



Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике»

# Россия

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Апрель 2013



### **Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике»**

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) содействует выработке более эффективной политики в целях обеспечения лучшей жизни, являясь форумом, где правительства собираются вместе для обмена опытом и поиска решений общих проблем. В целях содействия росту благополучия людей во всем мире, мы работаем с 34 государствами-членами ОЭСР, ключевыми партнерами и более чем 100 странами, чтобы лучше понять, что стоит за динамикой экономических и социальных перемен и положительными изменениями в области охраны окружающей среды. В серии публикаций ОЭСР о «Лучшей политике» дается информация о ключевых задачах и проблемах, стоящих перед отдельными странами, а также наши основные программные рекомендации по их решению. Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике» была подготовлена с опорой на практические знания ОЭСР в области сравнения опыта различных стран, а также выявления передового опыта, что позволило лучше приспособить высказанные рекомендации по выработке политики в отношении к конкретным и своевременным приоритетам государств-членов и стран-партнеров, уделяя особое внимание тому, как правительства могут сделать проводимые реформы действенными.

*Мы благодарим Исполнительного директора Международного энергетического агентства Марию ван дер Ховен за участие агентства в этом проекте.*



# Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ	3
УКРЕПЛЕНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ОСНОВ	6
УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА	9
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА	11
УСИЛЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ	14
УЛУЧШЕНИЕ КЛИМАТА ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ	16
СНИЖЕНИЕ ТОРГОВЫХ БАРЬЕРОВ	19
СОКРАЩЕНИЕ РАЗМЕРА СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ	21
ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ	24
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	26
СОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ	29
УСИЛЕНИЕ ИННОВАЦИЙ	32
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРЕБУЕМОГО УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ И КОМПЕТЕНЦИИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ	35
ДОСТИЖЕНИЕ БОЛЬШЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕЖДУ ГИБКОСТЬЮ РЫНКА ТРУДА И ЗАЩИТОЙ РАБОТНИКОВ	37
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ВО БЛАГО СПРАВЕДЛИВОСТИ	39
МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	42
СОДЕЙСТВИЕ БОЛЕЕ «ЗЕЛЕНОМУ» РОСТУ	44
РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ	47
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ	49



## ПРЕДИСЛОВИЕ

В последнее десятилетие России удалось стремительными темпами снижать уровень бедности и сближаться с развитыми странами ОЭСР по уровню доходов. Однако добиться этих успехов ей удалось главным образом за счет растущих цен на нефть, а не благодаря структурным преобразованиям в экономике. Кроме того, это продвижение было неравным. Региональное и индивидуальное неравенство остается крайне высоким. Дальнейшее повышение уровня жизни требует одновременного снижения зависимости от природных ресурсов, модернизации экономики и обеспечения более инклюзивного и устойчивого роста.

У России немало преимуществ, на которые она могла бы опереться для решения этой задачи, включая низкий уровень долга, высокий уровень экономической активности населения и огромные энергетические ресурсы. Ведущие позиции страны в таких областях, как космические технологии, позволяют говорить о недостаточно использованном потенциале инноваций в других областях экономики. Чтобы задействовать этот потенциал, не обойтись без новых усилий по реформированию. Это важно не только для России, но и для всего остального мира.

В данном докладе, опирающемся на опыт стран ОЭСР и ведущих партнеров нашей организации, представлена точка зрения ОЭСР на основные задачи, стоящие перед Россией в области политики, включая основы налогово-бюджетной политики, финансовый сектор, конкуренцию, деловой климат, управление государственными предприятиями, инновации, торговлю, социальную политику, занятость, образование, здравоохранение, энергетику, сельское хозяйство и «зеленую» экологическую политику.

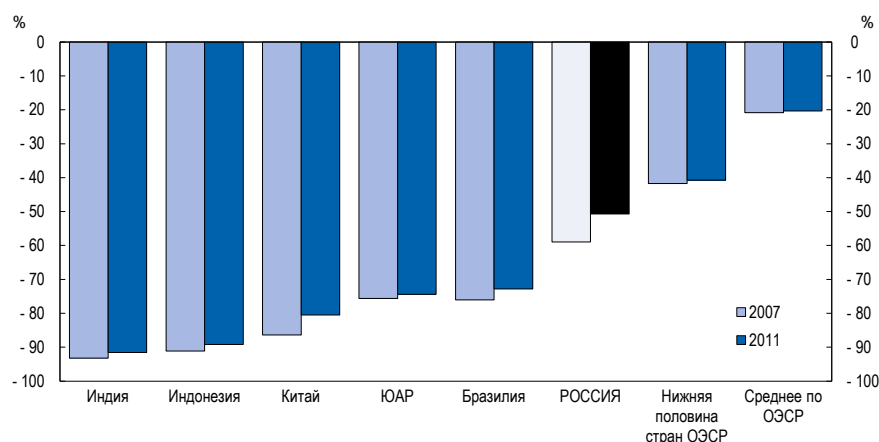
ОЭСР готова и дальше развивать отношения с Россией и работать с ней, в том числе в рамках процесса присоединения к организации, способствуя превращению России в современную, динамичную и инклюзивную экономическую державу.

Анхель Гурриа  
Генеральный секретарь

# МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Несмотря на очевидные достижения за последние десять лет, России предстоит пройти еще немалый путь прежде, чем она сравняется по уровню жизни с ведущими странами с рыночной экономикой (Рис. 1). Для сокращения разрыва России необходимо модернизировать свою экономику, сократить ее зависимость от доходов, получаемых благодаря добыче полезных ископаемых, и обеспечить более устойчивый и широкий рост. Делая более привлекательными в России условия для жизни, учебы, работы, творчества и инвестиций, страна сможет высвободить огромный потенциал своего народа и обеспечить рост, значительно выше того, что могут дать природные богатства. Решение этой задачи требует одновременно укрепления основ макроэкономической политики и решительных структурных, социальных и институциональных реформ.

Рис. 1. Разрыв в уровне ВВП на душу населения, в процентах, по сравнению с верхней половиной стран ОЭСР



Примечание: Сравнивается невзвешенное среднее 17 стран ОЭСР с наибольшим подушевым ВВП в 2011 и 2007 гг. на основе паритета покупательной способности (ППС). Среднее по ОЭСР является средним арифметическим для 34 стран-членов организации.

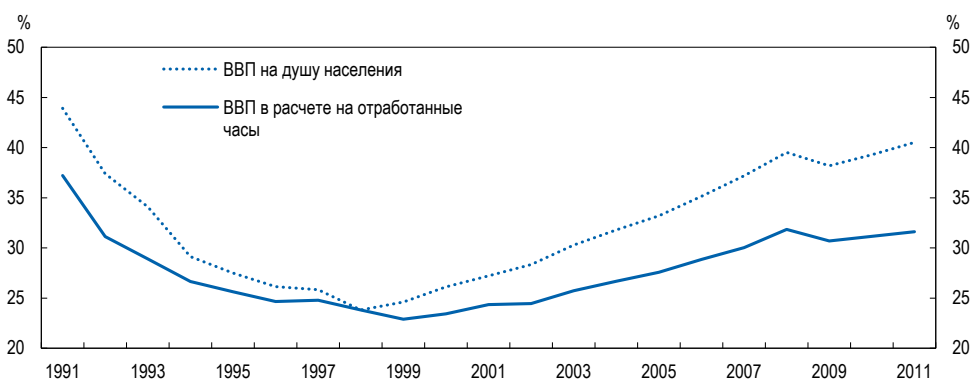
Источник: Статистика национальных счетов ОЭСР (база данных); Всемирный банк (2012), «Показатели мирового развития» (WDI) (база данных); выборочные национальные обследования Индии (по ряду лет), ежегодные оценки численности населения по данным Генерального реестра.

## Высвобождение высокого потенциала благодаря проведению структурных и институциональных реформ

В период бурного роста в 2000-2008 гг. разрыв в уровне ВВП на душу населения по сравнению с верхней половиной стран ОЭСР стремительно сокращался (Рис. 2), однако, по сравнению со странами новых развивающихся рынков, влияние глобального кризиса оказалось более глубоким и потребовало

больше времени для преодоления. Рост производства возобновился, однако его тренд упал до отметки ниже 4%, и он по-прежнему чрезмерно зависит от добычи полезных ископаемых (Рис. 3). Кроме того, в экономике недостаточно задействован высокий уровень квалификации российского народа.

Рис. 2. ВВП на душу населения и производительность труда, в процентах от верхней половины стран ОЭСР<sup>1</sup>



Примечание 1. Простое арифметическое ведущих 17 стран ОЭСР по уровню ВВП на душу населения и уровню ВВП на количество отработанных часов (по ППС в постоянных ценах 2005 г.).

Источник: ОЭСР, «Going for Growth 2013» (в печати).



Рис. 3. Зависимость экономики от добычи нефти и газа



Источник: Datastream и Росстат.

Россия обладает некоторыми относительными преимуществами, в том числе низким уровнем государственного долга, высоким уровнем экономической активности населения и более высокой, по сравнению со странами ОЭСР, долей выпускников средних школ, собирающихся продолжить свое образование в системе высшей школы. В таких областях, как космические технологии, Россия является лидером. Но, с другой стороны, экономика отличается низким уровнем производительности, крайним неравенством, невысокими результатами в области здравоохранения и охраны окружающей среды, низким уровнем доступности и использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и неоднозначными результатами в образовании. Развитию деловой среды препятствует слабость правоприменения и широко распространенная коррупция.

Руководством России неоднократно подчеркивалась важность модернизации и диверсификации экономики, а также снижения зависимости государственного бюджета от нефтегазовых доходов. Признается также и значение институционального укрепления. Реализуемые инициативы направлены, в частности, на повышение эффективности системы государственного управления, снижение коррупции и стимулирование инноваций.

Поскольку значительная часть разрыва в уровне жизни связана с низким уровнем производительности, его сокращению могли бы существенно содействовать структурные и институциональные реформы. Повышение производительности важно и потому, что быстро стареющее население будет становиться бременем для потенциального уровня занятости, а значит, и для потенциала роста, даже с учетом немалых возможностей, связанных с повышением пенсионного возраста.

Продолжает оставаться актуальным и совершенствование основ макроэкономической политики, в частности для более эффективной защиты экономики от колебаний цен на нефть. С окончанием кризиса бюджет страны

стал еще более уязвимым к изменениям в ценах на нефть, а несвязанный с нефтью дефицит стремительно вышел за отметку в 10% ВВП. Необходима постепенная консолидация, опирающаяся на укрепление налогово-бюджетных основ. Она должна включать последовательную реализацию нового бюджетного правила, принятого в конце 2012 года, который привязывает будущие бюджеты к долгосрочным прогнозам средней цены на нефть (см. главу Укрепление налогово-бюджетных основ).

Кредитно-денежная политика за последние 12 лет позволила добиться постепенного снижения инфляции. Однако переход на низкоинфляционную политику, характеризующуюся большей гибкостью обменного курса как основного буфера для внешних шоков, а также повышением опоры на ставки центрального банка, чреват своими трудностями. Успех такого подхода зависит также от дальнейшего углубления финансового рынка, что позволило бы усилить связь планируемых ставок с реальной действительностью.

Усиление правового государства, сокращение коррупции и развитие конкуренции за счет менее ограничительного регулирования товарных рынков будет способствовать значительному улучшению деловой среды и эффективности экономики (см. главы Совершенствование делового климата и Усиление конкуренции). Необходимо совершенствовать управление государственными предприятиями и содействовать большей открытости для прямых иностранных инвестиций (см. главы Сокращение сектора государственных предприятий и совершенствование их управления, Улучшение климата для иностранных инвестиций и Снижение торговых барьеров). Также немаловажным является обеспечение доступа к долгосрочному финансированию, в особенности малых и средних предприятий. Для этого необходимо развитие частного финансового сектора (см. главы Укрепление финансового сектора и Модернизация сектора малых и средних предприятий).

Модернизация российской экономики также требует компетентных, ответственных, открытых и динамично развивающихся общественных институтов с высокой степенью противодействия коррупции (см. главу Повышение эффективности государственного управления). Это также будет способствовать более благоприятному климату для проведения на предприятиях научно-исследовательских работ и разработок и для распространения инноваций: в этих областях, несмотря на огромный потенциал, эффективность остается невысокой (см. главу Развитие инноваций).

### **Содействие более инклюзивному и экологически безопасному экономическому росту**

Как и в странах ОЭСР и других крупных развивающихся государствах, для реального повышения благосостояния одного содействия более высоким темпам роста в России недостаточно. Задача заключается в том, чтобы содействовать инклюзивному росту, который был бы также более уважительным по отношению к окружающей среде.

Россия характеризуется высоким уровнем как индивидуального, так и регионального неравенства, который оказывается выше, чем в большинстве стран ОЭСР, и ставит серьезные проблемы перед социальной и региональной политикой (см. главы Содействие региональному развитию и Социальная политика во благо справедливости). Для снижения неравенства требуется система мер, включающих как реформы на рынке труда, так и изменения в системе налогообложения и социальных выплат, направленные на повышение ее эффективности и перераспределительности. Неравенство в доходах вызвано чрезвычайно фрагментированным рынком труда, на котором безработные практически не получают действенной поддержки (см. главу Достижение большей сбалансированности между гибкостью рынка труда и защитой работников). Повышение сбалансированности позволило бы снизить неравенство по доходам и способствовало бы росту производительности труда. Другими факторами высокого уровня неравенства в России в целом являются также разрывы в охвате системой здравоохранения и различия в качестве услуг. Повышение эффективности и финансирования системы могло бы поддержать инвестиции в человеческий капитал и смягчить социальные последствия от высокого неравенства по доходам. Повышение качества образования также призвано помочь сократить неравенство при одновременном содействии росту производительности.

Преодолеть региональные различия непросто, помимо

### **Непростая задача по реализации намеченных мер**

Несмотря на значительные усилия по дальнейшему продвижению по пути структурных реформ, подобно другим странам, полученные результаты не всегда очевидны, и сохраняются значительные трудности в реализации намеченных мер.

Во-первых, чрезвычайно важно двигаться одновременно на различных фронтах, чтобы добиться синергии от воздействия ряда мер, и чтобы узкие места в одном направлении не снижали эффект от ключевых реформ в остальных областях. Например, для успеха программы

Несмотря на высокий показатель количества лет, проведенных в системе образования, эффективность образования по результатам PISA и других тестов оказывается ниже, чем в большинстве стран ОЭСР; присутствует разрыв между спросом и предложением в области навыков. Необходимы инвестиции в человеческий капитал не только во благо людей и рынка труда, но и для удовлетворения потребностей динамично растущей и модернизирующейся экономики (см. главу Обеспечение требуемого уровня квалификации и компетенции для современной российской экономики).

прочего, из-за барьеров мобильности и отсутствия инфраструктуры. Устранение этой проблемы требует глубокого реформирования основ бюджетного федерализма и эффективных мер региональной политики, включая совершенствование и развитие основных инфраструктурных систем.

Рациональное использование энергии и ресурсов призвано гарантировать, что текущее давление на окружающую среду не скажется на перспективах дальнейшего роста и на качестве жизни в России. Экономика России является одной из самых энергоемких в мире (Россия занимает четвертое место по выбросам парниковых газов), несмотря на то, что с советских времен потребление энергии в абсолютном выражении существенно сократилось. Низкая энергоэффективность ведет к снижению качества воздуха: в России один из самых высоких в мире показателей преждевременной смертности в результате загрязнения атмосферы. Были введены довольно смелые официальные целевые показатели по повышению отдачи от энергоэффективности, однако необходимо совершенствовать меры по достижению поставленных целей. Также в России реализованы далеко не все возможности по модернизации крупного энергетического сектора страны. Были предложены значительные реформы в области экологической политики в России, которые предусматривают, в частности, совершенствование нормативных и экономических инструментов с целью обеспечения экологически устойчивого ресурсопотребления в сельском хозяйстве, а также законодательство в области энергоэффективности (см. главы Совершенствование политики в сельском хозяйстве и Реформирование энергетического сектора для модернизации экономики). Их реализация позволит заложить важные основы для более «зеленого» роста (см. главу Содействие более «зеленому» росту).

приватизации необходимо устранить основные слабые звенья в деловом климате.

Во-вторых, задачи по проведению и завершению коренных реформ в крупном и неоднородном федеративном государстве дополнительно осложняются количеством недавно проведенных реформ и их сложностью. Это требует усиления бюджетного, административного и кадрового потенциала регионов и развития механизмов мониторинга, которые призваны сыграть важнейшую роль в успешном проведении текущих и будущих реформ.



## УКРЕПЛЕНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ОСНОВ

России удалось постепенно создать современные бюджетные институты и кардинальным образом реформировать систему налогообложения. Последние двенадцать лет бюджетная система добилась положительных результатов, и финансовые активы общего государственного сектора превышают величину совокупного государственного долга, в отличие от большинства стран ОЭСР. Тем не менее, перед налогово-бюджетной политикой по-прежнему стоят проблемы, связанные с природным богатством России, а именно волатильностью цен на сырьевые товары и обменного курса. Задача заключается в том, чтобы найти оптимальный баланс между бюджетной стабильностью, равенством поколений и бюджетными расходами на стимулирование роста и социальное обеспечение. Дополнительная проблема заключается в высоком уровне неравенства по доходам и неравномерном распределении богатства, что лишь незначительно сглаживается налоговой системой и системой социального обеспечения. В то же время, старение населения ставит под сомнение долговременную устойчивость государственных финансов.

### Укрепление налогово-бюджетной системы

За последнее десятилетие, по сравнению с периодом, приведшим к частичному дефолту государства в 1998 году, результаты бюджетной политики существенным образом повысились. Это стало отражением повышения цен на нефть, уверенного роста производства и данных в свое время обязательств по сдерживанию расходования средств, накапливаемых благодаря повышению цен на внешних рынках, а также созданного институционального механизма по управлению ресурсным богатством. Россией были введены институты по обеспечению бюджетной дисциплины и установлены основные параметры разработки и исполнения бюджета в соответствии с передовой практикой ОЭСР. В числе мер: наличие трехлетнего бюджета; ограничение полномочий парламента по внесению изменений в бюджет; налогово-бюджетная отчетность; макроэкономическое прогнозирование и управление финансовыми рисками. Государство расплатилось в основном по своему долгу и стало накапливать средства в двух резервных фондах. Тем не менее, в период с 2004 по 2008 год несвязанный с нефтью дефицит бюджета рос проциклически. Затем в 2008-2009 гг. в ответ на глобальный кризис бюджетная политика не стала препятствовать стремительному увеличению нефтегазового дефицита, но не смогла восполнить средства в резервных фондах. В результате достичь сколь-либо значимых улучшений в балансе доходов и расходов, не связанных с нефтедобычей, не удалось. Значительный нефтегазовый дефицит оказывает повышающее давление на реальный обменный курс, сдерживая диверсификацию экономики. Это осложняется проблемой долгосрочных последствий фискального давления, связанного со старением

населения. Для его снижения потребуется сравнять пенсионный возраст женщин и мужчин, постепенно повышать его в соответствии с увеличением продолжительности жизни, и постепенно отказаться от предоставления прав на досрочный выход на пенсию (см. главу Социальная политика во имя справедливости).

В целом, необходимо работать над дальнейшим усовершенствованием налогово-бюджетных основ. Есть немалый потенциал для повышения прозрачности бюджета, в частности путем сокращения применения «закрытых» или «секретных» бюджетных ассигнований, на которые в бюджете 2011 года приходилось почти 20% всего бюджета. Кроме того, бюджетная реформа 2010 года обозначила однозначный переход к программно-целевому бюджетированию, однако теперь имеются сложности с получением и использованием данных о результатах. Успех в будущем будет зависеть от того, насколько широко будет задействовано программно-целевое бюджетирование в министерствах и ведомствах.

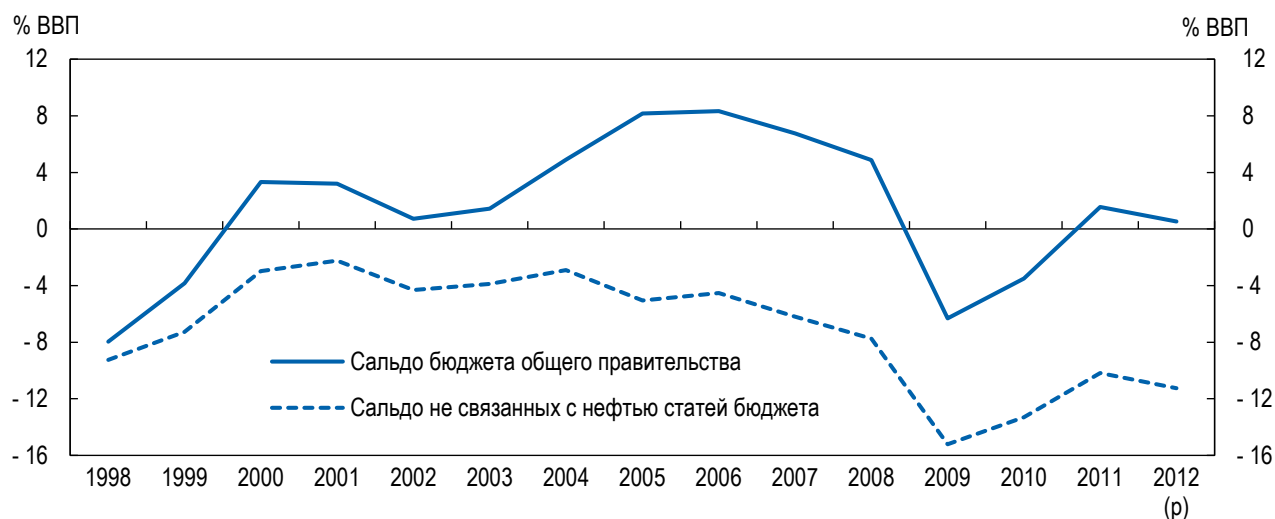
Бюджетное правило, определяющее показатели будущего бюджета на долгосрочной средней цене на нефть, было принято в конце 2012 года. Это правило призвано привести к повышению общей сбалансированности бюджета в ближайшие три года. Несмотря на серьезную критику бюджетного правила со стороны тех в правительстве, кто настаивал на увеличении расходов, приоритетным должно оставаться его последовательное выполнение, особенно с учетом недавних обещаний дополнительных расходов, создавших неопределенность в отношении среднесрочного направления налогово-бюджетной политики. Более оперативного сокращения



ненефтяного дефицита можно было бы добиться в том случае, если бы бюджетное правило сопровождалось обязательными ограничениями на годовой прирост расходов с целью снижения риска проциклического и

малоэффективного наращивания расходов. Наконец, эффективность определяемых правилом основ можно было бы дополнительно усилить путем создания независимого бюджетного совета.

