

**Экономические Обзоры  
ОЭСР  
Российская Федерация  
2013 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ .....	9
ОЦЕНКА И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	13
Замедление темпов роста носит как временный, так и структурный характер.....	14
Улучшение делового климата.....	28
Важнейшую роль в формировании модели будущего роста играют профессиональные компетенции и инновации .....	41
<i>Библиография</i> .....	51
Приложение А.1 Процесс в проведении структурной реформы.....	55
ГЛАВА 1 УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ.....	66
Успех текущей антикоррупционной кампании крайне важен.....	67
Вызов состоит в совершенствовании практики реализации принципа верховенства закона .....	71
Роль государства в экономике .....	76
Реформы, направленные на снижение административного бремени показывают результаты.....	80
Краеугольным камнем мер структурной политики должна стать политика регулирования конкуренции.....	83
Членство в ВТО является возможностью для развития конкуренции.....	84
Потенциал ПИИ в не используется полной мере.....	88
Зоны неэффективности в транспортном секторе сдерживают экономический рост и сближение его темпов в региональном разрезе.....	91
<i>Библиография</i> .....	51
Приложение 1.А.1 Экономический эффект от совершенствования транспортной инфраструктуры в России.....	112
ГЛАВА 2 ПОВЫШЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ: КОМПЕТЕНЦИИ, ОБРАЗОВАНИЕ И ИННОВАЦИИ.....	111
Значительная доля непроизводительных компаний является препятствием на пути к росту, обеспеченному умениями .....	112
Повышение качества системы образования.....	131
У России есть нереализованный инновационный потенциал.....	143
<i>Библиография</i> .....	151
Приложение 2.А.1 Особенности нового Закона об Образовании.....	112

## Таблицы

1. Макроэкономические показатели и прогнозы.....	16
2. Декомпозиция ВВП (1995-2008 гг.).....	23
1.1 Индекс верховенства закона проекта Глобальная юстиция.....	72
1.2. План приватизации на 2012-13гг. и на период до 2016 г. по сравнению с планом приватизации на 2014-16 гг. ....	78
1.3. Влияние вступления в ВТО на общеэкономические переменные национальной экономики России.....	85
1.4. Сравнение масштабов сетей транспортной инфраструктуры, 2009 г.....	92
2.1. Эффект постоянства в неформальном секторе.....	118
2.2. Нехватка персонала на предприятиях объясняется низким уровнем заработной платы и нехваткой квалифицированного труда.....	122
2.3. Работники, принимающие участие в профессиональной подготовке, по уровню квалификации.....	129
2.4. Востребованность выпускников на рынке труда of.....	136
2.5. Взаимодействие между предприятиями и учреждениями среднего профессионально-технического образования.....	138
2.6. Доля работающих студентов.....	141

## Рисунки

1. Разрыв в ВВП на душу населения.....	13
2. Ключевые макроэкономические показатели.....	15
3. Общий баланс государственного бюджета и нефтяной баланс.....	17
4. Основные показатели банковского сектора.....	20
5. Структура банковской системы.....	21
6. ВВП на душу населения и производительность труда.....	22
7. Энергоемкость.....	25
8. Неравенство.....	27
9. Гендерная и возрастная структура населения.....	28
10. Индекс восприятия коррупции (по данным организации Transparency International).....	29
11. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: государственная собственность.....	33
12. Доля государственных предприятий в первой десятке компаний страны.....	33
13. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: барьеры для развития предпринимательства.....	35
14. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: барьеры для торговли и инвестиций.....	36
15. Конкурентоспособность и качество транспортной инфраструктуры.....	38
16. Доля железнодорожных перевозок в общем объеме грузоперевозок.....	39
17 Средняя скорость движения в часы пик в разных городах.....	40
18. ВВП, занятость и размеры заработной платы.....	42
19. Дисбаланс на рынке труда по профессионально-квалификационному составу и непрерывное образование.....	43
20. Расходы на реализацию политики занятости.....	45
21. Оценка качества образования.....	46
22. Расходы на образование и баллы по чтению, по данным Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA).....	47

23. Инновации в секторе обрабатывающей промышленности, с разбивкой по видам компаний.....	49
1.1 Индекс восприятия коррупции Transparency International.....	67
1.2. Индикаторы регулирования товарных рынков: государственная собственность ...	76
1.3. Доля государственных предприятий в списке 10 крупнейших компаний национальной экономики.....	77
1.4. Индикатор регулирования рынков товаров и услуг: барьеры для стартапов.....	81
1.5. Индикатор регулирования рынков товаров и услуг: барьеры для торговли и инвестиций.....	83
1.6. Индекс регулирующих ограничений в части ПИИ.....	90
1.7. Конкуренентоспособность и качество транспортной инфраструктуры.....	92
1.8. Транспортная инфраструктура: валовые инвестиционные расходы.....	94
1.9. Доля железных дорог в общем объеме грузового транспорта.....	95
1.10. Средняя скорость транспортного потока в часы пик в некоторых городах мира	100
A1.1. Влияние повышения на 10% эффективности транспортного сектора на федеральные округа.....	109
A1.2. Влияние повышения на 10% эффективности транспортного сектора на остальные сектора.....	109
2.1. ВВП на душу населения и производительность труда.....	112
2.2. Занятость относительно стабильна в течение всего экономического цикла.....	113
2.3. Уровень безработицы по возрастным группам и уровню образования.....	114
2.4. ВВП, занятость и заработная плата.....	114
2.5. Сокращение рабочих часов и перевод на вынужденную занятость неполный день.....	115
2.6. Доля занятости в частном секторе.....	116
2.7 Новые рабочие места создаются главным образом в низкопроизводительных секторах и в некорпоративном секторе.....	117
2.8. Уровень неравенства в зарплате является высоким.....	119
2.9. Высокая текучесть кадров, характеризующаяся высоким процентом	
2.10. Нехватка квалифицированных работников является значительным барьером для экономического роста.....	121
2.11 Расходы на меры политики на рынке труда.....	123
2.12. Распределение расходов и участников между программами во время кризиса, 2009 г.....	123
2.13. Стимулы для регистрации в государственной службе занятости населения недостаточны.....	126
2.14. Низкое число работников, участвующих в непрерывном образовании.....	127
2.15. Образовательный уровень в высшей школе высокий, но качество образования нуждается в совершенствовании.....	132
2.16. Значительное число учащихся не осваивает базовые умения.....	133
2.17. Недостаточность времени, отведенного на обучение.....	135
2.18. Региональные отличия в уровне расходов.....	141
2.19. Расходы на образование остаются относительно низким в сравнении с другими странами.....	143
2.20. Высокие и средневысокие технологии в промышленном экспорте.....	144
2.21. Инновации в промышленном секторе по категориям.....	144
2.22. Расходы на НИОКР в разрезе источников финансирования.....	145
2.23. Показатели отдачи от науки.....	151

## Врезки

1. Рекомендации по укреплению основ макроэкономической политики .....	22
2. Рекомендации по созданию более прозрачной, благоприятной и предсказуемой среды для ведения бизнеса .....	41
3. Рекомендации по вопросам совершенствования кадровой политики и политики в области инноваций .....	50
1.1. Рекомендации по реализации благоприятного для деловой активности климата ..	91
1.2. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.....	93
1.3. Рекомендации по совершенствованию транспортной инфраструктуры .....	102
2.1. Рынок труда является сегментированным .....	118
2.2. Низкий спрос на квалифицированный труд является проблемой .....	122
2.3. Эффективность подготовки кадров: некоторые выводы из имеющейся литературы .....	124
2.4. Основные особенности схем предоставления пособия по безработице.....	125
2.5. Основные законодательные схемы в поддержку непрерывного образования.....	128
2.6. Слабость переговорных возможностей работников на уровне предприятий.....	130
2.7. Основные рекомендации по совершенствованию трудового рынка .....	131
2.8. Основные федеральные программы по модернизации российской системы образования.....	136
2.9. Критерии распределения бесплатных мест для обучения в высших учебных заведениях.....	139
2.10. Основные рекомендации по повышению качества системы образования .....	142
2.11. Инновационная Россия 2020.....	146
2.12. Поддержка инноваций на МСП .....	148
2.13. «Сколково».....	150
2.14. Основные федеральные программы содействия развитию исследований и инноваций в университетах.....	152
2.15. Рекомендации по усилению инноваций .....	153

16 мая 2007 г. Совет ОЭСР принял решение о начале переговорного процесса о вступлении России в Организацию, а 30 ноября 2007 г. была принята «Дорожная карта» присоединения России к Конвенции об учреждении ОЭСР, которая обозначила условия и процедуру присоединения [C(2007)103/FINAL]. В рамках «Дорожной карты» Совет ОЭСР поручил ряду комитетов ОЭСР представить «официальное мнение». Комитету по оценке экономики и развития (Economic and Development Review Committee) было поручено оценить экономическую политику Российской Федерации в целом с целью представления официального мнения о степени ее соответствия экономической политике стран-членов ОЭСР. На основании официальных мнений, полученных от комитетов ОЭСР, равно как и другой релевантной информации, Совет ОЭСР примет решение о возможности приглашения Российской Федерации стать членом Организации.

Настоящий Экономический Обзор по Российской Федерации был подготовлен в рамках рассмотрения вопроса о присоединении Российской Федерации к ОЭСР. Предварительная версия Экономического Обзора обсуждалась на заседании Комитета по оценке экономики и развития 29 октября 2013 г. и была переработана с учетом результатов обсуждения. Окончательный вариант Обзора датируется 9 декабря 2013 г. Обзор был подготовлен для Комитета EDRC Артуром Радзивиллом (Artur Radziwill) и Лилой Демму (Lilas Demmou) под руководством Андреаса Ворготтера (Andreas Wörgötter). Яной Вазяковой было проведено обширная исследовательская работа. Более специфические исследования были проведены Джоном Эрлом (John Earle), Марией Годуновой, Александром Коликом, Джоржем Копитцем (George Kopits), Анной Кургузовой, Хартмутом Леманном (Hartmut Lehmann), а также Натальей Турдыевой. Прекрасная техническая помощь была оказана Корин Шантелу (Corinne Chanteloup). Эффективную секретарскую поддержку оказали Жозиан Гутьеррес (Josiane Gutierrez) и Микелем Иньярриту (Mikel Iñarritu).

Перевод с английского: Галина Ермакова и Леонид Тодоров, под руководством Яны Вазяковой.

Данный Экономический Обзор по Российской Федерации является девятым по счету. Предыдущий Обзор был опубликован в декабре 2011 года. С информацией о последнем Обзоре, а также о предыдущих Обзорах, и более подробной информацией о процессе подготовки Обзоров, можно ознакомиться на сайте: [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys). За публикацию Обзора отвечает Генеральный секретарь ОЭСР.

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 компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

## ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, 2012

(числа в скобках отражают среднее по ОЭСР)<sup>а</sup>

<b>ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ, НАСЕЛЕНИЕ И ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ЦИКЛ</b>					
Население (миллионы)	143.3		Плотность населения на км <sup>2</sup>	8.3	(34.5)
До 15 лет (в %)	15.6	(18.1)	Средняя продолжительность жизни (в годах, 2011)	69.0	(80.0)
Старше 65 лет (в %)	12.9	(15.3)	Мужчины	63.2	(77.3)
Родившиеся за границей (в %, 2010)	7.8		Женщины	75.1	(82.8)
Средний рост за последние 5 лет (в %)	-0.1	(0.6)	Последние президентские выборы	Март	2012
<b>ЭКОНОМИКА</b>					
Валовый внутренний продукт (ВВП)			Добавленная стоимость (в %)		
В текущих ценах (млрд. долл. США)	2017		Сырьевая	3.9	(2.5)
В текущих ценах (млрд.руб.)	62 599		Промышленность, в том числе строительство	36.0	(27.7)
Средний реальный рост за последние 5 лет (в %)	1.8	(0.6)	Услуги	60.1	(69.8)
На душу населения, по ППС (тыс. долл. США)	23.6	(37.2)			
<b>ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>					
в процентах ВВП					
Расходы <sup>б</sup>	37.0	(42.6)	Валовый финансовый долг <sup>б</sup>	10.9	(102.4)
Доходы <sup>б</sup>	37.4	(36.2)			
<b>СЧЕТ ВНЕШНИХ ОПЕРАЦИЙ</b>					
Обменный курс (руб. за доллар США)	31.035		Основные статьи экспорта (в % от всего экспорта товаров)		
Обменный курс по ППС (доллар США = 1)	18.558		Минеральное топливо, смазочные масла и аналогичные материалы	70.3	
В процентах ВВП			Промышленные товары		
Экспорт товаров и услуг	29.4	(53.7)	Товары и сделки (н.б.с)	6.6	
Импорт товаров и услуг	22.1	(50.2)	Основные статьи импорта (в % от всего импорта товаров)		
Баланс по текущим операциям	3.7	(-0.4)	Машины и транспортное оборудование	31.5	
Сальдо позиции по зарубежным инвестициям	6.6		Товары и сделки, не указанные где-либо в другом месте (н.б.с)	16.7	
			Промышленные товары	12.8	
<b>РЫНОК ТРУДА, КОМПЕТЕНЦИИ И ИННОВАЦИИ</b>					
Уровень занятости (в %) в возрасте от 15 до 64 лет	69.0	(65.0)	Уровень безработицы (от 15 лет и выше) (в %)		
Мужчины	73.6	(73.1)	Молодежь (15-24 года) (в %)		
Женщины	64.7	(57.0)	Безработные длительное время (1 год и более) (в %)		
Среднее количество отработанных часов в год	1982	(1766)	Уровень высшего образования, 25-64 года (в %, 2011 г.)		
Валовые внутренние расходы на НИОКР (в % ВВП, 2011 г.)	1.1	(2.4)			

<b>ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА</b>					
Общие поставки первичной энергии на душу населения (в тонн. нефтяного эквивалента, 2011 г.)	5.1	(4.2)	Выбросы CO <sub>2</sub> от сжигания топлива на душу населения (тонн., 2011 г.)	11.0	(10.2)
Возобновляемые источники энергии (в %, 2011 г.)	2.4	(8.5)	Водопотребление на душу (1000 м <sup>3</sup> , 2010 г.)	0.5	(0.9)
Концентрация твердых частиц (город, PM10, мг./м3, 2010 г.)	14.5	(20.1)	Коммунальные отходы на душу населения (тонн., 2010 г.)	0.5	(0.5)
<b>ОБЩЕСТВО</b>					
Неравенство доходов (коэффициент Джини, 2008 г.)	0.43	(0.31)	Отдача от образования (тестирование PISA, 2012 г.)		
Относительный уровень бедности (в %, ниже 50% медианного дохода, 2008 г.)	17.0	(10.7)	Грамотность чтения	475	(497)
Государственные и частные расходы (в % от ВВП)			Математическая грамотность	482	(494)
Здравоохранение (2011 г.)	6.2	(9.5)	Естественнаучная грамотность	486	(501)
Пенсии (только государственные, 2009 г.)	9.2	(7.8)	Доля женщин в парламенте (в %, июль 2013 г.)	12.1	(25.3)
Образование (начальное, общее, послесреднее невысшее, 2010 г.)	2.1	(4.0)	Сальдо официальной помощи на цели развития (% от ВНД, 2011 г.)	0.03	(0.4)

Индекс лучшей жизни: [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)

а. В том случае, когда совокупные величины по ОЭСР не были найдены в исходной базе данных, было рассчитано простое среднее по ОЭСР по последним доступным данным, там, где существуют данные, по крайней мере, по 29 странам-членам.

