

О ПРОГРАММЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Аркадий Владимирович Дворкович

Сегодня Российская Федерация взяла курс на обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения, снижение социального неравенства, дальнейшее утверждение экономической и политической роли страны в мировом сообществе. Сохранение сравнительных конкурентных преимуществ страны и их развитие может стать инструментом к достижению главной цели проводимых реформ. Социально-экономическая политика Российской Федерации в среднесрочной перспективе включает ряд важных направлений, развитие которых становится приоритетным. Речь идет о повышении открытости экономики, диверсификации ее структуры, реформировании инфраструктурных монополий, Вооруженных Сил, системы государственного управления и социальной сферы.

На фоне снижения темпов роста мировой экономики Российская Федерация показала хорошие результаты: продолжающийся рост ВВП, капитализация фондового рынка, снижение инфляции и безработицы, уменьшение оттока капитала из страны, наращивание золотовалютных резервов, своевременное погашение государственного долга, достижение самого высокого за последнее десятилетие суверенного кредитного рейтинга.

Вместе с тем на поверхности остаются такие хронические проблемы российской экономики, как отстающее от сырьевого сектора развитие обрабатывающей промышленности и сферы услуг, неблагоприятный предпринимательский климат, относительная закрытость российской экономики, неэффективная система предоставления государством социальных услуг при слабости негосударственных структур в этой области, низкая производительность и моральное и физическое устаревание основных фондов. Затягивание решения этих проблем грозит национальной экономике потерей достигнутых за 4 года достижений и ограничением дальнейшего развития страны.

Преобладание сырьевых отраслей в структуре отечественной экономики наблюдалось еще в СССР. Добывающие отрасли фактически выполняли роль донора в экономике. Сегодня си-

туация коренным образом не изменилась. Наоборот, экспортно-ориентированная сырьевая направленность еще более усилилась. На долю ТЭК приходится около 30% объема промышленного производства России, 32% доходов консолидированного и 54% федерального бюджета, 54% экспорта, около 45% валютных поступлений. При этом почти нет перетока средств из сырьевых отраслей в обрабатывающую промышленность и сферу услуг, где наблюдается инвестиционный голод и, как следствие, – относительная отсталость. В итоге экстенсивный рост, наблюдавшийся в советской экономике в 70–80-х годах, не сменился на более качественный.

Другим не менее серьезным сдерживающим ускорение социально-экономического развития фактором выступают ограничения предпринимательской инициативы, выражающиеся в высоких административных барьерах, вмешательстве государства в хозяйственную деятельность, неэффективной системе государственного управления, несовершенстве судебноправовых механизмов. Наличие этих ограничений ставит в заведомо проигрышное положение предприятия, стремящиеся действовать исключительно в рамках закона, приводит к нарушению принципов честной конкуренции. Без устранения этой проблемы мы не можем рассчитывать на приток инвестиций в необходимых нам объемах. Более того, отсутствие достаточно благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности приводит к оттоку отечественного капитала за рубеж. Как показывает отечественная и мировая практика, попытки остановить отток капитала какими-либо ограничительными мерами не приводят к успеху. Самым действенным инструментом привлечения капиталов было и остается создание благоприятного предпринимательского климата.

В условиях глобализации экономических и социальных процессов решение задачи обеспечения конкурентоспособности экономики становится невозможным без достижения высокой степени ее открытости. На сегодняшний день наша экономика остается еще достаточно закрытой с точки зрения ведения внешнеэкономической деятельности, что негативно сказывается на экспортерах продукции перерабатывающей промышленности, сферы услуг. Относительная закрытость российской экономики выражается не только в высоком уровне тарифной защиты, но и в несоответствии отечественных стандартов и требований к ведению бизнеса международным правилам. Это создает серьезные барьеры для развития сотрудничества российских и зарубежных компаний, затрудняет участие российских предприятий в крупных транснациональных проектах, ограничивает экспорт высоких технологий в нашу страну (в том числе производственных технологий и технологий менеджмента).

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин акцентировал внимание на необходимости ускорения реформирования системы государственного управления, результаты которого в первую очередь скажутся на качестве и скорости проводимых в стране преобразований, на повышении качества работы органов государственной власти при наименьших затратах. Сейчас идет активная работа по выработке принципов проведения административной реформы, их законодательному закреплению. Различные концепции административной реформы широко обсуждаются как в коридорах власти, так и в обществе. До сих пор остается много спорных вопросов и нерешенных задач. Но тем не менее ясно, что любое промедление в проведении административной реформы станет сильнейшим тормозом на пути экономического роста.