**Рис. 4. Общий государственный бюджет и бюджет, не связанный с нефтяными доходами**



Примечание: За исключением единовременных налоговых поступлений от ЮКОС в 2005 и 2007 гг.

Источник: МВФ, база данных «Перспективы мировой экономики», Апрель 2013 г.

Региональные и местные органы исполнительной власти сталкиваются с бюджетным разрывом, который ведет их к зависимости от трансфертов, составляющих почти половину от совокупных доходов бюджета (см. главу Региональная политика и бюджетный федерализм). Остальная часть дефицита среди почти половины органов местного управления финансируется на индивидуальной основе, что препятствует устойчивости и объективности мер политики. Эта проблема еще больше усложняется частым повышением центром расходных обязательств, выполнение которых возлагается на регионы. Налогооблагаемая база ограничивается налогом на недвижимую собственность физических лиц и

земельным налогом на муниципальном уровне, а на региональном уровне - налогом на недвижимую собственность юридических лиц и транспортным налогом. Кроме того, налоговый доход снижают ограничения на уровень местных налогов и отсутствие увязок с рыночной стоимостью земли. Это ограничивает бюджетную автономию органов исполнительной власти субнационального уровня и увеличивает их зависимость от крупных местных предприятий и оказания ими наиболее важных социальных услуг. Таким образом, требуется содействовать росту доходов государства на субнациональном уровне и развитию межбюджетных отношений, во все большей мере основанных на правилах.

### Реформирование налогообложения

Россия добилась крупных успехов в улучшении структуры налогообложения и сбора налогов. Налогооблагаемая база была расширена, ставки сокращены, а налоговая дисциплина повышена. Тем не менее, требуются дальнейшие реформы, которые позволили бы ускорить сближение с уровнем доходов наиболее развитых стран. При всей умеренности налогового бремени российских хозяйствующих субъектов, по-прежнему сохраняются некоторые недостатки. Следует скорректировать налогообложение нефти и газа в целях более эффективного учета экономической ренты, но без ущерба для стимулирования геологоразведки. Налог на прибыль предприятий и так невелик после недавнего сокращения на 20%, однако не следует исключать возможность дальнейшего сокращения.

Всегда есть возможности для повышения косвенного налогообложения. Относительно невелики налоги на алкоголь, а налог на табак ниже, чем в странах ОЭСР или крупнейших развивающихся странах, притом что потребление алкоголя и табака лежит тяжким грузом на системе здравоохранения России (см. главу Модернизация системы здравоохранения). Также Россия могла бы повысить долю имущественных налогов в доходах и расширить применение «зеленых» налогов (см. главу Содействие более «зеленому» росту). Более интенсивное перераспределение также позволило бы сократить бедность, которая по-прежнему более широко распространена, чем в странах ОЭСР (см. главу Социальная политика во благо справедливости).



## Основные рекомендации ОЭСР

- **Повысить прозрачность бюджета, избегать дополнительных бюджетов и продолжать проведение реформы программно-целевого бюджетирования.**
- **Добиваться широкого и более прочного консенсуса вокруг недавно принятого бюджетного правила, отталкивающегося от цены на нефть, для защиты экономики от волатильности, вызываемой колебаниями цен на нефть.**
- **Устранить недостатки в режимах финансирования муниципальных и региональных органов власти с целью укрепления ответственности за экономическое развитие на региональном уровне. Обеспечить обусловленность межбюджетных отношений правилами.**
- **Продолжить реформу налоговой системы за счет совершенствования налогообложения природной ренты в добыче полезных ископаемых, перейдя от налогообложения трудового дохода к косвенным налогам, а также повышения в целом прогрессивности налогообложения.**

# УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА

Благодаря решительным мерам политики финансовому сектору удалось неплохо противостоять глобальному кризису. С тех пор рост кредитования уверенно возобновился, а его роль в экономике усилилась. Тем не менее, доступ к долгосрочному финансированию остается затруднительным, и перед системой стоят две непростые задачи. Во-первых, необходимо расширять внедрение передовой практики в отношении пруденциального надзора, а во-вторых, вместе с другими странами прийти к разработке противочиклического банковского регулирования, содействовать прозрачности и более эффективно решать проблемы риска ликвидности.

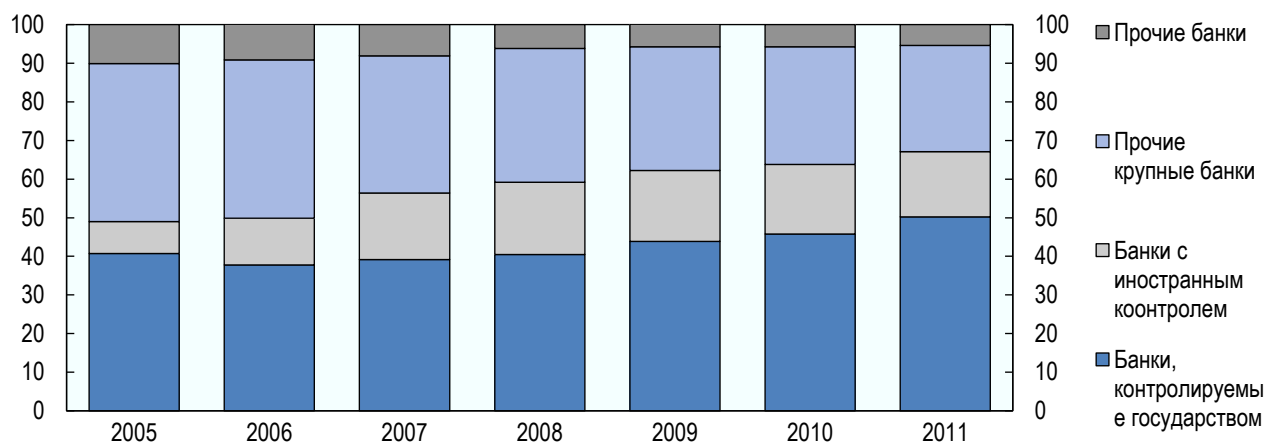
В настоящее время банковская система играет более значимую роль посредника на рынке сбережений и инвестиций, чем когда-либо ранее: ее активы в настоящее время превышают 75% ВВП по сравнению с 60% на конец 2007 года. Банковская система становится все более совершенной и интегрированной в глобальную финансовую систему. Финансовый кризис 2008 года создал для банковской системы России стресс, однако оперативные и энергичные действия Центрального банка России по предоставлению ликвидности помогли избежать банкротства крупных банков. Последнее время наблюдается уверенный рост кредитования. За последние 12 лет быстрыми темпами росли рынки облигаций и акций. Пережив серьезные последствия от глобального финансового кризиса, эти рынки вернулись к уверенному росту, сохраняя при этом волатильность. Российский рынок

собственного капитала в процентах от ВВП больше, чем в большинстве стран со средним уровнем доходов, однако его капитализация определяется небольшим числом ресурсно-сырьевых компаний, и основные индексы рынка очень сильно коррелируют с ценами на сырьевые товары. В российских компаниях традиционно невелика доля акций в свободном обращении на рынке; большинство крупных компаний контролируются либо государством, либо частными акционерами с контрольным пакетом. Это создает для небольших акционеров риски экспроприации. Остаются малоразвитыми такие области, как управление средствами и венчурное финансирование. Существуют регулятивные ограничения долгосрочному финансированию, в частности из-за ограничений на инвестиции страховых компаний и пенсионных фондов.

## Развитие частного банковского сектора

Рис. 5. Структура банковской системы

Доля в совокупных активах банковского сектора, на конец периода, %



Примечание: Прочие банки и прочие крупные банки относятся к частным банкам, контролируемым российскими собственниками

Источник: Центральный банк России, Отчет о банковском надзоре

В банковской системе доминируют банки с государственным участием (Рис. 5); иностранные капиталы имеют ограниченное присутствие, а отечественный частный сектор все больше утрачивает свои позиции. Это может стать препятствием развитию здоровой, рыночно-ориентированной финансовой системы. Государственные банки занимают первые пять мест по размеру, а после начала кризиса их доля в совокупных банковских активах превысила 50%, хотя текущими планами по приватизации предусматривается продажа к 2017 году второго по величине банка. Все

остальные 10 крупнейших банков, кроме одного, находятся в собственности нерезидентов, однако доля на рынке иностранных банков составляет всего около 15%. Были повышены требования к минимальному размеру капитала, чтобы стимулировать консолидацию среди небольших банков, которые и так практически не занимаются настоящей банковской деятельностью. Многие из них были созданы небанковскими корпорациями фактически для работы с собственными средствами и в качестве доверительных управляющих для третьих лиц.



## Совершенствование финансового регулирования

Правительству удалось добиться неплохих результатов в заложении основ регулирования с целью развития финансового сектора. Задача по превращению Москвы в международный финансовый центр придает импульс целому ряду важных нормативных инициатив. Кроме того, Россия приняла решение присоединиться к ряду инициатив по реформированию финансового сектора в свете своего участия в деятельности «Группы двадцати» и Совета по финансовой стабильности. Среди последних изменений – принятие в конце июля 2010 года законодательства об инсайдерской торговле; вступили в силу новые законы о платежных системах, центральном депозитарии и центральном контрагенте. В середине текущего десятилетия в банковской системе были введены международные стандарты финансовой отчетности, которые недавно стали применяться и в отношении крупных компаний, чьи акции зарегистрированы на биржах.

Однако корпоративное управление, управление рисками и прозрачность по-прежнему отстают от требований, которым должен соответствовать конкурентоспособный международный финансовый центр. Некоторые из этих недостатков также наблюдаются в ряде банков за рубежом, однако в случае России они обостряются макроэкономической волатильностью и недостатками в деловой среде. Эти проблемы не могут не сказываться на доверии инвесторов и приводят к снижению как спроса на более долгосрочные активы, так и их предложения. Были предприняты шаги по устранению проблемных мест в финансовом контроле. В 2011 г. органы страхового надзора - Федеральная служба по надзору в сфере страхования - были объединены с надзорным

органом на рынке ценных бумаг - Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР). Однако в своем текущем виде ФСФР не хватает ресурсов и той степени независимости, которая необходима для выполнения службой всех регулятивных и надзорных функций. В настоящее время проводится еще более радикальная институциональная реформа. В октябре 2012 года российские власти заявили о намерении передать функции ФСФР Центральному банку. Создание такого мега-регулятора может иметь определенные преимущества для консолидации надзорных функций и наращивания ресурсов, необходимых для проведения надзора в страховании и на рынке ценных бумаг; при этом надзор может быть распространен и на небанковский финансовый сектор. Ожидается, что соответствующее законодательство по передаче функций Центральному банку будет принято в апреле 2013 г., а объединение ФСФР с Центральным банком начнется в июне и завершится к концу 2014 года.

Однако прежде чем будет создана новая структура, необходим открытый и прозрачный процесс консультаций, чтобы добиться независимости надзорной функции, создать четкую систему разделения ответственности, обеспечить надлежащий доступ к информации и предусмотреть необходимые полномочия, включая возможность осуществлять контроль за кредитованием связанных сторон и деятельностью внутри корпоративных групп. Учитывая концентрацию полномочий в этой вновь создаваемой структуре, за которой будут также закреплены функции кредитно-денежной политики, особую важность приобретают четкие механизмы отчетности.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Приступить к осуществлению заявленных планов** по сокращению участия государства в капитале банков в процессе приватизации и пересмотреть структуру собственности Сбербанка.
- **Обеспечить эффективное исполнение недавно принятых законов**, в том числе законов об инсайдерской торговле и финансовой отчетности.
- **Поощрять долгосрочное инвестиционное финансирование**, сняв ограничения для инвестиционной диверсификации страховых компаний и частных пенсионных фондов.
- **Создать эффективный консолидированный надзор**, включая надзор за кредитованием связанных сторон и финансовой деятельностью нефинансовых структур.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА

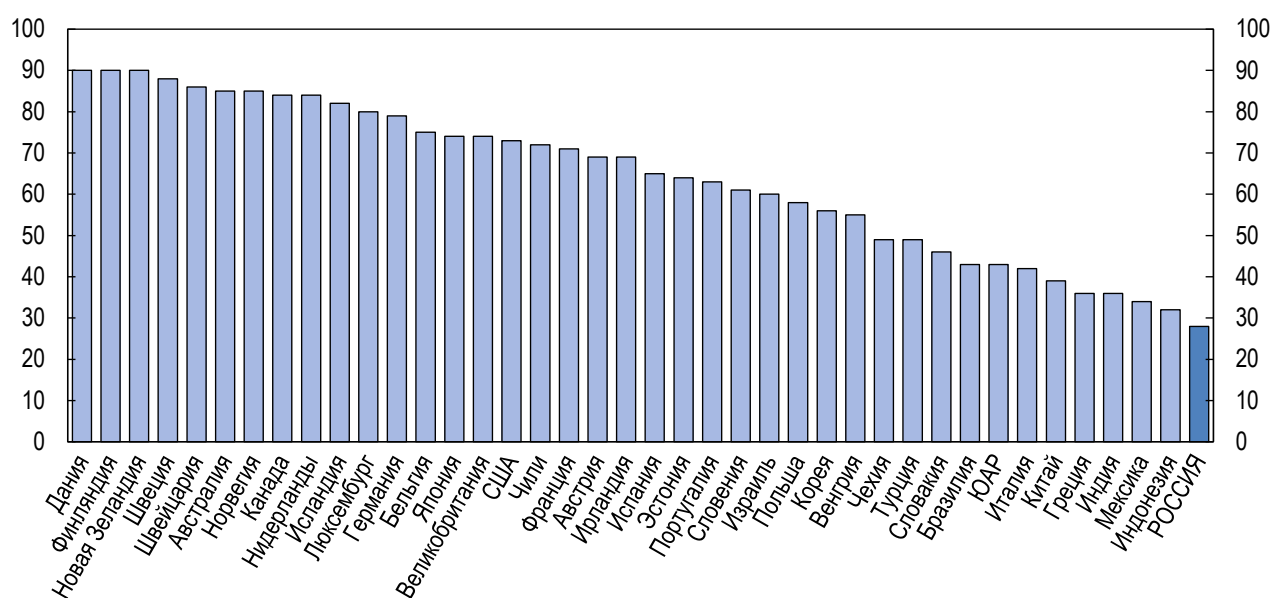
Неблагоприятный деловой климат – это неизменный недостаток, препятствующий развитию российской экономики. Согласно целому ряду показателей, ведение бизнеса в России считается делом сложным и рискованным. Широко распространена коррупция, плохо исполняются законы, и вмешательство государства в экономику повсеместно. Эти недостатки влекут за собой обширные и серьезные последствия: низкий уровень предпринимательства и конкуренции; медленно идущий процесс инновации, нехватка инвестиций и растущая зависимость от доходов, получаемых от добычи полезных ископаемых. При этом что в ряде аспектов делового климата намечаются некоторые улучшения, требуется принятие более всеобъемлющих мер политики для борьбы с коррупцией и укрепления правового государства. Дальнейшее улучшение делового климата потребует также усиления конкуренции, укрепления финансовой системы, учета потребностей рынка труда в конкретных навыках и повышения эффективности государственных институтов. Эти проблемы рассматриваются в последующих главах.

## Комплексный подход к борьбе с высоким уровнем коррупции внутри страны

Коррупция лежит тяжким бременем на российском бизнесе. Согласно опросам предпринимателей, коррупция является одним из главных препятствий входу на рынок и росту рынка. Показатели индекса восприятия коррупции, который составляет «Транспэрэнси интернешнл», указывают на то, что Россия воспринимается россиянами как государство, намного более коррумпированное, чем какая-либо из стран ОЭСР. Бремя коррупции для российского бизнеса уже давно признается политическим руководством России. Немало было сделано для решения этой проблемы, в частности в рамках национального плана противодействия коррупции в России на 2010-2011 гг., предусматривавшего продолжение усилий по упрощению лицензирования, регистрации и налогообложения. В марте 2012 года был принят

новый национальный план борьбы с коррупцией на 2012-2013 гг., в котором акцент делается на повышение прозрачности в отношении всех государственных чиновников, имеющих доступ к государственным средствам. Однако в законодательстве о борьбе с коррупцией в стране сохраняется ряд пробелов, в частности в отношении защиты лиц, сообщающих о противоправных действиях, и в отношении лоббирования, и никакого видимого прогресса пока достигнуто не было. В свете председательства России в «Группе двадцати», члены которой обязались принять нормы в отношении защиты лиц, сообщающих о противоправных действиях, и поддержали применение принципов обеспечения их защиты, действия в этом направлении будут иметь решающее значение.

**Рис. 6. Индекс восприятия коррупции «Транспэрэнси интернешнл» 2012 г.**  
Шкала от «0» (очень высокий уровень коррупции) до «100» (коррупция практически отсутствует)



Примечание: Результаты индекса в 2012 году характеризуют степень, в которой, по мнению предпринимателей и экспертов страны, коррупция распространена среди официальных должностных лиц и политиков.

Источник: Transparency International, Индекс восприятия коррупции, 2012 г.



Одна из проблем состоит в том, что за последние двенадцать лет резко выросли возможности для коррупции, имеющие отношение к использованию средств от природной ренты. Необходимы реформы, направленные на исключение возможностей для коррупции в системе государства, включая определение рисков коррумпированности для конкретных должностей, видов деятельности и проектов. Необходимо создавать конкретные механизмы для минимизации этих рисков, при этом предоставляя защиту лицам, сообщаящим о противоправных действиях. Этого, однако, может оказаться недостаточно для снижения бремени коррупции для предпринимателей и граждан.

Требуется более широкий комплекс мер с целью ограничения возможностей для проявления коррупции. Некоторые из этих мер также могли бы содействовать достижению и иных целей. Например, менее ограничивающее регулирование товарных рынков могло бы привести к снижению ренты на товарных рынках и ограничить возможности для перераспределения ренты между закрепившимися на рынке предприятиями и чиновниками; одновременно создаются стимулы для инновации и роста. Эффективно работающие нормы, регулирующие налогообложение нефтегазовой ренты и использование доходов от нее, могли бы значительно способствовать сдерживанию мздоимства и помочь защитить экономику от ценовых шоков на нефтяных рынках. Реформа государственного управления, направленная на анализ требуемой численности госаппарата и, при необходимости, его сокращение, наряду с улучшением условий труда и повышением уровня вознаграждения оставшимся чиновникам, могла бы

### **Укрепление правового государства**

Сравнения с другими странами заставляют говорить о том, что в отношении верховенства закона Россия отстает по ряду направлений, включая ограничения полномочий органов исполнительной власти, правоприменение и открытое правительство. Кроме того, региональные и муниципальные органы власти наделены очень широкими дискреционными полномочиями в толковании нормативно-правовых требований. Это создает проблемы для эффективного и справедливого регулятивного правоприменения, которое нередко оказывается в руках заинтересованных структур. Учреждение в 2012 году института национального и регионального уполномоченного по делам предприятий стало первым шагом в деле защиты прав предпринимателей. Верховенство закона – вопрос комплексный и, как в

случае борьбы с коррупцией, потребуются целый ряд взаимодополняющих мер. Необходимо повышать качество и непротиворечивость законов и нормативных положений, количество их сокращать и усиливать правоприменение. Укрепить деловой климат также призвана более высокая подотчетность государственных институтов. В этом отношении важным шагом стал закон, вступивший в силу в январе 2013 года и направленный на усиление контроля за расходами государственных должностных лиц.

Помимо этого, уже целый ряд лет идут судебные реформы; имеются данные о повышении эффективности арбитражных судов – по крайней мере, в Москве – под руководством Высшего арбитражного суда. Однако по-прежнему критически важным остается укрепление

снизить мотивацию к вымогательству и одновременно бремя для предприятий от вмешательства государства в экономику.

То, как российские граждане и предприятия осуществляют хозяйственную деятельность за пределами России, сказывается также самым непосредственным образом на возможностях России действовать на международном рынке. Россия присоединилась к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в апреле 2012 года; это говорит о том, что Россия серьезно относится к своим обязательствам по борьбе с коррупцией. Согласно конвенции, Россия должна криминализовать подкуп иностранных должностных лиц, совершаемый физическими и юридическими лицами с целью получения выгоды в их международной экономической деятельности. Оценка выполнения Россией положений Конвенции, которая была проведена недавно Рабочей группой ОЭСР по борьбе с подкупом, показывает, что Россия предприняла не все шаги по укреплению основ борьбы с взяточничеством. В частности, помимо выполнения других рекомендаций, в соответствии с конвенцией России необходимо прямо и недвусмысленно обеспечить в своих нормах соответствующую криминализацию «предложения» и «обещания» взятки, а также взяток в форме неимущественной выгоды. Работа России по соблюдению норм Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должна быть также дополнена выполнением других документов ОЭСР, посвященных, в частности, борьбе с коррупцией при госзакупках, лоббированию и другим направлениям.