б. 2011 г для стран ОЭСР

Источник: Расчеты основываются на данных, полученных из баз данных следующих организаций: ОЭСР, Международное энергетическое агентство, Мировой банк, Международный Валютный фонд и Межпарламентский союз.

## РЕЗЮМЕ

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Ключ к повышению потенциала экономического роста и устойчивости национальной экономики – структурные реформы, направленные на улучшение среды для ведения бизнеса. В условиях стагнации цен на энергоносители и максимально возможного уровня задействования трудовых ресурсов и капитала, темпы экономического роста отстают от докризисных показателей. Таким образом, одной из ключевых задач становится создание более устойчивой и сбалансированной экономики, которая была бы менее зависима от ренты, полученной от добычи полезных ископаемых. Это требует повышения энергоэффективности и производительности труда, основанных на конкуренции, росте инвестиций и соответствии профессиональных навыков и квалификации профессиональным требованиям. Важное значение в равной степени приобретают определение последовательности структурных реформ, политическая экономия этих реформ и их реализация.

#### **Укрепление основ макроэкономической политики.**

Устойчивые макроэкономические основы нуждаются в дальнейшем укреплении. Основой бюджетной политики стало новое бюджетное правило, однако в нем имеются лазейки, связанные с использованием нефтяных фондов, предоставлением гарантий и с передачей не обеспеченных финансированием обязательств на региональный уровень. Все большее внимание уделяется вопросам эффективности государственного сектора. Переход к режиму таргетирования инфляции и более гибкому обменному курсу укрепляет основы денежно-кредитной политики, хотя важность роли, которую, с точки зрения темпов инфляции, играют регулируемые цены и цены на продовольствие, повышает требования к прозрачности. Ситуация в банковском секторе стабильна, однако бум на рынке потребительского кредитования представляет собой определенный риск.

#### **Создание прозрачной, благоприятной и предсказуемой среды для ведения бизнеса.**

Совершенствование среды для ведения бизнеса – крайне актуальная задача. Представляется, что власти проявляют большую активность в вопросах борьбы с коррупцией и усиления правовой защиты бизнеса. Однако отток капитала и низкая рыночная стоимость российских компаний свидетельствуют о том, что у бизнеса есть определенные сомнения на этот счет. Принцип обеспечения соблюдения и применения законов, по-видимому, реализуется не всегда, защита лиц, сообщающих о злоупотреблениях, недостаточна, а организации гражданского общества и независимые СМИ сталкиваются с ограничениями в своей деятельности. Уровень бюрократизма снизился, а последние инициативы федерального центра направлены на преодоление многих административных барьеров. На региональном уровне отмечается меньший прогресс. Управление государственными предприятиями несколько улучшилось, однако планы приватизации недавно были скорректированы в сторону уменьшения ее объемов. Несмотря на вступление страны во Всемирную торговую организацию

(ВТО) в 2012 году, процесс открытия рынка встречает сопротивление. Острые проблемы в сфере инфраструктуры транспорта создают барьеры, препятствующие обеспечению большей сбалансированности экономического роста в территориальном разрезе.

### **Совершенствование профессиональной подготовки кадров и развитие инноваций**

Повышение темпов роста и его устойчивость невозможны без совершенствования кадровой и инновационной политики. Значительные ресурсы задействованы в отраслях с низкой производительностью труда. Такие направления, как обучение в течение всей жизни, активные программы содействия занятости и временные программы социальной поддержки безработных, по-прежнему недостаточно развиты. Чрезмерная текучесть кадров подрывает меры по повышению квалификации и вносит свой вклад в низкий уровень активности в сфере инноваций. Организации социального партнерства слабы, а сфера применения коллективных трудовых соглашений ограничена. В то время, как совокупная доля учащихся очень высока, ненадлежащий уровень качества подготовки специалистов и слабые связи системы образования с деловым сектором ограничивают предложение рабочей силы имеющей навыки, востребованные на рынке труда. Усугубляют эту проблему низкий уровень государственных расходов на образование и серьезное неравенство возможностей в сфере образования. Несмотря на давний и признанный авторитет России в области науки, по таким показателям, как количество научных результатов и патентов на изобретения, Россия отстает от большинства стран-членов ОЭСР; в некоторой степени это обусловлено тем, что реформа сферы НИОКР в государственном секторе еще не завершена. Компании редко включают в свою бизнес-модель инновационную составляющую. Сфера инновационной политики стала уделять большее внимание компаниям, но результаты этого процесса пока не столь очевидны.

## ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

### *Укрепление основ макроэкономической политики*

- Содействовать дальнейшему укреплению основ налогово-бюджетной политики в среднесрочной перспективе за счет ужесточения контроля за государственными гарантиями, расходами региональных бюджетов и использованием нефтяных фондов. Для того чтобы снизить расходы, связанные со старением населения, уравнивать возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин и постепенно повышать пенсионный возраст в соответствии с ростом продолжительности жизни, одновременно реализуя и другие меры по повышению реального возраста выхода на пенсию.
- Продолжить переход к режиму таргетирования инфляции, повышая в то же время уровень прозрачности решений в сфере денежной политики. Развивать макропруденциальные инструменты с целью сдерживания избыточного роста сектора потребительского кредитования в рамках проводимых реформ в сфере регулирования и надзора. Совершенствовать процедуры мониторинга и работы с проблемными кредитами. Разрешить потенциальный конфликт интересов в части Центрального Банка РФ, который остается одновременно и мажоритарным собственником, и осуществляет функцию надзора в отношении крупнейшего российского коммерческого банка.

### *Создание прозрачной, благоприятной и предсказуемой среды для ведения бизнеса.*

- Продолжать текущую антикоррупционную кампанию с большим упором на использование механизмов прозрачности и подотчетности в государственном секторе. Совершенствовать меры правовой защиты лиц, сообщающих о нарушениях закона, и не допускать ограничений для предания гласности подобных нарушений организациями гражданского общества и СМИ.
- Способствовать повышению независимости судебной системы посредством обеспечения большей прозрачности процесса назначения судей на должность и их продвижения по службе, повышения уровня их заработной платы и совершенствования процесса их ротации, избегая при этом даже намека на политическое вмешательство в рассматриваемые судами дела. Обеспечить повышение уровня прозрачности и подотчетности правоохранительных органов.
- Продолжить снижение административных барьеров и распространить федеральные инициативы на региональный и местный уровень. Расширить сферу применения процедуры оценки регулирующего воздействия, распространив ее на проекты законодательных актов, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы.
- Обеспечить прогресс в отношении приватизации государственных банков и других государственных предприятий. Продолжить совершенствование системы управления государственными предприятиями и способствовать созданию равных условий для конкуренции между государственными и частными компаниями.
- В целях усиления положительного эффекта от вступления страны в ВТО воздерживаться от установления барьеров для входа на рынок. Сократить перечень стратегических секторов, в отношении которых сохраняется необходимость получения предварительного согласования для иностранных инвестиций, и упростить процесс получения согласований.
- Устранить узкие места в транспортном секторе, за счет повышения контроля над эффективностью расходов бюджета на инфраструктуру, содействия конкуренции и совершенствования координации программ по решению проблем в сфере городского транспорта.

### ***Совершенствование кадровой политики и политики в области инноваций***

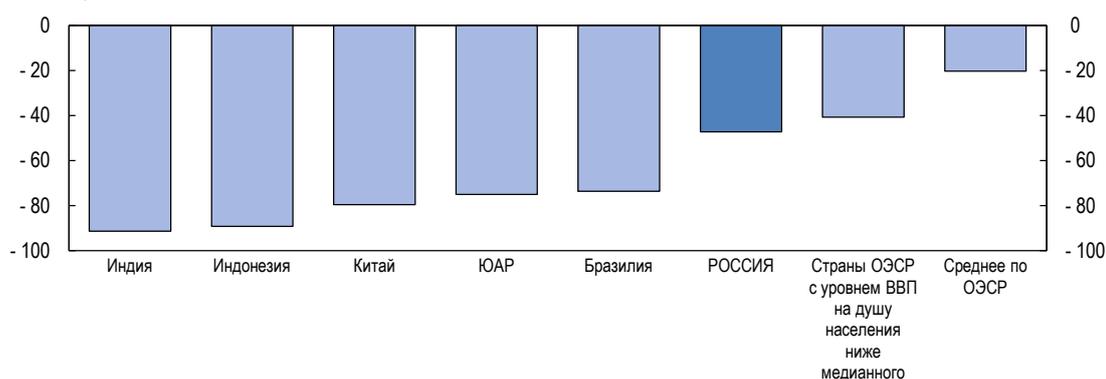
- Способствовать развитию системы непрерывного образования посредством внедрения стимулов для фирм и работников – таких, как ваучеры на прохождение программ переподготовки. Повышать расходы на реализацию активных программ занятости и временную материальную поддержку безработных. Расширять сферу применения коллективных трудовых соглашений на уровне предприятий.
- Повышать общий объем расходов на образование, особенно в наименее обеспеченных регионах, продолжая процесс реструктуризации образовательных учреждений. Увязывать уровень вознаграждения учителей с качеством их работы. Укреплять сотрудничество между образовательными учреждениями, бизнесом и профсоюзами и продолжать работу по обновлению стандартов в сфере профессионального образования. В целях снижения уровня неравенства в доступе к образовательным услугам пересмотреть практику взимания платы за факультативные занятия в учреждениях начального и общего среднего образования.
- Продолжать широкомасштабную поддержку развития инноваций и внедрения новых технологий, в особенности направленных на повышение энергоэффективности. Завершить реформу сектора НИОКР посредством вывода большей части исследований из-под эгиды Академии наук в университеты, повышения доли конкурсного финансирования в форме грантов на научные исследования и оптимизации деятельности государственных отраслевых научно-исследовательских учреждений. Оценивать политику в области инноваций на более систематической основе.

## ОЦЕНКА И РЕКОМЕНДАЦИИ

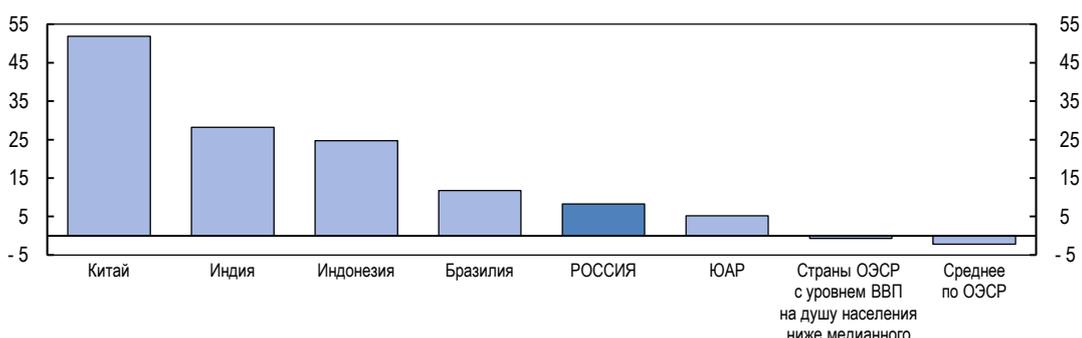
В период до кризиса 2008 года Россия добилась больших успехов, чему в значительной степени способствовал рост ее нефтегазовых доходов. Однако по показателям производительности труда и уровня жизни населения она по-прежнему существенно отстает от наиболее развитых стран с рыночной экономикой, а со времени кризиса темпы сближения этих показателей с показателями развитых стран у России ниже, чем у большинства стран БРИКС (Рисунок 1). Кроме того, начиная с 2012 г., отмечается замедление темпов роста – отчасти в связи с действием циклических факторов, но, главным образом, из-за замедления потенциального роста производства продукции. В ноябре 2013 г. Министерство экономического развития снизило долгосрочный прогноз по средним темпам роста до 2,5%, в то время как соответствующий показатель в апреле 2013 г. составлял 4.3%. Министерство экономического развития также предупредило, что темпы экономического роста в стране

Рисунок 1. Разрыв в ВВП на душу населения

**А. Различия в долях ВВП на душу населения по сравнению с наиболее развитыми странами – членами ОЭСР<sup>1</sup>, 2012**



**В. Рост ВВП на душу населения, 2007-2012, процентное изменение**



1. По сравнению со средним показателем по 17 странам-членам ОЭСР с наиболее высоким уровнем ВВП на душу населения в 2012 г., по паритету покупательной способности за 2012 г. Среднее по ОЭСР рассчитано как простое среднее значение по 34 странам-членам Организации.

