

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА — АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Эльвира НАБИУЛЛИНА**

кандидат экономических наук,  
Министр экономического развития РФ

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

П р а к т и к а

## 1. Введение

Экономисты сегодня активно соревнуются в оригинальности, выдвигая все новые версии того, что именно послужило причиной мирового кризиса — мыльный пузырь на рынке недвижимости США, несовершенство регулирования финансового рынка или что-либо другое. Ответы на эти вопросы со временем непременно будут даны. Однако очевидно, что мировая экономика не может развиваться без кризисов, которые, по сути, являются инструментами очищения от неэффективных производств и отраслей. Таким образом, начало глобального кризиса было лишь вопросом времени. Непосредственной причиной кризиса стало то, что в мире были накоплены определенные дисбалансы — это касалось как мировой системы в целом, так и отдельных стран. Глубина и длительность кризиса не детерминированы и зависят от того, насколько велики эти дисбалансы.

Первый — *дисбаланс между реальной стоимостью активов и объемов денежных средств, оборачивавшихся на финансовых рынках*. Финансовые рынки практически потеряли связь с реальной экономикой. Возник огромный рынок деривативов, не связанных с какими-либо базовыми активами. Напомню, рынок инструментов страхования банков от дефолта по кредитам (так называемые CDS) вырос за 3 года почти в 6 раз и составил к концу второго квартала 2008 года 62 трлн долл., что превысило размер мирового ВВП в 2007 году.

Второй — *дисбаланс мирового роста*. Здесь имеется в виду такое явление, как Кимерика — названная так учеными модель взаимозависи-

мого развития США и Китая, где одна страна печатает деньги и потребляет блага, а другая — производит недорогие товары и сберегает напечатанные деньги. Это, конечно, гипербола. США — крупнейший производитель и экспортер высокотехнологичной и наукоемкой продукции и услуг, но в то же время там многократно вырос разрыв между потреблением и уровнем национального производства. США в результате превратились в крупнейшую в мире долговую экономику. Уровень совокупного долга домашних хозяйств, бизнеса и государства в этой стране в 2,4 раза превышает объем ВВП. Его финансирование все в большей степени покрывалось за счет притока капитала со всего света.

Третий дисбаланс — *рост капитализации компаний и доходности вложений в финансовый сектор* все больше отрывался от доходности вложений в реальный сектор и от роста производительности труда. Например, перегрев товарно-сырьевых рынков, выразившийся в рекордных ценах на нефть и многие сырьевые товары, во многом объяснялся тем, что эти рынки стали объектом финансовых спекуляций. У некоторых вполне успешных внешне компаний реального сектора, например в автомобильной отрасли США, уже до кризиса убытки от производственной деятельности покрывались за счет операций этих компаний на финансовых рынках.

Четвертый — *дисбаланс между реальными возможностями и обязательствами потребителей*, прежде всего в США, выразившийся в кризисе на ипотечном рынке, а затем и на рынке потребительского кредитования.

Российской экономике присущи свои особенности, о которых речь пойдет ниже и которые также можно назвать своего рода национальными дисбалансами.

Наиболее острым остается вопрос, как долго продлится мировой кризис. Объективно четкого ответа на этот вопрос сегодня нет. Во многом ситуация зависит от эффективности антикризисной политики, проводимой государствами — крупнейшими мировыми экономиками, включая Россию. Не менее важен и вопрос о том, какой будет мировая экономика после кризиса. Здесь особую роль сыграют изменения в применяемых технологиях. Технологические прорывы в инновационных отраслях экономики могут стать локомотивом нового роста, мировая экономика может выйти из кризиса с другим качеством роста и с другим набором отраслей, обеспечивающих этот рост. Уже сейчас, например, ВВП, производимый в сфере здравоохранения, в развитых странах сопоставим с долей обрабатывающей промышленности и намного превышает долю сельского хозяйства.

## 2. Особенности кризиса в России

Что касается нашей страны, то сегодня мы находимся в активной фазе кризиса. В целом ожидаемый спад в российской экономике в 2,2% ВВП сравним со спадом в других странах. В США ожидается падение ВВП на 2,6–3,5%, в Еврозоне — на 2,1–3%, в Японии — до 5–5,8% ВВП. В ряде так называемых развивающихся рынков (*emerging markets*), характеризующихся высокой зависимостью от экспорта сырья или от внешних заимствований, ожидается намного более масштабный спад, чем в России. На Украине — как минимум до 9–11%, в Латвии — 11% и выше, в Венгрии — до 7–7,5%.