Сильнейшее влияние на отношения экономических агентов оказывает судебная система и система правоприменения. В ближайшие годы продолжится реформирование компонентов судебной системы, прежде всего связанных с защитой прав собственности (в том числе прав акционеров и инвесторов), разрешением корпоративных конфликтов, арбитражным и третейским судопроизводством. Кроме того, планируется развивать систему юридической помощи гражданам и малым предприятиям, не имеющим достаточных средств для оплаты услуг юридических служб.

Одним из значимых конкурентных преимуществ нашей страны является все еще высокое качество человеческого капитала, но и здесь прослеживаются негативные тенденции – падает качество медицинских услуг, услуг образования, не всегда обеспечивается широкое предоставление этих услуг всем слоям общества. К сожалению, за последнее десятилетие



тие не удалось прийти к оптимальной форме финансирования учреждений здравоохранения и образования. Как следствие – уровень заработной платы работников (высококвалифицированных работников) в этих сферах остается на недопустимо низком уровне. При замораживании существующей ситуации, существующих принципов функционирования учреждений социальной сферы будет неизбежно происходить снижение качества жизни наших граждан, экономика начнет ощущать острую нехватку квалифицированной рабочей силы для освоения передовых технологий.

Изложенные выше проблемы остаются неразрешенными на протяжении длительного времени. В связи с этим возникла необходимость приведения социально-экономической политики в соответствие с новыми экономическими условиями. Доработанный проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (на 2003–2005 годы) сохранил всю идеологию проводимых с 2000 года реформ, лишь усилив акценты в некоторых направлениях, скорректировав существующие и разработав новые инструменты осуществления преобразований.

Новый проект среднесрочной программы предусматривает создание к 2006 году условий для преодоления существующих ограничений развития.

В первую очередь речь идет об устранении инфраструктурных и институциональных ограничений развития предпринимательской инициативы. Это касается совершенствования институтов финансового посредничества – модернизации банковской системы и совершенствования фондового рынка, а также реформирования инфраструктурных монополий, включая жилищно-коммунальный комплекс.

В стране существует огромный внутренний инвестиционный потенциал, обусловленный наличием значительных сбережений на руках у населения. Эта цифра не поддается точным подсчетам, однако приблизительные оценки указывают на сумму в 60 млрд. долл. (экспертная оценка Ассоциации Российских Банков). Эти финансовые ресурсы не работают на экономику по одной простой причине – недоверие потенциальных инвесторов. В развитых странах население хранит сбережения в основном либо на депозитах в банках, либо в ценных бумагах. И банковский сектор, и фондовый рынок в России не справляются должным образом с возложенной на них ролью, а именно – привлечение и перераспределение временно свободных денежных средств в экономике.

По этой причине совершенствование института финансового посредничества является первоочередной задачей государственной политики в направлении улучшения инвестиционного климата, что становится особенно актуальным накануне вступления страны в ВТО. Финансовый рынок должен отвечать не только требованиям максимальной прозрачности и надежности осуществления операций, но и иметь достаточную емкость для распределения большого потока иностранных инвестиций и увеличивающегося потока финансовых средств из накопительной пенсионной системы и системы страхования.

Первые шаги, которые необходимо сделать в ближайшие 3 года в банковском секторе, уже ясны:

- принятие федерального закона «О страховании вкладов физических лиц»;
- создание кредитных бюро;
- завершение выхода Банка России и Правительства Российской Федерации из капитала организаций, предоставляющих услуги на финансовом рынке, кроме Сбербанка России и специализированных банков, реализация мероприятий по сокращению доли участия государства в капитале Внешторгбанка;
- проведение ряда мер, связанных с поддержанием конкуренции, вывод с рынка проблемных банков, повышение капитализации банковской системы и качества капитала (собственных средств) кредитных организаций;
- упрощение процедур слияний, присоединений и преобразований кредитных организаций, включая уточнение порядка уведомления кредиторов о реорганизации кредитных организаций, исполнения обязательств кредитной организации перед кредиторами в случае ее реорганизации;
- переход, начиная с 2004 года, кредитных организаций на международные стандарты финансовой отчетности с завершением этого процесса до 2007 года;



- подготовка изменений и дополнений в банковское законодательство, направленных на обеспечение прозрачности капитала кредитных организаций;
- ужесточение требований к рисковому портфелю банка и многое другое.

