реформы по результатам мониторинга.					
II. Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства					
1. Совершенствование законодательства, регулирующего создание и деятельность НКО, в т. ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе»					
2. Внесение в законодательство изменений по устранению неоправданных ограничений деятельности КО в социальной сфере					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Разработка и принятие (2013 г.) Правительством Российской Федерации концепции реформирования механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности					
4. Введение грантового финансирования оказания социально значимых услуг (работ), предоставляемого на конкурсной основе (в т. ч. разработка и принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»)					
5. Формирование на основе конкретизации социальных гарантий и обязательств государства пакетов социально значимых услуг, включение их в законодательство, в т. ч. с целью четкого отделения платных услуг от бесплатных и уточнения состава социальных обязательств государства с учетом потребностей отдельных групп населения					
6. Содействие потребителю в выборе поставщика социально значимых услуг, защита его интересов, в т. ч. реализация мер по обеспечению информационной открытости учреждений, привлечению к контролю качества услуг профессиональных сообществ и организаций потребителей, запрет недобросовестной рекламы социально значимых услуг					
7. Совершенствование налогового законодательства в части упорядочения налоговых льгот социально ориентированным НКО (прежде всего, созданным в форме некоммерческого общества)					
8. Принятие законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ФЗ о целевом капитале					
9. Последовательное расширение сферы применения субсидирования организаций по факту оказания социально значимых услуг (субсидии включают все виды затрат)					
10. Принятие ФЗ, регулирующего создание и деятельность корпоративных НКО с участием государства, муниципалитетов, бизнеса.					
III. Развитие и совершенствование сети учреждений					
1. Инвентаризация и оптимизация сети гиму, предусматривающая в т. Ч. Присоединение «слабых» учреждений к более «сильным»					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Внесение изменений в федеральное законодательство для обеспечения возможности интеграции (комплексирования) учреждений различных отраслей социальной сферы (а также межрегиональных и межмуниципальных учреждений) в комплексные государственные (муниципальные) учреждения					
3. Разработка и реализация федеральных программ (разделов программ), стимулирующих совершенствование сети массовых учреждений.					
IV. Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений					
1. Переход на «эффективный контракт» с работниками ГиМУ с учетом особенностей региональных рынков труда и преодоление на этой основе «отрицательного отбора» и низкой мотивации работников ГиМУ					
2. Создание в университетах магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы					
3. Реализация широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке управленцев					
4. Введение образовательного кредитования в сочетании с субсидированием возврата кредитов при условии отработки по направлению (распределение не по принуждению, а на основе экономических стимулов)					