Источник: Оценки ОЭСР и Мирового банка, *WDI online database*.

останутся ниже средних общемировых вплоть до 2030 г. Для целей дальнейшего устойчивого развития и реализации Указа Президента от 7 мая 2012г. относительно повышения

производительности труда на 50% к 2018 году и создания новых рабочих мест в высокопроизводительных отраслях к 2020 году необходимо придать новое ускорение темпам российских реформ.

Ключевой вызов в долгосрочной перспективе – необходимость снизить зависимость экономики от волатильного характера доходов от невозобновляемых природных ресурсов за счет обеспечения ее более устойчивого, основанного на повышении производительности труда, сбалансированного в региональном разрезе и комплексного роста, в соответствии с рекомендациями, представленными в Экономическом обзоре ОЭСР по Российской Федерации за 2011 г. Решение этой задачи требует i) дальнейшего укрепления основ макроэкономической политики; ii) существенного улучшения делового климата; iii) увеличения инвестиций в инфраструктуру, человеческий капитал и инновации. Самым важным, но и самым трудным в реализации среди вышеперечисленных условий остаются структурные реформы, направленные на улучшение среды для ведения бизнеса и, в частности, реформы по полноценной реализации принципа верховенства закона и реформы, нацеленные на борьбу с коррупцией. Вместе с тем отмечаемое в настоящее время замедление темпов экономического роста сыграло определенную роль в повышении уровня поддержки таким реформам со стороны высокопоставленных государственных лиц и общества

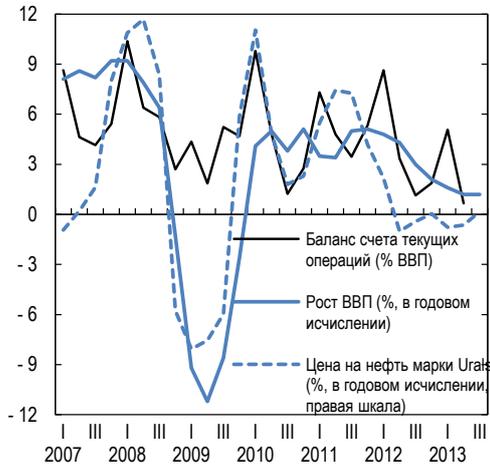
### *Замедление темпов роста носит как временный, так и структурный характер*

В конце 2012 - начале 2013 гг. проявилась слабость национальной экономики, которую спровоцировали стагнация в сфере внешней торговли, прекращение влияния ряда отдельных временных факторов, способствовавших росту ранее, в 2012 году, и неопределенность, связанная с ситуацией в мировой экономике и с развитием внутривнутриполитической ситуации в стране. Рост инвестиций, движимый, главным образом, отраслями добывающего сектора и государственными расходами на инфраструктуру, прекратился, а объемы производства в добывающем секторе экономики снизились. Рост конечного потребления частично поддерживается растущим объемом задолженности домохозяйств.

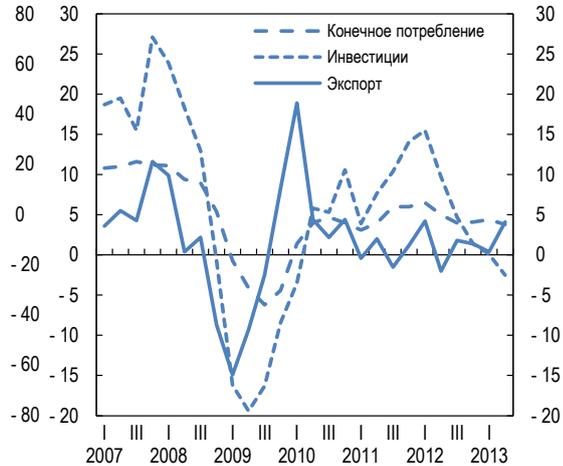
Тем не менее, уровень занятости и коэффициент использования производственных мощностей близки к пиковым докризисным показателям. Уровень безработицы по-прежнему близок к рекордно низким значениям, благодаря приросту занятости, уменьшению количества рабочей силы, высокому уровню гибкости заработной платы и исключительно низкому уровню пособий по безработице. Рост темпов инфляции вышел за рамки установленного Центральным Банком целевого диапазона, равного 5-6%. Хотя двигателями этого стремительного роста выступали, в основном, высокие цены на продовольствие, обусловленные плохим урожаем 2012 г., и, во второй половине 2013 г. отмечалась тенденция к снижению темпов потребительской инфляции, основные показатели инфляции и инфляционные ожидания реагируют на эти изменения с определенным запозданием. Эти факторы позволяют предположить, что замедление темпов роста до некоторой степени отражает структурные ограничения в отношении последнего. Действительно, потенциальные темпы роста, по-видимому, снизились до уровня ниже 3%, что нашло отражение в последнем долгосрочном прогнозе Министерства экономического развития. Эти показатели существенно ниже средних темпов роста в 7%, достигнутых в период с 1999 по 2008 гг., и установленной властями среднесрочной целевой отметки в 5%. Прогноз предполагает, что в 2014 г. темпы роста постепенно ускорятся и без дополнительного влияния такого временного фактора, как высокий урожай, поскольку умеренное восстановление в странах Евророзоны улучшает перспективы в области экспорта продукции добывающих отраслей и инвестиций в них. Инфляция, вероятно,

**Рисунок 2. Ключевые макроэкономические показатели**

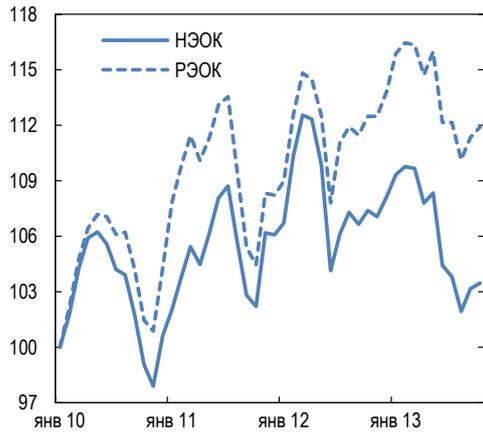
**А. Баланс счета текущих операций, ВВП и цена на нефть марки Urals**



**Б. Потребление, инвестиции и рост экспорта (% в годовом исчислении)**



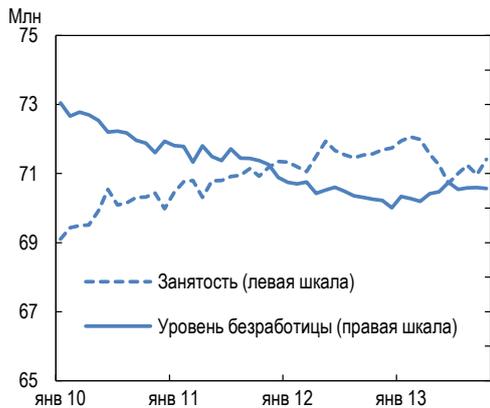
**В. Реальный и номинальный эффективный обменный курс (январь 2010 = 100)<sup>1</sup>**



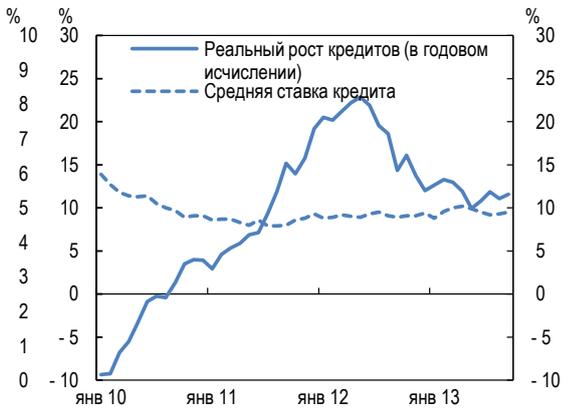
**Г. Рост индекса потребительских цен (% в годовом исчислении)**



**Д. Рынок труда (с поправкой на сезонные колебания)**



**Е. Кредитование частного сектора**



1. Рост значения соответствует повышению валютного курса.  
Источники: Rosstat, Datastream and Central Bank of Russia.

будет снижаться до целевых значений, поскольку последствия повышения административных цен постепенно сходят на нет, а высокий урожай приведет к снижению цен на продукты питания. Положительное сальдо по счету текущих операций будет продолжать снижаться (Таблица 1).

Реализация этих прогнозов связана с серьезными рисками. Новый виток кризиса в Евроне, дальнейшее замедление темпов роста в странах с развивающейся экономикой, в частности, в Китае и рост объема поставок нефти и газа из альтернативных источников - все это оказывает понижающее давление на цены на нефть и газ. Это негативно скажется на экспорте и доходах бюджета, а также на инвестициях в новые проекты по добыче нефти и газа. Даже несмотря на то, что устойчивость бюджета страны, профицит счета текущих операций и низкий уровень долговой нагрузки в корпоративном секторе делают Россию в меньшей степени подверженной влиянию шоков порождаемых ростом мировых процентных ставок, чем большинство стран с переходной экономикой, внезапное ухудшение настроений на финансовом рынке и глобальное бегство в качество могут привести к гораздо большему оттоку капитала, что усложнит финансовую ситуацию в России. Неопределенность в отношении приоритетов внутренней политики может блокировать прогнозируемое восстановление экономики. Рост закрепитости населения – еще один риск для перспектив развития экономики.

**Таблица 1. Макроэкономические показатели и прогнозы**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Реальный рост ВВП	4.5	4.3	3.4	1.5	2.3	2.9
Инфляция, среднее значение за период	6.9	8.4	5.1	6.6	5.7	4.5
Бюджетный баланс федерального правительства (в процентах ВВП)	-3.4	1.5	0.4	-0.7	-1.0	-0.9
Баланс счета текущих операций (в процентах ВВП)	4.4	5.1	3.6	2.5	2.4	2.2

*Источник: Economic Outlook 94 projections.*

***Для стабильного и устойчивого экономического роста необходимы более прочные основы макроэкономической политики***

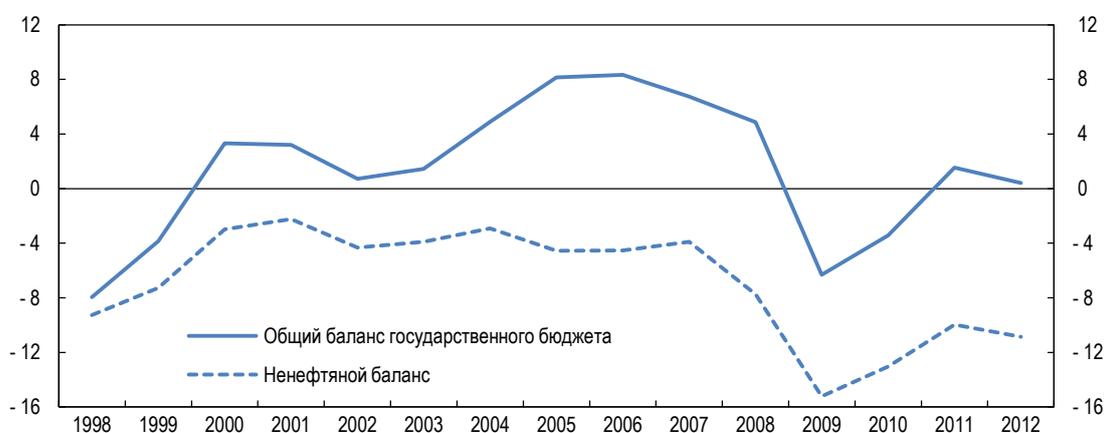
*Новое бюджетное правило способствует укреплению основ фискальной политики*

Новое бюджетное правило, введенное в декабре 2012 года, ограничивает прогнозное использование нефтяных доходов бюджета с учетом так называемой базовой цены на нефть, которая рассчитывается, исходя из ее средней цены за последние 5 лет (в дальнейшем эта средняя цена будет рассчитываться на основе десятилетнего периода); в настоящее время базовая цена на нефть составляет 91 доллар США за баррель. Таким образом, расходы федерального бюджета в среднесрочной перспективе рассчитываются на постоянной основе на три последующих года как сумма этих нефтяных доходов, прогнозируемых нефтяных доходов и максимального уровня бюджетного дефицита в размере 1% ВВП. Реализация этого правила следует за повышением нефтяного дефицита бюджета во время кризиса, воздействие которого пока что было смягчено только отчасти (Рисунок 3) и повышает предсказуемость совокупного расходования бюджетных средств, одновременно уменьшая его волатильность. Данное правило не предполагает контроля за инвестиционными займами за счет поступлений от нефтяных доходов и внебюджетных фондов перекладыванием расходов на слабые

региональные бюджеты без предоставления дополнительных ресурсов и за использованием гарантий. Вместе с тем, однако, оно устанавливает рамки фискальных расходов, которые подразумевают определенные меры постепенной бюджетной экономии в среднесрочной перспективе. В этой связи правительству предстоит принять ряд непростых решений, особенно учитывая значительный объем расходных обязательств, который был сформирован в период президентских выборов, включая социальные расходы, инвестиции в инфраструктуру, а также модернизацию Вооруженных сил. Важно то, что в качестве приоритетных выбраны статьи расходов, способствующих росту, в том числе инвестиции в человеческий капитал и в инфраструктуру. В настоящее время расходы российского бюджета на здравоохранение и образование ниже средних показателей по странам ОЭСР, а на оборону и субсидии – выше.