Не меньшее значение для России имеет совершенствование фондового рынка, поскольку он является альтернативным источником заимствования денежных средств для финансирования инвестиционных проектов. Но рынок не совершенен, в первую очередь необходимо укрепить позитивные тенденции:

- урегулирование вопросов размещения и обращения краткосрочных облигаций (коммерческих ценных бумаг);
- увеличение числа объектов и способов инвестирования средств, доступных для средних и мелких инвесторов, в первую очередь для граждан, в том числе путем внедрения на рынок эмиссионных ипотечных ценных бумаг, предусматривающих различные условия участия их собственников в распределении прибыли на инвестированный капитал;
- создание законодательной основы формирования рынка производных финансовых инструментов, внедрение в коммерческий оборот новых финансовых инструментов;
- обеспечение раскрытия информации об акционерах компаний, в том числе установление административной ответственности акционеров за непредоставление обществу соответствующей информации;
- установление уголовной ответственности за наиболее серьезные нарушения, такие как использование инсайдерской информации, манипулирование ценами на рынке ценных бумаг, незаконное использование средств клиентов, нарушение правил учета прав на ценные бумаги и многое другое.

Есть еще один фактор, который требует отдельного рассмотрения, а именно – низкое качество корпоративной культуры в большинстве российских компаний. Этот институт еще только развивается, однако он является крайне важным элементом в процессе принятия инвестиционных решений. Как мы знаем, соблюдение в стране принципов делового этикета поднимает экономический авторитет, способствует притоку ресурсов в страну. Корпоративные скандалы в США подтверждают озвученный тезис.

Важной задачей, которую необходимо решить в среднесрочной перспективе, является реструктуризация инфраструктурных монополий. Необходимо уже в ближайшее время обеспечить недискриминационный доступ независимых производителей к инфраструктуре монополистов. И в дальнейшем в течение ближайших двух-трех лет нам предстоит провести реформирование существующих организаций – субъектов так называемых инфраструктурных монополий. Это необходимо сделать с целью выделения и закрепления в государственной собственности естественно-монопольной части (представленной инфраструктурой) и обеспечения функционирования в конкурентных условиях других подразделений, в том числе через их приватизацию.

Другим аспектом реформирования является необходимость сохранения и развития существующей производственной базы субъектов инфраструктурных монополий. Реструктуризация должна обеспечить бесперебойное снабжение потребителей товарами и услугами, производимыми монополистами.

Острой проблемой является нынешняя ситуация в ЖКХ. Аварийные дома, регулярные сезонные сбои в системах жизнеобеспечения, неудовлетворительное качество предоставления коммунальных услуг – к сожалению, с этими негативными фактами приходится сталкиваться все чаще. Существующая система функционирования жилищно-коммунального хозяйства часто использует механизмы перекрестного субсидирования, способствует поддержанию теневых отношений, приводит к образованию неплатежей и в конечном итоге тормозит развитие бизнеса и негативно сказывается на качестве жизни людей. Реформа ЖКХ должна не только способствовать развитию конкуренции в отрасли и соответствующему повышению качества предоставления коммунальных услуг. Важным аспектом станет стимулирование жилищного строительства, прежде всего посредством поддержки системы ипотечного кредитования. Через запуск кредитных механизмов, долгосрочных финансовых инструментов мы сможем максимально близко по-



дойти к решению жилищной проблемы. Развитие строительной отрасли в свою очередь создаст дополнительные рабочие места, позволит сформировать развитую и относительно недорогую инфраструктуру для осуществления производственной деятельности.

Важным направлением социально-экономической политики станет использование высокого качества человеческого капитала в целях ускоренного развития несырьевых отраслей. Реформа сферы науки будет нацелена на усиление инновационной ориентации прикладных научных исследований и разработок, повышение их вклада в экономический рост при сохранении безусловной государственной поддержки фундаментальной науки, формирование институтов, содействующих передаче инноваций в производственный сектор.