Таблица 34

Выполнение мер, предложенных в Главе 23 «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Политические меры					
1 этап. Усиление демократии на уровне местного самоуправления:					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
1. Исключение из федерального законодательства всех положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов, вмешательство в процесс формирования местных органов власти и систему управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т. п.)					
2. Для борьбы с неформальным давлением региональных властей против прямых выборов глав муниципальных образований возможно на один избирательный цикл сделать прямые выборы глав МО обязательными					
3. Упрощение процедуры организации и усиление роли местных референдумов и сходов граждан, предоставление права местным сообществам решать на местном референдуме (сходе) любые вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления					
4. Упрощение процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления по инициативе населения					
2 этап. Возврат к выборности губернаторов.					
II. Меры структурного характера					
1. Ликвидация Федеральных округов					
2. Стимулирование добровольных объединений субъектов Федерации для решения задач стратегического развития.					
III. Регулирование разграничения полномочий и финансовых ресурсов					
1. Базово существующее разграничение полномочий сохраняется. В него вносятся следующие изменения:	н/д				
а) передача региональным органам власти с федерального уровня части делегированных полномочий, исполняемых на постоянной основе, в качестве собственных					
б) передача с муниципального на региональный уровень власти вопросов муниципального здравоохранения;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
с) закрепление за уровнем местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер поддержания правопорядка;					
д) возможно разделение вопросов местного значения на обязательные и добровольные.					
На этом этапе возможна также передача субъектам Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными подразделениями федеральных органов власти, в частности, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по труду и занятости.					
2. Децентрализация обеспечивается в первую очередь в результате:					
а) дерегулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, ревизии всей системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, в т. ч.					
ГОСТов, СанПинов и т. п. , в направлении минимизации подобного регулирования и приближения его к реальным условиям, в которых происходит оказание региональных и муниципальных услуг;					
б) резкого сокращения требований к предоставлению отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечения открытости и доступности запрашиваемой информации открытого характера;					
с) прекращения крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, реализации федеральных приоритетов через механизм широкоцелевых субсидий;					
д) радикального ограничения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень после закрепления значительной части передаваемых на настоящий момент полномочий в качестве собственных региональных.					
3. Принимаются следующие меры по повышению финансовой автономии региональных и местных органов власти:	н/д				
а) налог на прибыль полностью передается субъектам Федерации;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
b) расширяются полномочия субъектов Федерации в регулировании налогообложения имущества организаций, отменяется федеральное регулирование ставки данного налога;					
с) за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, после введения налога на бизнес-недвижимость он также частично закрепляется за местным уровнем;					
d) расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость (возможность выбора из установленного на федеральном уровне меню оценки налоговой базы, свободное установление ставки), ставки налогов на малый бизнес, экологических платежей (сохраняется фиксация нижней границы, не регулируется верхняя);					
e) местным органам власти предоставляется право администрирования местных налогов с возможностью делегировать данное право на федеральный уровень;					
f) сохраняются неизменными установленные на федеральном уровне отчисления в местные бюджеты от НДФЛ, несмотря на централизацию полномочий в сфере здравоохранения; при этом сохраняется уплата НДФЛ по месту работы;					
g) отменяются установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам;					
h) усиливается локализация налога на прибыль (за счет уплаты налога не по месту нахождения обособленных подразделений, а по месту нахождения основных фондов);					
i) отменяется государственное регулирование самообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил самообложения	н/д				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
4. По истечении периода моратория на основании накопленного опыта принимается решение о целесообразности перераспределения полномочий между уровнями власти. В частности, рассматривается вопрос о передаче на местный уровень в полном объеме полномочий в сфере организации дошкольного, общего и дополнительного образования. Это позволило бы закрепить за местными бюджетами дополнительные налоги: бизнес-недвижимость полностью, НДФЛ в большем объеме					
5. Рассматривается вопрос о введении механизма договорного делегирования полномочий, предусматривающего согласие двух сторон (Федерации и региона, региона и муниципалитета)					
6. Рассматривается вопрос о расширении полномочий региональных органов власти в регулировании налогообложения прибыли (сохраняется фиксация нижней границы налоговой ставки, не регулируется верхняя) и подоходного налога с целью усиления их финансовой автономии, а также об администрировании региональных налогов на уровне субъектов Федерации					
7. Рассматривается вопрос о предоставлении муниципальным образованиям права устанавливать налоги и целевые сборы, не предусмотренные федеральными нормативными актами					
IV. Меры по регулированию межбюджетных трансфертов					