Номинально рубль девальвировался с середины прошлого года по отношению к доллару больше чем на 40%. При этом за прошедший период уровень девальвации во многих соседних странах был аналогичным или даже бóльшим. В итоге курс рубля приблизительно сохранил свою стоимость

к валютам Великобритании, Турции, Швеции, Кореи и даже укрепился по отношению к украинской гривне и польскому злотому. Сейчас вполне реален риск «мировой гонки девальвации» из-за попыток отдельных стран создать стимулы для роста своих экономик. Запуск такого процесса может стать для мировой экономики и мировой торговли не менее опасным, чем прямые протекционистские меры.

Главной причиной, «спусковым крючком» падения российского ВВП стал, безусловно, мировой кризис, а вот глубина падения обусловлена уже структурными особенностями нашей экономики.

Первая — *недиверсифицированность структуры экономики и экспорта*, сильная зависимость экономического благополучия страны от спроса на энергоносители, падение потребления которых напрямую связано с замедлением темпов роста экономик других стран, особенно при начавшейся рецессии.

Вторая особенность отечественной экономики — *недостаточная развитость финансовой системы*, зависимость от внешнего кредита. Мы не успели сформировать в экономике длинный финансовый ресурс, хотя такая задача и была поставлена, а на коротких кредитах экономика устойчиво расти не может. Средний срок кредитования российскими банками наших компаний составлял 1,5 года, тогда как иностранные банки кредитовали свои компании на сроки свыше 4 лет и под гораздо меньшие проценты. Внешние заимствования в последние годы обеспечили почти треть кредитного плеча в российской экономике, и теперь расходы на погашение корпоративного внешнего долга составят около 10% ВВП (в 2009 году).

Наконец, третья особенность предкризисного развития — *несбалансированность экономического роста*. В ряде секторов экономики мы наблюдали опережающий рост спроса, не подкрепленный соответствующим предложением и ограниченный низкой конкуренцией. Пример — жилищное строительство. Другие сектора были недоразвиты, недоинвестированы и недостаточно конкурентоспособны — прежде всего такие, как инфраструктура, машиностроение. В результате экономика, особенно сектора динамичного роста, «уперлась» в ограничения. Стали повышаться издержки предприятий по подключению к инфраструктуре, резко поднялась стоимость рабочей силы.

Не были завершены институциональные реформы, уровень конкуренции остался низким. Меры по созданию институтов развития, главными задачами которых были диверсификация и поддержка инноваций, не успели принести отдачу.

Решение о создании финансовой «подушки безопасности» было верным — именно ему мы обязаны сейчас отсутствием коллапса в финансовой системе, бюджетной стабильностью. Но, отдав приоритет финансовой стабильности, мы не уделили достаточного внимания формированию *инфраструктуры развития* — как финансовой, способной дать «длинные деньги» конкурентоспособным предприятиям, так и национальной инновационной инфраструктуры, а также необходимых институтов.

Указанные проблемы в условиях кризиса только обострились. Если не предпринять сегодня решительных действий по изменению структуры российской экономики, по формированию новой модели развития, то наши перспективы по выходу из кризиса будут неизбежно «завязаны» на состоянии экономик других стран — США, Китая, Евросоюза. Однако при успешном формировании внутренних источников роста в кризисных условиях мы имеем шанс и на ускорение посткризисного восстановления, и на смену парадигмы нашего развития.

Наш прогноз на 2009 год построен на том, что к концу года заработают отдельные внутренние источники роста. Фактором стабилизации ситуации станет импортозамещение — ожидается сокращение импорта товаров не менее чем на 20%. Также в 2010 году ожидается повышение внутреннего инвестиционного спроса — на 25% и возобновление роста розничной торговли, бывшей в последние годы одним из наиболее динамично развивающихся секторов российской экономики. Рост потребительского спроса, надеемся, будет подкреплен устойчивым развитием сельского хозяйства.

### 3. Антикризисная политика Правительства РФ

Содействие структурной модернизации экономики, увеличение отдачи внутренних ресурсов в целях ускорения экономического развития страны, повышение эффективности, конкурентоспособности экономики — ключевые цели деятельности Правительства РФ.

В последние месяцы основные усилия были направлены на формирование и реализацию антикризисных мер, которые заслоняют по важности многое из того, что было сделано до начала кризиса, например принятие *Концепции долгосрочного развития до 2020 года*. Она разрабатывалась более двух лет с привлечением максимально широкого круга экспертов. В результате в России впервые появился документ, в котором на максимально широкой консенсусной базе были определены цели и приоритеты социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Более того, данный документ не остался всего лишь идеологической бумагой, определяющей не более чем приблизительный вектор развития, — уже утверждены конкретные планы по ее реализации, включающие целевые индикаторы, конкретные мероприятия и сроки. Реализация Концепции уже началась в рамках исполнения Основных направлений деятельности Правительства и будет продолжена, несмотря на кризис.