Хотелось бы особо выделить проблемы, связанные с защитой прав на интеллектуальную собственность, которые значительно тормозят приток инвестиций в наукоемкие отрасли. Этот вопрос имеет приоритетное значение, так как оказывает сильнейшее влияние на процесс диверсификации экономики посредством стимулирования инвестирования в обрабатывающие отрасли, развития высокотехнологичных отраслей, основу деятельности которых составляют нематериальные активы.

С целью поддержки отраслей обрабатывающей промышленности, а также стимулирования притока инвестиций, в том числе и в высокотехнологичные отрасли, Правительство Российской Федерации в 2003 году планирует разработать правовые основы для создания в России образований с особыми экономическими условиями функционирования – так называемых особых экономических зон. Предполагается посредством этих образований стимулировать развитие целого ряда перспективных проектов, создав очаги активного развития благодаря льготным условиям инвестирования, выражающимся прежде всего в минимальных административных барьерах. Это, в свою очередь, должно повысить технологический уровень производства, а значит, оказать благоприятное влияние на смежные отрасли. Таким образом, создается спрос на научные разработки. Выстраивается целая технологичная цепочка, у начала которой стоит предприятие особой экономической зоны – объект привлечения инвестиций.

Одним из направлений деятельности государства в данной сфере станет развитие венчурных фондов. Удачная реализация этого проекта позволит аккумулировать средства для научных разработок, имеющих практическое применение, усилить имеющийся интеллектуальный потенциал страны, что будет способствовать большей ориентации отечественной науки на сферу конечного потребления.

В качестве своих важнейших целей в среднесрочной перспективе Правительство видит дальнейшую приватизацию предприятий, находящихся на сегодняшний день в государственной собственности, но не связанных напрямую с обеспечением национальной безопасности. До сих пор в собственности государства находится большое количество различных предприятий и организаций. Зачастую их деятельность является коммерческой и никак не связана с интересами обеспечения национальной безопасности. Но при этом эффективность их функционирования в общем случае оставляет желать лучшего. Кроме того, различные привилегии и преимущества, которые получают государственные предприятия в явной или неявной форме, нарушают конкурентные принципы функционирования рынков.

В результате массовой приватизации, осуществлявшейся в начале прошлого десятилетия, у Правительства осталось множество миноритарных и блокирующих пакетов акций различных компаний. По сути, государство не участвует и на практике не способно эффективно участвовать в управлении такими компаниями. Дивидендный доход в большинстве случаев также крайне низок. Наиболее приемлемым решением в такой ситуации видится свободная конкурсная продажа (а когда возможно, и продажа с использованием инструментов фондового рынка) большинства миноритарных и блокирующих пакетов акций, имеющихся у государства. Это не только увеличит доходы государственного бюджета, но в конечном счете будет способствовать повышению эффективности функционирования экономических агентов и экономической системы в целом.

Необходимо ускоренное проведение военной реформы, что потребует не только организационных, но и финансовых ресурсов. Наряду с повышением боеспособности армии военная реформа должна привести к высвобождению трудовых ресурсов, нормализации ситуации в сфере высшего образования (отпадет необходимость поступления в вузы только ради отсрочки от армии),



устранению ряда социальных проблем. Сегодня уже начаты эксперименты по переводу ряда войсковых частей на контрактные принципы финансирования. На основе анализа полученного опыта будет скорректирована дальнейшая работа по проведению военной реформы.

Вопрос повышения открытости российской экономики будет решаться по нескольким направлениям: это прежде всего вступление России во влиятельные экономические организации – ВТО и ОЭСР, эффективная система поддержки российского экспорта и совершенствование таможенного администрирования и тарифной системы.

Вхождение в экономические организации принесет стране не только ряд преимуществ в области внешней торговли, но и возможность эффективного влияния на их дальнейшее функционирование, на процесс развития межстрановых торговых отношений.

В условиях большей открытости и глобального рынка нам уже в ближайшее время необходимо создать эффективную систему поддержки российских экспортеров. Важнейшим элементом такой системы является страхование предприятий-экспортеров от политических и долгосрочных коммерческих рисков.

Президентом Российской Федерации поставлена цель – значительное ускорение экономического роста. Фактически это означает не только ускорение намеченных реформ, но и реализацию новых мероприятий. В этих условиях требуется в первую очередь значительно повысить скорость и качество выполняемых органами исполнительной власти функций. Это возможно достичь только при ускорении реформирования государственного управления.