1. Ужесточение регулирования межбюджетных трансфертов в Бюджетном кодексе. Исключение из перечня дотаций любых иных видов дотаций, кроме дотаций на выравнивание и дотаций, выделяемых в рамках антикризисной политики. Включение положения, согласно которому дотации на выравнивание (ФФПР) должны составлять не менее 50% всей суммы межбюджетных трансфертов (без учета субсидий на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий)					
2. Прекращение распределения доходов от акцизов между субъектами РФ на основании непрозрачных специальных критериев. Направление эквивалента общей суммы распределяемых таким образом средств в ФФПР (на дотации на выравнивание).					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Изменение формулы бюджетного выравнивания с целью исключения ряда регионов из числа получателей дотаций и усиления подтягивания беднейших: на завершающем этапе выравнивания бюджетная обеспеченность регионов подтягивается не до среднероссийского, а до более низкого уровня (80% от среднероссийского)					
4. Резкое сокращение объема субвенций в результате радикального сокращения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень, сэкономленные средства при этом используются для увеличения ФФПР (на дотации на выравнивание)					
5. Концентрация всех субсидий субъектам Федерации в одной региональной программе. Сведение субсидий к следующим типам:					
а) субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых Федерацией крупных проектов. В первую очередь это проекты, связанные с воздействием на систему расселения – поддержка крупных агломераций, содействие свертыванию системы расселения на периферии					
б) субсидии на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий;					
с) широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты Федерации и распределяемые по четко установленной формуле.					
6. Формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов. Использование данного инструмента исключительно:					
а) для реализации крупных проектов, финансируемых на конкурсной основе за счет средств федерального бюджета (наряду с субсидиями, для окупаемых проектов);					
б) в рамках антикризисной политики (наряду с дотациями);					
с) Предоставление региональным и местным органам власти права использовать казначейские кредиты для поддержания ликвидации текущих кассовых разрывов	н/д				
7. Стимулирование регионов к созданию резервных фондов. В качестве стимулов могут использоваться следующие инструменты:					
а) первоочередная поддержка регионов, имеющих резервные фонды, в условиях кризиса;					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
б) смягчение ограничений на региональные и муниципальные заимствования					
8. Для дальнейшего выравнивания стартовых условий конкуренции регионов возможна реализация таких мер, как введение регионального отрицательного трансферта и централизация НДС на природные алмазы. Однако подобные меры противоречат общему вектору движения в направлении децентрализации.					
9. Отказ от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальное образование», фиксация в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации					
V. Меры по регулированию местного самоуправления					
1. Создание условий для максимальной организационной самостоятельности городов, их превращения в городские округа:					
а) для городских поселений численностью более 100 тыс. человек автоматическая трансформация в городские округа, если референдум не высказался против;					
б) для более мелких городов – возможность трансформации в городские округа по решению референдума, проведение которого обязательно					
2. Стимулирование обеспечения бездотационности региональных столиц и других крупных городов на региональном уровне, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций					
3. Снятие существующих законодательных ограничений на развитие межмуниципальной кооперации. Стимулирование межмуниципальной кооперации, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций					
4. Формирование полноценной муниципальной статистики					
5. Повышение качества муниципальных руководителей и служащих, предъявление квалификационных требований к наемным управляющим при реализации соответствующих моделей муниципального управления					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
б. Изменение законодательства о местном самоуправлении, в соответствии с которым на федеральном уровне определяются вопросы местного значения, организационные и финансовые основы местного самоуправления в целом; передача на уровень субъектов Федерации регулирования территориальных основ местного самоуправления, распределения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями местного самоуправления (если таковые будут предусмотрены региональным регулированием)	н/д				
VI. Меры пространственной политики					
1. Разработать Стратегию пространственного развития России, основанную на следующих принципах:					
а) стимулирование развития инфраструктуры тех территорий, где концентрируется население;					
в) инфраструктурная поддержка городских территорий, подтвердивших на практике свою способность быть центрами образования, науки, экономического развития; отказ от искусственного формирования «точек роста» в местах интенсивного оттока населения;					
с) развитие транспортных «коридоров», связывающих крупнейшие города страны;					
д) минимизация негативного влияния решений о размещении объектов федеральной инфраструктуры на конкуренцию регионов, облегчение доступа к данным объектам инфраструктуры из соседних регионов;					
е) «управляемое сжатие» периферийных территорий, политика которого включает стимулирование мобильности населения, оптимизацию сети бюджетных услуг, развитие локальных центров, обеспечивающих население окружающих территорий базовыми услугами, в том числе мобильными, адаптацию системы социальной защиты населения;					
ф) отказ от осуществления масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях, за исключением ограниченной поддержки отдельных высокоприбыльных сырьевых проектов, реализуемых бизнес-структурами.					