В условиях вхождения России в кризис большинство направлений правительственной деятельности приобрело антикризисный характер. В ноябре 2008 года был принят *План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики*, ключевым исполнителем которого стало Министерство экономического развития России.

Были разработаны меры, направленные на стабилизацию ситуации в финансовом секторе, усиление социальной поддержки населения и содействие занятости, либерализацию налоговой политики, поддержку малого и среднего бизнеса. Принят ряд решений по таможенно-тарифной политике, по совершенствованию системы госзакупок, по поддержке отдельных отраслей. Введено обязательное проведение всеми государственными и муниципальными заказчиками специальных торгов с участием исключительно субъектов малого предпринимательства, существенно расширена номенклатура продукции, закупаемой у малого бизнеса путем проведения специальных торгов, установлен приоритет закупок отечественных товаров.

Далее мы рассмотрим меры, в разработке и реализации которых Министерство экономического развития является основным исполнителем.

Важной антикризисной мерой станет *пакет принятых законов о проверках*. С 1 июля 2009 года в 13 самых массовых видах деятельности — от услуг общественного питания до производства обуви — новое дело можно будет начать, всего лишь отправив уведомление, а внеплановые проверки с 1 мая 2009 года станут возможными только с согласия прокурора. Вступил в силу закон, предусматривающий сокращение полномочий милиции при проведе-

нии проверок предпринимателей вне рамок административного и уголовного процессов. Благодаря совместной работе с «ОПОРОй России» и депутатами принят закон, позволяющий предпринимателю выкупить занимаемое помещение вне конкурса. Первые сто сделок уже совершены. Разработан пакет документов, упрощающих и удешевляющих процедуру технологического присоединения к сетям для населения и малого бизнеса.

В этом году предстоит реализовать принятые решения по сокращению административных барьеров, наладить мониторинг эффективности принятого закона о проверках. Также необходимо завершить работу по внесению поправок в КоАП РФ в части сокращения полномочий милиции по составлению протоколов по 32 составам административных правонарушений, поработать над выявлением отраслевых административных барьеров.

Реализация мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства осуществляется в новых условиях, в соответствии с постановлением № 178 от 27 февраля 2009 года «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» (далее — постановление), объем федерального финансирования при этом увеличен на 6,2 млрд руб. — до 10,5 млрд.

Конкурсный *порядок предоставления средств федерального бюджета* (далее — Порядок) сохранен, поскольку он действительно стимулирует регионы к активному формированию разных направлений поддержки. Порядок учитывает текущую ситуацию, складывающуюся в регионах, поэтому снижены требования о необходимом региональном софинансировании в общих расходах на программу с 50 до 30%. При определении уровня софинансирования учитывается бюджетная обеспеченность субъекта РФ. Это означает, что для подавляющего числа регионов (78 субъектов РФ) за счет федерального бюджета будет финансироваться 80% расходов на поддержку малого и среднего предпринимательства, то есть регион на 1 рубль собственных средств может привлечь 4 рубля федеральных ресурсов. А там, где возникнет необходимость увеличить программы поддержки занятости населения через создание новых малых компаний, софинансирование может возрасти до 95%. Более того, впервые в 2009 году предусматривается возможность авансового перечисления субсидий федерального бюджета регионам, испытывающим трудности в формировании доходной части бюджета, — до 60% в течение 9 месяцев 2009 года.

Также в систему государственной поддержки впервые включены средние компании (предприятия с занятостью от 100 до 250 человек).

Подача заявок субъектами РФ осуществлялась с 30 января по 2 марта 2009 года. В адрес Минэкономразвития России представлены конкурсные заявки 77 субъектов Российской Федерации на общую сумму более 21 млрд руб. для получения субсидий из федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, что более чем в 3 раза превышает показатели 2008 года. Не представили заявки на рассмотрение Конкурсной комиссии только 6 регионов: Иркутская, Псковская и Тамбовская области, Ставропольский край, Карачево-Черкесская Республика, Ненецкий автономный округ.