**Рисунок 3. Общий баланс государственного бюджета и нефтегазовой баланс**

Доля в процентах от ВВП



Источник: IMF, *World Economic Outlook database*, October 2013.

Нефтегазовые доходы сверх базовой цены на нефть направляются в Резервный фонд, пока его объем не достигнет 7% ВВП; после этого, по меньшей мере, половина дополнительных доходов направляются в Фонд национального благосостояния, в то время как остальной объем средств может быть потрачен на финансирование инвестиций в инфраструктуру. Резервный фонд обеспечивает эффект «подушки безопасности» для смягчения последствий влияния колебаний нефтяных цен на бюджет страны. Воздействие на доходы бюджета в рублях дополнительно смягчается тем фактом, что снижение уровня нефтяных цен обычно связано с падением курса национальной валюты. Функционируют также и «автоматические стабилизаторы»: недостаточный объем нефтегазовых доходов может компенсироваться уменьшением объема внутригодовых трансфертов в Резервный фонд. Поэтому, учитывая минимальные расходные обязательства, уже преопределенные на среднесрочную перспективу основами фискальной политики на 2014 и 2015 гг., продолжающееся замедление темпов экономического роста будет подразумевать более высокий уровень дефицита и незначительный объем аккумулируемых в Резервном фонде средств. Несмотря на то, что такая политика представляется оправданной, она должна восприниматься в контексте прогнозируемого в среднесрочной и долгосрочной перспективе падения общих нефтяных доходов в долях ВВП.

В Фонде национального благосостояния накапливаются средства для покрытия будущих пенсионных расходов. Однако объявленный в июле 2013 г. пакет стимулирующих мер предусматривает возможность использования средств Фонда национального благосостояния

для финансирования рентабельных проектов инвестиций в инфраструктуру и программ банковского кредитования малого бизнеса. Это создает потенциальный риск для чистых государственных финансовых ресурсов, что может подорвать финансирование будущих пенсионных выплат. Следовательно, с учетом хорошо известного феномена неэффективности государственных инвестиций с точки зрения обеспечения запланированной доходности, необходимо использовать соответствующие механизмы управления и контроля (McKinsey & Company, 2009).

С учетом границы расходов бюджета, установленных новым бюджетным правилом, особое значение приобретает вопрос повышения эффективности государственных расходов. Успешное внедрение в течение двух лет планируемой программы составления бюджета и контроля за его исполнением будет особенно важным шагом вперед. Это потребует тщательного анализа проблем, связанных с реализацией некоторых имеющихся экспериментальных проектов, в том числе выбора соответствующих показателей для мониторинга. Есть также планы по оптимизации деятельности государственных ведомств с передачей ряда функций на аутсорсинг и уменьшением количества государственных служащих на 20%. Для таких реформ это время особенно удачное, поскольку частный сектор нуждается в квалифицированных кадрах. Принятый недавно закон о государственных закупках предусматривает обеспечение большей прозрачности всего цикла закупок, и практика его реализации должна стать предметом скрупулезного мониторинга для внесения в него при необходимости корректив.

В России пенсионный возраст составляет 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, что по международным меркам очень низкий показатель, особенно с учетом того, что продолжительность жизни на пенсии в дальнейшем будет расти являясь положительной реакцией на рост доходов и повышение качества жизни домохозяйств. Повышение возраста выхода на пенсию для женщин до соответствующего показателя для мужчин вместе с постепенным повышением возраста выхода на пенсию для представителей обоих полов вкуче с повышением уровня продолжительности жизни станет самым действенным методом сдерживания роста будущих пенсионных расходов, хотя органы власти сегодня открыто заявляют о том, что исключают возможность реализации подобных изменений.

В настоящее время в целях повышения пенсионного возраста и устойчивости пенсионной системы планируется ряд перемен: пересмотр формулы льготных пенсий, включая внедрение балльной системы; увеличение необходимого рабочего стажа; уменьшение возможности раннего выхода на пенсию; ужесточение индексации размера пенсий с более тесной увязкой ее с поступлениями в пенсионную систему; а также повышение уровня отчислений для индивидуальных частных предпринимателей. Финансовое бремя, образуемое специальными пенсиями должны отчасти брать на себя работники, что порождает для них стимулы к улучшению условий труда. Планируемые реформы – шанс разрешить посредством совершенствования механизмов регулирования и надзора насущный вопрос обеспечения диверсификации рисков в сфере пенсионных накоплений и проблемы с реализацией определенных компонентов отчислений в пенсионную систему. Однако в настоящее время планируется перенаправить по умолчанию взносы, предназначенные для пополнения уже определенной накопительной части пенсии в также определенную страховую ее часть, что ослабит диверсификацию пенсионных доходов.

России удалось существенно улучшить структуру налогообложения в стране: расширена налоговая база, снижены ставки налогов, повысился уровень соблюдения налогового законодательства. Тем не менее налогообложение нефтегазовой отрасли могло бы более адекватно отражать экономическую ренту и способствовать развитию поисково-разведочных

работ и инвестиций; для этого необходимы соответствующие усовершенствования в системе учета операций, связанных с геологоразведкой, разработкой и производственными затратами на реализацию отдельных проектов и освоение месторождений. Налоги на алкоголь относительно низки, а налоги на табачную продукцию ниже, чем во всех странах - членах ОЭСР и в любой из крупных стран с развивающейся экономикой, - и это несмотря на то, что высокий уровень потребления табака и алкоголя в России – одна из причин высокого уровня смертности (ОЭСР, 2012с). Кроме того, в России имеется потенциал к повышению ставок налогов на имущество, а повышение ставок экологических налогов обещает повысить доходы бюджета и способствовать переходу на более экологичные и устойчивые модели производства и потребления.

### *Продолжается переход к режиму таргетирования инфляции*

Режим таргетирования инфляции должен быть внедрен в 2015 г. В этой связи основная цель денежно-кредитной политики страны в настоящее время определена как снижение уровня инфляции по состоянию на конец года с 5-6% в 2013 году до 5% в 2014 г., 4,5% в 2015 г. и 4% в 2016 г. Процесс перехода затрудняют наличие существенной доли волатильных цен на продовольственные товары и регулируемых цен. Высокий уровень издержек перехода от обменного курса к инфляции в сырьевой экономике также может стать еще одним порождающим затруднения фактором. Как отражение озабоченности проблемой волатильности инфляции можно расценивать решение Центрального Банка России (ЦБР) установить целевые значения инфляции в рамках достаточно широкого коридора, позволяющего им колебаться в диапазоне до 1,5 процентных пунктов в обоих направлениях. Вместе с тем волатильность инфляции может порождать связанные с коммуникацией вызовы в процессе выстраивания режима инфляционного таргетирования.

Использование практики валютных интервенций было в значительной степени уменьшено - в настоящее время они подчиняются четким правилам, нацеленным на предупреждение избыточной волатильности обменного курса, но без наличия явно или неявно устанавливаемых целевых его значений. Это позволяет обменному курсу играть присущую ему роль амортизатора, главным образом, в ситуации снижения цен на нефть: в таких условиях он способствует процессам импортозамещения и поддержки доходов бюджета. Недавние исследования показывают, что введение таргетирования инфляции имеет обыкновение компенсировать увеличение волатильности обменного курса, связанной с флуктуацией за счет снижения неожиданных денежных шоков и перекладывание издержек в цены других товаров (Floerkemeier, 2013).

Переход к режиму инфляционного таргетирования предполагает наличие ряда предпосылок, включая независимость и прозрачность деятельности центрального банка. Создание Комитета по денежно-кредитной политике могло бы способствовать более четкому разделению функций ЦБР и, следовательно, повышению его независимости в части денежной политики и подотчетности, а также повышению его авторитета. Для разъяснения принципов, лежащих в основе принятия решений в области денежно-кредитной политики, Банк России публикует пресс-релизы по итогам каждого состоявшегося заседания по вопросам денежно-кредитной политики, а также, начиная с 2013 г., - ежеквартальные отчеты о реализуемой им политике с предоставлением ключевых соображений по указанным вопросам. Банку России на регулярной основе следует публиковать информацию об инфляционных ожиданиях и макроэкономические прогнозы; в особенности это касается прогноза инфляции. Прозрачность процесса принятия решений повысится, если ЦБ РФ будет публиковать протоколы своих заседаний по вопросам денежно-кредитной политики, как это сейчас делают центральные банки многих стран. Еще одним положительным моментом, в русле следования

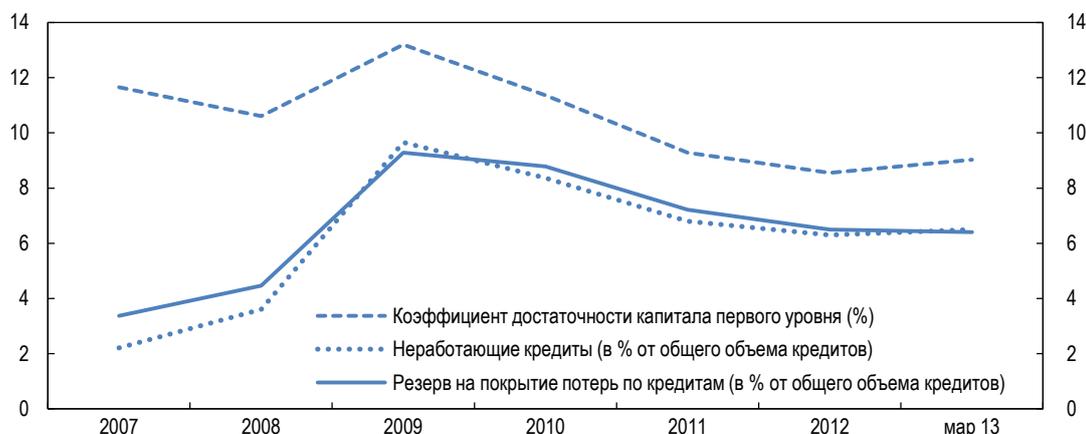
представленным в предыдущем Экономическом обзоре по России рекомендациям, стало упрощение кредитных инструментов и четкое определение процентной ставки и ставки рефинансирования по предоставлению и получению ликвидности.

*В процессе осуществляемых структурных преобразований ситуация в банковском секторе остается стабильной.*

Банковский сектор стабилен, и его капитализация находится на адекватном уровне; маржинальный доход высокий, имеющийся объем невозвратных кредитов остается контролируемым, а объемы резервов на покрытие потерь - достаточными (Рисунок 4). Однако более высокий уровень следования международным стандартам измерения объемов невозвратных ссуд, включая, в частности, сомнительные кредиты, мог бы вселить дополнительную уверенность в финансовой системе и в большей ее стабильности в долгосрочной перспективе. Финансирование деятельности крупных коммерческих банков осуществляется, главным образом, за счет депозитов, однако небольшой объем рыночного обеспечения приводит к сегментированному межбанковскому рынку, поэтому значительную роль в обеспечении ликвидности по-прежнему будут играть стартовавшие в 2013 г. аукционы по предоставлению займов по плавающей процентной ставке под залог нерыночных активов. Результаты последних стресс-тестов ЦБ РФ, основанных на существенном падении цен на нефть и снижении ВВП на 5%, не предполагают системных рисков в краткосрочной перспективе.

**Рисунок 4. Основные показатели банковского сектора**

Данные на конец периода



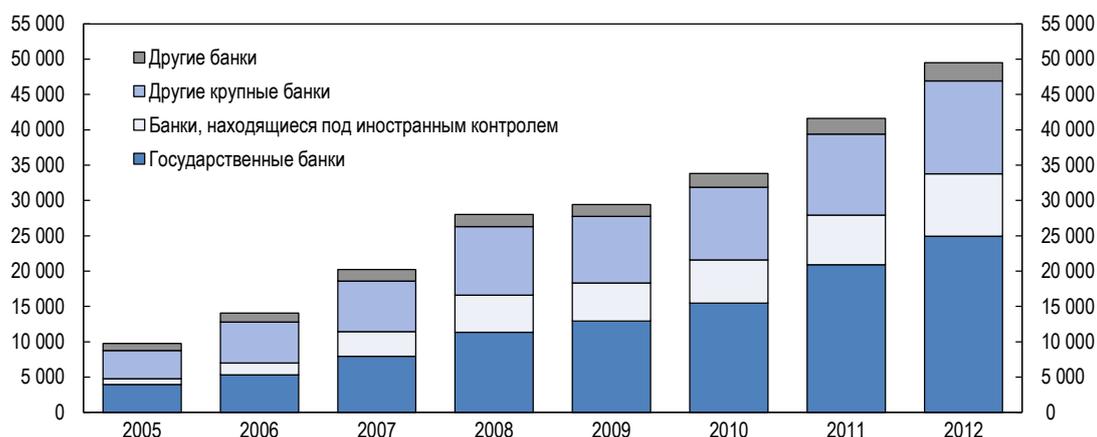
Источник: Central Bank of Russia.