случае борьбы с коррупцией, потребуются целый ряд взаимодополняющих мер. Необходимо повышать качество и непротиворечивость законов и нормативных положений, количество их сокращать и усиливать правоприменение. Укрепить деловой климат также призвана более высокая подотчетность государственных институтов. В этом отношении важным шагом стал закон, вступивший в силу в январе 2013 года и направленный на усиление контроля за расходами государственных должностных лиц.

Помимо этого, уже целый ряд лет идут судебные реформы; имеются данные о повышении эффективности арбитражных судов – по крайней мере, в Москве – под руководством Высшего арбитражного суда. Однако по-прежнему критически важным остается укрепление

независимости судов, в том числе за счет улучшения подготовки и повышения оплаты судьям. Дальнейшее ограничение прав усмотрения председателей судейских коллегий позволит уменьшить степень их влияния на судей и исключить назначение «удобных» судей для ведения конкретных дел. Распределение дел среди судей можно было бы проводить в случайном порядке. Регулярная ротация судей между судами позволила бы снизить риск возникновения длительных неформальных отношений, влияющих на судебные решения.

С другой стороны, принятые в 2012 году законы об уголовной ответственности за клевету, о демонстрациях и НКО, получающих финансирование из-за рубежа, могут создать новые препятствия повышению прозрачности и снижению коррупции, так как они вводят дополнительные ограничения возможностям граждан и гражданского общества участвовать в общественных дискуссиях и выражать свое мнение. Имеются многочисленные свидетельства того, что активное и неравнодушное гражданское общество играет

решающую роль в обеспечении подотчетности органов власти, снижении коррупции и верховенстве закона. Оно помогает властям найти инновационные решения проблем в области государственного управления, выявить случаи коррупции, заставить услышать голоса уязвимых и слабых, усилить ответственность перед гражданами и обеспечить информированность и непосредственное участие людей в решении наиболее важных для них вопросов. Помимо этого, требуются дальнейшие шаги с целью усиления свободы прессы. Международные участники неоднократно выражали озабоченность контролем со стороны государства над общенациональным телевидением и общей независимостью прессы. Россия оказалась на 148-м месте из 179 стран в докладе организации «Репортеры без границ» за 2012 год, и на 172-м месте среди 196 стран в докладе о свободе прессы 2012 года, в котором печать была охарактеризована как «несвободная», а интернет – «как отчасти свободный».

### Основные рекомендации ОЭСР

- **Выявить и устранить риски коррупционности** для конкретных должностей, видов деятельности и проектов, **повысить защиту лиц, сообщающих о противоправных действиях, и сокращать возможности для мздоимства.**
- Укреплять верховенство закона, **повышая качество и сокращая количество законов и нормативных правил, а также усиливая судебскую независимость.**
- **Повышать ответственность и прозрачность государственных институтов**, в том числе за счет усиления свободы СМИ.



## УСИЛЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ

**Основы обеспечения конкуренции в России (как на рынках товаров, так и на рынках услуг) следовало бы существенно пересмотреть. В настоящее время в России действуют самые высокие барьеры конкуренции по сравнению со странами ОЭСР или странами развивающихся рынков. Это сдерживает развитие технологий и замедляет темпы, которыми Россия по производительности труда сближается с уровнем наиболее эффективных стран.**

Основы политики в России остаются довольно неблагоприятными для развития конкуренции, судя по показателям ОЭСР в области регулирования товарных рынков (РТР). Показатели РТР для России оказались более ограничительными, чем во всех странах ОЭСР, а также в остальных странах, для которых этот показатель рассчитывался, за исключением Китая. В

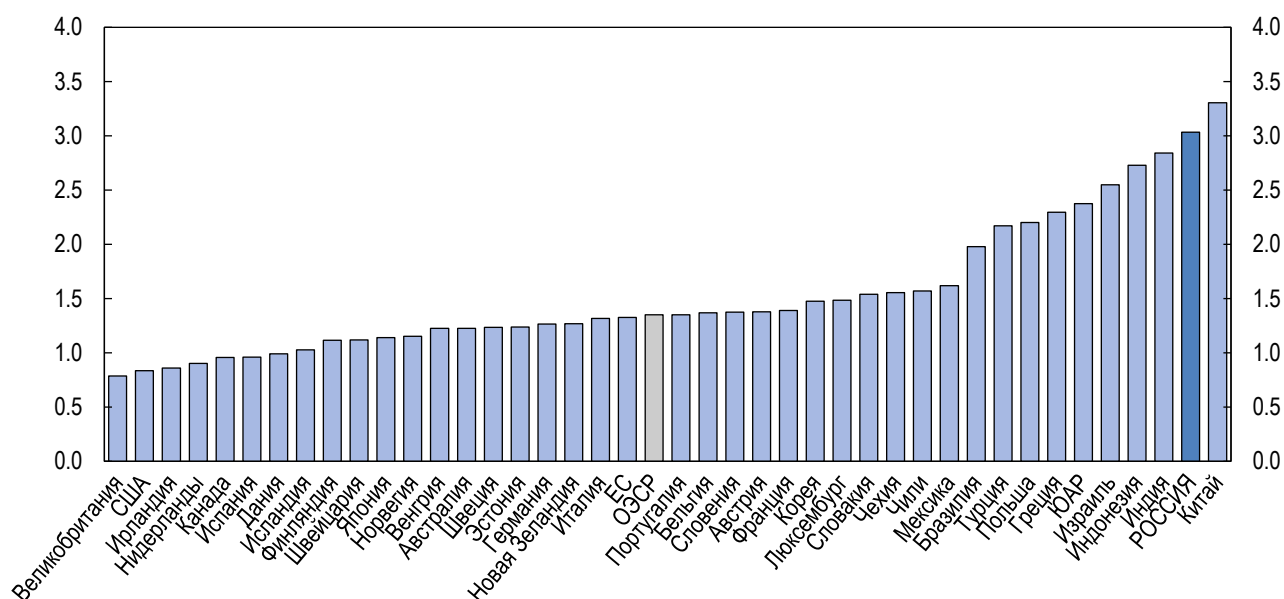
### Снижение административных барьеров

В числе мер по облегчению административного бремени для предприятий должны быть шаги, благодаря которым любым законодательным или нормативным изменениям должен предшествовать достаточный процесс консультации и которые предусматривают необходимый переходный период, позволяющий

частности, показатели РТР показывают практически повсеместное присутствие государства в экономике и наличие высоких административных барьеров развитию новых предприятий. Все эти проблемы сказываются на развитости сектора малых и средних предприятий (МСП) и отрицательно влияют на эффективность инноваций.

предприятиям к ним адаптироваться. Также органам власти следует ввести режим презумпции положительного решения, при котором разрешения выдаются автоматически, если лицензирующий орган до окончания установленного срока не предпринимает никаких действий.

**Рис. 7. Общий показатель регулирования товарных рынков**  
Index scale of 0-6 from least to most restrictive



Источник: ОЭСР, База данных показателей регулирования товарных рынков



## Укрепление конкурентной политики

Антимонопольное законодательство России за последние годы менялось несколько раз и, в целом, в соответствии с передовой международной практикой. Антимонопольный орган, ФАС России, хорошо обеспечен кадрами и финансированием и деятельно следит за исполнением законов. Тем не менее, он перегружен огромным объемом текущих дел к рассмотрению. В антимонопольных делах наблюдается излишек формализма и недостаток анализа, позволяющего отличить реальный ущерб для конкуренции от действий, возможно, нарушающих букву закона. Кроме того, ФАС России слишком часто

вмешивается для установления контроля за ценами. Конкуренции также мешают субсидии крупным предприятиям, особенно те, что были введены или усилены в период глобального кризиса.

Длительный переходный период, которого Россия добилась в ходе переговоров о вступлении в ВТО, означает, что относительно ограничительные внешнеторговый и инвестиционный режимы будут сохраняться еще немалое время. Не все еще сделано и для либерализации и упорядочения инвестиционного режима.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Облегчить административное бремя для предприятий**, сократив волокиту, введя режим презумпции получения разрешений и систематически проводя анализ регулятивного воздействия и консультации с заинтересованными сторонами.
- **Усилить конкурентную политику**, наделив ФАС необходимыми полномочиями для направления ресурсов на наиболее важные дела, устранив субсидии крупным предприятиям и прибегнув к либерализации режима внешней торговли и инвестиционного режима.
- Воспользоваться вступлением в ВТО как возможностью для **расширения поля конкуренции** и оказывать поддержку соответствующим компаниям с помощью рамочных мер, а не за счет создания барьеров вхождению на рынок.



## УЛУЧШЕНИЕ КЛИМАТА ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) не отражает вес России в глобальной экономике. Не блещет Россия и прямыми инвестициями за рубеж. Хотя в 2006-2011 гг. приток прямых иностранных инвестиций на уровне 3,4 % ВВП приближался к средней величине по ОЭСР, он отражал главным образом капиталовложения предприятий, учрежденных за рубежом (в основном в оффшорных центрах) и контролируемых конечными инвесторами из России. Дальнейшая либерализация режима прямых иностранных инвестиций в сочетании с более благоприятной деловой средой позволит добиваться повышения производительности за счет усиления конкуренции и содействия инновациям.

### Требуются более открытые и прозрачные правила для прямых иностранных инвестиций

Закон 1999 года об иностранных инвестициях, став важнейшим шагом в улучшении инвестиционного климата для иностранных участников, провозгласил право создания учреждения, национальный режим и защиту от несправедливой экспроприации. Закон 2008 года о стратегических секторах повысил прозрачность и предсказуемость для иностранных инвесторов.

Последние усилия по ослаблению ограничений и упрощению процедур в некоторых из этих секторов важны, но недостаточны. Правовой режим прямых иностранных инвестиций, согласно индексу ограничительности регулирования ПИИ ОЭСР, по-прежнему более запретительный, чем в большинстве стран ОЭСР.

Рис. 8. Индекс ограничительности регулирования прямых иностранных инвестиций



Примечание: Более высокое значение индекса означает более ограничительные нормы регулирования ПИИ. В индексе не учитываются собственно исполнение норм регулирования или такие недискриминационные барьеры доступу на рынок, как правила, касающиеся видов деятельности, которые государство оставляет за собой.

Источник: база данных индекса ограничительности регулирования ПИИ ОЭСР

Имеются дополнительные возможности для снижения бремени, связанного с выдачей разрешений инвесторам, и для приведения ограничительных мер в соответствие с заявленными инвесторами целями и с требованиями прозрачности при их реализации. Это особенно справедливо в отношении финансовых услуг, где существуют самые высокие барьеры и предусмотрены квоты на участие в банковском и страховом рынках,

### Содействие интеграции в глобальные рынки

Правовой режим прямых иностранных инвестиций оказывается не единственным фактором сдерживания притока ПИИ. Как видно из примера горнодобывающей отрасли (врезка 1), наличие ряда видов деятельности, которые либо зарезервированы за государством, либо в которых преобладают предприятия с государственным участием, сужает поле для инвестиций. Уполномоченные, занимающиеся защитой прав инвесторов, являются полезным институтом реагирования на краткосрочную перспективу, но не могут подменять собой решение базовых проблем правового государства и делового климата. Укрепление судебной системы и подтверждение возможности использовать международный арбитраж могли бы помочь укреплению доверия инвесторов. Осуществление планов по приватизации и четкие правила для государственных предприятий позволят расширить поле для инвестиций. Инструменты

а также действуют ограничения на ряд видов деятельности при выдаче лицензий иностранным инвесторам. Помимо этого, непросто получить сведения о действующих правилах и процедурах, которые содержатся во множестве источников, что повышает стоимость инвестирования в Россию для всех, кроме информированных инсайдеров.

корпоративной ответственности могут значительно повысить эффект от инвестиций для всеобщего благосостояния и равных условий для предприятий, но в России они почти не применяются. Важным шагом вперед было бы активное содействие российским правительством применению Руководящих принципов ОЭСР для транснациональных предприятий, этого международно-принятого кодекса деловой этики для компаний.

Чтобы сделать экономику более открытой, в России был предпринят ряд важных шагов по обеспечению конвертируемости рубля, и теперь потоки капиталов в целом не подлежат ограничениям. В то же время в России сохраняются ограничения на выпуск акций за рубежом, что ведет к удорожанию стоимости капитала для российских предприятий и заставляет наиболее крупных инвесторов учреждать свои предприятия за рубежом.

### Врезка 1: Что Россия теряет, недополучая инвестиции в поиск и разведку полезных ископаемых?

То, что у России наименьшая плотность геологоразведки среди стран со значительными запасами полезных ископаемых, отражает, помимо более общих проблем делового климата, также: более ограничительные правила в отношении ПИИ в горнодобывающей промышленности по сравнению со странами ОЭСР в среднем; значительное вмешательство государства (государственный контроль за нефтегазовыми трубопроводами и всей деятельностью на континентальном шельфе); правила лицензирования, которые не защищают имущественные права, особенно при переходе от поиска и разведки к добыче и дискриминационные нормы в отношении добычи.

	Территория (млн.км <sup>2</sup> )	Расходы на геологоразведку* (в млн. долл. США)	Плотность геологоразведочных работ* (\$/км <sup>2</sup> )
Россия	17.0	471	28
Канада	10.0	1,778	178
Китай	9.6	314	33
США	9.6	704	73
Бразилия	8.5	315	37
Австралия	7.7	1,167	152
Мексика	2.0	570	291

Примечание: \*/ среднее за 2006-2010 гг.

Источник: Консультативный совет по иностранным инвестициям и Kinross Corp. 2012 г. «Содействие иностранным инвестициям в разведке и добыче полезных ископаемых в России»



## Основные рекомендации ОЭСР

- **Открыть правовой режим ПИИ** за счет снижения инвестиционных барьеров, в частности в области финансовых услуг;
- **Содействовать развитию ответственной деятельности предприятий** в соответствии со стандартами ОЭСР с целью обеспечения равенства условий для всех инвесторов.
- **Облегчить для российских хозяйствующих субъектов доступ к глобальным финансовым рынкам** с целью привлечения капиталов.
- **Повысить качество статистики по ПИИ** в помощь разработчикам мер политики.

## СНИЖЕНИЕ ТОРГОВЫХ БАРЬЕРОВ

**Несмотря на влияние финансового кризиса 2008-2009 гг. на российскую торговлю, её рост с тех пор возобновился. В стране проведены внушительные процессы реформирования экономики, а вступление в ВТО позволило углубить интеграцию в глобальные рынки. Тем не менее, Россия все еще не полностью реализует свой экономический потенциал, сохраняя значительные барьеры в торговле. Кроме того, ряд мер, принятых уже после вступления в ВТО, вызывает обеспокоенность направлением политики.**

Россия – крупный торговый партнер: в 2011 году страна занимала 6-е место среди стран-импортеров и 11-е – среди экспортеров промышленных товаров (без учета объемов торговли внутри ЕС). После двадцати лет реформ, реструктуризации и институционального строительства вступление России в ВТО 22 августа 2012 года ознаменовало собой важный шаг на пути дальнейшей интеграции государства в глобальную экономику. После периода поэтапного внедрения, наряду с прочими обязательствами страны, средняя связанная ставка таможенного тарифа России должна снизиться с 10% в 2011 году до 7,8%. Будет облегчен доступ в ряд секторов, в частности, телекоммуникационный, банковский и страховой, а также в сектор транспорта и оптовой торговли, хотя при этом сохраняются некоторые заметные ограничения. В целом, совокупное положительное воздействие этих реформ на уровень благосостояния составит, по оценкам, 3,3% ВВП, причем наибольшая выгода будет получена благодаря устранению ограничений для ПИИ (2,4%).

В России средневзвешенный торговый тариф по-

прежнему в два раза выше среднего по ОЭСР (6% по сравнению с 2,2% в среднем в ОЭСР в 2011 г.). Сохраняются многочисленные регулятивные барьеры в торговле и инвестициях: Россию отличает недостаточный уровень интеграции в процессы глобального производства, или цепочки создания стоимости. Успешная интеграция требует сочетания низких тарифов, скорости и эффективности процедур на границах для содействия импорту, динамичного сектора услуг для поддержания конкурентоспособности производственных предприятий, а также соответствия стандартов и сертификационных требований международным нормам. Требуется государственные и частные инвестиции для создания или модернизации производственных возможностей и умение находить новые возможности на рынках. Для поддержания импульса реформ Россия могла бы сосредоточиться, помимо прочего, на повышении эффективности деятельности таможенных органов, устранении экономически значимых барьеров в торговле услугами и совершенствовании общего качества регулирования в стране.

### **В торговле, в том числе в услугах, сохраняются значительные барьеры**

Показатели регулирования товарных рынков (РТР) ОЭСР, относящиеся, в частности, к барьерам в торговле и инвестициях, говорят о значительной работе, которую еще предстоит проделать, чтобы снять ограничения для потоков товаров и услуг через границы (Рис. XX). Несмотря на то, что благодаря вступлению в ВТО некоторые из этих барьеров, в особенности тарифы, были или будут вскоре снижены, для осуществления других мер потребуются настойчивые усилия, позволяющие содействовать дальнейшему реформированию. В частности, требуется совершенствовать деятельность таможенных органов, поскольку низкая эффективность России в этом отношении резко выделяется на фоне стран ОЭСР. Так, например, по показателю трансграничной торговли Всемирного банка Россия занимает 162-е место из 182 стран, значительно отставая от стран ОЭСР, в частности, по времени, затратам и объему документации, которые требуются для экспортно-импортной деятельности. Идущая в ОЭСР работа над показателями «Содействие развитию торговли» также указывает на то, что Россия отстает от ОЭСР и стран из той же группы по уровню доходов, в особенности в отношении требуемых для завершения торговой операции формальностей (документация, процедуры и уровень автоматизации), комиссионных и сборов, а также доступности информации.

Еще одним направлением для дальнейшего совершенствования является повышение качества внутреннего регулирования и снижение его неправомерного воздействия на торговлю. Важную роль играет применение международных стандартов, упорядочение процедур оценки соответствия и регулярные консультации с заинтересованными сторонами. Также помочь достижению поставленных целей политики внутренними мерами и с минимальными ограничениями торговли призвано дальнейшее упрощение администрирования, а также применение процедур оценки воздействия.

Наконец, значительными остаются барьеры в торговле услугами. Это особенно значимо для таких базовых секторов услуг, как телекоммуникации и транспорт, которые играют существенную роль в эффективном функционировании экономики в целом.

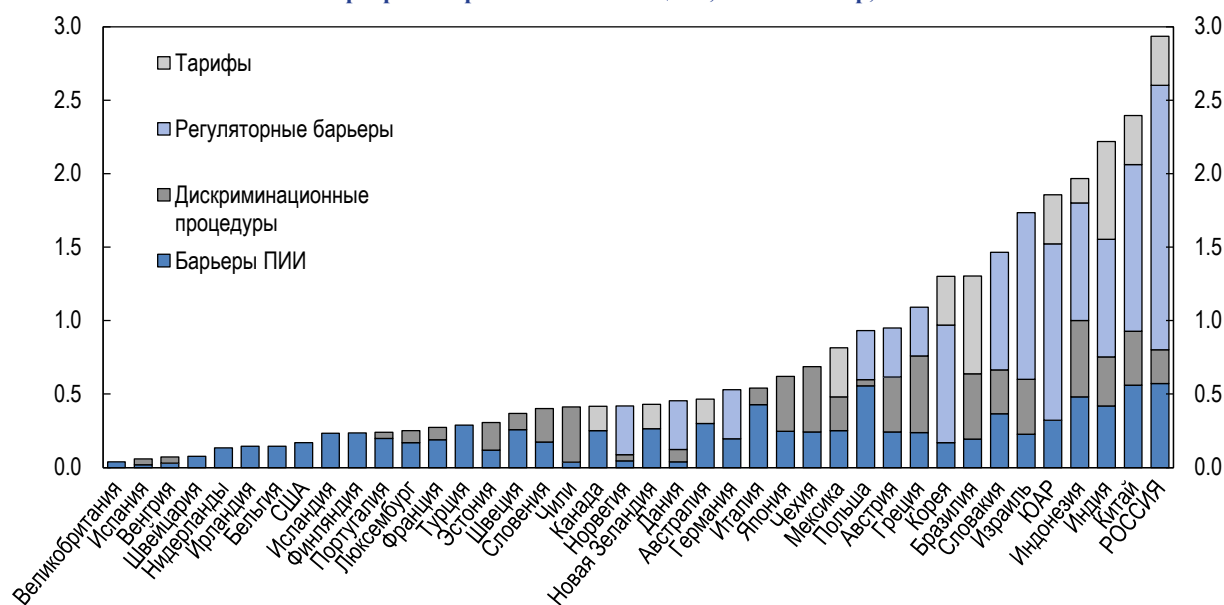
Вступление в ВТО было положительным шагом, однако недавно принятые Россией меры вызывают обеспокоенность тем направлением, которое принимает торговая политика страны. В особенности, критику со стороны торговых партнеров России вызвали многочисленные запреты на импорт ряда сельскохозяйственных и продовольственных товаров и введение утилизационного сбора в отношении импортных автомобилей. Эти события подчеркивают важность последовательного проведения реформ по оставшимся приоритетным направлениям. По мере



снижения уровня тарифов в страны в целом российским властям необходимо удерживаться от соблазна создавать нетарифные барьеры, ограничивающим торговые потоки и международную конкуренцию. И хотя эти реформы непросты и создают трудности

для некоторых секторов, они принесут выгоды в виде роста производительности и усиления конкуренции в средне- и долгосрочной перспективе, аналогично другим странам с открытой экономикой.