Субъекты Российской Федерации запросили софинансирование по 499 мероприятиям региональных программ поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Важным источником финансирования мер поддержки малого и среднего предпринимательства является Внешэкономбанк. С активным участием Минэкономразвития России разработаны *новые правила предоставления кредитов малому бизнесу* через Внешэкономбанк, объем выделенных средств увеличен до 30 млрд руб. При этом кардинально изменена схема финансирования — от двухуровневой системы кредитования мы перейдем к рефинансированию портфелей кредитов субъектов малого и среднего предпринимательства на основе стандартизации кредитов. Это позволит в будущем создать условия для рефинансирования данных кредитов Центральным Банком России.

В рамках работы *по поддержке системообразующих предприятий* рассмотрены 27 предприятий из таких отраслей, как энергетика, транспорт, автомобильная и угольная промышленность, двигателестроение, пищевая промышленность, жилищное строительство. В первую очередь поддерживаются люди, занятые в системообразующих предприятиях. Во вторую — активы этих предприятий, важные для будущего экономического роста. И мы не ставим перед собой задачи поддержки владельцев или высших менеджеров этих предприятий. Они должны доказать свою дееспособность, свою собственную эффективность в период кризиса.

Важным решением стало одобрение *Программы развития конкуренции*, которая помимо общесистемных мер включает конкретные действия по стимулированию конкуренции на конкретных рынках. В 2009 году задача Минэкономразвития России — выстроить совместно с ФАС систему мониторинга и контроля реализации программы с тем, чтобы уже к концу года мы могли получить первые результаты.

Минэкономразвития России в конце декабря 2008 года была проведена работа *по оптимизации инвестиционных расходов* в рамках Федеральных целевых программ и Федеральной адресной инвестиционной программы, которая дала госзаказчикам возможность уже с начала 2009 года проводить конкурсы и заключать государственные контракты на стройках и объектах федерального государственного назначения. В рамках ФЦП и ФАИП происходит переход от контроля за освоением средств к контролю за эффективностью и конечными результатами, Минэкономразвития России осуществляет мониторинг целевых показателей по почти восьмистам параметрам, что создает предпосылки для деbüroкратизации работы ведомств с ФЦП и ФАИП.

Разработанный в 2008 году комплекс мер по деbüroкратизации инвестиций направлен на повышение самостоятельности государственных заказчиков, с одновременным повышением их ответственности за конечный результат. Ключевая задача на 2009 год — планомерная реализация этого комплекса мер, необходим более гибкий, более мобильный, более прозрачный инструмент работы с ФЦП и ФАИП. При этом инвестиции государства будут направляться прежде всего на развитие высоких технологий, инфраструктуры и социальных объектов. Это не приведет к расширению государственного участия в собственности, к «ползучему огосударствлению» экономики.

Вместе с тем, повышая эффективность государственных инвестиций, мы не должны забывать об инвестициях частных. Необходимо максимальное ускорение тех проектов, которые реализуются на территории страны, и устранение барьеров не столько на законодательном, сколько на правоприменительном уровне.

Минэкономразвития России продолжает развивать начатый в 2006 году проект по созданию *особых экономических зон* — одного из институтов раз-

вития, направленного на диверсификацию экономики, и по ее выводу на инновационный путь развития. В настоящее время создано 13 особых экономических зон трех типов (2 промышленно-производственные, 4 технико-внедренческие, 7 туристско-рекреационных), в которых на данный момент зарегистрировано более 170 резидентов с заявленным объемом инвестиций около 140 млрд руб.

Тем не менее мы видим и проблемы в развитии особых экономических зон. В их числе высокие расходы на формирование инфраструктуры зон, обусловленные сметно-затратным принципом ее строительства, сложность привлечения трудовых ресурсов в зоны, излишняя перегруженность системы управления, чрезмерные ограничения на разрешенные виды деятельности и ряд других.

В этом году необходимо решить задачу значительного повышения эффективности деятельности ОЭЗ. В частности, принимаемые меры будут включать привлечение частных управляющих компаний, привлечение частных инвестиций в формирование инфраструктуры ОЭЗ, передачу зон туристско-рекреационного типа в ведение регионов с переадресацией им соответствующих целевых субсидий, расширение перечня разрешенных видов деятельности в зонах технико-внедренческого типа и ряд других.

В прошлом году совместно с депутатами Государственной Думы были подготовлены поправки в *законодательство о концессиях*. Цель этих поправок — сделать так, чтобы данный инструмент государственно-частного партнерства реально заработал на практике. Мировой финансовый кризис негативно сказался на сроках реализации этих проектов, но именно этот механизм является в среднесрочной перспективе одним из наиболее эффективных при создании и модернизации инфраструктуры в стране.