Доминирующее положение в секторе занимают государственные банки (Рисунок 5). Центральный Банк Российской Федерации (ЦБ РФ) является мажоритарным акционером Сбербанка, на чью долю приходится практически половина вкладов физических лиц и почти треть банковских активов страны, хотя его доля на рынке и снижается. Несмотря на то, что в ЦБ функции регулятора и собственника разделены, такое положение вещей все равно ставит Центральный Банк в ситуацию конфликта интересов. Эту коллизию необходимо разрешить, в частности, потому, что для новых участников рынка, в том числе для иностранных банков, это становится отрицательным стимулом для входа на российский рынок. И хотя власти часто подтверждают свою приверженность идее приватизации банков и уже продали акции

Сбербанка и часть принадлежащих государству акций ВТБ, второго по величине российского банка, последние среднесрочные программы приватизации предусматривают сохранение контроля государства над этими двумя банками, по крайней мере, на период до 2016 года.

**Рисунок 5. Структура банковской системы**

Активы банковского сектора, в млрд. рублей, данные на конец периода



Источник: Central Bank of Russia.

По итогам 2012 года объем потребительского кредитования вырос в годовом исчислении более чем на 40%; при этом главными факторами роста стали не ипотечные и автомобильные кредиты, а предоставляемые без обеспечения потребительские ссуды. Рефинансирование потребительских кредитов в рамках международного «оптового» финансирования в настоящее время очень выгодно, но в итоге оно может обернуться системными рисками. В последнее время ЦБ РФ принимает меры по охлаждению рынка потребительского кредитования в целях снижения кредитных рисков: в частности, были повышены нормы резервирования по потребительским ссудам; в результате в 2013 году темпы роста на рынке потребительского кредитования действительно за первые три квартала 2013 г. несколько замедлились до 35%. ЦБ также выступил с предложением ввести верхнее предельное ограничение для уровня эффективной процентной ставки по потребительским кредитам. Однако, несмотря на текущие дискуссии, инструментарий ЦБ по-прежнему не позволяет ограничивать коэффициент обеспечения (соотношение «кредит / стоимость обеспечения») и соотношение задолженности к доходу. Эти меры должны быть включены в планируемую расширенную повестку дня относительно реформ в области банковского регулирования. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации предусматривает внесение поправок в законодательство в целях реализации рекомендаций Совета по финансовой стабильности и Базельских рекомендаций по банковскому надзору в части обеспечения уровня достаточности капитала, уровня соотношения между собственными и заёмными средствами, норм ликвидности и стандартов управления системными рисками. В частности, с января 2014 г. вступают в силу новые определение капитала и нормативы достаточности собственных средств банков.

Ситуация с надзором за деятельностью финансовых рынков также изменилась с созданием в августе 2013 г. нового финансового мегарегулятора: Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР), осуществлявшая контроль и надзор в сфере финансовых рынков и страховой деятельности, вошла в ЦБ, который занимается банковским надзором. Эта реформа направлена на укрепление независимости и, учитывая широкое распространение практики

выдачи займов аффилированным лицам, расширение возможности по осуществлению консолидированного надзора. Кроме того, после слияния в ведении ЦБ окажутся вопросы денежно-кредитной политики, обеспечения финансовой стабильности, а также надзора и регулирования деятельности всего финансового сектора.

#### Врезка 1. Рекомендации по укреплению основ макроэкономической политики

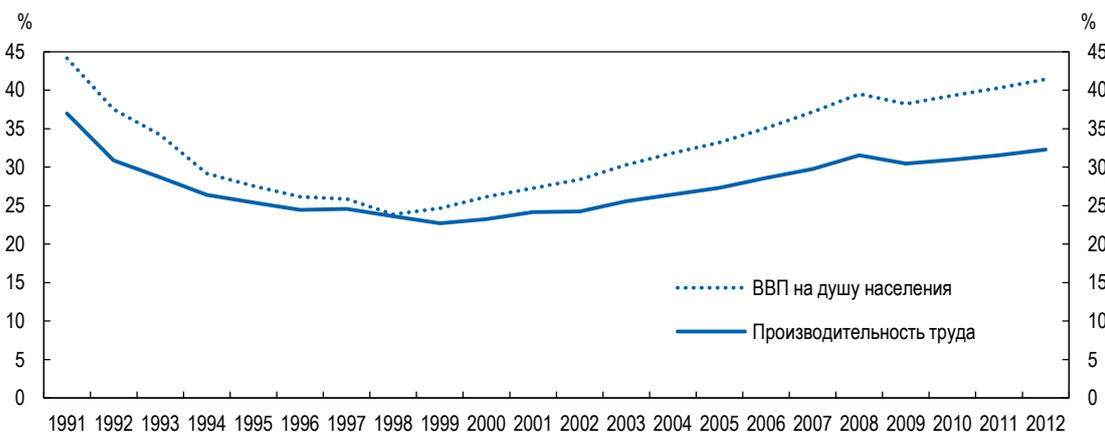
- Содействовать дальнейшему укреплению основ налогово-бюджетной политики в среднесрочной перспективе за счет ужесточения контроля за государственными гарантиями, расходами региональных бюджетов и использованием нефтяных фондов. Для того чтобы снизить расходы, связанные со старением населения, уравнивать возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин и постепенно повышать пенсионный возраст в соответствии с ростом продолжительности жизни, одновременно реализуя и другие меры по повышению реального возраста выхода на пенсию.
- Продолжить переход к режиму таргетирования инфляции, повышая в то же время уровень прозрачности решений в сфере денежной политики. Развивать макропруденциальные инструменты с целью сдерживания избыточного роста сектора потребительского кредитования в рамках проводимых реформ в сфере регулирования и надзора. Совершенствовать процедуры мониторинга и работы с проблемными кредитами. Разрешить потенциальный конфликт интересов в части Центрального Банка РФ, который остается одновременно и мажоритарным собственником, и осуществляет функцию надзора в отношении крупнейшего российского коммерческого банка.

#### *Низкий рост связан с искажениями рынка, низкой энергоэффективностью, демографическими проблемами и региональными барьерами*

Придание экономическому росту устойчивого характера - важнейший вызов в сфере экономической политики России в среднесрочной перспективе. Высокие темпы роста ВВП в период с 1998 по 2008 гг. привели к тому, что страна отчасти смогла догнать ведущие экономики мира (Рисунок 6), но двигателями этого роста стали быстро растущий объем нефтегазовых доходов и инвестиции в добывающие отрасли. Подобный взрывной рост оказался возможен, благодаря большим объемам неиспользуемых мощностей, возникших по окончании рецессии переходного периода, устранению узких мест, унаследованных с советских времен, и использование современных управленческих моделей и технологий. Но эти влияние этих факторов, как представляется, себя уже исчерпало.

**Рисунок 6. ВВП на душу населения и производительность труда**

Доля в процентах от среднего показателя по наиболее развитым странам - членам ОЭСР<sup>1</sup>



*Примечание:* Производительность труда рассчитана как ВВП в расчете на час отработанного времени.

1. Простое среднее по 17 странам-членам ОЭСР с наиболее высокими уровнями ВВП на душу населения и ВВП в расчете на час отработанного времени (в постоянных ценах 2005 г., по паритету покупательной способности).

*Источник:* оценки ОЭСР

Показатели роста производительности труда в разных секторах существенно разнятся между собой (Таблица 2), и, как свидетельствуют данные углубленного микроисследования производительности труда в конкретных отраслях, эти существенные различия в показателях

**Таблица 2. Декомпозиция ВВП (1995 – 2008 гг.)**

	Доля, приходящаяся на добавленную стоимость (в текущих ценах)		Реальные годовые темпы роста (%)			
	1995	2008	Добавленная стоимость	Затраты труда	Затраты капитала	МФП
Экономика, всего	100.0	100.0	4.61	1.30	3.22	2.27
Рыночная экономика	86.1	84.0	4.82	1.27	2.89	2.56
Товары	25.6	18.3	2.92	-1.01	0.51	3.23
требующие высококвалифицированного труда	3.6	3.6	3.92	-2.54	-0.18	5.57
не требующие особых навыков	22.0	14.8	2.72	-0.71	0.64	2.78
Услуги	40.4	41.0	5.82	1.72	3.92	3.14
требующие высококвалифицированного труда	5.1	11.2	10.70	1.20	2.78	8.97
не требующие особых навыков	35.3	29.8	4.60	1.85	4.20	1.69
Добыча полезных ископаемых	20.1	24.7	4.87	2.67	3.35	0.84
Нерыночные услуги	13.9	16.0	3.41	1.52	5.12	0.60

*Источник:* Timmer and Voskoboynikov (2013).

производительности обусловлены неэффективностью (McKinsey & Company, 2009). По-видимому, основную роль здесь играют неэффективность хозяйственной деятельности, устаревшая материальная база и методы производства, и они связаны с интенсивностью конкуренции, регуляторным бременем, отсутствием достаточного количества квалифицированных управленцев и специалистов, а также ограничениями в части кредитов на модернизацию. Дисперсия производительности среди фирм растёт (Bukowski and Earle, 2014), в то время как неэффективным компаниям удается удержаться на рынке, главным образом, благодаря созданию защитных сетей (Huber and Wörgötter, 1998), что препятствует перетеканию ресурсов в более эффективные предприятия (Brown and Earle, 2008).

#### *Энергоэффективность очень низка*

Несмотря на существенный прогресс, достигнутый со времени начала переходного периода, Российская экономика остается одной из самых энергоемких в мире, (Рисунок 7). Вследствие зависимости от углеводородоемких источников энергии страна также занимает четвертое место в мире по объему выбросов парниковых газов. Низкий уровень энергоэффективности является причиной загрязнения атмосферы, при этом в России один из самых высоких в мире

показателей преждевременной смертности, вызванный плохим качеством воздуха (WHO, 2013). Сэкономленная энергия является также ценным экономическим активом: если бы Россия использовала энергию так же эффективно, как страны ОЭСР, она могла бы сэкономить до 30% потребляемой энергии, которую, в свою очередь, можно было бы экспортировать или сохранить для будущих поколений (IEA, 2011).

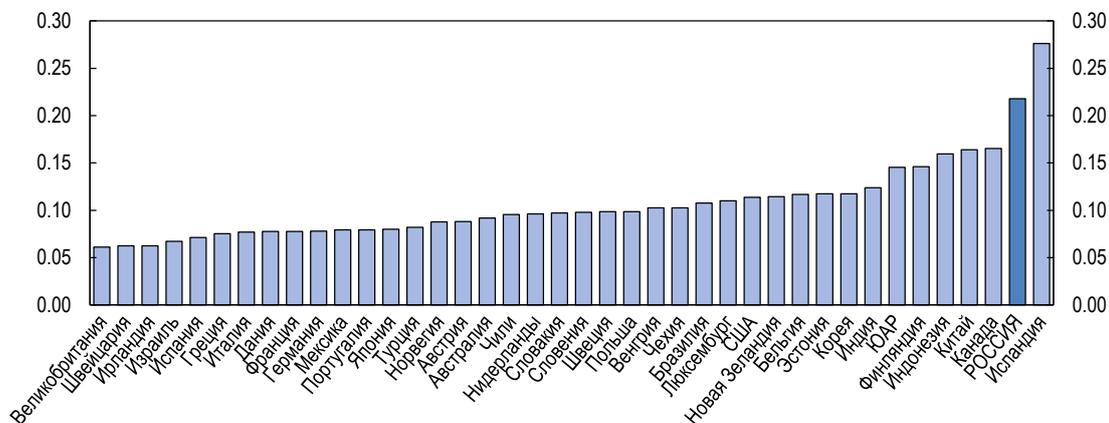
Таким образом, государство справедливо относит повышение уровня энергоэффективности к категории наиболее приоритетных задач. В 2008 г. власти поставили стратегическую цель снизить к 2020 г. энергоемкость ВВП на 40% путем экономии энергии, повышения эффективности ее использования и устранения нормативных ограничений; к которым впоследствии прибавляются конкретные целевые показатели для энергоемких отраслей. Основными инструментами политики по повышению энергоэффективности, включенным в последующие федеральные и региональные программы, было предоставление налоговых кредитов и государственных субсидий и гарантий по займам на реализацию проектов по повышению энергоэффективности. Однако реализация этих инициатив производилась с задержками и не без проблем. Отсутствовали и механизмы контроля за выполнением программных целей – частично это было обусловлено тем, что целевые показатели зачастую были определены нечетко (Zaytsev and Saykina, 2013).