Таблица 35

Выполнение мер, предложенных в Главе 24 «Международная позиция России: экономические ориентиры»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. Таможенно-тарифная политика					
1. Снижение экспортных пошлин с постепенным переносом фискального бремени на внутренние налоги					
2. Разработка и реализация опережающих графиков снижения импортных пошлин до уровня или ниже связывающих значений (в контексте подготовки присоединения к ОЭСР и стимулирования импорта высокотехнологичной продукции инвестиционного назначения).					
3. Освобождение от уплаты пошлин и упрощение порядка осуществления операций, связанных с перемещением через границу объектов (опытных образцов, образцов для клинических испытаний, образцов биологического материала) в рамках международных проектов технологического сотрудничества					
4. Либерализация таможенного администрирования при экспорте (особенно высокотехнологичной продукции), а также импорте из стран ОЭСР и транзите; в первоочередном порядке – установление принудительно низкой доли досматриваемых грузов (проверка только при соответствии профилю повышенного риска) и целевых показателей для времени прохождения пунктов пропуска и таможенного оформления (до 1–3 часов)					
5. Отмена целевых значений по фискальным доходам, собираемым таможенными органами					
II. Поддержка экспорта.					
1. Расширение набора инструментов поддержки экспорта, постепенное увеличение объемов и облегчение условий ее получения					
2. Упорядочение полномочий министерств и ведомств в сфере поддержки экспортных операций и унификация критериев поддержки					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Определение единого органа, ответственного за выдачу разрешений на экспорт технологий и товаров двойного назначения	■				
4. Укрепление (с увеличением расходов) инфраструктуры поддержки экспорта в регионах России и за рубежом, реорганизация торговых представительств исходя из структуры торговли и географических приоритетов	■	■			
5. Активизация использования дипломатических инструментов поддержки экспорта (в первую очередь высокотехнологичной продукции и продукции военного назначения)	■				
III. Стимулирование прямых инвестиций					
1. Сокращение перечня отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов	■				
2. Увеличение количества особых экономических зон	■	■			
3. Создание анклавных территорий для иностранных инвесторов с упрощенным административным режимом (в первую очередь — на Дальнем Востоке)	■	■	■		
4. Организационная и политическая поддержка формирования стратегических альянсов российских компаний с зарубежными компаниями — глобальными лидерами (в т. ч. через софинансирование расходов на подготовку промышленных площадок для совместных предприятий).	■				
5. Поддержка создания совместных НИОКР-центров и центров развития компетенций (в первую очередь — компетенций в сфере коммерциализации технологий и управления продвижением на рынок новых продуктов) через освобождение расходов на создание соответствующих центров от налогообложения	■				
6. Дипломатическая поддержка российских компаний	■				
IV. Меры по развитию регионального сотрудничества					
1. Заключение соглашения о безусловных гарантиях взаимных инвестиций и создание механизма защиты инвестиций (Арбитраж по инвестиционным вопросам) на пространстве СНГ	■				

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
2. Формирование интегрированной системы платежно-расчетных операций на пространстве СНГ с использованием российского рубля как основного расчетного средства торгово-инвестиционных отношений	■				
3. Подготовка российских предложений по проекту соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕС и начало переговоров по соответствующему вопросу	■				
4. Подготовка российских предложений по проекту соглашения о свободной торговле с отдельными странами АТР и начало переговоров по соответствующим вопросам	■	■	■		
5. Заключение соглашений о взаимной защите инвестиций и отказе от двойного налогообложения со странами Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока (с которыми такие соглашения отсутствуют) с учетом потребностей конкретных инвестиционных проектов, инициируемых российскими компаниями в этих странах	■	■	■		
6. Использование современных форм помощи развитию для поддержки проникновения российских компаний на рынки развивающихся стран (в т. ч. через связанное выделение средств на реализацию инфраструктурных проектов)	■	■	■		
V. Участие в глобальных механизмах экономического регулирования.					
1. Присоединение к ВТО	■	■	■	■	■
2. Присоединение к ОЭСР	■	■	■		
3. Формулировка инициатив по обеспечению глобальной энергетической безопасности, продовольственной безопасности и либерализации инвестиций в рамках российского председательства в «Группе 20» в 2013 г.	■	■	■		
4. Активизация участия в международных институтах развития (в т. ч. полноправное членство в Азиатском банке развития)	■	■	■		

Таблица 36

Выполнение мер, предложенных в Главе 25 «Развитие экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве»