Минэкономразвития России также был предложен пакет мер *налоговой политики*, направленных на стимулирование модернизации экономики и инвестиций в человеческий потенциал. Часть этих предложений уже реализована. Речь идет об увеличении в три раза размера амортизационной премии, о введении коэффициента 1,5 по затратам на приоритетные НИР при расчете налога на прибыль, о двукратном увеличении вычета для граждан при покупке жилья, о полном освобождении от налогов корпоративных расходов на образование сотрудников и софинансирование ипотечных кредитов и добровольных пенсионных накоплений, об увеличении в два раза норматива отнесения на затраты расходов на медицинское страхование.

В этом году возможно принятие дополнительных антикризисных мер в налоговой политике. В ближайшее время мы выступим с конкретными инициативами, направленными на поддержку национальных компаний и обеспечение стабильности доходной базы бюджета. При этом мы считаем несвоевременными любые решения, связанные с увеличением налоговой нагрузки на национальный бизнес, и прежде всего нагрузки на фонд оплаты труда.

Деятельность Минэкономразвития России по совершенствованию *регуляции сферы естественных монополий* также в значительной степени носила антикризисный характер. Министерством был проведен анализ различных факторов, оказывающих влияние на тарифообразование в сфере естественных монополий и организаций коммунального комплекса. В результате было принято решение снизить темпы роста цен на газ, тепловую энергию и тарифов ОАО РЖД. Подчеркну: рост тарифов не был «заморожен» и в целом позволит решать задачи развития самих монополий, а также обеспечит поддержку внутреннего спроса на продукцию отечественного производства.

Для населения эти решения означают меньший, по сравнению с запланированным, рост расходов на оплату коммунальных услуг, для бизнеса — более умеренное повышение издержек.

Одновременно с принятием решений в области установления тарифов Минэкономразвития России проводилась работа по оптимизации инвестиционных проектов субъектов естественных монополий и снижению стоимости их реализации. В 2009 году должны быть разработаны Стандарты раскрытия информации субъектами естественных монополий, обеспечивающие беспрепятственный доступ потребителей к информации об их деятельности, а также правила недискриминационного доступа новых потребителей к товарам и услугам субъектов естественных монополий. Мы продолжим совершенствовать систему тарифного регулирования, стимулировать переход к установлению долгосрочных тарифов и заключению концессионных соглашений. При принятии решения о дальнейших изменениях тарифов предлагается увязать такие решения с результатами действий естественных монополий по повышению прозрачности и эффективности, а также по снижению всех издержек.

Но эффективность должна быть свойственна не только естественным монополиям, но и их потребителям.

Минэкономразвития России подготовлен специальный закон *об энергоэффективности*, который уже рассматривается парламентом. Но дело не только в законе. Необходимо стимулировать проекты в области энергоэффективности, реализовывать пилотные проекты в регионах, провести масштабную информационную кампанию. Такая работа будет вестись совместно с Минэнерго.

Минэкономразвития России также продолжало вести работу по ключевым направлениям *институционального развития*. В частности, проводилась работа по совершенствованию правовой базы корпоративного управления. Законодательство о юридических лицах должно представлять инвесторам необходимый инструментарий для управления бизнесом, быть удобным и не нести излишних затрат на администрирование. Права собственности на доли, пакеты акций должны, безусловно, быть защищены. Нам необходимо защитить собственность в российской юрисдикции с тем, чтобы не вынуждать бизнес прибегать к офшорным юрисдикциям, и не столько для решения вопросов налогов, сколько для защиты прав собственности, в том числе интеллектуальной.

В этом контексте необходимо завершить начатую работу по введению в российское право института акционерных соглашений. Аналог акционерных соглашений — соглашения участников — уже сейчас предусмотрен новой версией закона об обществах с ограниченной ответственностью.

Вместе с тем, увеличение гибкости инструментов корпоративного управления должно сопровождаться повышением ответственности директоров и менеджеров компаний за последствия принимаемых ими решений. В 2009 году должны быть приняты поправки, уже рассмотренные Государственной Думой в первом чтении, о привлечении к ответственности представителей органов управления и «теневых директоров», а также поправки о порядке рассмотрения судами «косвенных исков» к директорам. Изменения позволят дополнительно защитить права кредиторов и миноритарных акционеров.

Также будет продолжена работа по совершенствованию *законодательства о банкротстве* — в первую очередь для повышения значимости процедуры финансового оздоровления, а также — по вопросам трансграничного банкротства и банкротства группы компаний. Уже подготовлены поправки, вво-

дящие возможность заключения мирового соглашения и процедуры финансового оздоровления при наличии налоговой задолженности. Готовятся ко второму чтению поправки о возврате имущества компаний в случае преднамеренных действий по банкротству. Отдельно прорабатываются вопросы предупреждения банкротства финансовых институтов, стратегических организаций и предприятий.