Объем связанных с производством и потреблением горючего субсидий, который оценивается на уровне более 2% российского ВВП (IEA 2012a, OECD 2013a), следует постепенно снижать. В Главе 5 Экономического обзора по Российской Федерации, где рассматриваются вопросы энергоэффективности, отмечено, что важнейшей задачей в области повышения энергоэффективности, которая по-прежнему не включена в действующую политическую повестку дня, является преодоление разницы цен на газ и электроэнергию на внутреннем рынке и предельными социальными издержками энергопотребления. В период замедления российской экономики правительство, видимо, повторно рассматривает возможность пересмотра своих прежних планов по сокращению перекрестного субсидирования, с которым были связаны существенные различия между низкими тарифами на газ на внутреннем рынке и высокими экспортными ценами. Более того, с 2014 года на внутреннем рынке тарифы на услуги ЖКХ, в том числе на электроэнергию, на следующие 3 года либо должны быть заморожены, либо расти темпами более низкими, чем инфляция. С другой стороны, новое решение правительства предусматривает повышение тарифов на услуги ЖКХ, в случае превышения введенных недавно социальных норм потребления электроэнергии для домохозяйств. Реализация этой инициативы стартовала в нескольких пилотных регионах, а с 2014 года должна получить распространение по всем регионам страны. Несмотря на установленное законом требование о монтаже счетчиков электроэнергии в жилых домах и квартирах, они установлены пока только в 40% жилых домов и в 20-25% квартир. Для домохозяйств, где счетчики электроэнергии не установлены, с 2015 г. будут введены повышенные тарифы за услуги энергоснабжения

**Рисунок 7. Энергоемкость**

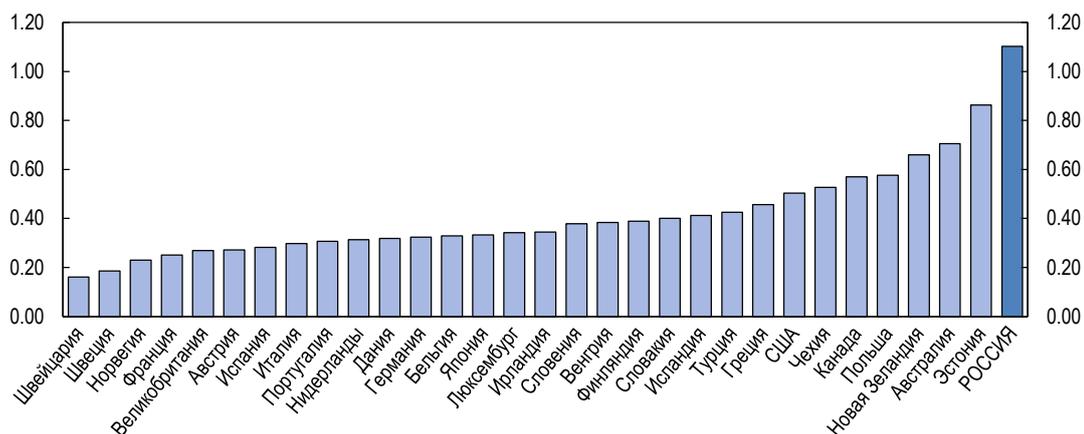
**А. Энергопотребление на единицу ВВП, 2011**

В тоннах нефтяного эквивалента (тне) на единицу ВВП (выраженного в 1000 долл. США в ценах 2005 г. по ППС)



**Б. Выбросы парниковых газов на единицу ВВП, 2011**

Кг. эквивалента углекислого газа / долл. США в ценах 2005 г. по ППС



*Примечание:* Данные по выбросам парниковых газов не включают выбросы/удаления в результате изменений в землепользовании и лесном хозяйстве.

*Источник:* оценки ОЭСР, основанные на United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Greenhouse Gas Inventory Data*; World Bank, *WDI database*; and IEA (2013), *World Energy Indicators and World Energy Balances*.

В Экономическом обзоре по Российской Федерации были приведены рекомендации по совершенствованию мер, направленных на повышение энергоэффективности в транспортном секторе, ЖКХ и промышленности. В частности, в транспортном секторе рекомендовалось ввести обязательные нормы эффективности топлива для легковых и грузовых автомобилей и меры по совершенствованию управления дорожным движением. Более строгие нормы эффективности, хотя и с некоторыми задержками, введены были, но система контроля качества моторного топлива по-прежнему остается неэффективной. В настоящее время обсуждаются меры налогового стимулирования использования природного газа на транспорте, но пока они не внедрены. В том, что касается системы управления дорожным движением, дела идут медленно; отчасти это объясняется неприятием населением концепции платных автомагистралей. Проблемой остается и модернизация жилищного фонда, поскольку собственники жилья не всегда заинтересованы в повышении энергоэффективности, а финансовую поддержку региональных администраций такие проекты получают крайне редко.

Хотя с недавнего времени задача ускорения этого процесса возложена на Фонд жилищно-коммунального хозяйства, проблема поддержки государством проектов по строительству энергоэффективного жилья пока что остается на стадии обсуждения. В целях содействия повышению энергоэффективности в Экономическом обзоре - 2011 рекомендовалось устранить препятствия на пути развития энергосервисных компаний (ЭСК). Принятые недавно законодательные акты устраняют некоторые из этих препятствий, однако права контрагентов по таким договорам в них пока что прописаны недостаточно четко, и ЭСК по-прежнему сталкиваются с трудностями при получении банковского финансирования (Garbuzova, Madlener, 2012).

#### *Региональное неравенство как фактор роста*

Еще одна неиспользуемая возможность для роста связана с высоким уровнем межрегионального неравенства, который способствует общему неравенству (Рисунок 8). Несмотря на рост интеграции рабочей силы и рынков капитала и реализацию ряда программ, направленных на сближение развития регионов, за последние десять лет уровень неравенства между регионами практически не изменился. Услуги в сфере социального обеспечения, образования и здравоохранения все еще не оказывают ожидаемого выравнивающего эффекта на региональный доход (Lehmann and Silvagni, 2013). Главным образом, это объясняется наличием таких барьеров для сближения, как серьезные различия в наличии природных ресурсов между регионами, унаследованная с советских времен система размещения производства, слабо развитый транспорт и недостаточно развитая инфраструктура во многих регионах и другие барьеры, препятствующие межрегиональной мобильности. В экономических обзорах также все чаще отмечаются региональные различия в качестве государственных институтов и условиях для ведения бизнеса (EBRD, 2012). В этой связи необходимо уделять особое внимание реализации структурных реформ на местах и более активному стимулированию регионов к реализации местных экспериментальных деловых инициатив, например, в рамках проекта Национальной предпринимательской инициативы.

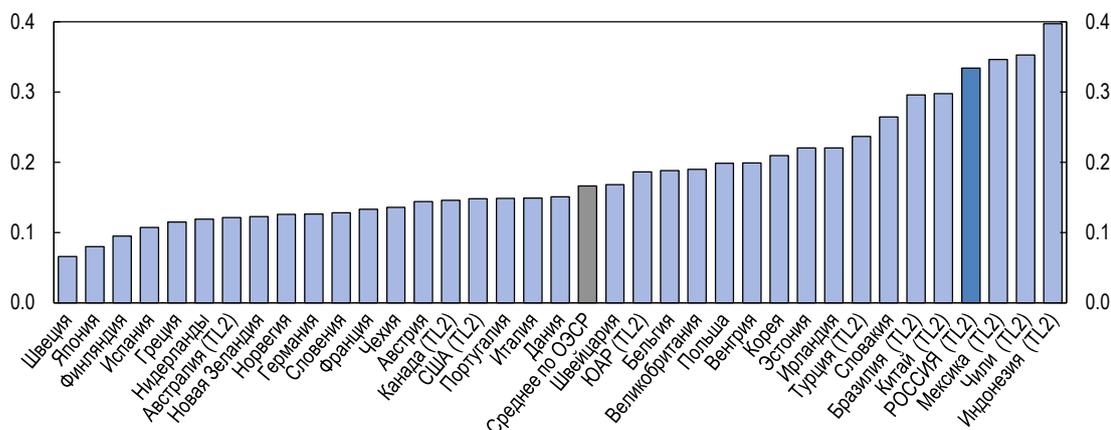
#### *Демографические изменения играют важную роль*

Низкая рождаемость, высокий уровень преждевременной смертности, особенно среди мужчин, ранний возраст выхода на пенсию - все это вносит свой вклад в снижение предложения рабочей силы в долгосрочной перспективе. Правительство внедрило программы, предусматривающие существенные стимулы для повышения рождаемости. Степень успешности этих мер следует очень внимательно отслеживать, но, как показывает опыт стран - членов ОЭСР, влияние поддержки, оказываемой государством при рождении ребенка, на уровень рождаемости, по всей видимости, носит временный характер, поскольку ускоряет темпы прироста, но не увеличивает количество деторождений (OECD, 2011c.). Однако

**Рисунок 8. Неравенство**

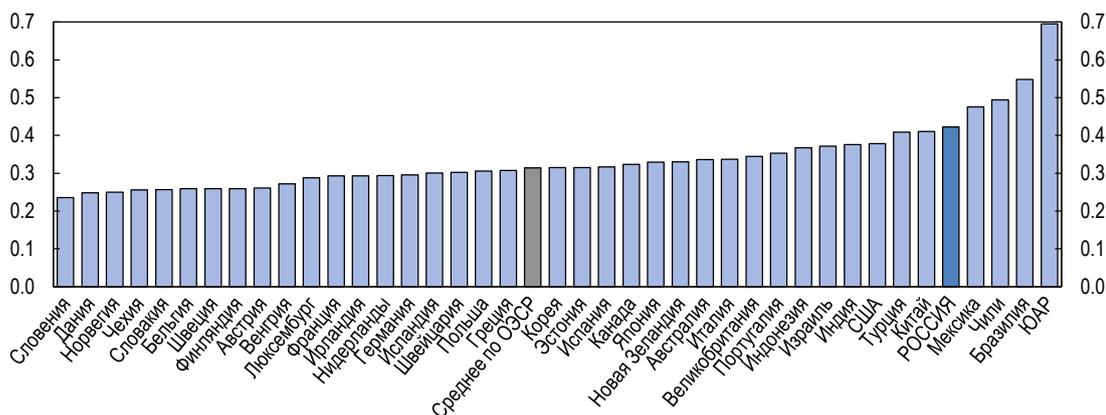
**А. Неравенство ВВП на душу населения по регионам**

Коэффициент Джини по регионам TL3, 2010, "0" - абсолютное равенство, "1" - абсолютное неравенство



**В. Неравенство в доходах**

Коэффициент Джини<sup>1</sup>, конец 2000х, "0" - абсолютное равенство, "1" - абсолютное неравенство



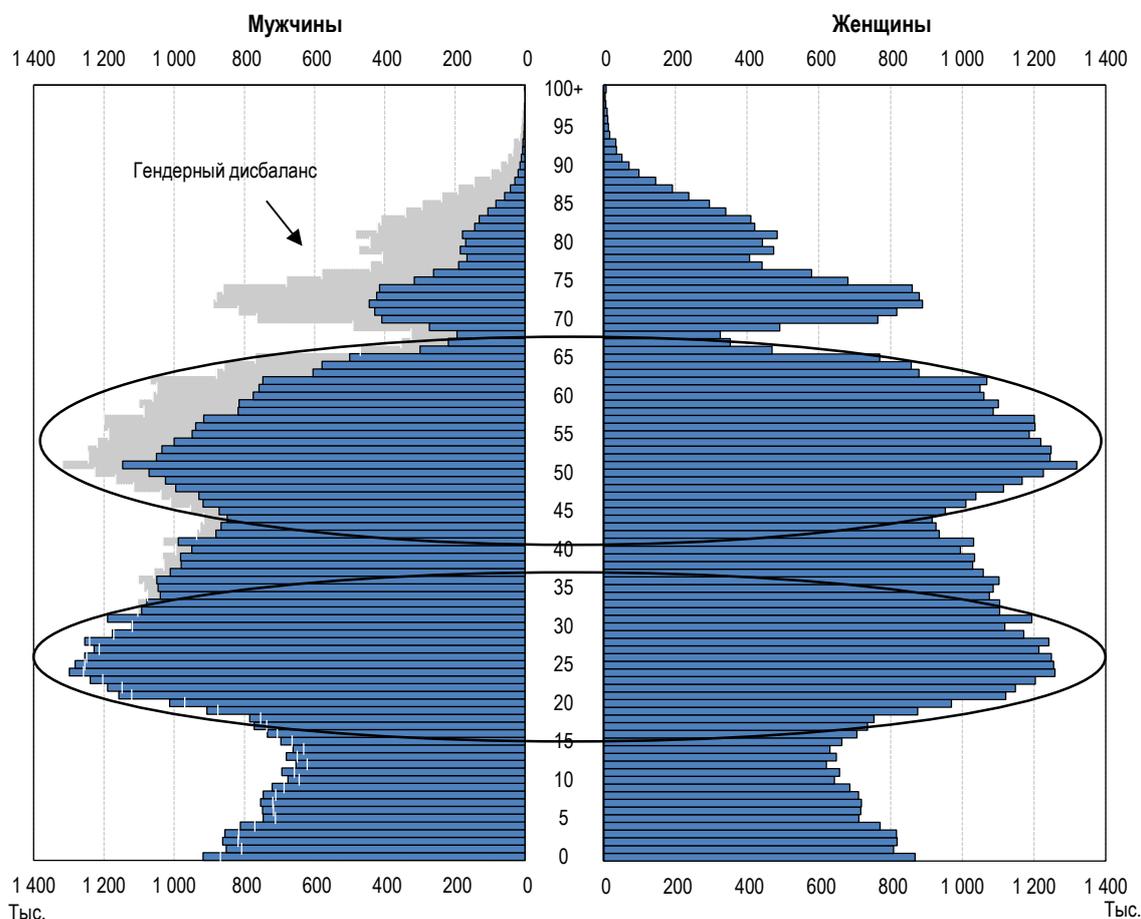
1. Значения коэффициента Джини для стран, не входящих в ОЭСР, не могут быть точно сопоставлены с соответствующими значениями этого показателя для государств ОЭСР, поскольку для последних они рассчитываются на основе доходов на душу населения (за исключением Индии и Индонезии: для этих стран при расчетах были использованы уровни потребления на душу населения).

Источник: OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, таблица A1.1, рисунок 0.2; оценки ОЭСР.

демографические изменения в рамках двух крупных демографических волн, (представленных на Рисунке 9 в виде двух овалов) в то же время означают возможность дальнейшей реализации структурных преобразований, поскольку занятость на предприятиях с низкой производительностью труда - наследия советской эпохи, в основном, обеспечивается за счет тех, кто родился еще во времена послевоенного демографического бума (Рисунок 9). В ближайшие 10 лет они выйдут на пенсию, и их постепенно заменит значительное по численности поколение (нижний овал) людей с рекордно высоким уровнем образования (Belanovsky et. al., 2011). Поэтому крайне необходимо создать данным индивидуумам, входящим на рынок, условия, которые позволят им найти свое место в соответствующих отраслях и на предприятиях, где они смогут эффективно использовать свою квалификацию, либо обеспечить стимулирование предпринимательства путем организации собственного бизнеса.