Рис. 9. Барьеры в торговле и инвестициях, по типам мер, 2008 г.



Источник: База данных ОЭСР по регулированию товарных рынков

### Основные рекомендации ОЭСР

- **Совершенствовать таможенные и пограничные процедуры** для достижения значительных сокращений затрат как для импортеров, так и экспортеров.
- **Стремиться к применению менее ограничительного регулирования торговли**, в частности, за счет дальнейшего упрощения администрирования и более широкого применения международных стандартов.
- **Рассмотреть возможность дальнейшей либерализации сектора услуг** как средства ускорения роста. Участие в индексе ограничительности регулирования в секторе услуг ОЭСР помогло бы оценить основные сдерживающие факторы в торговле услугами в России.

# СОКРАЩЕНИЕ РАЗМЕРА СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

**На долю сектора государственных предприятий все еще приходится около 50% российской экономики, и эта доля продолжает расти. Нормы и практика корпоративного управления в этом секторе улучшились, но он по-прежнему нуждается в упрощении и упорядочении, предпочтительно, в соответствии с единой моделью управления и при соблюдении норм конкурентной нейтральности.**

Степень государственного контроля в России значительно выше, чем в странах ОЭСР, а доля сектора госпредприятий составляет, по оценкам, около 50% ВВП. Во многих крупных компаниях государству принадлежит контрольный пакет отчасти в силу политики, стремящейся контролировать «стратегические» сектора экономики и поддерживать «национальных чемпионов». В настоящее время госпредприятия существуют в нескольких корпоративных формах, включая государственные корпорации и унитарные предприятия, которые не отличаются высокой прозрачностью и, как представляется, уже изжили себя. Существуют также множество особенностей участия государства

в собственности, когда, например, наиболее заметные госпредприятия не подлежат контролю со стороны Федерального агентства по управлению государственной собственностью. Такое дробление собственности позволяет включать некоторые предприятия в особые схемы, наделяющие их исключительным статусом и ограничивающие их подконтрольность высшему исполнительному руководству. Российские власти согласны с тем, что сектор госсобственности необходимо оптимизировать, а управление в нем совершенствовать с целью повышения их эффективности и снижения того бремени, которые они создают для государственного бюджета.

## Сокращение размера сектора госпредприятий

Продолжается обсуждение перспектив сокращения размера сектора госпредприятий посредством приватизации. В случае эффективного выполнения этих инициатив станет возможным снизить степень контроля государства, соотнести опыт частного сектора с ведущими госпредприятиями и повысить конкурентоспособность российской экономики. Планы приватизации необходимо дополнить, в первую очередь, открытой политикой единого управления собственностью в госпредприятиях, остающихся под контролем государства, с сохранением, при

необходимости, дополнительных, специфических для того или иного предприятия задач; во-вторых, соблюдением принципов конкурентной нейтральности, призванных обеспечить равенство условий между государственными и частными компаниями, например, за счет выбора оптимальной формы акционирования, достижения коммерческой рентабельности или предоставления равноправного доступа к финансированию. Защиту надлежащего поведения на рынке должны обеспечивать независимые отраслевые регуляторы.

## Совершенствование управления

Российское государство останется крупным акционером, сохраняя за собой контрольные или блокирующие пакеты в целом ряде крупных и важных предприятий. Поэтому корпоративное управление на госпредприятиях должно стать одним из главных условий экономического роста и развития, и правительство сформулировало для себя обширные задачи по реформированию корпоративного управления. Госпредприятия должны действовать на корпоративных и коммерческих условиях, в соответствии с Руководством ОЭСР по корпоративному управлению на предприятиях с государственным участием, а значит, придерживаться высоких стандартов подотчетности и прозрачности. В повышении качества корпоративного управления на госпредприятиях ведущая роль отводится советам директоров, и российскому правительству удалось добиться значительных успехов в этой области. Президент своими указами предписал исключить из состава советов директоров высокопоставленных чиновников и осуществлять выдвижение независимых

директоров и «профессиональных поверенных». В дальнейшем реформа будет посвящена принятию более прозрачных способов взаимодействия государства с госпредприятиями, включая разработку понятной политики участия в собственности с сохранением специфических целей компании, где это необходимо; это позволило бы обеспечить формирование советов, способных на объективное независимое суждение. В числе мер – пересмотр «системы предписаний», согласно которой некоторые члены совета в настоящее время обязаны голосовать в соответствии с позицией государства по ряду принимаемых советом решений, включая назначение генерального директора и избрание председателя совета.

Для продвижения вперед потребуется выполнение ранее принятых обязательств по неуклонному совершенствованию. Однако в настоящее время наблюдаются противоречивые тенденции. Приватизационный процесс проводится параллельно с расширением и консолидацией контроля в секторе энергетики в руках «Роснефтегаза», а недавнее



приобретение этой компанией ТНК-ВР сводит на нет все достижения в сокращении размера сектора госпредприятий в ходе недавних и предстоящих приватизаций. Также в состав некоторых советов могут вернуться политические назначенцы, а крупные сделки госпредприятиями предполагается передать под прямой контроль премьер-министра.

Хотя предполагается, что эта мера должна помочь ограничить разрастание сектора, она, скорее, ослабит советы директоров на госпредприятиях. Здоровое корпоративное управление в своих основах должны полагаться на такие институты и практику, которые не зависят от возможностей премьер-министра по ограничению appetites госпредприятий.

**Таблица 1. Двенадцать ведущих госпредприятий, акции которых обращаются на Московской фондовой бирже**

Эмитент	Доля государства (%)		Рыночная капитализация, в млн. руб.	Котировочный уровень	Соотношение цена/прибыль
	Прямая	Общая			
Газпром	38.4	50.1	3,303,165	Off	2.8
Роснефть	0	75.2	2,632,056	B	6.6
Сбербанк	50.1	50.1	2,018,811	A1	5.9
Банк ВТБ	75.5	75.5	550,852	B	6
Федеральная сетевая компания Объединенной энергетической системы	79.6	83.2	271,802	B	8.7
РусГидро	60.5	60.5	223,185	A1	9.7
Транснефть	78.1	78.1	106,509	B	3.2
Межрегиональный холдинг распределительных сетевых компаний	54.5	63.7	95,839	A1	4.5
Мосэнерго	26.4	85	55,216	A1	7.3
Аэрофлот	51.2	51.2	48,312	A1	10.2
Объединенная авиастроительная корпорация	84.3	93.4	31,944	B	Losses
РАО Энергетические системы Востока	0.1	65.6	10,666	B	Losses

Примечание: Соотношение цена/прибыль – параметр оценки стоимости собственного капитала, который определяется как соотношение общей рыночной капитализации к доходам компании. Компании с более высокими (или более ожидаемыми) прогнозными доходами обычно имеют более высокое соотношение цена/прибыль. Этот коэффициент также используется в качестве индикатора доверия инвесторов к соответствующей компании или рынку.

Источник: Расчеты ОЭСР на основе данных Московской биржи, Datastream, Credit Suisse и аналитических докладов РСМ, декабрь 2012 г.

Выполнение норм корпоративного управления, вне сомнения, улучшается, однако текущая практика еще далека от полного соответствия нормам. Кроме того, в нормах сохраняются заметные пробелы, а усилия по обеспечению правоприменения пока имели успех лишь отчасти. Для преодоления структурных проблем, разумеется, требуется время, однако некоторые, относительно несложные и конкретные шаги, подкрепляемые надлежащим контролем

за их исполнением и мерами по обеспечению подотчетности, могли бы иметь эффект уже сейчас. В частности, катализатором в совершенствовании корпоративного управления во всей России и примером в том, что касается выполнения наиболее сложных требований корпоративного управления для включения в наивысший котировочный список (A1) на Московской бирже, могли бы стать госпредприятия, чьи акции обращаются на бирже. В настоящее время



акции многих госпредприятий включаются в самый низкий котировочный список «В», на который распространяются минимальные требования. Переход на более высокий котировочный уровень заставил бы госпредприятия совершенствовать у себя качество корпоративного управления. Это также позволило бы снизить величину премии за риск, которую инвесторы требуют за российские акции. В 2012 году среднее соотношение цены за акцию к прибыли для российских акций составило 5,3. Повышение доверия инвесторов

к российскому рынку капитала до уровня других стран группы БРИК (там соотношение цена/прибыль составляет около 16 в Индии, 13 в Бразилии и 10 в Китае, согласно данным Credit Suisse, (см. «Прогноз динамики региональных рынков капитала для региона Восточной Европы, Ближнего Востока и Африки на 2013 г.» [2013 EEMEA regional equities outlook]) могло бы удвоить текущую стоимость государственного портфеля акций и доходы от будущей приватизации.

### **Основные рекомендации ОЭСР**

- **Ускорить упрощение и упорядочение** сектора госпредприятий, в том числе за счет эффективного проведения планов приватизации;
- **Разработать публично открытую политику участия в собственности** и, при необходимости, конкретные задачи для госпредприятий;
- **Обеспечить равенство условий** между госпредприятиями и частными компаниями.



## ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

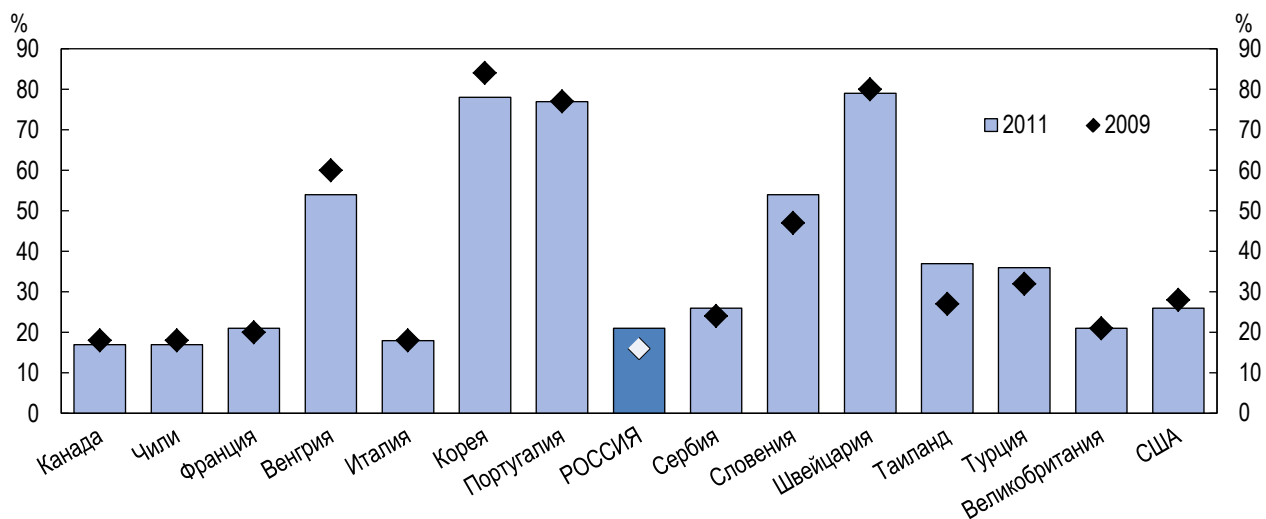
Количество мелких и средних предприятий (МСП) в Российской Федерации соответствует или даже превышает этот показатель во многих странах ОЭСР, однако уровень занятости и выпуска продукции не соответствует высокой численности предприятий. В секторе МСП заняты только 27% всех работников (19 млн. человек); малые и средние предприятия создают всего 23% ВВП, по сравнению с 60% - 81% занятости и 48 – 71% ВВП в странах ОЭСР. Поэтому наращивание доли ВВП, приходящейся в России на сектор МСП, стало для правительства одним из основных приоритетов. Для выполнения этой задачи необходимо как увеличение рабочих мест в МСП, так и повышение их производительности, что потребует серьезных инвестиций в материальный, человеческий и инновационный капитал при одновременном улучшении делового климата.

В 2011 году в России работало 250 000 малых и средних предприятий с численностью работников от 16 до 250, что составляет 1,7 на тысячу населения; для сравнения, в Италии это 2,0; в Германии - 1,4; в Корее - 1,2; в Японии - 1,1 и в Мексике - 0,2. Помимо этого, существует еще около 1,6 миллиона микропредприятий и 4,1 миллиона самозанятых.

Правительство осуществляет ряд мер по развитию МСП и повышению их производительности. Закон о малых и средних предприятиях 2007 г. впервые ввел единое определение МСП и установил механизмы государственной поддержки. Основные меры касаются

снижения административного бремени, предоставления финансовой и имущественной поддержки, а также поддержки инновационным МСП. В частности, одним из главных препятствий является отсутствие в России нормально функционирующего рынка финансирования МСП, и поэтому правительством в 2009 году был создан МСП Банк. Этот банк открывает банкам-партнерам и финансовым учреждениям государственные кредитные линии для кредитования МСП и поощряет их работу с МСП и финансирование капиталовложений на этих предприятиях.

Рис. 10. Доля кредитов МСП в совокупном объеме кредитования предприятий



Источник: Данные взяты из готовящейся публикации «Финансирование МСП и предпринимателей, 2013 г.: система оценки ОЭСР» (Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard).

## Финансирование МСП остается главной нерешенной задачей

Меры правительства положительно сказались на финансировании МСП. Совокупное кредитование МСП (5,3 трлн. рублей) составило 21% кредитного портфеля банков в 2011 году, и эта доля примерно такая же, что и во многих ведущих странах в сравнении (см. Рис. 10). В период с 2008 по 2011 г. кредитование МСП выросло примерно на 50%. Несмотря на то, что это происходило на фоне общего роста активности в кредитовании предприятий, выросла и доля МСП в совокупной величине предоставленных кредитов. Объем финансирования собственного капитала в 2008 – 2011 гг. также вырос на 250%.

Однако банки по-прежнему отклоняют примерно 45% кредитных заявок от МСП. Обычно они предлагают очень высокие процентные ставки по кредитам - от 14 – 17% (при ожидаемом уровне инфляции в 6 – 7%), и нередко требуют реализуемого на рынке залогового

обеспечения на сумму до 200% от величины кредита. Такие кредитные условия не всегда отражают реальные риски и уровень рентабельности МСП. Требуются меры для повышения доступности кредита для прибыльных МСП, а значит, и для повышения их производительности и вклада в экономическое развитие России.

Прежде всего, необходимо развивать частный финансовый сектор. Высокая доля государственных банков этому не способствует; необходимо осуществлять заявленные планы по приватизации. Кроме того, на смену государственных кредитов, предлагаемых МСП Банком, должны прийти кредитные гарантии в соответствии с международной рекомендуемой практикой, например, Программой финансирования малого бизнеса в Канаде, описываемой во врезке 2 ниже.

### Врезка 2: Программа финансирования малого бизнеса в Канаде

Государственные кредитные гарантии имеют значительное преимущество по сравнению с кредитами, так как снижают государственные затраты и помогают созданию частного рынка. Канадское правительство содействует доступу МСП к коммерческим кредитам, предоставляя гарантии на величину до 80% кредита, не превышающего 250 000 канадских долларов, предприятиям, годовой объем реализации которых не превышает 5 млн. канадских долларов, если они желают приобрести и модернизировать свои помещения и оборудование. Если бы ни программа, почти три четверти кредитов не были бы предоставлены. Благодаря программе заработная плата и занятость на МСП, которые воспользовались этим предложением, выросли на 12%. При этом затраты для государственного бюджета остаются невысокими, так как кредитор за предоставление гарантии обязан сразу внести 2% в качестве комиссии и ежегодно выплачивать 1,25%.

Также из-за короткого срока, на который предприятиям выдаются кредиты, сдерживается финансирование долгосрочных капиталовложений. Примерно две трети кредитов негосударственными банками выдаются на срок менее 18 месяцев. Это отражает отсутствие стабильности в долговременных банковских депозитах, недостатки основ регулирования и нехватку поддержки межбанковским операциям с кредитами МСП. Примером успешного реагирования на последнюю проблему является стандартизированная платформа немецкой государственной банковской группы KfW, благодаря которой коммерческие банки могут секьюритизировать своей портфель кредитов, выданных МСП. KfW выступает в качестве посредника, сводя портфели небольших кредитов МСП от различных банков в единый, общий портфель, который продается

другим инвесторам. В рамках таких схем, в случае, когда государственный сектор определен риск берет на себя, элемент помощи состоит не в поддержке существующих кредитных портфелей, а зависит от предоставления банками новых кредитов МСП.

В-третьих, в Российской Федерации отсутствует централизованное бюро кредитной оценки, из-за чего не крупным банкам сложно оценить риски кредитования МСП. Создание национального кредитного бюро помогло бы собирать и распространять среди финансовых институтов кредитную информацию о МСП. Так, например, в Банке Франции ведется база данных компаний, в которой можно получить данные о кредитных сделках и состоянии отдельных МСП, а также оценку их кредитоспособности.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Снижать присутствие государства в коммерческом банковском секторе, заменив кредиты МСП кредитными гарантиями.**
- **Совершенствовать основы регулирования кредитов, выдаваемых МСП, перенеся акцент на надежность депозитов и секьюритизацию кредитов МСП.**
- **Содействовать развитию национального независимого кредитного бюро для оценки рисков заемщиков среди МСП.**



## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В России начат широкий круг реформ, направленных на повышение эффективности государственного управления путем совершенствования кадрового управления, контроля за эффективностью государственных учреждений, повышения открытости органов исполнительной власти и борьбы с коррупцией. Помимо обеспечения эффективного проведения текущего комплекса мер реформирования, требуются дальнейшие реформы, направленные на создание передовой системы государственного управления. Это чрезвычайно важно для повышения конкурентоспособности, укрепления доверия со стороны бизнеса и граждан и усиления притока иностранных и внутренних инвестиций.

### Повышение эффективности государственной службы

Россией проведен широкий круг реформ по модернизации государственной службы, в особенности в рамках Программы по реформированию государственной службы 2009 – 2013 гг., направленной на повышение профессионализма госслужащих. Для дальнейшего продвижения России необходимо консолидировать идущие реформы и завершить внедрение соответствующих положений правовых основ. В числе требуемых мер - введение системы найма и карьерного роста, основанной на учете опыта и квалификации госслужащих; использование показателей эффективности для оценки качества работы руководящего состава и введение системы оплаты труда в зависимости от полученных результатов для привлечения и сохранения талантливых кадров на ведущих должностях. Большинство госслужащих относятся к региональному и муниципальному уровню (см. рис. 11), поэтому чрезвычайно важно, чтобы модернизация, включая стимулирование и ответственность за реализацию реформ, касалась всех уровней государственной власти. Создание эффективной государственной службы в России требует не просто изменений в процедурах и методах, а в большей степени перемен на административно-культурном уровне для преодоления пережитков прежнего режима, в частности, таких, как политизированные назначения высокопоставленных

должностных лиц; вознаграждение, определяемое выслугой лет, и недостаточная прозрачность административных процедур. Устранение этих проблем возможно с созданием единого сообщества госслужащих на всех уровнях правительства, имеющих четкое представление о требованиях к результатам их работы и возможностях для профессионального развития. Для этого также требуется установление четкого разделения ответственности и полномочий по разработке и внедрению кадровой политики; обеспечение прозрачности, состязательности и учет деловых качеств в процессе найма, а также уточнение границ между политикой и управлением. В настоящее время граница между политическими и административными назначениями размыта, так как государственные служащие на руководящие должности назначаются в основном на основе усмотрения (притом что закон устанавливает минимальные требования к квалификации). Отсутствуют четкие правила найма, продвижения по службе, подготовки и разделения со службой руководителей высшего звена. В некоторых странах ОЭСР существует практика политического назначения на высшие руководящие должности, однако при этом в большинстве из них действуют определенные гарантии подбора высших должностных лиц в зависимости от их деловых качеств.