Кроме того, особую актуальность приобретают вопросы реструктуризации задолженности физических лиц как по потребительским, так и по ипотечным кредитам. В этих целях Минэкономразвития России совместно с Высшим арбитражным судом подготовило законопроект, вводящий возможность реструктуризации и урегулирования задолженности физических лиц.

В области развития рынка земли и иной недвижимости Минэкономразвития России велась работа по созданию *единой системы государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимость*, связанных с передачей этих функций Министерству в мае прошлого года. Разработаны необходимые поправки в законодательство, обеспечивающие единство учетно-регистрационных процедур и возможность представления государственных услуг с использованием почты, электронных форм связи. В 2009 году продолжится реорганизация структуры Росреестра, обеспечивающая переход к предоставлению соответствующих государственных услуг федеральными учреждениями. Создание единой системы должно позволить решить задачи, связанные со снижением издержек граждан и организаций при оформлении прав на объекты недвижимого имущества. Необходимо устранить избыточные административные барьеры, сократить сроки осуществления регистрационных и учетных действий.

При этом удобство и доступность системы для граждан — основной критерий, посредством которого в будущем должна оцениваться работа каждого из руководителей, каждого территориального органа и системы в целом. Также необходимо будет навести порядок с сервитутами, прекратить получившую широкое распространение практику «огораживаний», когда владельцы и даже арендаторы земельных участков отгораживают жителей от рекреационных зон, перекрывая удобные проходы. Во всем мире владелец крупных участков земли обязан предоставлять их для прохода и даже отдыха других граждан.

В части *управления государственным имуществом* в 2008 году осуществлялось формирование 26 интегрированных структур, при этом преобразования имущественных комплексов происходили, как правило, в рамках программы приватизации. Завершение в 2009—2010 годах процессов формирования интегрированных структур в энергетике, оборонно-промышленном комплексе, тяжелом машиностроении, транспортной отрасли, судостроении, химической промышленности, хранении и переработке зерна, надеемся, будет способствовать повышению глобальной конкурентоспособности российской экономики.

Кроме того, в области повышения эффективности управления имуществом были реализованы инициативы Президента по развитию практики привлечения независимых директоров и профессиональных поверенных к управлению акционерными обществами с участием государства. В течение 2008 года с этой целью были созданы правовые условия, определен порядок взаимодействия независимых директоров и профессиональных поверенных с федеральными органами исполнительной власти. Независимые директора работали в 2008 году в 16 АО с участием государства. И эта практика в 2009 году должна быть расширена.

#### 4. Внешнеэкономическая политика

Россия стала частью мировой экономики, что весьма позитивно в долгосрочной перспективе. Важно, что в кризис Россия вошла с осознанием своих долгосрочных приоритетов внешнеэкономической деятельности.

В конце 2008 года Правительство РФ одобрило *Основные направления внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 года* и план мер по их реализации, подготовленные Министерством экономического развития при активном участии других министерств и ведомств, а также бизнеса, в которых определены стратегия внешнеэкономической деятельности России на важнейших мировых рынках, с ключевыми внешнеэкономическими партнерами, международными экономическими организациями и объединениями. Впервые за последние годы зафиксированы ключевые отраслевые и географические приоритеты внешнеэкономической политики России до 2020 года в увязке с долгосрочными целями внутренней политики страны. В документе определены также конкретные инструменты и институты.

В 2008 году продолжалась работа по интеграционному сотрудничеству в ЕврАзЭС, по формированию Таможенного союза. Так, главами правительств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации были подписаны 27 международных договоров, определяющих условия создания и статус единой таможенной территории, институциональную структуру Таможенного союза, механизмы регулирования торговли с третьими странами. Можно констатировать, что основы договорно-правовой базы Таможенного союза трех государств на сегодняшний день сформированы. В этом году предстоит подготовить еще порядка 15 документов, развивающих и конкретизирующих положения базовых договоров.

В частности, мы должны определить функции органов управления Таможенным союзом; обеспечить формирование Единого таможенного тарифа и разработать (на основе принятых базовых документов таможенного союза) международные договоры по вопросам таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, таможенного администрирования; создать условия для переноса контрольных функций на внешнюю границу таможенного союза.