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
I. В интеграционном контуре ТС-ЕЭП					
В 2011–2012 гг.					
1. Завершается работа по формированию полноценного Таможенного союза, обеспечивается его международное признание и создаются условия для реализации единой торговой политики в отношении третьих стран					
2. Обеспечивается начало функционирования Единого экономического пространства, Суда ЕврАзЭС					
3. Проводится работа по кодификации законодательства ТС-ЕЭП, реализации положений Декларации о Евразийской экономической интеграции					
4. Готовятся решения, необходимые для начала практического функционирования полноформатного наднационального органа – Евразийской экономической комиссии					
5. Вырабатываются единые подходы к осуществлению миграционной и паспортно-визовой политики					
6. Готовятся решения о механизмах реализации предусмотренных договорно-правовой базой ЕЭП мер по координации макроэкономической и валютной политики, а также мер по приданию российскому рублю статуса региональной резервной валюты.					
В 2013–2014 гг.					
7. Завершается работа по кодификации международных договоров, составляющих нормативную правовую базу ТС и ЕЭП, и на этой основе создается Евразийский экономический союз (подписывается единый Международный договор)					
8. Разрабатывается и начинает реализовываться план действий по формированию экономического и валютного союза					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
9. Принимаются решения, необходимые для достраивания и эффективного функционирования системы интеграционных институтов					
10. Стартует процесс институционального слияния ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС, имеющий целью присоединение до 2020 г. к Таможенному союзу Киргизии и Таджикистана и создание на базе всех институтов Комиссии Евразийского экономического союза.					
В 2015–2020 гг.					
11. Принимаются меры, направленные на обеспечение создания и функционирования институтов и механизмов экономического и валютного союза (хотя базисный сценарий не предполагает завершение всего объема работ по формированию полноценного валютного союза)					
12. Завершается процесс институционального замещения Евразийским экономическим союзом ТС-ЕЭП и ЕврАзЭС					
II. В интеграционном контуре СНГ					
В 2011–2012 гг.					
1. Завершается работа над формированием полноценной зоны свободной торговли					
2. Принимаются меры по развитию институтов и механизмов финансового сотрудничества в СНГ (модернизация Межгосударственного банка, создание платежно-расчетной системы СНГ)					
3. Завершается создание договорно-правовой базы и начинает формироваться инфраструктура организованного привлечения рабочей силы на пространстве СНГ					
4. Разрабатывается сводный баланс ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия (что создаст условия для последующей разработки совместных программ в аграрном секторе)					
5. Проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года.					
В 2013–2014 гг.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
6. Принимаются решения по созданию интегрированного валютного рынка и рынка транспортных услуг, осуществлению совместных программ в области технического регулирования, ресурсосбережения, инновационной деятельности					
7. Разрабатываются региональные программы импортозамещения и начинается их реализация					
8. Проводится работа и принимаются решения, направленные на выполнение утвержденного Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г.					
В 2015–2020 гг.					
9. Разрабатывается и выполняется План мероприятий по реализации третьего этапа (2016–2020 гг.) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г., предусматривающий углубление интеграционного взаимодействия государств Содружества и укрепление институциональных основ такого взаимодействия.					
III. В плане развития внешнего контура интеграции					
В 2011–2012 гг.					
1. Проводится работа по унификации договорно-правовой базы торгово-экономического сотрудничества государств-членов ТС с третьими странами, запускается механизм торгово-политического диалога ТС-ЕС, ТС-АСЕАН.					
В 2013–2014 гг.					
2. Разрабатывается и согласовывается с партнерами Концепция Общего экономического пространства с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств; активизируется переговорный процесс по заключению ТС соглашений о свободной торговле со странами АТ Р с акцентом на АСЕАН;					
В 2015–2020 гг.					

Перечень ключевых мер	0%	25%	50%	75%	100%
3. Обеспечиваются гармонизация и взаимное сближение интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии, на основе чего формируется Общее экономическое пространство с участием ТС-ЕЭП и ЕС, других заинтересованных государств					
ядром этой конструкции становятся межблоковые соглашения ТС-ЕЭП и ЕС; через механизмы преференциального сотрудничества происходит полноценное подключение ТС к интеграционным процессам в АТР.					







ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10
тел.: (495) 725-78-06, 725-78-50
e-mail: info@csr.ru
web: csr.ru