### Укрепление устойчивости к коррупции и прозрачности государственного сектора

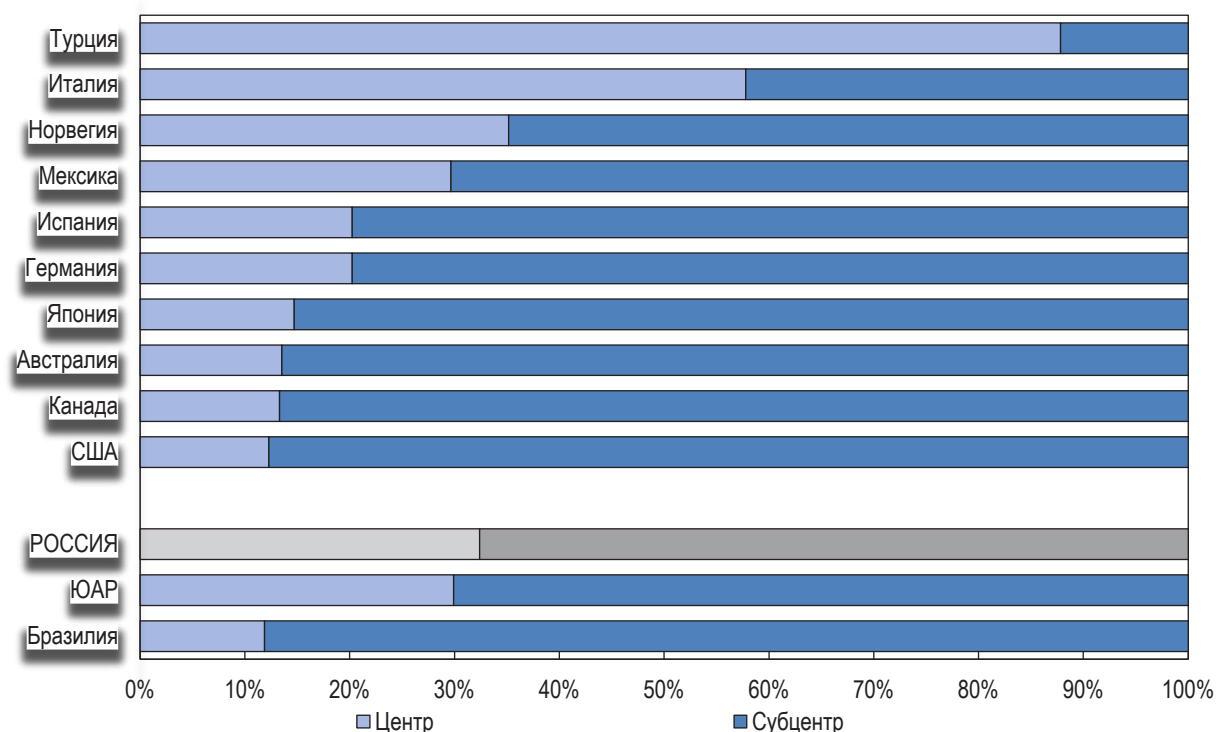
Борьба с коррупцией является одним из приоритетов российских властей. В числе решительных антикоррупционных мер - принятие Федерального закона от 4 мая 2011 г., который внес поправки в Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях; присоединение к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, а также выполнение Национального плана

действий по борьбе с коррупцией на 2012-2013 гг. С ноября 2011 года члены законодательных собраний обязаны отчитываться о своих доходах и имуществе, а банки должны предоставлять сведения о счетах государственных должностных лиц. Однако по-прежнему существует ряд пробелов. Требуется дальнейшее усиление основ противодействия коррупции, в частности, меры в отношении защиты лиц, сообщающих о противоправных действиях,

и лоббирования; такие меры призваны были бы обеспечить их последовательное и результативное внедрение во всем государственном секторе и повысить прозрачность и подконтрольность общественных институтов. В отношении лиц, сообщающих о противоправных действиях, нет никаких дополнительных законодательных мер защиты, помимо общих норм Федерального закона о противодействии коррупции. Необходимы четкие и эффективные меры защиты таких лиц в системе государственной службы.

Помимо этого, разработка механизмов противодействия коррупции и обеспечения прозрачности лоббирования могла бы усилить действующие основы борьбы с коррупцией, задав для разработчиков политики определенные критерии применения принципов надлежащего управления в этой важной области, находящейся в центре общественного внимания. Требуется также комплексный подход к снижению общего уровня коррупции в органах регулирования и правоохранительных органах.

Рис. 11. Распределение мест в системе госслужбы между различными уровнями органов государственной власти



Источник: Government at a Glance 2011. Данные Международной организации труда (МОТ), база данных LABORSTA. Данные по Турции получены от Министерства финансов и Статистического института Турции. Данные по Японии получены согласно сплошному обследованию учреждений и предприятий.

Открытость и прозрачность общественных институтов необходимы для обеспечения их подконтрольности и поддержания доверия со стороны граждан. Властями начаты несколько реформ, включая введение досудебных процедур для рассмотрения жалоб, связанных с качеством оказания государственных услуг; инициатива «электронного парламента», позволяющая гражданам направлять законопроекты на рассмотрение парламентом, а также инициатива «открытого правительства». Для придания дополнительного импульса важно укреплять институциональные механизмы участия граждан в принятии решений и контроле за деятельностью органов государственной власти. Также необходимо дальнейшее продвижение в обеспечении доступа к информации во всех ветвях власти. Этого можно добиться путем проведения разъяснительной кампании во всех органах управления, разъяснения категорий закрытой информации, которая не может быть широко опубликована, а также благодаря наличию независимых механизмов по проверке решений, касающихся обеспечения

доступа к информации. Наконец, несмотря на шаги по совершенствованию деятельности НПО, включая предоставление государственного финансирования, требуются дальнейшие меры для усиления потенциала гражданского общества и содействия его активному участию в процессе формирования политики; это поможет превратить гражданское общество в эффективного проводника преобразований в области управления. Однако последние шаги, включая ужесточение положений в новом законодательстве, касающихся НКО с иностранным финансированием, а также новый закон о демонстрациях, могут только еще больше ограничить жизнеспособность активного гражданского общества, а значит, и открытость, подотчетность и прозрачность общественных организаций. Необходимо добиваться того, чтобы в ходе применения недавно принятых законов о клевете, демонстрациях и иностранных агентах уважались свободы граждан и основных заинтересованных лиц, которые позволяли бы им отстаивать свою точку зрения и участвовать в живых общественных дискуссиях.



### **Обеспечение эффективного исполнения законов и мер политики**

Несмотря на то, что Россия приступила к целому ряду реформ на политическом и на законодательном уровне, проблемным остается их проведение и контроль за исполнением. Этот разрыв между планами и действиями обусловлен целым рядом факторов, включая сроки и количество реформ, размер территории страны, масштаб решаемых проблем и сложность всего массива законов и нормативных требований. Также это связано с тем, что за ход реформы ответственность несут как центральная власть, так и органы управления 83 регионов с огромным разрывом в бюджетных, административных и кадровых возможностях (см. главу Содействие

региональному развитию). Признавая наличие этого разрыва, власти создали Центр мониторинга права при Совете Федерации; ввели обязательный мониторинг правоприменительной практики Министерством юстиции и провели полную инвентаризацию административных функций. Требуются дальнейшие шаги по упорядочению массива нормативных требований, наделению соответствующими возможностями всех уровней исполнительной власти и разработке там, где это необходимо, эффективных механизмов правоприменения и контроля за исполнением.

### **Основные рекомендации ОЭСР**

- **Продвигать реформирование государственной службы, включая разработку и реализацию кадровой политики, процесса найма служащих и уточнения границы между политическим и управленческим аспектом.**
- **Укреплять основы неподкупности государственного сектора, включая защиту лиц, сообщающих о противоправных действиях, область государственных закупок и практику лоббирования.**
- **Продвигать реализацию положений о доступе к информации и разработать общегосударственную комплексную стратегию привлечения граждан к процессу выработки политики.**
- **Ввести механизмы независимого надзора за выполнением программ и мер политики и требования общегосударственной оценки эффективности и контроля за ней.**
- **Установить принципы, регулирующие и ограничивающие использование права усмотрения в органах государственной власти.**

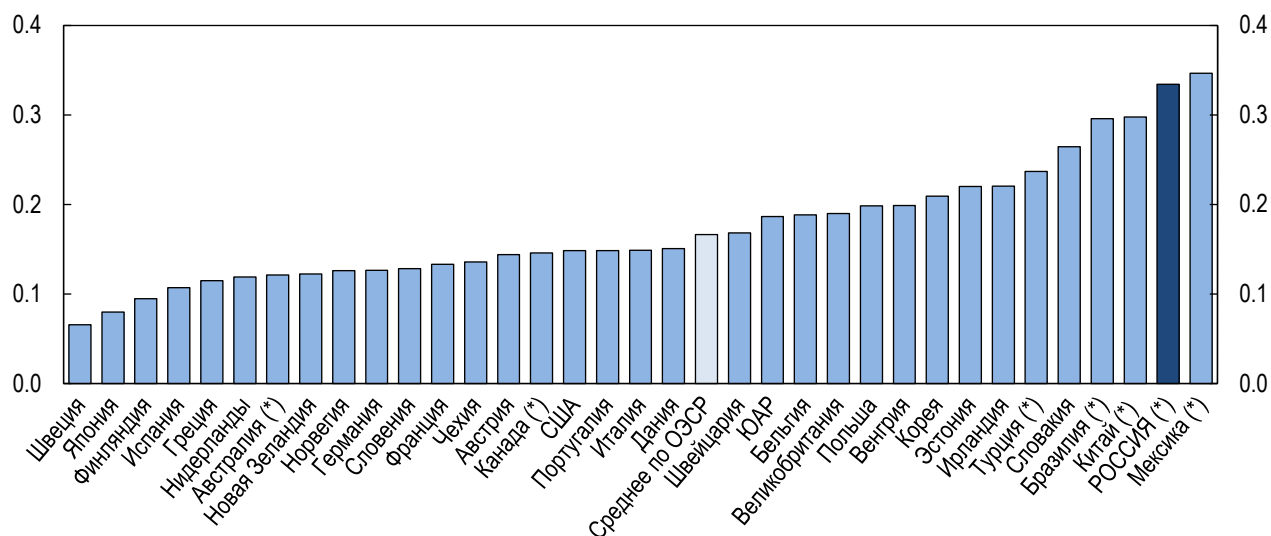
# СОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ

Для России характерен высокий уровень индивидуального и межрегионального неравенства. Межрегиональные различия в ВВП на душу населения, которые выше, чем в любой иной стране ОЭСР, остаются относительно неизменными уже больше десяти лет. Эти отличия являются результатом, главным образом, экстремальных выбросов по обе стороны кривой распределения. Отчасти они отражают чрезвычайно фрагментированную структуру российского федерализма и в частности наличие пояса очень бедных, политически нестабильных регионов Северного Кавказа.

Только 15 из 83 субъектов федерации в России в 2009 году достигли ВВП на душу населения выше среднего по стране (в четырех из них эта величина более чем вдвое выше среднего по стране) даже после сглаживания с учетом региональных уровней цен. К ним относились крупнейшие агломераты страны, регионы, богатые ресурсами (главным образом с низкой плотностью населения), а также некоторые крупные порты. В отличие от них, в 18 преимущественно мелких регионах этот показатель оказался ниже половины

среднего, а в четырех из них – ниже 40%. В то же время две трети российского населения обитают в остальных 50 регионах. ВВП отличается высокой концентрацией: 30% населения проживает в восьми регионах, создающих около половины всего российского ВВП. Москва и богатый нефтью Тюменский край, в которых сосредоточено 10% населения, создают всего чуть меньше трети ВВП России. Такого рода разрывы, при всей их величине, можно наблюдать и в ряде других крупных стран с развивающейся экономикой.

Рис. 12. Неравенство ВВП на душу населения по регионам (коэффициент Джини)



Примечание: Имеющаяся информация по годам: Эстония 1996-2007 гг.; Норвегия 1997-2007 гг.; Польша 1999-2007 гг.; Турция 2004-2006 гг.; Китай 2008 г.; Индия 2001-2007 гг.; Российская Федерация 2005-2007 гг.; Новая Зеландия исключена ввиду отсутствия данных по региональному валовому продукту после 2003 г.; данные по Китаю не учитывают ни особых административных районов Гонконга и Макао, ни китайского Тайбэя.

Источник: Краткий обзор регионов, ОЭСР, 2011 г.

Основная проблема лежит не в самих отличиях, а в барьерах на пути сближения, с которыми сталкивается значительное большинство регионов. Низкая плотность населения, препятствия мобильности производственных факторов (в частности трудовых ресурсов, см. главу Достижение большей сбалансированности между гибкостью рынка труда и защитой работников) и низкий уровень

инфраструктуры сдерживают развитие значительного большинства регионов. Ни агломерационные процессы, ни природные ресурсы, ни выгодное местоположение им не благоприятствуют. Во многих отстающих регионах, особенно на Дальнем Севере или Дальнем Востоке, уровень цен существенно выше среднего из-за их географического положения и недостатков инфраструктуры.

## Реформирование бюджетного федерализма

Реформы конца 1990-х и начала 2000-х гг. позволили упорядочить и уточнить бюджетные задания по доходам и расходам, отменить обязательства, не подкрепленные финансированием (по крайней мере, в теории), и распределять большую часть трансфертов из федерального бюджета на основе понятных формул выравнивания. Это существенно повысило

предсказуемость и прозрачность системы. Однако в результате реформ преобладающее большинство регионов стало зависеть от трансфертов, и выросла федеральная часть в доходах общего правительства. Одновременно слабой остается автономия регионов в том, что касается расходов. Более того, вместе с реформами наблюдается постоянное снижение



доли трансфертов, определяемых по формулам, в результате увеличения целевых грантов самого различного рода. Последние годы целевые гранты составляют свыше половины всех трансфертов. Они выделяются центральными министерствами и иными федеральными органами власти, нередко почти без согласования или оценки регионами собственных налогово-бюджетных возможностей. В результате целевые дотации и субвенции нередко оказывают воздействие, противоположное выравниванию. Их чаще всего выделяют на годовой основе и нередко практически в отсутствие прозрачности. Требования софинансирования, которые сопровождают некоторые из целевых грантов, также уменьшают независимость регионов в бюджетных расходах. Наконец, поскольку они часто выделяются в течение года, у регионов остается всего несколько месяцев для их освоения, и ситуация «использовать или лишиться» не способствует продуманному финансовому управлению. Для повышения автономности регионов в расходах было бы неплохо распространить подход с использованием формул на большую долю трансфертов, сократив

### Модернизация региональной политики

Переход к современной, ориентированной на рост региональной политике еще не завершен. В 1990-е гг. она была полупрозрачной, редко регулярной, и основное внимание уделяла поддержке наиболее беднейших регионов, поддаваясь на политическое давление со стороны наиболее сильных регионов, требовавших налоговых льгот и большей автономности. В начале 2000-х гг. ситуация изменилась вместе с отменой двухсторонних договоренностей между центром и регионами, и система бюджетного федерализма была реформирована. Однако по-прежнему сохраняется конфликт между потребностью в продолжении федеральной поддержки наиболее бедным регионам и стремлением содействовать появлению полюсов роста. Тогда как такие полюса роста могли бы помочь экономической диверсификации, они также могут усиливать межрегиональные диспропорции. Кроме того, большинство регионов (и граждан) существуют между этими двумя крайностями. Разработка соответствующих стратегий регионального развития усложняется еще также большим числом «моногородов», созданных вокруг одного производства или предприятия. Попытки реструктурировать их пока были малоуспешными. Рассматриваются возможности кластерной политики, но при этом наблюдается тенденция путать кластеры

число целевых грантов, а также число федеральных органов, выделяющих их. Это облегчит задачу по распределению остающихся целевых грантов между федеральными приоритетами.

Особенно важно остановить размывание трансфертов, так как огромные и сохраняющиеся разрывы в налоговом потенциале между регионами означают, что федеральные трансферты призваны играть важную роль в уравнивании доступа к основным государственным услугам. Так, например, начальная и средняя школы теперь финансируются полностью из региональных и муниципальных бюджетов, что ведет к значительной региональной неоднородности в уровне государственного финансирования. Органам власти необходимо рассмотреть возможность еще большего наращивания федеральных трансфертов, особенно в бедные регионы для борьбы с географическими отличиями в эффективности образования. Основная задача состоит в том, чтобы эти трансферты были предсказуемыми, прозрачными и распределялись по утвержденным критериям на основе показателей эффективности и полученных результатов.

с территориальными производственными комплексами советских времен. Региональные власти нередко обращаются за федеральной поддержкой местным «кластерам», чтобы помочь действующим в них предприятиям. Аналогичным образом, такие понятия как «умная специализация» и «стратегическое планирование» нередко ошибочно понимаются как планируемая специализация регионов на несколько десятилетий вперед на основе того, что уже существует. Вместо того чтобы стать механизмом вскрытия новых потенциальных возможностей, «умная» специализация может превратиться в попытку отобрать лучших из числа местных фирм и производств. В целом, региональные власти нередко подходят к региональному развитию как к возможности получения дополнительной поддержки из центра. Это означает, что вместо того, чтобы пытаться найти новые ниши и собственную специализацию, регионы часто пытаются подстроиться под то, что им представляется текущими приоритетами федерального центра. Мышление по-прежнему задается сверху.



## Основные рекомендации ОЭСР

- **Повышать автономность регионов в области расходов**, распространяя использование формул на всё бóльшую долю общих трансфертов, сокращая число целевых грантов и количество федеральных органов, их выделяющих.
- **Создать такие основы, которые бы оставляли за регионами некоторые возможности использовать неосвоенные суммы дотаций и субвенций в следующем году**, чтобы избежать осенних кампаний по освоению.
- **Сосредоточить федеральную политику регионального развития** на мерах, содействующих мобильности факторов производства, снижать мотивацию регионов подражать друг другу в попытках привлечь федеральные фонды и стимулировать региональные власти к большей независимости в подходах и к инициативе снизу.



## УСИЛЕНИЕ ИННОВАЦИЙ

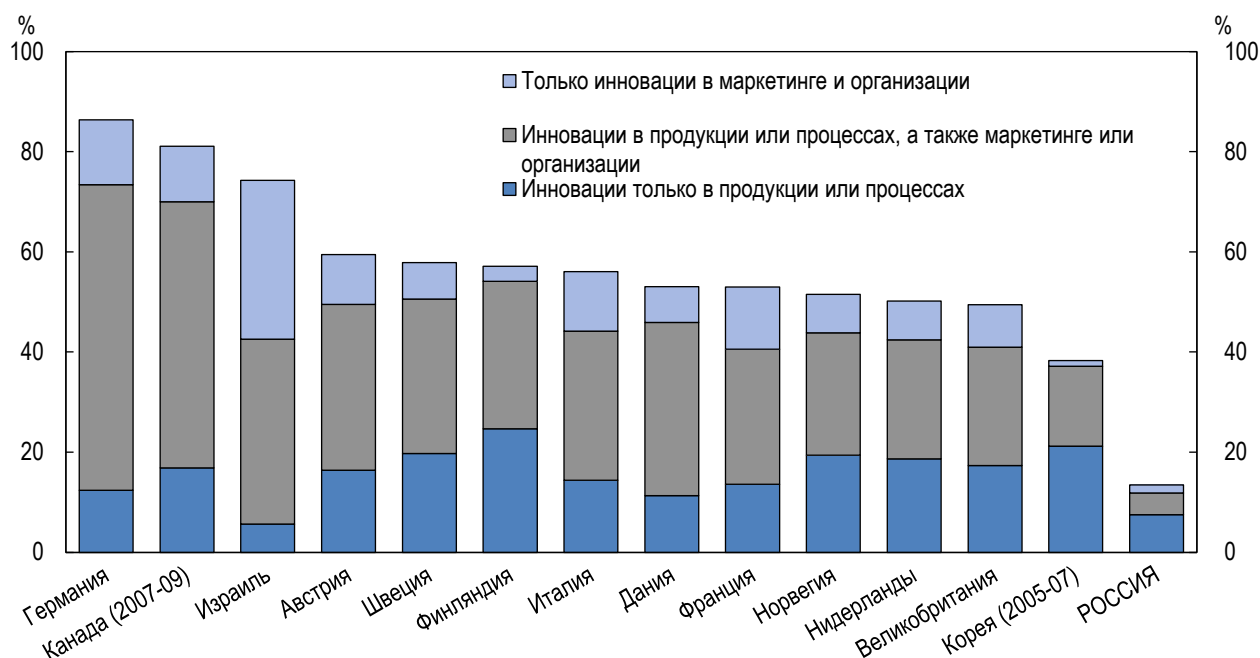
За прошедшее десятилетие рост в России характеризовался низким уровнем инвестиций и инноваций и стал зависеть от преходящих факторов и особенно конъюнктурных доходов от мировых цен на нефть и газ. Для обеспечения устойчивого роста в долгосрочной перспективе России необходимо формировать рост производительности. Это потребует радикального совершенствования возможностей задействовать значительный инновационный потенциал страны.

### Низкий уровень инноваций, несмотря на огромный потенциал

В целом инновационные возможности России остаются слишком низкими, особенно если учитывать не только кадровые ресурсы и научные традиции, но и то, что необходимо сделать для устойчивого повышения производительности во всей экономике. Многие из стандартных показателей эффективности инноваций (затраты на НИОКР, результаты торговли и научных исследований, патенты, т.д.) находятся на низком уровне и подтверждают наличие инновационного разрыва. Российские производственные предприятия, по сравнению с их аналогами в странах ОЭСР,

демонстрируют гораздо более низкую вероятность инновационной деятельности (Рис. 13). Как уже отмечалось выше в главах, посвященных деловому климату и конкуренции, существующие исключения из принципов правового государства, чрезмерно ограничивающий характер регулирования и отсутствие конкуренции остаются главными антистимулами инноваций и предпринимательства. Также не способствует инновациям слабость материальной и информационно-компьютерной инфраструктуры.

Рис. 13. Инновации в производственном секторе по категориям компаний в ряде стран, 2006-2008 гг., в процентах от всех производственных предприятий



Источник: Система оценки науки, технологии и промышленности ОЭСР (OECD Science, Technology and Industry Scoreboard), 2011 г., с. 141.

Одновременно у России есть некоторые очевидные преимущества, на которые можно опереться: в стране существует длительные научные и инженерные традиции и множество передовых центров, особенно на таких ведущих направлениях, как авиация и космос, ядерная наука и техника и современное программирование. Показатель количества лиц, получивших высшее образование (54%), намного выше, чем в любой стране ОЭСР (см. главу об образовании). Однако ограниченность связей между наукой, образованием и промышленностью сдерживает инновации. Преобладающая часть научных исследований и разработок по-прежнему осуществляется в государственных научно-

### **Комплексная стратегия поддержки инноваций**

Этими преградами подчеркивается необходимость широкой, комплексной инновационной политики, выходящей за рамки государственной поддержки научным исследованиям и разработкам. Слишком часто инновационная политика сводится к инвестициям в науку и инженерные разработки, без должного учета более широких, базовых условий для инноваций. В результате делается излишний акцент на приобретении знаний и недостаточный – на спрос на них. Требуется более широкий, общегосударственный подход к инновационной политике, построенный на более высоком уровне координации между различными министерствами и ведомствами.