Силами Минэкономразвития России была разработана *Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года*, одобренная главами правительств СНГ в ноябре 2008 года. В рамках Союзного государства России и Белоруссии проводилась работа по формированию экономической базы Союзного государства, включая утверждение Плана совместных действий по минимизации последствий финансового кризиса. В ходе работы над планом мы впервые провели совместную коллегию Минэкономразвития России и Министерства экономики Республики Беларусь.

Во взаимоотношениях с ключевым торговым партнером России — Европейским союзом главным событием минувшего года стал запуск переговоров по новому базовому соглашению «Россия — ЕС». В конце 2008 года на базе Минэкономразвития России создан механизм по экспертной межведомственной проработке экономического раздела этого соглашения. Министерство активизировало работу по подготовке к саммиту АТЭС с целью реального использования возможностей форума в интересах социально-экономического развития страны.

В 2008 году Минэкономразвития России подготовило «дорожную карту» по развитию сотрудничества Российской Федерации и АСЕАН до 2015 года, в рамках которой начата реализация проектов сотрудничества в различных

сферах. Для решения указанных задач Министерство активно работало в области законотворческой деятельности, в том числе в рамках антикризисного и антикоррупционного планов. В прошлом году Министерством представлено в Правительство 22 законопроекта, из которых 17 внесено для рассмотрения в Государственную Думу, а 9 уже принято.

### 5. Программа антикризисных мер Правительства на 2009 год

На заседании Правительства 9 апреля 2009 года была одобрена разработанная Минэкономразвития России *Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год*. Помимо выполнения заложенных в программе мер, Министерством будет проводиться мониторинг ее реализации с возможностью внесения корректировок. При этом важно как в процессе доработки программы, так и при ее последующей реализации добиться достижения главной цели — обеспечения формирования новой структуры экономики: более инновационной, более конкурентоспособной, более социально ориентированной.

Главной задачей на текущий год, на наш взгляд, должна стать не борьба за экономический рост любой ценой, не масштабная поддержка проблемных предприятий и отраслей — и уж тем более не примитивное ужесточение бюджетной политики в целях минимизации дефицита бюджета. Задача — в выстраивании *новой модели нашего развития*, основанной на эффективном использовании внутренних источников и ресурсов роста, на обеспечении сбалансированности экономики.

Для решения этой задачи нам не требуется радикально пересматривать стратегию деятельности Правительства — необходимые приоритеты уже сформулированы в *Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации*. Но время сжимается. Задачи, на решение которых до кризиса мы отводили 3—5 лет, должны быть решены за год—два.

Главная задача — переход на *инновационную модель развития*. Нельзя согласиться со звучащими в последнее время заявлениями, что в условиях кризиса не время заниматься инновациями — нужно спасать то, что есть. Наоборот — сейчас то самое время, когда поворот экономики на инновационные «рельсы» может быть сделан более быстро и эффективно, чем в условиях высоких цен на нефть. Необходимо создание новых и совершенствование действующих инструментов государственного стимулирования инноваций. Минэкономразвития России уже готовит соответствующий план действий и в ближайшем будущем вынесет его на широкое обсуждение.

Одним из противоречий нашей модели роста было и остается несоответствие структуры спроса и предложения. Проще говоря — продаем за границу нефть, покупаем там качественную продукцию. Необходимо наращивать внутренний спрос на продукцию, производимую в стране, — как спрос со стороны государства, так и частный. Ряд мер по стимулированию спроса уже предпринят — в основном это меры поддержки спроса в отдельных секторах. Другие меры будут реализованы в рамках Программы антикризисных мер. Особая роль отводится жилищному строительству. В этом году наши действия во многом определены бюджетными ограничениями. Но к 2010 году мы должны подготовить эффективный проект, который станет одним из значимых источников внутреннего спроса.

Но эти меры не будут эффективными, если одновременно с повышением спроса не будут улучшаться качество и доступность предложения, а это — рост конкурентоспособности, задача, которую мы не должны ни при

каких обстоятельствах снимать с повестки дня. И здесь ряд мер уже реализован — в первую очередь посредством стимулирования развития отдельных секторов: сельского хозяйства, машиностроения, оборонно-промышленного комплекса, транспорта и ряда других.

Для повышения конкурентоспособности необходим ряд условий, которые пока не выполняются. В частности, речь идет о создании условий для снижения процентных ставок и о повышении доступности кредитов для предприятий, особенно для тех из них, что реализуют программы технологического перевооружения, выводят на рынок новую инновационную продукцию, осуществляют программы реструктуризации и снижения издержек. На наш взгляд, должна быть усилена роль Внешэкономбанка в финансировании инвестиционных проектов. ВЭБ сейчас более привлекателен для реального сектора как по уровню ставок, так и по длине кредитов.