**Рисунок 9. Гендерная и возрастная структура населения**

Январь 2012 г.



Источник: Rosstat, *The population of the Russian Federation, by sex and age*.

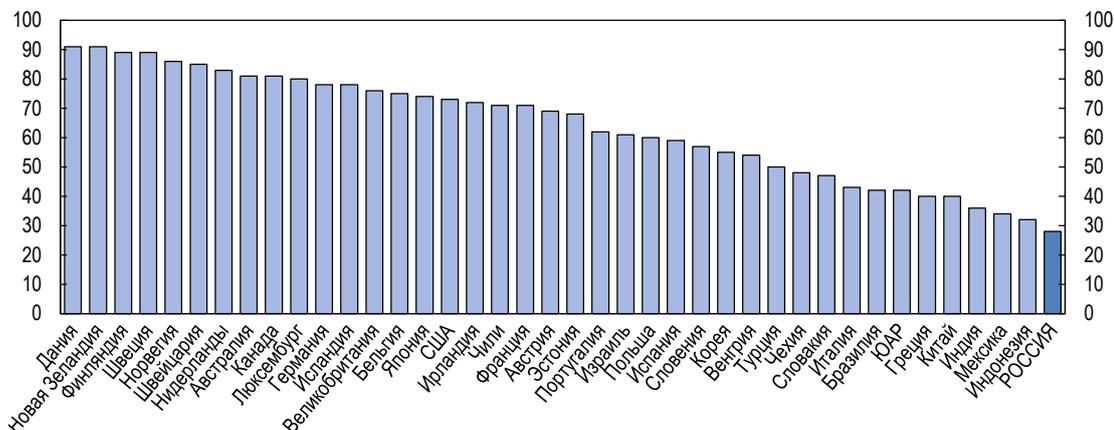
## Улучшение делового климата

### ***Коррупция и обеспечение принципа верховенства закона остаются серьезной проблемой***

Хроническая коррупция считается одним из основных препятствий для входа на рынок и обеспечения устойчивого роста (Mauro, 1995), в особенности в регионах (Pushkarev, 2007). Особенное беспокойство порождает коррупция в правоохранительных органах: в 2012 году на их долю приходилась четверть всех дел о коррупции, дошедших до суда. Согласно Transparency International, индекс восприятия коррупции в России очень высок (Рисунок 10), хотя с 2010 г. страна и улучшила свое место в соответствующем рейтинге. В исследовании Института современного развития (ИНСОР) 2013 года коррупция названа второй по значимости проблемой (на первом месте были названы проблемы ЖКХ, на третьем - плохие дороги), хотя по данным опроса Фонда «Общественное мнение», с 2005 г. факты коррупции наблюдаются менее часто. Лишь 10% предпринимателей ни разу не сталкивались с фактами коррупции, хотя в последние годы размер взяток явно уменьшился (ОПОРА, 2012). В ряде регионов коррупция распространена столь широко, что компании считают ее удобной альтернативой соблюдению правовых и административных норм (EBRD, 2012).

**Рисунок 10. Индекс восприятия коррупции (Transparency International)**

Индекс восприятия коррупции в 2013 г., по шкале от 0 (высокий уровень коррупции) до 100 (коррупция отсутствует)



*Примечание:* Индекс восприятия коррупции - 2013 отражает степень восприятия коррупции среди государственных чиновников и политиков представителями бизнеса и аналитиками по шкале от 100 (коррупция отсутствует) до 0 (высокий уровень коррупции).

*Источник:* Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013.

В числе ответов на эти вызовы - принятие амбициозного Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесение изменений, касающихся противодействия коррупции, в Уголовный кодекс РФ и в Кодекс об административных правонарушениях. Кроме того, Россия ратифицировала Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Проведенный в октябре 2013 г. Рабочей группой ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц анализ выявил существенный прогресс в этом вопросе, но одновременно призвал к совершенствованию норм законодательства, правоприменительной практики и кампаний по повышению информированности в части подкупа иностранных должностных лиц. Новый закон о государственных закупках, принятый в апреле 2013 года, направлен на повышение прозрачности и открытости всех этапов процесса государственных закупок. В октябре 2013 г. была учреждена Рабочая группа, во главе с Министром экономического развития, а также с участием представителей бизнеса и государства, которая призвана разработать антикоррупционные меры в сфере бизнеса и инвестиций, что приведет к реализации Антикоррупционной хартии Российской Федерации.

Во всех государственных учреждениях и организациях и на всех государственных предприятиях создаются комиссии по рассмотрению случаев нарушения положений Кодекса этики и конфликта интересов. Указом Президента был утвержден перечень должностей государственной службы, которые связаны с коррупционными рисками. Были проведены несколько мероприятий среди государственных служащих в рамках информационно-разъяснительной кампании по вопросам борьбы с коррупцией. Введены более строгие правила, касающиеся обязательного предоставления сведений о доходах, расходах, недвижимости и другом имуществе государственных должностных лиц, их супругов и несовершеннолетних

детей. Отдельный закон обязывает высокопоставленных чиновников и их близких родственников к сентябрю 2013 года закрыть счета в иностранных банках и репатриировать все свои зарубежные финансовые активы. Были введены определенные меры по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, однако никакой специальной правовой защиты государственных служащих пока не существует, а предположительно имеющаяся правовая защита сводится на нет громкими делами о так называемых «преступлениях в сфере предпринимательской деятельности», которые рассматриваются судами на местах, и остающимися безнаказанными нападениями на журналистов, пишущих о коррупции среди высокопоставленных чиновников.

Более активно стали преследоваться коррупционные преступления. Так, в 2012 г. Генеральная прокуратура зафиксировала увеличение коррупционных дел почти до 50 тыс., что на 25% больше по сравнению с предыдущим годом; была обнародована информация о нескольких громких коррупционных скандалах с участием высокопоставленных чиновников, в том числе о расследовании дел о коррупции и хищениях в госкорпорациях, министерствах и Федеральной службе исполнения наказаний, а также о мошенничестве в сфере государственных закупок, в том числе по контрактам на строительство олимпийских объектов в Сочи. Однако данные опросов общественного мнения говорят о том, что к проводимой антикоррупционной кампании люди относятся скептически и не верят в ее успех в долгосрочной перспективе, а 77% россиян считают, что усилия правительства по борьбе с взяточничеством являются неэффективными (Transparency International, 2013). Более того, отдельные коррупционные дела порой воспринимаются обществом как политически мотивированные. Тем не менее, масштаб этой антикоррупционной кампании и высокий статус тех, кто оказался ею затронут, включая бывшего министра обороны, а также связанные с этим законодательные изменения дают основания полагать, что намерение властей побороть коррупцию является неподдельным. В последнем по времени докладе Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (GRECO, 2012) отмечается, что Россия полностью реализовала 15 из 26 представленных в нем широкомасштабных рекомендаций, а оставшиеся одиннадцать реализуются частично. Эту тенденцию необходимо всячески поддерживать и развивать.

Российскими властями был предпринят ряд шагов по укреплению судебной системы: можно отметить заметный прогресс в повышении эффективности и компетентности судов по хозяйственным делам (Granville, 2013). Доля компаний, полагающих, что суды представляют собой существенное препятствие их хозяйственной деятельности, заметно снижается. (World Bank, 2013). Новая программа «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 гг.» предусматривает повышение прозрачности, доступности и открытости правосудия, в том числе за счет применения систем видео- и аудиопотоколирования хода судебных заседаний и их трансляции в Интернете. В 2012 г. была существенно повышена заработная плата судей, однако никаких попыток ввести систему их ротации и других мер, способствующих повышению независимости судей, которые были рекомендованы в Экономическом обзоре 2011 года, предпринято не было. Важным шагом вперед стало бы обеспечение большей прозрачности практики назначения судей и их продвижения по службе. Еще одной инициативой по повышению качества судебных решений является введение новой процедуры апелляционного рассмотрения уголовных дел. В настоящее время Госдума рассматривает законопроект о создании в системе судов общей юрисдикции судебных палат по административным делам и проект нового административно-процессуального кодекса, которые призваны обеспечить большие возможности для граждан по отстаиванию своих прав в случае действия (бездействия) органов публичной власти. С другой стороны, слияние Верховного и Высшего арбитражного судов преследующее цель устранения возможности различных толкований одного и того же дела, привело к обеспокоенности со стороны ключевых игроков относительно

влияния данного решения на эффективность и независимость экономических судов. Важно также, чтобы правоохранительные органы, в том числе Следственный комитет и прокуратура были более прозрачными и подотчетными для того, чтобы ограничить пространство для злоупотребления их влиянием.

В июне 2012 года в целях защиты предпринимателей от злоупотребления служебными полномочиями чиновниками и органами государственного управления была учреждена должность федерального Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Местные омбудсмены также появились в 62 регионах страны.). В июле 2013 года Госдума приняла постановление об амнистии для предпринимателей. Амнистия распространяется только на лиц, впервые осужденных по статьям, предусматривающим менее тяжкие экономические преступления и согласных возместить ущерб, а также для тех, кто находится в заключении в ожидании суда. В декабре 2012 г. были внесены изменения в ст. 159 УК РФ («Мошенничество»), которые уточняют определение данного вида преступлений – практика показала, что это определение толковалось так широко, что во многом способствовала правовой неопределенности. Следует также рассмотреть меры по сокращению установленного срока содержания под стражей до суда: рассмотренные Европейским судом по правам человека дела, по которым подозреваемые содержались в заключении от четырех до шести лет (OSJI, 2011) представляют собой лишь самые экстремальные примеры более широкой проблемы.

Содействие развитию полноценного гражданского общества имеет важнейшее значение для целей укрепления прозрачности, подотчетности и доверия к государственным институтам. В этом плане дела в России идут с переменным успехом. С одной стороны, было объявлено, что все законодательные инициативы, которые соберут 100 тысяч подписей, подлежат рассмотрению Государственной Думой. Усилено взаимодействие с заинтересованными сторонами на всех уровнях государственной власти, упрощен порядок регистрации некоммерческих организаций (НКО). Представители бизнеса, безусловно, получили больше организационных возможностей поучаствовать в разработке проектов законодательных актов. С другой стороны, наблюдается отсутствие прогресса в обеспечении независимости СМИ – Россия по этому показателю находится на 148 месте из 179 в составляемом организацией «Репортеры без границ» рейтинге Индекса свободы прессы. Принятый недавно новый закон о массовых собраниях вводит гораздо более жесткие ограничения на участие в общественных дебатах. Принятый в июле 2012 года закон требует, чтобы все НКО, вовлеченные в политическую деятельность (это понятие определяется весьма широко) и получающие финансирование из-за рубежа, регистрировались в Министерстве Юстиции в качестве «иностранных агентов»; в России этот ярлык носит крайне негативный оттенок. Этот закон и его жесткое исполнение стали объектом серьезной критики со стороны Совета Европы и ряда правозащитных организаций. Такие меры, как, по крайней мере, уточнение определений «политическая деятельность» и «иностранное финансирование» и замена ярлыка «иностранный агент», станут крайне позитивным сигналом о приверженности властей идее активности гражданского общества.

В целом же следует отметить, что непрекращающийся поток тревожных новостей о взаимодействии политики, бизнеса и правоохранителей, по крайней мере, в том виде, в котором всё это подается в ведущих деловых СМИ, например, CNBC (2013), Financial Times (2013), может быть причиной оттока капитала из страны, низкой рыночной стоимости акций российских компаний и невысоких темпов притока частных инвестиций (CNBC, 2013; FT, 2013).

### ***Роль государства в экономике весьма велика***

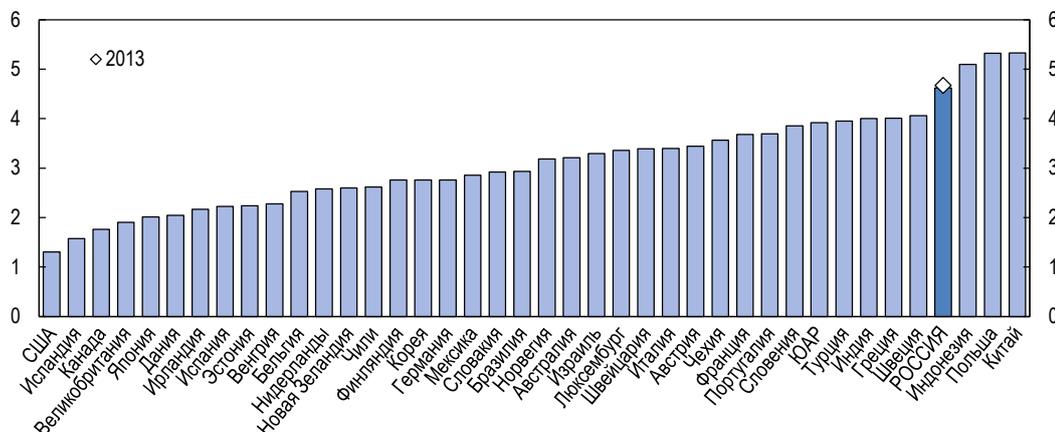
Государственные предприятия играют непривычно важную роль в экономике страны (Рисунок 11). Доля производимой государственными предприятиями продукции возросла после крупных приобретений, совершенных такими государственными предприятиями, как Роснефть и ВТБ, несмотря на то, что некоторые мелкие государственные предприятия прекращают свое существование. Государственные предприятия занимают доминирующее положение в целом ряде важнейших отраслей экономики (Рисунок 12), включая банковское дело, транспорт и энергетику. Их доминирование создает очень серьезные проблемы для выхода на рынок и конкуренции и чревато неэффективностью.