Также государственная политика должна быть уравновешена по ряду направлений. Во-первых, политика должна быть направлена на поддержку инноваций как на крупных предприятиях, так и в малом и среднем бизнесе, поскольку и те и другие играют важнейшую, нередко взаимодополняющую роль в инновационных системах. Кроме того, необходимо более интенсивно стимулировать хозяйствующие субъекты для вложения капиталов в инновации: в 2010 году бизнес профинансировал всего 26% всех расходов на НИОКР в стране, что значительно ниже соответствующего уровня в большинстве стран ОЭСР. Во-вторых, более широкое признание должны получить масштаб инноваций в низкотехнологические производства и услуги, и выгоды от них. Текущая политика в области инноваций уделяет чрезмерное внимание высоким технологиям, что означает недостаток внимания к значительной части российской экономики. В-третьих, система инноваций должна быть больше открыта для иностранных источников знаний – не для вытеснения российских знаний, а для их дополнения. Российская исследовательская политика все больше ориентирована на расширение международного сотрудничества, и аналогичная открытость нужна в образовании и накоплении инновационного потенциала на предприятиях. В-четвертых, следует уделять больше внимания спросу на создание знаний. До сих пор философия стимулирования через технологии, которая в значительной мере определяла политику инноваций, делала слишком большой акцент на предложении.

исследовательских институтах, чаще всего никак не связанных с промышленными предприятиями или университетами. Институты Российской Академии наук также выполняют значительную долю финансируемых государством научных исследований и разработок и проводят своего рода базовые исследования, которые в странах ОЭСР ведутся в университетах. У самих предприятий слишком мало возможностей для инноваций и невелика способность их ассимилировать, слабая связь с государственными научно-исследовательскими институтами и университетами и, самое главное, слишком простой доступ к экономическим выгодам, что не заставляет их стремиться к инновациям.

Такая ориентация серьезно ограничивает рыночную экономику, в которой знание клиентуры играет важнейшую роль при определении инноваций. Наконец, в политике следует найти правильный баланс между потребностью в конкуренции и консолидацией в отрасли. И та, и другая имеют потенциальные преимущества для инноваций, поэтому важно избежать перекоса в одну или другую сторону.

В поиске такого баланса России необходимо создавать и поощрять «инициаторов перемен». Федеральное правительство не может и не должно брать все на себя, а вместо этого должно соответствующими стимулами помогать другим брать на себя инициативу. В некоторых случаях это означает помощь в наращивании потенциала, например, на региональном уровне, где у органов власти нередко отсутствуют необходимые возможности для выработки и проведения собственной инновационной политики. Слишком много средств на НИОКР по-прежнему выделяется без надлежащего контроля или проверки результатов, что ведет к растрачиванию средств. Следует полагаться на приоритетность и избирательность для сосредоточения государственных научно-исследовательских ресурсов в центрах, где существует критическая масса передового исследовательского опыта.

Российская политика инноваций уже движется по этим направлениям. Например, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года Министерством экономического развития предлагается более широкая концепция инноваций. Предусмотрен ряд новых мер в отношении предприятий, включая меры, направленные на снижение административных барьеров и улучшение базовых условий (включая налогообложение и таможенный режим). К числу мер, направленных на крупные государственные предприятия, относится, в частности, инициатива по продвижению инноваций (2011-2012 гг.), согласно которой госпредприятия должны разработать и осуществлять стратегии инновационного развития. Эти инициативы необходимо полностью и эффективно реализовать.



### **Основные рекомендации ОЭСР**

- **Поддерживать инновации как на крупных, так и на малых и средних предприятиях и более активно стимулировать предприятия осуществлять вложения в инновации.**
- **В большей мере признавать масштаб и пользу от инноваций в низкотехнологичных и сервисных отраслях.**
- **Шире открывать систему инноваций иностранным источникам знаний.**
- **Уделять больше внимания спросу на создание знаний.**
- **Найти надлежащий баланс между потребностью в конкуренции и консолидацией в отрасли.**

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРЕБУЕМОГО УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ И КОМПЕТЕНЦИИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Россия гордится одним из самых высоких образовательных уровней в мире: 88% взрослого населения имеют образование не ниже среднего; у 54% высшее образование. Учащиеся рассчитывают на многое: по оценке PISA 2006 г., 65% 15-летних школьников ожидают, что к 30 годам они будут иметь высококвалифицированную работу. Однако одновременное наличие множества выпускников, неспособных найти работу, и работодателей, жалующихся, что не могут найти работников нужной им квалификации, говорит о значительном разрыве между спросом и предложением в области профессиональных навыков.

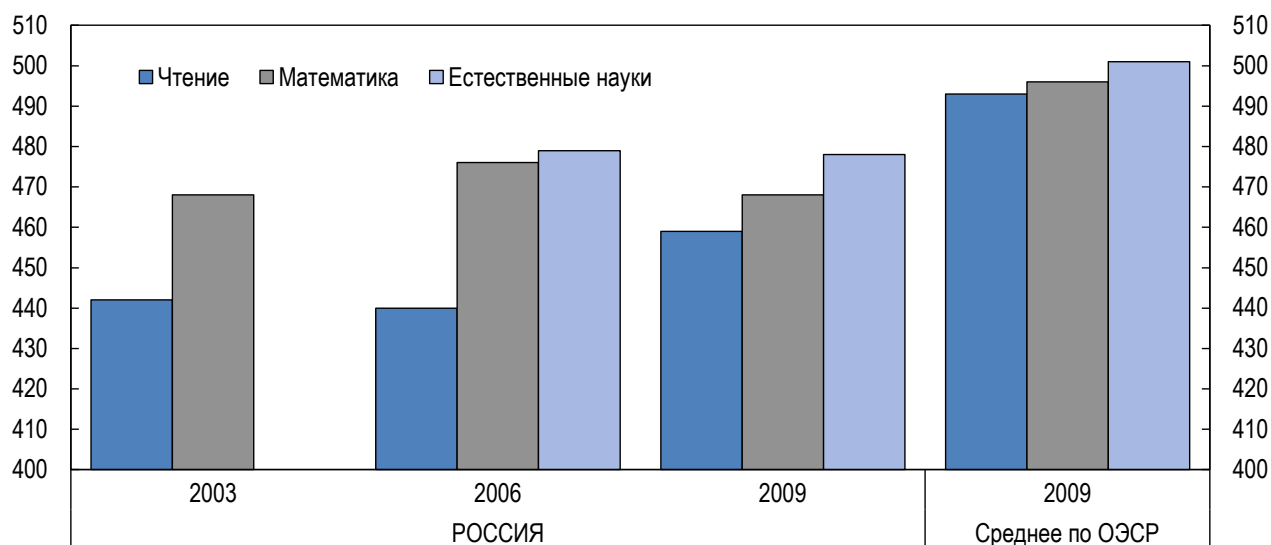
## Сокращение разрыва в профессиональных навыках

Отчасти проблема лежит в крайне специализированной и узковедомственной природе российской высшей школы; институты высшего образования нередко тесно связаны с конкретными секторами экономики. В результате выпускники получают квалификацию, имеющую ограниченную применимость между разными отраслями, профессиями и регионами. Кроме того, это ведет к росту затрат для подыскивающих кадры работников, которые вынуждены финансировать дополнительное обучение на рабочем месте. Узкой специализации институтов способствуют государственные стипендии студентам заведений, которые чаще всего уже не отвечают потребностям рынка труда.

Еще одной проблемой является недостаточное привлечение работодателей к российской системе

профессионального образования (ПО). Необходимо модернизировать программы обучения для большего соответствия потребностям рыночной экономики в квалифицированных навыках. Несколько стран ОЭСР предлагают примеры того, как действенное участие работодателей помогает укрепить систему ПО. В Дании и Швейцарии более 75% учащихся в системе ПО проводят свыше половины всего времени обучения по своим программам на рабочих местах. В Австралии, Австрии и Нидерландах налоговые вычеты стимулируют предприятия к тому, чтобы предлагать обучение без отрыва от производства. В Мексике процессы принятия решений в системе ПО опираются на работу «Обсерваторий рынка труда», собирающих данные о результатах выпускников системы ПО на рынке труда.

Рис. 15. Средние результаты 15-летних по системе PISA



Результаты России по Программе ОЭСР в области международной оценки учащихся (PISA) также заставляют задуматься о наборе профессиональных навыков, получаемых в системе образования. В России 15-летние подростки обычно очень неплохо справляются с заданиями, связанными с воспроизведением предметных знаний, но они уже

существенно отстают в заданиях, где от них требуется экстраполировать имеющиеся знания или применить знания в новых ситуациях. Возможно, это отражает чрезмерный акцент в школах на приобретении энциклопедических знаний, нежели на решении задач, инновационном мышлении и творчестве. В результате, средние показатели 15-летних школьников



остаются значительно ниже среднего по ОЭСР в чтении, математике и естественных науках (Рис. 15). Кроме того, в России относительно высокий процент отстающих - около 36% мальчиков и 19% девочек не дотягивают в навыках чтения до Уровня 2 PISA, считающегося базовыми основами, необходимыми для успешного и продуктивного участия в жизни.

В отношении PISA целый ряд стран добились конкретных успехов в результатах учащихся менее чем за десять лет. В число мер, направленных на повышение качества образования, входит реформа учебной программы, призванная не только изменить содержание школьного образования, но и содействовать

внедрению инновационных методов обучения с акцентом на результатах освоения учащимися.

Кроме того, высокие результаты по экзаменам в начальной и неполной средней школе в России заставляют думать о том, что российская образовательная система, по сравнению со средним по странам ОЭСР, отстает в приросте ценности от года к году. Требуются меры по совершенствованию качества системы образования, включая реформу программ обучения, призванную перенести акцент с механического заучивания и воспроизведения предметного материала на способность учащихся к творческому и инновационному применению знаний.

### Ключевые рекомендации ОЭСР

- **Перенести акцент на более широкие и подходящие для использования в разных областях навыки** и на их освоение, направленное на формирование навыков, на всех уровнях образования.
- **Модернизировать программы обучения в системе профессионального образования** с учетом потребностей новых отраслей и технологий и предоставить учащимся базовые навыки хозяйственной деятельности, включая навыки, необходимые для самозанятости.
- **Поощрять более широкое участие работодателей в системе профессионального образования**, например, при разработке учебных программ и включении компонентов обучения без отрыва от производства в программы профессионального образования.
- **Повышать качество благодаря реформе учебных программ**, направленной на повышение способностей учащихся применять свои знания творчески и инновационно.

# ДОСТИЖЕНИЕ БОЛЬШЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕЖДУ ГИБКОСТЬЮ РЫНКА ТРУДА И ЗАЩИТОЙ РАБОТНИКОВ

Глобальный финансовый кризис прервал период уверенного экономического роста и значительных улучшений на российском рынке труда. Однако по сравнению с резким сокращением производства, потеря рабочих мест и рост безработицы оказались умеренными. Значительная доля корректировок приняла форму сокращения рабочих часов, а также заработной платы, что отражает очень высокую степень изменчивости ставок оплаты труда. Рынок труда восстановился до предкризисного уровня. Тем не менее, для него по-прежнему характерны значительные структурные дисбалансы. Требуется действия по совершенствованию политики в области рынка труда и его институтов, достижения большей сбалансированности между гибкостью рынка труда, с одной стороны, и защитой работников и снижением неравенства, с другой.

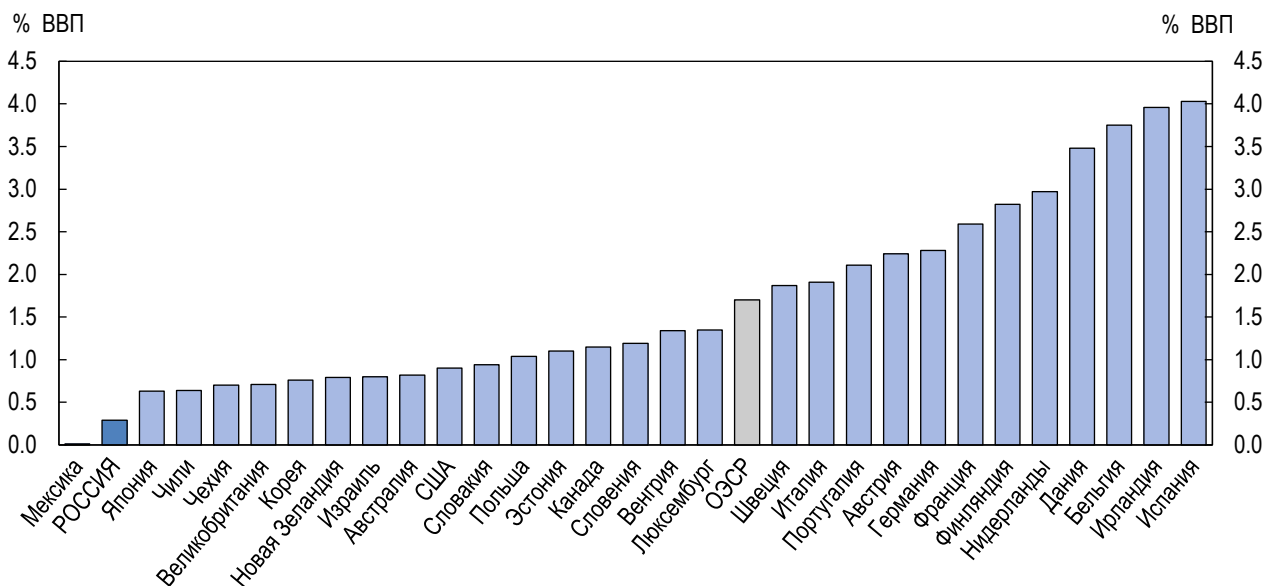
## Необходимо решать проблему значительных структурных дисбалансов

Высокая текучесть рабочих кадров говорит о динамичности рынка труда, однако при этом рост занятости сосредоточен главным образом в низкоквалифицированных видах работы в некорпоративном секторе, остается высокой доля нестандартных договоров. По-прежнему сохраняются большие региональные отличия, а ловушка бедности препятствует мобильности работников между регионами. Кроме того, работники в России сталкиваются с большим неравенством в оплате труда. Коэффициент Джини по доходам составил в 2009 году 0,41 против 0,31 в среднем по ОЭСР, что обуславливает большое неравенство в уровне доходов (см. главу Социальная политика во благо справедливости). На многих российских предприятиях плохие условия труда, особенно на малых и средних производствах в

регионах с низким уровнем развития.

Как видно, многое предстоит сделать для развития и совершенствования политики и институтов на рынке труда с целью достижения большей сбалансированности между гибкостью рынка труда и гарантированными доходами работников. Очень высокая изменчивость ставок оплаты труда не способствует ни закреплению работника на рабочем месте, ни инвестициям в обучение работников навыкам, а значит, она не ведет к повышению производительности труда. Существуют большие возможности для развития системы коллективных договоров и устранения неравенства в позициях договаривающихся сторон – работников и работодателей. Одновременно требуется значительное повышение эффективности поддержки безработных в рамках системы активации.

Рис. 16. Расходы на осуществление политики на рынке труда в процентах от ВВП в России и в странах ОЭСР, 2009 или 2010 гг.



Примечание: 2009 г. для Российской Федерации и Великобритании, 2010 г. – для остальных стран.

Источник: База данных ОЭСР/ЕС по программам на рынке труда и Федеральная служба труда и занятости (Роструд).



## Повышение эффективности системы коллективных договоров

Система коллективных договоров в России развита недостаточно хорошо, и ставки оплаты труда устанавливаются руководством предприятия. Несмотря на относительно высокий уровень участия в профсоюзах и детальность системы коллективных договоров степень использования переговоров и их влияние на уровень заработной платы и производственные условия на практике остаются очень ограниченными. Более того, средняя ставка оплаты составляет чуть больше половины зарплаты работников, что дает работодателям значительную свободу в установлении размера зарплаты. В свою очередь, гибкость зарплаты выливается в большой разброс в трудовых доходах между работниками.

Все это отражает преимущественно слабые переговорные позиции профсоюзов. Традиционные профсоюзы практически не развивались последнее время и выступают, скорее, как посредники между работодателями и работниками, нежели как представители работников. Альтернативные профсоюзы с трудом добиваются признания в качестве реальных социальных партнеров, отчасти из-за жестких законодательных положений относительно права на забастовку. Наконец, органами государственной власти слабо исполняются положения, гарантирующие представительство работников на уровне хозяйствующего субъекта.

## Наращивание инвестиций в проведение политики на рынке труда

Уровень государственных расходов на меры политики в области рынка труда остается очень низким, несмотря на резкое повышение расходов в период кризиса. В 2009 году российское правительство утроило размер бюджета на программы на рынке труда, однако показатель расходов на меры в области рынка труда в 0,3% существенно ниже, чем в большинстве стран ОЭСР. Безработные получают очень ограниченную помощь и не идут регистрироваться в государственной службе занятости, и это нашло отражение в значительном разрыве между регистрируемой безработицей и фактической, измеряемой статистикой трудовых ресурсов. Притом что пособия по безработице доступны для многих, все же, по сравнению с большинством стран ОЭСР, их уровень невелик. Очень ограниченными остаются ресурсы для проведения активных мер на рынке труда (Рис. 16). Индивидуальная помощь ищущим работу невелика, и основное время

уходит на выполнение административных процедур. Российская служба занятости функционирует больше как служба социального обеспечения для наиболее слабых групп населения, чем действенный посредник между работодателями и лицами, ищущими работу.

Социальные партнеры согласны в том, что для более действенной финансовой поддержки безработным необходимо вернуться к тщательно продуманной системе страхования на случай безработицы. Одновременно, чтобы избежать существенного увеличения расходов, а также продолжительности безработицы, следует развивать действенную службу активации. Государству необходимо выделить средства на серьезную программу оценки, которая позволила бы установить, какие программы на рынке труда могли бы лучше всего содействовать переходу от состояния безработицы к работе.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Способствовать представительству интересов работников и коллективным договорам и стимулировать плюрализм профсоюзов на всех уровнях переговоров.** В частности, упростить условия, чтобы позволить участвовать в процессе выработки коллективного договора на уровне хозяйствующего субъекта нескольким профсоюзам. Более тщательно следить за исполнением положений, гарантирующих представительство работников. Ослабить чрезмерно жесткие положения, касающиеся права на забастовку.
- **Инвестировать больше в пассивные и активные меры политики на рынке труда.** Ввести продуманную систему страхования на случай безработицы, позволяющую оказывать более действенную финансовую поддержку ищущим работу. Одновременно разработать эффективную стратегию активации и сместить акцент в расходах на рынке труда в сторону наиболее эффективных программ, таких как помощь и консультации в поиске работы, обучение и непосредственное создание рабочих мест для категорий, испытывающих особые затруднения в получении работы.



# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ВО БЛАГО СПРАВЕДЛИВОСТИ

Несмотря на успехи в снижении абсолютной бедности, относительная бедность и неравенство в России остаются значительными. Более того, неблагоприятные изменения в демографии, в сочетании с особенностями действующей пенсионной системы, угрожают долгосрочной налогово-бюджетной стабильности. Социальная политика в России должна быть посвящена сокращению широкого разброса уровня доходов, при одновременном обеспечении устойчивости пенсионной системы.

## Решение проблемы неравенства

Глобальный финансовый кризис прервал период уверенного экономического роста, который выразился в резком снижении официального уровня абсолютной бедности: сократившись резко с 29% в 2000 году до 13,3% в 2007 г., он с тех пор остается неизменным. Последствия кризиса для уровня доходов были смягчены корректировками на рынке труда, которые сводились в большей мере к сокращению рабочих часов, чем к увольнениям (см. главу Достижение большей сбалансированности между гибкостью рынка труда и защитой работников); тем не менее, на низшем уровне значительное снижение реальной заработной платы компенсировалось очень большим повышением минимального размера оплаты труда в 2009 году и существенными увеличениями трансфертных выплат пенсионерам. Однако относительная бедность, измеряемая согласно стандартному показателю ОЭСР в 50% от срединного дохода домашних хозяйств (с поправкой на размер домохозяйства), в 2008 г. составляла 17% по сравнению со средним показателем по ОЭСР в 11%. Неравенство по доходам велико также в сравнении с другими странами (см. рис. 17), главным образом в результате неравенства по уровню заработной платы, которое не сглаживается системами налогообложения и социальных пособий.

Важным шагом стала отмена в январе 2010 года сложной и регрессивной системы единого социального налога. Однако в новой плоской шкале социальных взносов по-прежнему сохраняются льготы некоторым отраслям, а потолок доходов, до которого необходимо осуществлять выплаты социальных взносов, был

снижен до уровня, составляющего примерно 1,5 средней заработной платы. Правительству следует рассмотреть возможность повышения этого порога до двукратной величины средней зарплаты или выше без пропорционального увеличения размера выплат. Чтобы усилить перераспределительные функции системы налогообложения и социального обеспечения, следует усилить прогрессивность шкалы налогообложения доходов физических лиц. В настоящее время применяется единая ставка налога в 13% для всех, за исключением семей с очень низким доходом, пользующихся вычетами из налогооблагаемого дохода. В семейной политике акцент делается на повышение рождаемости, которая снизилась с 2 детей на одну женщину в 1990 г. до примерно 1,25 в 2000 году. В 2007 году был введен «семейный капитал», позволяющий семьям с двумя и более детьми получить сертификат (равный в 2012 году 387 640 рублям, или 12 850 долларам США), который можно направить на улучшение жилищных условий, частичную оплату стоимости получения образования или повышение будущей пенсии матери. Притом что рождаемость выросла в 2011 году до 1,6, эта мера оказалась неэффективной в снижении семейной бедности. Дети и молодежь (до 30 лет) составляют половину всех бедных. Семейная политика должна уделять больше внимания поддержке работающих семей, в том числе за счет повышения доступности качественной системы ухода за детьми для работающих родителей с детьми дошкольного возраста, включая детей до 1,5 лет.

## Обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы

До сих пор социальная политика основное внимание уделяла пожилым и инвалидам. Недавнее увеличение размера трансфертных платежей пенсионерам помогло противостоять росту бедности среди пожилых, но обострило дисбаланс между взносами в пенсионную систему и расходами. Уже в 2009 г. государственные пенсионные расходы составили почти 6,5% ВВП, а взносы в пенсионную систему – 2,5% ВВП. Необходимо реформировать будущую пенсионную систему для выхода на финансовую сбалансированность, а не полагаться на общие бюджетные трансферты и доходы от продажи полезных ископаемых. Несмотря на увеличение продолжительности жизни, сохраняется низкий стандартный возраст выхода на пенсию – 60 лет для мужчин и 55 для женщин. В большинстве стран ОЭСР у мужчин и женщин сегодня единый пенсионный

возраст, обычно 65 лет. Поэтому необходимо постепенно уравнивать стандартный пенсионный возраст для мужчин и женщин. Желательным будет и дальнейшее его повышение в случае, если продолжится текущая тенденция увеличения продолжительности жизни.

Помимо этого, многие российские работники выходят на пенсию до достижения минимального стандартного пенсионного возраста. Огромное количество схем гарантирует полное пенсионное обеспечение особым категориям рабочих и специалистов, что не всегда обусловлено тяжелыми условиями труда. Эти досрочные пенсии выплачиваются Пенсионным Фондом Российской Федерации, а не работодателями или за счет взносов работника, что снижает мотивацию ограничивать досрочный выход на пенсию. Власти



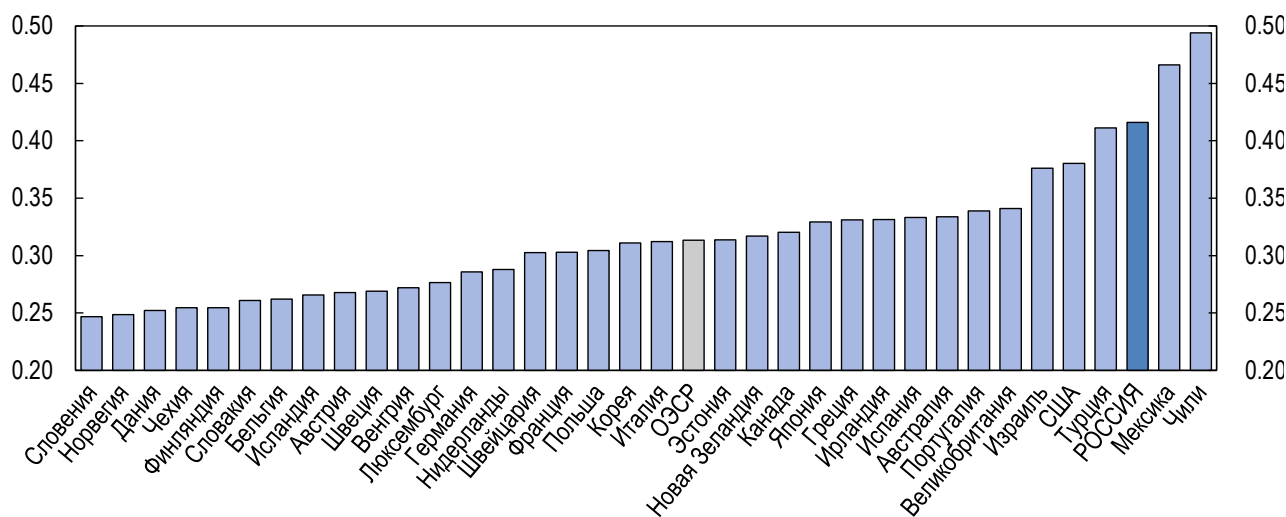
приступили к обсуждению возможных вариантов реформы, которые должны заставить корпоративный сектор брать на себя финансовую ответственность за расходы на выплату досрочных пенсий. Это также поможет развитию корпоративного пенсионного сектора.

Почти целое десятилетие государственная пенсионная система предусматривала накопительную часть, на которую работники, родившиеся после 1967 года, должны были направлять 6% своего трудового заработка (до определенного верхнего предела). Эта система существует относительно недавно, и роль пенсионных активов в России невелика по сравнению со странами ОЭСР (3,2% ВВП в России в 2011 г. против 25% в среднем по ОЭСР). Лица, осуществляющие взносы, могут выбрать частного инвестиционного управляющего для своих сбережений в системе обязательного

пенсионного накопления, но делают это только 20%. Преобладающее большинство активов управляются, по умолчанию, государственным инвестиционным управляющим. Низкий уровень прибыльности частных пенсионных активов был признан одним из основных недостатков системы и стал одной из причин принятия в декабре 2012 года нового закона, который уменьшил размер взносов в накопительную часть пенсионной системы с 6% до 2% для физических лиц, чьи активы находятся в управлении государством. Таким образом, эти изменения укрепляют солидарную пенсионную систему за счет накопительной части. Для развития сбережения в накопительной части пенсий необходимо повышать их доходность, например, за счет усиления диверсификации рисков, а также изменения нормативных и надзорных основ, от которых зависит доверие к этой системе.

**Рис. 17. Уровень неравенства по доходам в конце 2000-х гг.**

Неравенство (коэффициент Джини) в располагаемом чистом доходе, 2010-2011 гг. или более поздний период при наличии



Примечание: Рейтинг стран составлен по возрастанию коэффициента Джини для неравенства по доходам. Данные относятся к распределению располагаемого дохода домохозяйств в денежной форме среди людей, причем каждому из них соответствует доход домашнего хозяйства, к которому они относятся, с поправкой на размер домохозяйства.

Источник: Предварительные данные, основанные на базе данных ОЭСР по распределению доходов ([www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm)), и Федеральная государственная статистическая служба России.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Добиваться того, чтобы наиболее обеспеченные слои населения брали на себя справедливую долю затрат на социальную защиту** путем повышения уровня доходов, на которые полагаются взносы в систему социального обеспечения, и за счет усиления прогрессивности налогообложения доходов.
- **Стремиться к более действенной семейной политике для сокращения бедности работающих семей**, например, расширяя доступ к качественной и доступной формальной системе ухода за детьми.
- **Повышать финансовую устойчивость пенсионной системы.** Укреплять базу взносов, сокращать использование досрочного выхода на пенсию, выровнять ставки взносов во всех секторах, уравнивать стандартный возраст выхода на пенсию и поднимать его с повышением продолжительности жизни.
- **Продолжать развивать частные пенсионные сбережения.** Заниматься просвещением населения о необходимости частных пенсионных сбережений, расширять охват ими среди работников, укреплять нормативно-правовые и надзорные основы и совершенствовать системы управления рисками в пенсионных фондах с целью повышения их доходности.



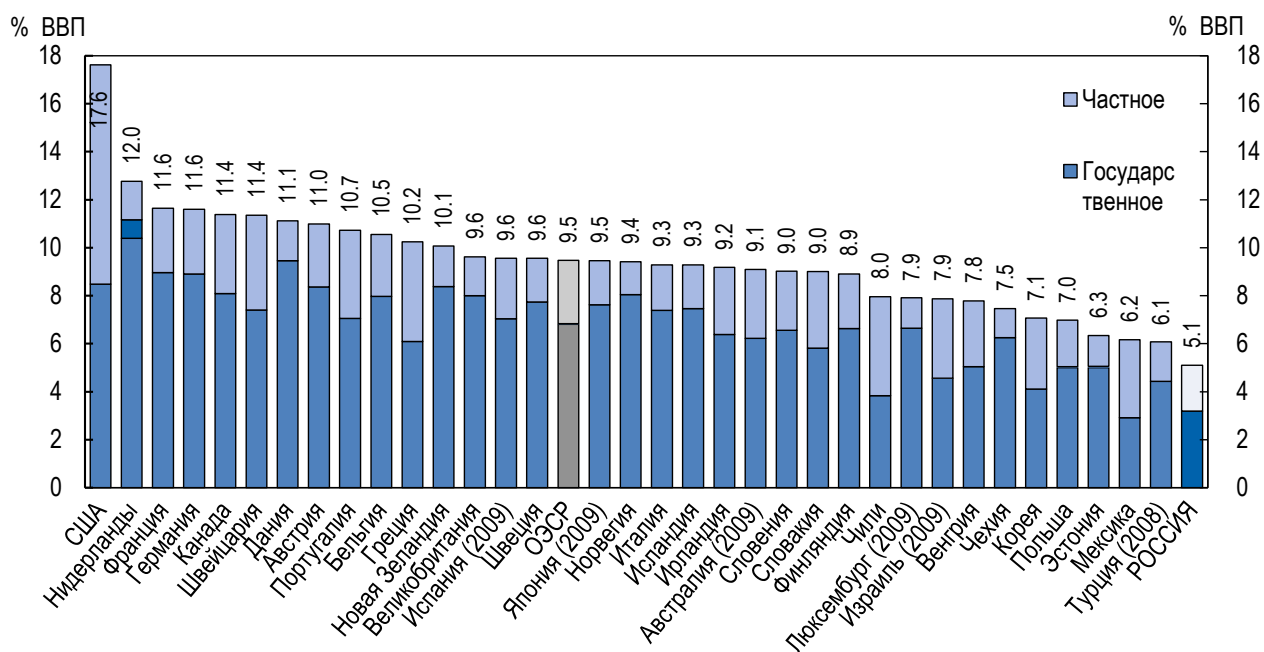
## МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Состояние здоровья населения в Российской Федерации существенно хуже, чем в странах ОЭСР. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (69 лет в 2010 г.) отстает от среднего по ОЭСР более чем на десять лет и почти на семь лет ниже, чем в странах с похожим уровнем подушевого дохода. Хотя с 2004 года ситуация улучшилась, по-прежнему относительно высокими остаются показатели преждевременной смертности в результате неинфекционных заболеваний (например, сердечно-сосудистых болезней и рака) и внешних причин (травматизм, дорожные аварии и суицид), особенно среди мужчин трудоспособного возраста.

Значительная доля заболеваемости связана с употреблением алкоголя и табака. Согласно данным ВОЗ, потребление алкоголя на душу населения (включая незарегистрированное потребление) выше среднего по ОЭСР на 40% и не показывает тенденции к снижению. Каждый третий взрослый россиянин курит (по сравнению с 22,8% в странах ОЭСР в 2010 г.), и эта доля в России остается неизменной при том, что в большинстве стран ОЭСР она снижается. В Российской Федерации на здоровье тратится 5,1% ВВП, что соответствует общему уровню расходов в странах с аналогичным уровнем подушевого дохода.

Однако государственные расходы (3,2% ВВП) ниже, чем в странах ОЭСР, за исключением Мексики (Рис. 18.). В России действует система всеобщего медицинского страхования. Однако при этом 31% затрат на здравоохранение гражданами осуществляется за наличный расчет, что существенно выше, чем в ОЭСР в среднем - 20%. Пациенты, в частности, оплачивают дорогие «коммерческие» услуги (услуги и товары, не включенные в базовый пакет услуг) и нередко делают неформальные платежи провайдером услуг. Это ограничивает доступ к услугам здравоохранения для самых бедных слоев населения.

Рис. 18. Расходы и финансирование здравоохранения в Российской Федерации и в странах ОЭСР (2010 г.)



Источник: Данные по здоровью и здравоохранению ОЭСР, 2012 г., и база данных ВОЗ, 2012 г.

Уровень государственных расходов на здравоохранение сильно различается между регионами Российской Федерации. Регион, больше всего расходующий на здоровье в расчете на душу населения, тратит почти в 7 раз больше, чем регион с наименьшими расходами. Этот разрыв значительно больше, чем в других странах ОЭСР с федеративным устройством, например, в Канаде (там это соотношение составляет 3,2), США (1,3) или Австралии (1,3). Хотя между расходами и результатами сложная взаимозависимость, результаты регионов с низким уровнем расходов обычно хуже.

### **Дальнейшее инвестирование в здравоохранение при более равномерном и эффективном распределении ресурсов**

Российская Федерация пересмотрела свой подход к нездоровому образу жизни и приняла недавно широкие долгосрочные стратегические планы по снижению потребления алкоголя и табака. Эти планы хорошо продуманы и отражают международную практику. Однако, как показывает опыт других стран, между официальными планами и действиями на местах нередко существует разрыв. Во избежание этого правительству необходимо разработать действенную систему мониторинга реализации этой новой политики и ее влияния на потребление алкоголя и табака различными социальными группами.

Государству следует также расширить базовый пакет услуг, включив экономически эффективные услуги. Аналогичным образом, государству необходимо обеспечить для всего населения доступ к наиболее важным и экономически эффективным медицинским средствам для амбулаторного лечения. Также следует принять меры по сокращению доли неформальных платежей, проведя одновременно повышение размеров оплаты в лечящих учреждениях и информационные кампании, разъясняющие пациентам, что в таких платежах больше нет нужды.

Россия приступила к решению проблемы неравенства между регионами через реформирование финансирования системы. Начиная с 2013 г. все регионы получают среднюю подушевую сумму, необходимую для финансирования базового пакета услуг для каждого жителя через обязательное медицинское страхование (для работающих) и региональные бюджеты (неработающее население). Если эта реформа будет доведена до конца, уровень расходов в беднейших регионах должен вырасти.

Существуют большие нереализованные возможности в области предоставления услуг. Это, в частности, излишняя численность больничных коек и продолжительность пребывания в больнице – они почти в два раза выше среднего по ОЭСР. Кроме того, врачи и другие специалисты мало заинтересованы в оказании помощи высокого качества. России следует продолжать наращивать государственные расходы на здравоохранение, но одновременно также следует добиваться эффективного расходования выделяемых средств.

Государству следует также перераспределить ресурсы между больницами и первичным звеном оказания медицинской помощи. Первым шагом должно стать увеличение доступа и повышение качества амбулаторного лечения. Реформы в медицинском обслуживании, в частности, трехступенчатая система оказания первичной помощи, должны позволить снизить потребность в больничных койках. Кроме того, платежи лечебным учреждениям должны предусматривать стимулы для более высокой производительности и эффективности; следует также стандартизировать выплаты больницам за каждого пациента.

Недавно принятый закон об обязательном медицинском страховании включает многие положения, направленные на повышение конкуренции между страховщиками и медицинскими учреждениями: он расширяет право выбора пациентов; требует обязательной публикации информации как о страховщиках, так и медицинских учреждениях; вводит стимулы для медицинских услуг высокого качества; предоставляет пациентам право на компенсацию в случае ненадлежащих действий страховщика или медучреждения, т.д. Однако такие меры могут повысить качество и эффективность оказания медицинской помощи только в том случае, если страховым компаниям и потребителям будет открыт доступ к информации о качестве оказания медицинских услуг. Поэтому необходимо скорейшее совершенствование информационных систем в здравоохранении, как для сопоставления качества услуг между специалистами и учреждениями, так и для получения сравнительной информации, позволяющей России определить свое место среди стран ОЭСР.

### **Основные рекомендации ОЭСР**

- **Наращивать объемы финансирования государственной системы здравоохранения и добиваться справедливого и эффективного распределения этих государственных ресурсов.**
- **Обеспечивать и контролировать осуществление последовательной и общенациональной политики профилактики с целью сокращения вредного для здоровья поведения и поощрения здорового образа жизни.**
- **Расширить размер пакета базовых услуг, включив экономически эффективные лекарственные средства и снизив индивидуальные платежи населения за услуги здравоохранения.**
- **Продолжать повышать вознаграждение труда специалистов в системе здравоохранения в обмен за устранение неформальных выплат, регулярность обучения для поддержания профессионального уровня и смещение акцента на качество.**



## СОДЕЙСТВИЕ БОЛЕЕ «ЗЕЛЕНОМУ» РОСТУ

**Последние годы в России была предложена серьезная реформа экологической политики. Детально эти реформы продолжают прорабатываться, и их проведение будет непростым, но они могут стать серьезной платформой для «зеленого» роста.**

Долговременная стратегия «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», принятых в апреле 2012 года, предусматривает создание продуманной системы природоохранного законодательства, использование экономических инструментов для охраны окружающей среды, внедрение экологически безопасных технологических инноваций и совершенствование межведомственного сотрудничества. Для успешного выполнения стратегия должна быть дополнена конкретными краткосрочными планами, устанавливающими приоритетные меры, сроки, процедуры осуществления контроля за выполнением, включая показатели измерения результатов, а также соответствующее финансирование. Согласно оценкам российских официальных должностных лиц, это потребует значительных усилий, так как на экологию в 2013 году

выделяется только 0,2% государственного бюджета. Последние годы были разработаны некоторые долгосрочные отраслевые стратегии, например, Транспортная стратегия на 2012 год; Энергетическая стратегия на 2010 г. и Климатическая доктрина 2009 года. В этих стратегиях учитываются некоторые природоохранные особенности, однако в них поставлены цели очень высокого уровня, и успех реализации связанных с экологией аспектов нередко оказывается проблематичным. Долгосрочная стратегия социально-экономического развития России на период до 2020 года пока не признает устойчивое использование природных ресурсов и охрану экосистем в качестве основополагающего условия для долговременного роста. Для разработки продуманного подхода к «зеленому» росту необходимо встроить эти задачи в основные элементы экономического планирования.

### **Энергоэффективность как мощный инструмент экономического и природоохранного развития**

При всем снижении энергопотребления в абсолютном выражении российская экономика по-прежнему является одной из наиболее энергоёмких в мире (см. следующую главу). Вместе с относительно высокой долей потребления углеводородных ресурсов этот показатель выводит Россию на четвертое место по выбросу парниковых газов (см. рис. 19). Низкая энергоэффективность также ведет к снижению качества воздуха, и в России один из самых высоких в мире показателей преждевременной смертности вследствие загрязнения атмосферы. Максимально допустимые концентрации вредных веществ в атмосфере превышены в 185 городах и промышленных центрах, в которых проживают более 60 миллионов людей.

Высокая энергоёмкость России связана не только со структурой ее промышленности, но и с возрастом основных средств. Принятые недавно меры по повышению энергоэффективности предусматривают введение обязательного учета энергопотребления, одновременно с широкомасштабной кампанией, пропагандирующей энергосбережения в семьях, экомаркировкой зданий и приборов и программой по стандартам эффективности на основе имеющихся передовых технологий. Для достижения поставленных

целей в энергосбережении и снижения выбросов экономически эффективным образом России необходимо полагаться не столько на административные меры, сколько на финансовую заинтересованность. Основная задача состоит в том, чтобы цена на энергию отражала реальные издержки общества в целом в результате загрязнения и других внешних факторов. В частности, это означает отказ от государственного вмешательства, которое ведет к установлению цен ниже рыночных (например, благодаря субсидиям на внутреннее энергопотребление и экспортной пошлине на энергоносители); введение углеводородного налога или системы ограничения и торговли квотами, что позволит учесть выбросы парниковых газов и предусмотреть дифференцированные налоги на энергоносители в зависимости содержания в них серы. Необходимо ускорить установку счетчиков энергопотребления, а также счетчиков потребления воды, чтобы стимулировать более эффективное потребление энергии и воды. Домашние хозяйства с низким уровнем доходов должны получать помощь в виде прямых трансфертов, а не за счет установления низких цен.

## Повышение эффективности режима природоохранных налогов и сборов

Россия первой ввела налог на загрязнение окружающей среды. Однако эта система не менялась с 1980-х гг. и отличается большой сложностью. Хотя налоги взимаются по более чем 225 загрязняющим атмосферу веществам, ставки налогов столь малы, что нередко оказывается дешевле заплатить налоги за загрязнение, чем инвестировать в предотвращение загрязнения и контроль. Дополнительным фактором, ослабляющим эффективность применения принципа «загрязнитель платит», является волокита. В ряд законов в настоящее время вносятся изменения с целью содействия внедрению наилучших доступных

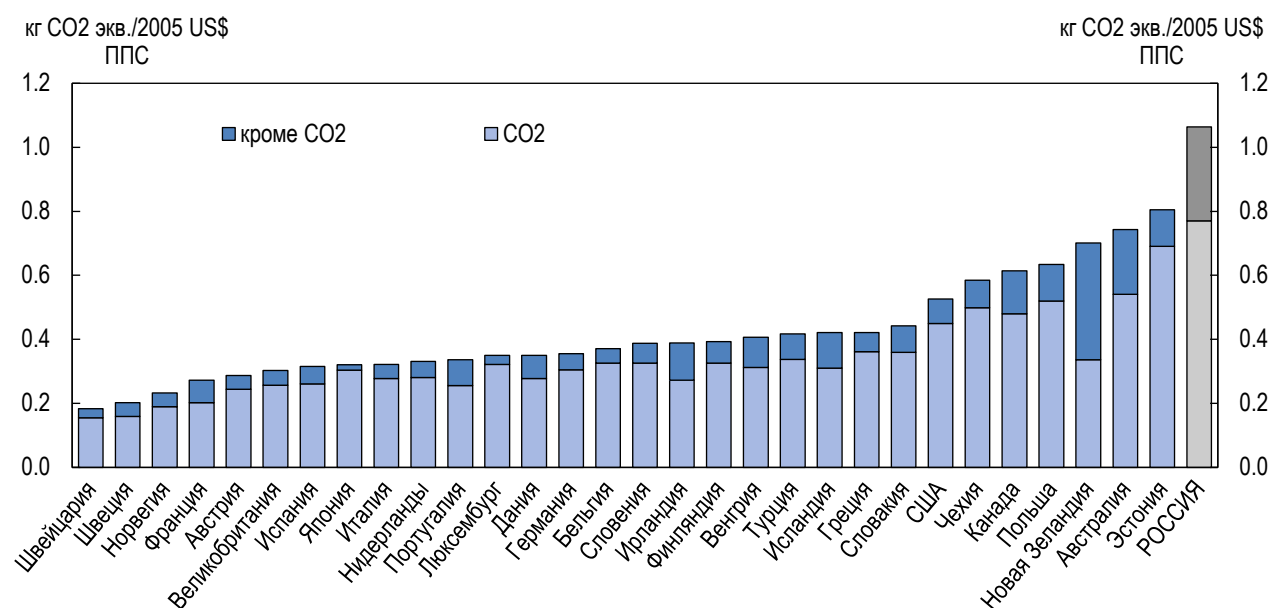
технологий, диверсификации нормативных требований в зависимости от природоохранных рисков и введению комплексной системы природоохранного лицензирования. Это хорошая возможность для того, чтобы одновременно модернизировать режим природоохранного налогообложения. Для оценки экологической действенности и экономической эффективности действующей системы налогов на загрязнение и рассмотрения связанных с этим вопросов контроля и исполнения можно обратиться к руководящим документам ОЭСР.