Наряду со снижением процентных ставок повышению эффективности предприятий должна способствовать оптимизация численности работников. При всей важности проблемы сохранения рабочих мест — необходимо понимать, что принуждение предприятий к отказу от увольнений подрывает перспективы их развития, повышения производительности труда и конкурентоспособности. Регионы при реализации активных программ обеспечения занятости должны сделать основной упор на создании новых рабочих мест. Необходимо стимулировать создание новых малых предприятий, поддерживать модернизационные проекты действующих компаний, связанные с созданием новых мощностей и новых рабочих мест. Проблема роста безработицы — приоритет номер один. И она должна решаться, но не ценой эффективности экономики. Иначе проблема безработицы спустя короткое время проявится снова и в гораздо более острых формах.

Важнейший приоритет политики этого года — радикальное повышение эффективности бюджета как антикризисного инструмента и инструмента развития. Трехлетний бюджет, при всех его преимуществах, накладывал серьезные ограничения на возможность «приоритетизации» бюджета. «Традиционные», но не приоритетные расходы пересмотреть было фактически невозможно, так же как очень сложно было включить новые приоритетные расходы — бюджет новых принимаемых обязательств оказывался минимальным. И приходилось «тянуть» запланированные расходы — независимо от их эффективности. По сути, бюджет был ориентирован на сохранение *status quo* в расходах. Поэтому были пересмотрены принципы формирования бюджета на 2010 год, которые позволили переориентировать расходную часть бюджета на приоритеты как Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, так и антикризисной политики, делая акцент на повышении их эффективности.

## 6. Текущая макроэкономическая ситуация

Развитие российской экономики в январе—апреле 2009 года характеризовалось нарастанием кризиса, острая фаза которого в апреле, похоже, начинает сменяться стагнацией.

По оценке Минэкономразвития России, ВВП в 1 квартале снизился на 9,5% к соответствующему периоду предыдущего года. По итогам квартала спад продолжился в промышленности, инвестициях, строительстве.

В I квартале текущего года реальные располагаемые денежные доходы населения снизились на 2,3%, реальная заработная плата — также на 2,3%. Под влиянием сокращения доходов населения оборот розничной торговли

снизился на 1,1%. Безработица выросла на 1,6 млн человек и достигла 10% экономически активного населения.

Мы наблюдаем более глубокий спад в российской экономике по сравнению с прогнозными значениями, в том числе за счет значительного сжатия объемов мировой торговли, ухудшения условий кредитования реального сектора, жесткой бюджетной политики, сдвига эффекта антикризисных мер, принимаемых Правительством РФ на второе полугодие текущего и начало следующего года.

Однако в настоящее время отмечены и позитивные сигналы рынка:

- увеличиваются мировые цены на нефть и металлы;
- в апреле относительно марта увеличилось промышленное производство по некоторым позициям: автомобилей грузовых (22,7%), легковых и автобусов (почти на 4%), проката цветных металлов — на 12%, цемента — на 16,6%, коксующегося угля — на 1,4%; отмечался рост погрузки промышленных грузов (руды, цемента, лесных и строительных грузов) на железнодорожном транспорте;
- впервые с начала текущего года снизилась численность официально зарегистрированных безработных — за период с 23 по 29 апреля на 0,7% (за предыдущую неделю рост численности безработных составил 1,0%);
- в 1 квартале было введено общей площади жилых домов на 2,4% больше, чем в январе—марте предыдущего года;
- снижение физических объемов импорта (за 1 квартал — на 40,8%) открывает возможность для импортозамещения отечественными товарами;
- также наметились позитивные тенденции в банковской системе, на валютном и кредитном рынках (увеличение ликвидности, снижение уровня девальвационных ожиданий).

Тем не менее в 2009 году прогнозируется падение ВВП на 6%, в промышленности прогнозируется спад производства на 9,3%, в том числе в обрабатывающих производствах — на 12,5%. Наиболее сильное снижение ожидается в металлургическом производстве, производстве строительных материалов, машиностроительных отраслях, в меньшей степени — в производстве пищевых продуктов и добыче топливно-энергетических ресурсов. В результате доля топливно-энергетического комплекса в общем объеме промышленного производства возрастет. Наибольший спад коснется сырьевых отраслей, их доля в общем объеме сократится; индекс отраслей конечной переработки снизится в меньшей степени, так же как и их доля.

По нашим оценкам, дно спада будет достигнуто во 2 квартале текущего года. После резкого спада в экономике возникнет эффект отскока.