## Повышение производительности ресурсов и практики переработки отходов

Нехватка инфраструктурных мощностей для переработки промышленных и бытовых твердых отходов ведет к повсеместному использованию вредной для окружающей среды практики обращения с отходами. Например, существует множество незаконных свалок, широко распространено хранение промышленных отходов на территории предприятия. Преобладающим вариантом обращения с отходами является создание полигонов для отходов, и только 7,8% бытового мусора в России перерабатывается (23% в среднем по ОЭСР в 2010 г.). Россия закрывала

29 000 из 42 000 выявленных незаконных свалок, и некоторые из них были расчищены. Основным источником финансирования новой инфраструктуры переработки отходов, как ожидается, должны стать государственно-частные партнерства, а также введение расширенных обязательств производителя в рамках поправок в Федеральный закон об отходах производства и потребления. Для привлечения необходимых инфраструктурных инвестиций России необходимо более активно вовлекать частный сектор в деятельность по обращению с отходами.

Рис. 19. Совокупные выбросы парниковых газов на единицу ВВП (2008 г.)



Примечание: В данные по выбросам парниковых газов не включены выбросы/улавливание в результате изменений в землепользовании и лесном хозяйстве (LULUCF - Land Use, Land-Use Change and Forestry).

Источник: Расчеты ОЭСР на основе Рамочной конвенции ООН об изменении климата, данных по составу парниковых газов, базы данных МЭА и базы данных индикаторов мирового развития Всемирного банка.



## Основные рекомендации ОЭСР

- **Учитывать** элементы «зеленого» роста при долгосрочном социально-экономическом стратегическом планировании, включая конкретные меры и стимулы для всех секторов экономики.
- **Совершенствовать** меры стимулирования для повышения энергоэффективности, включая отмену субсидий на энергопотребление.
- **Добиваться результативного исполнения** законов, стратегий и целевых программ, связанных с окружающей средой. Направлять больше ресурсов из федерального бюджета на природоохранные расходы.
- **Оценить результативность и экономическую эффективность инструментов природоохранной политики** и изменить режим налогообложения.
- **Совершенствовать инфраструктуру переработки отходов** и повышать привлекательность этого сектора для частных инвесторов.



# РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

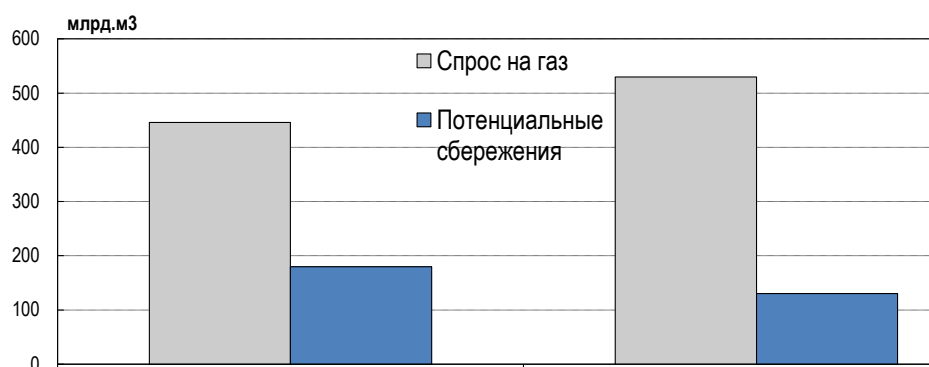
Преобразование энергетического сектора России играет одну из главных ролей в модернизации её экономики. Нефть и газ составляют почти 24% российского ВВП, тогда как на долю энергетического сектора приходится почти половина бюджетных доходов России. В 2011 году доходы от экспорта энергоресурсов составили 70% от общего экспортного дохода. В октябре 2012 года добыча нефти в России вышла на рекордный для постсоветских времен уровень в 10,8 тыс. баррелей/день. Кроме того, Россия является крупнейшим в мире производителем и экспортером природного газа, соответственно, 670 млрд. м<sup>3</sup> и около 190 млрд. м<sup>3</sup> в 2011 г. Модернизация сектора энергетики необходима также для глобальных энергетических рынков ввиду ожидаемого роста потребления нефти и газа в мире.

## Модернизация энергетического сектора требует крупных инвестиций

Энергетический сектор нуждается примерно в 100 млрд. долларов США инвестиций в год на период до 2030 г, чтобы модернизировать стареющие электрогенерирующие мощности, разрабатывать новые нефтяные и газовые месторождения и строить

новую передающую инфраструктуру, способствующую ускоренному экономическому росту. Это вряд ли будет возможно без резкого повышения уровня инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ).

Рис.20. Экономия природного газа за счет повышения эффективности (до уровня, сопоставимого с показателями стран ОЭСР)



Источник: «Перспективы мировой экономики», 2011 г.

Наряду с продолжением усилий по привлечению ПИИ в целом (см. главу Улучшение климата для иностранных инвестиций), привлечение в больших объемах инвестиций в энергетический сектор потребует постепенного отказа от остающихся ценовых и перекрестных субсидий, внедрения чистых угольных технологий и завершения реформ регулирования. В России уже предприняты серьезные шаги, и приватизация электроэнергетики в России привлекла, к примеру, почти 1 трлн. рублей частных инвестиций (около 32 млрд. долларов). Последующие шаги могут оказаться решающими для обеспечения своевременных и результативных вложений в сектор в долгосрочной перспективе. Недавно созданные стратегические партнерства между российскими государственными компаниями и крупнейшими нефтяными компаниями мира отражают тенденцию, необходимую для будущих разработок на шельфе и в Арктике, где потребуются самые передовые технологии и практика управления.

Важнейшим для модернизации энергетического сектора является повышение эффективности. Россия принадлежит к пятерке ведущих энергопотребителей, и потенциал для существенно более экономичного

использования энергии в стране гораздо выше, чем где бы то ни было. Россия потребляет в два раза больше энергии на единицу ВВП, чем страны ОЭСР. Согласно докладу Перспективы мировой энергетики на 2011 г., если бы Россия в 2008 году использовала энергию так же эффективно, как страны ОЭСР, во всех секторах экономики, она могла бы сэкономить в перерасчете более 200 млн. тонн нефти или 180 млрд. м<sup>3</sup> газа, что равно 30% объема потребления страны в том году (Рис. 20). Такая высокая энергоемкость объясняется отчасти возрастом основных средств. Например, в 2010 году возраст 39% электростанций России, работающих на ископаемом топливе, превышал 40 лет, по сравнению с 28% в США, 22% в ЕС и 12% в Японии. Также относительно устаревшей является и инфраструктура электропередачи, что ведет к потерям при передаче, почти в два раза большим, чем в США. Энергопотери в теплогенерации и подаче тепла еще выше.

Реализация потенциала страны в энергоэффективности в жилищном секторе позволила бы повысить покупательную способность, поддержать малые и средние предприятия, высвободить газовые ресурсы для экспорта и усилить региональное развитие и диверсификацию экономики.



Для повышения энергоэффективности также необходимо выполнение Государственной программы энергосбережений на период до 2020 г. В частности, в соответствии с основными рекомендациями Международного Энергетического Агентства необходимо продолжать усилия по укреплению энергетических строительных норм, повышать их охват и контроль за исполнением, а также вводить более жесткие стандарты энергоэффективности для электрических приборов. Благодаря расширению прав объединений домовладельцев и вниманию к строительному потенциалу в банковском и частном секторе стало бы возможным организовать более эффективное финансирование капиталовложений в энергоэффективность через такие механизмы, как энергосберегающие компании. В этой отрасли должны быть более широко задействованы системы и технологии управления энергопотреблением, особенно в энергоемких отраслях. Также следует

добиваться совершенствования сбора данных и статистики, особенно в том, что касается спроса на энергию, для чего требуются комплексные меры, охватывающие все сектора экономики. Среди прочих мер – ускорение модернизации систем централизованного отопления, внедрение мер учета потребления вместе с технологиями комплексной выработки энергии (комбинированное производство электроэнергии и тепла) и использование возобновляемых источников энергии, особенно биомассы или отходов. Наконец, следует придерживаться постепенного перехода к рыночным ценам для всех категорий потребителей. Этот переход следует осуществлять для модернизации активов в энергогенерации и усиления энергосбережения, защитив наиболее уязвимые семьи и одновременно посылая понятные ценовые сигналы (см. главу Содействие более «зеленому» росту).

### Проблемы ядерной энергетики

Атомные станции вырабатывают 18% всего электричества, производимого в России. В России действуют 33 ядерных реактора и еще 11 – на стадии строительства. Одна из наиболее сложных проблем, стоящих перед всеми странами, использующими атомную энергию, заключается в необходимости новой оценки ядерной безопасности в свете уроков,

полученных в результате аварии на атомной станции Фукусима Даити. И на действующих, и на будущих реакторах должны существовать многоступенчатые системы безопасности. Как и во многих других странах с атомной энергетикой, России необходимо найти успешное решение проблеме радиоактивных отходов, получаемых на атомных электростанциях.

## Основные рекомендации ОЭСР

- **Направлять усилия на привлечение как внутренних, так и иностранных инвестиций** в различных секторах экономики на основе предсказуемых, привлекательных, конкурентных инвестиционных принципов, в особенности, путем завершения последнего решающего этапа реформы электроэнергетического сектора.
- **Продолжать повсеместное исполнение уже принятого законодательства в области энергоэффективности и целевых показателей в строительстве и промышленности.**
- **Обеспечивать постепенный переход на полные рыночные цены** для всех категорий, оказывая при этом поддержку семьям с низким уровнем дохода.
- **Продолжать усилия по развитию устойчивых энергетических технологий.**
- **Обеспечить безопасность** не только на действующих ядерных реакторах России, а также на строящихся компанией «Росатом» за рубежом.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

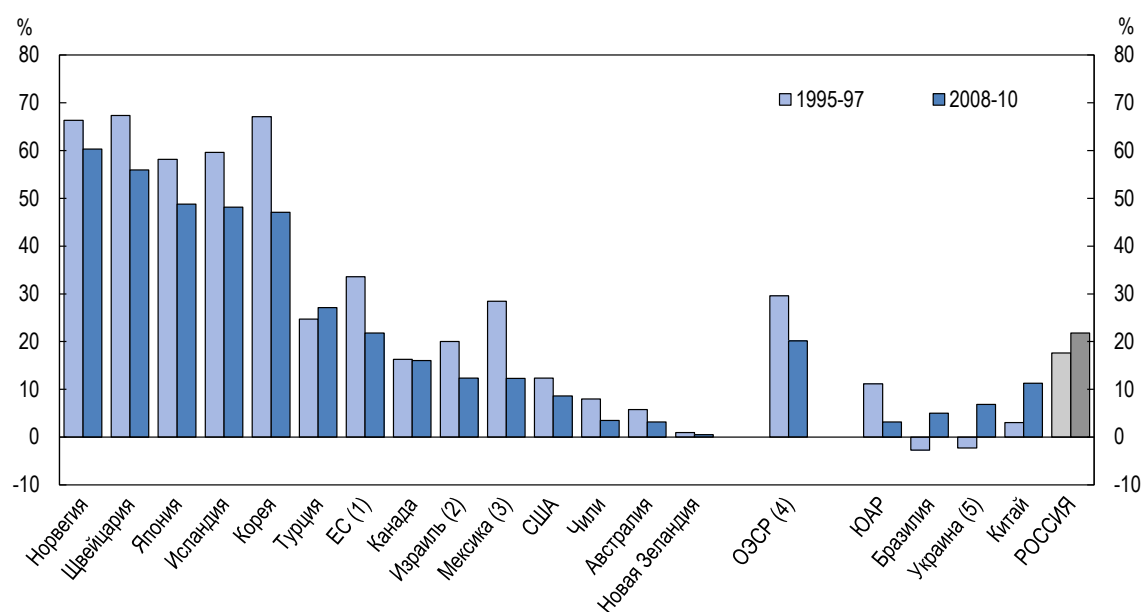
Новая сельскохозяйственная программа России устанавливает целевые показатели по росту до 2020 года, притом что вступление в ВТО означает, что это наращивание производства должно идти одновременно с постепенным снижением торговых барьеров и сокращением нарушающих беспрепятственную торговлю субсидий. Таким образом, достижение целей по росту потребует коренных изменений в конкурентоспособности российских производителей на международных рынках. Продвижение в этом направлении создаст преимущества для потребителей, так как с повышением конкурентоспособности отечественной продовольственной системы будут дешеветь продукты питания.

## Политика, направленная на подъем сельского хозяйства и замещение сельскохозяйственного импорта

Сельскохозяйственная политика направлена на повышение производства скота мерами защиты на границе и бюджетной поддержки капиталовложений. Резкий рост цен на продовольствие в конце 2000-х гг. вызвал дополнительную озабоченность зависимостью от импорта и особое внимание к стимулированию внутреннего продовольственного снабжения. В 2008-2010 гг. общая поддержка сектора сельскохозяйственного производства, рассчитанная на основе оценки ОЭСР, достигла 22% (см. рис. 21) и превысила уровень поддержки в ЕС и средний

показатель по ОЭСР, который сократился. Это отражает ужесточение мер защиты на границе в отношении сельскохозяйственного импорта и увеличение бюджетных трансфертов в секторе. Более одной пятой всей выручки сельскохозяйственных производителей в России получено благодаря мерам поддержки. В оценке сельскохозяйственной поддержки в 2008-2010 гг. также отражается значительная исключительная помощь, оказанная в связи с глобальным экономическим кризисом в 2009 г. и местной засухой, включая особенно тяжелую в 2010 году.

Рис. 21. Оценка поддержки производителей в России, странах ОЭСР и в ряде стран развивающихся рынков, 1995-1997 и 2008-2010 гг., в процентах от валовой выручки фермерских хозяйств



Примечание: 1. ЕС12 за 1986-1988 гг. и ЕС27 за 2008-2010 гг.  
 2. См. опровержение.  
 3. Для Мексики 1995-1997 года заменены на 1991-1993 гг.  
 4. Австрия, Финляндия и Швеция включены в общее значение по ОЭСР за все годы и в ЕС, начиная с 1995 г. Чехия, Венгрия, Польша и Словакия включены в общее значение по ОЭСР за все годы и в ЕС, начиная с 2004 г. Чили и Израиль включены в общее значение по ОЭСР с 1995 г. В общее значение по ОЭСР не включены страны ЕС, не входящие в ОЭСР.  
 5. Для Украины первое среднее значение соответствует 1996-1997 гг.  
 Источник: ОЭСР, база данных PSE/CSE, 2011 г.

Проблема заключается в том, что поддержка производителю опирается в основном на меры, изменяющие цены сельскохозяйственной продукции и факторов производства. Такие меры ведут к

серьезному искажению рынка и вряд ли приведут к значительным улучшениям в конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора. В частности, такие меры ведут к трансфертам сектору животноводства в ущерб



растениеводству. Из-за частых экспортных ограничений внутренние цены на зерно оказываются ниже международного уровня цен, и животноводы в результате выигрывают от дешевизны кормов. Помимо этого, такая форма поддержки сельскохозяйственного роста ведет к

росту затрат для потребителей и налогоплательщиков. Потребители финансируют примерно две трети поддержки сельскохозяйственным производителям, оплачивая более высокие, чем международные цены по ряду ключевых сельскохозяйственных продуктов.

### **От субсидий производителю к инвестициям в повышение производительности и конкурентоспособности**

Новая сельскохозяйственная программа России на 2013-2020 гг. сохраняет ориентацию на предпочтение роста производства и замещения импорта. Однако в качестве нового члена ВТО России придется постепенно снижать тарифные барьеры, и расходы государства в сельском хозяйстве будут зависеть от мер ограничения искажающей беспрепятственную торговлю поддержки. Совокупный годовой объем расходов согласно новой сельскохозяйственной программе должен вырасти примерно до 11,5 млрд. долларов к 2020 г., тогда как к 2018 г. Россия обязалась снизить искажающую поддержку до 4,4 млрд. долларов.

Таким образом, требуется серьезный отход от политики субсидий и переход к политике, объединяющей стратегические государственные инвестиции в улучшение сельскохозяйственной производительности и эффективного использования ресурсов. Это потребует огромных усилий. Имеются значительные недостатки в транспортной и сервисной инфраструктуре. Государственные системы водоснабжения и землепользования также страдают от недостатка капиталовложений и требуют значительной модернизации. Возможности систем защиты здоровья растений и животных и продовольственной безопасности невелики ввиду отсутствия современного оборудования и нехватки

квалифицированных кадров. Помимо этого, не хватает государственных инвестиций в научные исследования и разработки, ограничены стимулы для частных инвестиций в системы сельскохозяйственных инноваций. Нехватка квалифицированных кадров с высшим образованием и техническим мастерством все больше сдерживает развитие сельского хозяйства. Таким образом, способствовать повышению производительности и конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора будет общее улучшение условий хозяйствования для привлечения внутренних и иностранных частных инвестиций, а также совершенствование системы образования в результате (см. главы Улучшение делового климата, Улучшение климата для иностранных инвестиций и Обеспечение требуемого уровня квалификации и компетенции для современной российской экономики).

Наконец, более четверти граждан проживает в сельских районах, многие из которых переживают экономический и социальный упадок и теряют население. Поэтому усилия по стимулированию эффективного и современного сельского хозяйства должны быть дополнены инвестициями в повышение условий жизни в сельских районах и создание альтернативных возможностей заработка помимо сельского хозяйства.

### **Основные рекомендации ОЭСР**

- **Переориентировать сельскохозяйственную поддержку в пользу инвестиций в стратегические направления поддержки роста производительности в сельском хозяйстве**, например, НИОКР, образование, системы распространения информации и знаний, рыночная и производственная инфраструктура, а также система защиты здоровья животных и растений.
- **Укреплять нормативные и экономические инструменты для рационального использования ресурсов в сельском хозяйстве**, включая развитие и контроль за исполнением природоохранных стандартов в сельском хозяйстве; экономические антистимулы в отношении вредной для окружающей среды практики, основанной на принципе «загрязнитель платит», а также включение практики устойчивого сельского хозяйства в образовательные программы и программы расширения.
- **Совершенствовать политику и программы повышения уровня жизни в сельских районах и диверсификации доходов в сельской местности.**



Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике»

# Россия

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Апрель 2013



[www.oecd.org/russia](http://www.oecd.org/russia)

OCDE Paris  
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16  
Tel.: +33 1 45 24 82 00

© iStockphoto/Aleksandar Vrzalski



#### **Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике»**

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) содействует выработке более эффективной политики в целях обеспечения лучшей жизни, являясь форумом, где правительства собираются вместе для обмена опытом и поиска решений общих проблем. В целях содействия росту благополучия людей во всем мире, мы работаем с 34 государствами-членами ОЭСР, ключевыми партнерами и более чем 100 странами, чтобы лучше понять, что стоит за динамикой экономических и социальных перемен и положительными изменениями в области охраны окружающей среды. В серии публикаций ОЭСР о «Лучшей политике» дается информация о ключевых задачах и проблемах, стоящих перед отдельными странами, а также наши основные программные рекомендации по их решению. Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике» была подготовлена опорой на практические знания ОЭСР в области сравнения опыта различных стран, а также выявления передового опыта, что позволило лучше приспособить высказанные рекомендации по выработке политики в отношении к конкретным и своевременным приоритетам государств-членов и стран-партнеров, уделяя особое внимание тому, как правительства могут сделать проводимые реформы действенными.

*Мы благодарим Исполнительного директора Международного энергетического агентства Марию ван дер Ховен за участие агентства в этом проекте.*

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

\*\*\*

*Статистические данные по Израилю предоставлены уполномоченными государственными органами Израиля, которые несут ответственность за предоставленную информацию. ОЭСР использует предоставленную информацию без ущерба для статуса Голанских высот, Восточного Иерусалима и Израильских поселений на Западном берегу в соответствии с положениями международного права.*