Принятый в 2010 году план приватизации, предусматривал приватизацию 1 500 предприятий, нескольких компаний в банковской, энергетической, телекоммуникационной и транспортной отраслях. Несмотря на продажу многих пакетов акций, реализация многих других сделок затягивается, согласно официальным источникам, из-за неблагоприятной ситуации на рынке. Изначальный план приватизации на период 2014-2016 гг. ставил целью выход государства из всех компаний, за исключением естественных монополий, а также нефтяного и оборонного секторов. Однако в июне 2013 г масштабы этого плана были существенно скорректированы в сторону уменьшения.

Отмечается значительное разнообразие форм государственной собственности, что снижает уровень прозрачности и подотчетности госпредприятий, одновременно усложняя управление и отделение их коммерческой деятельности от некоммерческой. Решению этих проблем могла бы способствовать модель управления, предусматривающая соблюдение конкурентного нейтралитета, в соответствии с Руководящими указаниями ОЭСР по вопросам корпоративного управления в государственных предприятиях. Официальный план, предусматривающий сокращение числа государственных унитарных предприятий, представляет собой шаг в этом направлении. Поскольку качество управления государственными предприятиями в значительной степени зависит от уровня независимости и самостоятельности их директоров, то начавшийся в 2011 г. постепенный выход высокопоставленных государственных служащих из советов директоров государственных предприятий является позитивной переменной. В состав советов директоров ряда предприятий (РЖД, ВТБ, Роснефть, Газпром) вместо них были введены независимые директора, но данный процесс идет довольно медленно. Профессионализации управления госпредприятиями также способствовало создание института специальных комиссий по отбору независимых директоров. Уровень вознаграждения членов совета директоров также все чаще бывает увязан с достижением предприятием установленных целевых показателей.

**Рисунок 11. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: государственная собственность**

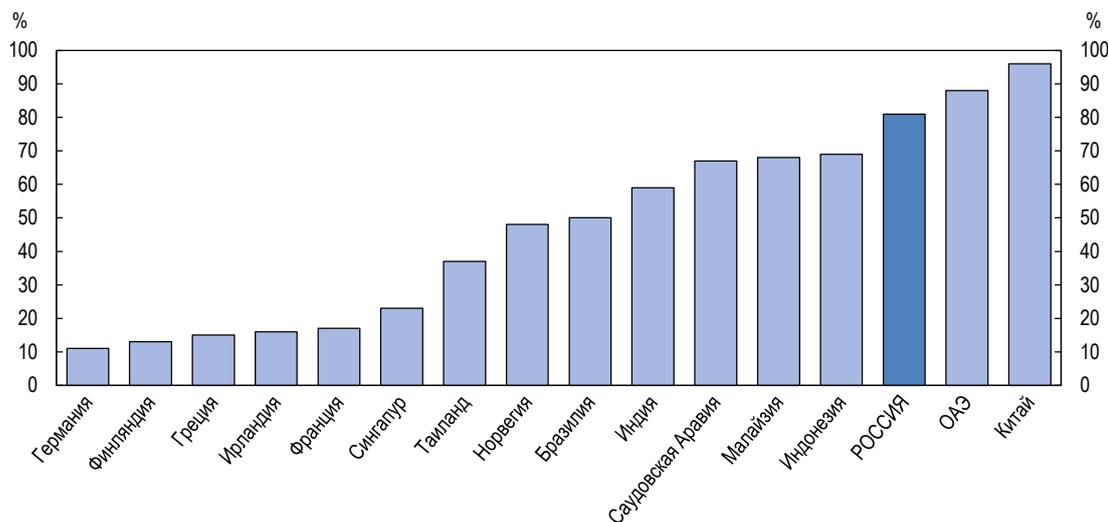
2008 г., по шкале индекса от 0 до 6 (от наименее до наиболее ограничительного)



*Примечание:* референтный год для всех стран -2008 г. Значение показателя PMR для России за 2013 г. является предварительным, поскольку для целей сопоставимости рассчитывается на основе методики 2008 г. Более подробно этот вопрос рассматривается в документе, подготовленном к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по вопросам экономической политики (ECO/CPE, WP1 (2013) 14) октябре 2013 г. В указанном документе также представлены рассчитанные по обновленной методике показатели за 2013 г.

*Источник:* OECD, *The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries*, (ECO/CPE/WP1(2013)14).

**Рисунок 12. Доля государственных предприятий в первой десятке компаний страны**



*Примечание:* Невзвешенное среднее по доле продаж, активов и рыночной стоимости государственных предприятий среди компаний первой десятки. Ранжируется от 0 (нет государственной собственности) до 100 (все продажи, активы и рыночная стоимость 10 крупнейших компаний приходится на госпредприятия). Показаны только страны, где доля госпредприятий в первой десятке компаний выше 10%.

*Источник:* Kowalski , P. et al. (2013).

Тем не менее, система так называемого «директивного голосования», в рамках которой некоторые члены совета директоров госпредприятия все равно обязаны голосовать по ряду вопросов в соответствии с предпочтениями правительства, нуждается в пересмотре для

приведения ее в соответствие с Руководящими указаниям ОЭСР. Кроме того, также может быть улучшено качество управления государственными предприятиями за счет обязательства для них повысить уровень их листинга на бирже. Большинство крупнейших публичных компаний сейчас торгуются на Московской фондовой бирже на самом низком уровне, что минимизирует требования к качеству корпоративного управления в них, включая раскрытие информации и количество независимых директоров.

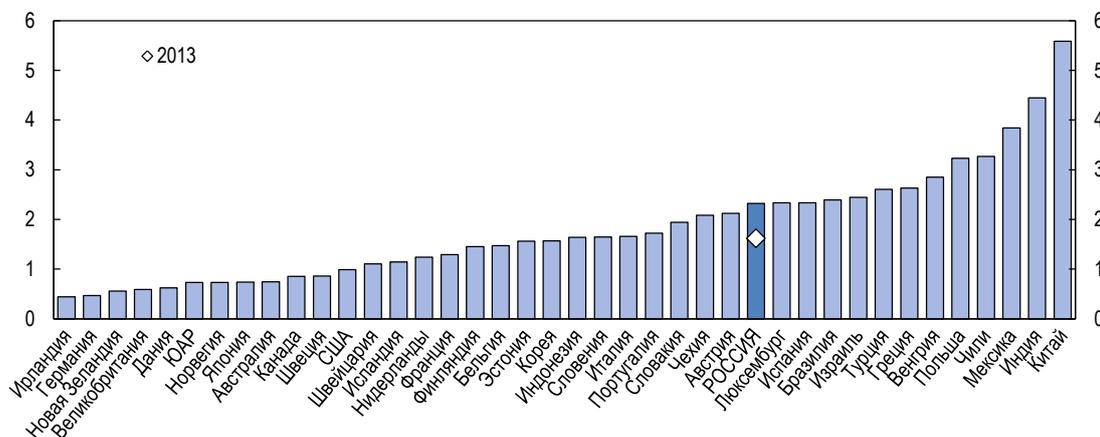
Проблемы управления характерны не только для государственных компаний. В частном секторе способность миноритарных акционеров требовать возмещения ущерба в суде ограничивается низким уровнем прозрачности бизнес-групп и дефицитом информации об их конечных бенефициарных собственниках, а также пробелами в действующем законодательстве, как, например, в вопросе о поглощениях. Из-за проблем с корпоративным управлением повышаются и другие риски инвестирования в Россию, увеличивая и без того высокую премию за риск: у российских компаний коэффициент цена/прибыль (P/E) в два-три раза ниже, чем у компаний остальных стран БРИКС. Помимо всего прочего, столь низкие оценки сказываются и на размерах потенциальных доходов от приватизации.

### ***Реформы по преодолению административного бремени***

В России лишь 25% занятого населения работают на малых и средних предприятиях (МСП), тогда как в странах ОЭСР этот показатель составляет в среднем 50%. Такая разница - отражение доминирующей роли крупных госпредприятий, неблагоприятного делового климата и отсутствием необходимого доступа к финансированию. Определенную роль играет и отношение к предпринимательству. В последнем исследовании, проведенном в рамках проекта «Глобальный мониторинг предпринимательства» Россия оказалась на последнем месте среди 69 стран по такому показателю, как желание граждан начать свое дело (GEM, 2012). Что касается положительных моментов, можно отметить сокращение за последние годы ограничений и бюрократических препон развитию предпринимательства, что положительно сказалось на значениях соответствующего показателя «Барьеры для развития предпринимательства» (Рисунок 13). Россия также за последнее время улучшила свое место в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» по показателю «Простота условий регистрации предприятий», поднявшись со 111 места в 2011 г. на 88. Сходным образом, доля фирм, сообщивших, что при лицензировании, налогообложении и взаимодействии с судебными органами им пришлось столкнуться с серьезными препятствиями, в 2011 г. была гораздо меньше, чем в 2008 г. (World Bank, 2013).

**Рисунок 13. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: барьеры для развития предпринимательства**

2008, по шкале индекса от 0 до 6 (от наименее до наиболее ограничительного)



*Примечание:* референтный год для всех стран -2008 г. Значение показателя PMR для России за 2013 г. является предварительным, поскольку для целей сопоставимости рассчитывается на основе методики 2008 г. Более подробно этот вопрос рассматривается в документе, подготовленном к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по вопросам экономической политики (ЕСО/СРЕ, WP1 (2013) 14) октябре 2013 г. В указанном документе также представлены рассчитанные по обновленной методике показатели за 2013 г.

*Источник:* OECD, *The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries*, (ЕСО/СРЕ/WP1(2013)14).

Были реализованы некоторые меры по снижению административных издержек: введена система «одного окна», сокращены требования в отношении лицензирования, упрощены требования, касающиеся применения нулевой ставки НДС. Однако в отношении введения режима «подразумеваемого решения» дело так и не сдвинулось с мертвой точки. В настоящее время Министерство экономического развития (МЭР) занимается вопросами упрощения порядка регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Проект «Улучшение делового климата», который стартовал в рамках Национальной предпринимательской инициативы в 2011 году, включает 13 «дорожных карт» по упрощению, ускорению и удешевлению бизнес-процессов. Работы по подготовке 10 дорожных карт уже завершены, и стартовал процесс реализации проекта в пилотных регионах. Первые результаты реализации этого проекта уже принесли определенные плоды: в рейтинге «Ведение бизнеса» Всемирного банка за 2014 г. Россия была названа в числе трех наиболее далеко продвинувшихся по пути реформ государств, а в общем зачете она поднялась со 120 места в 2011 г. до 92 места. Региональный инвестиционный стандарт, реализованный всеми регионами в 2013 г., содержит меры передовой практики для повышения уровня прозрачности и эффективности взаимоотношений между бизнесом и государством.

Начиная с 2010 г. в стране была внедрена процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ), в рамках которой проводится анализ всех новых, а со временем - также и экспертиза действующих нормативно-правовых актов, на предмет сопряженных с ними необоснованных издержек для предпринимателей. Практика проведения ОРВ будет совершенствоваться и далее и затронет также нормативно-правовые акты в области таможенного и налогового законодательства и деятельность региональных администраций (в 2014 г.) и органов местного самоуправления (2015 г.) - многие барьеры, препятствующие развитию предпринимательства, возникают именно на этом уровне (EBRD, 2012). В период с августа 2010 г. МЭР уже провело

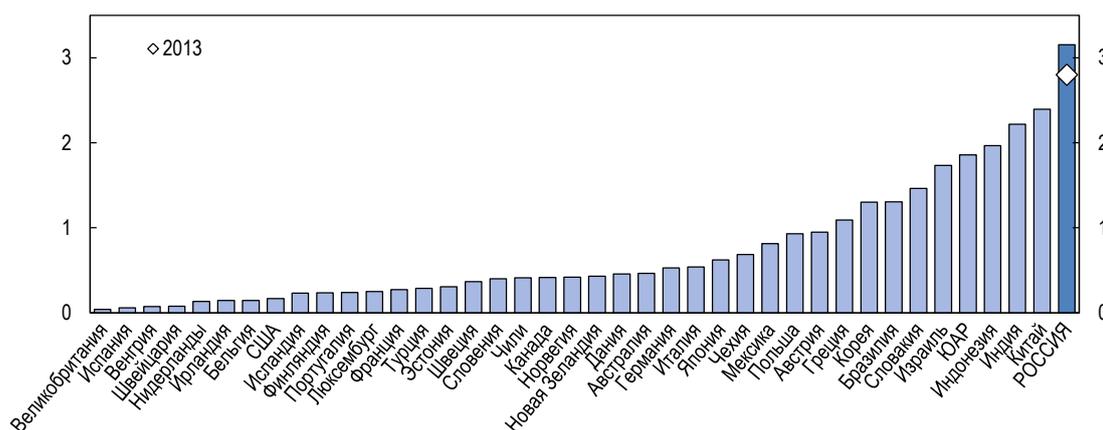
более 1800 таких оценок. Сферу применения ОРВ можно было бы расширить, включив в нее анализ поправок к законодательным актам, рассматриваемым Государственной Думой.

### **Уровень конкуренции остается невысоким**

Как показывают последние результаты индекса регулирования рынка товаров и услуг (PMR), барьеры для конкуренции несколько снизились, однако доминирующее положение на рынке крупных государственных предприятий и барьеры для международной торговли и инвестиций по-прежнему являются серьезной проблемой (Рисунок 14). С другой стороны, Федеральная антимонопольная служба (ФАС) является сильной и эффективной структурой с солидной репутацией. Однако она перегружена колоссальным количеством мелких дел. Недавно разработанный «Третий антимонопольный пакет» призван уменьшить количество случаев мелких повторных злоупотребления доминирующим положением, вводит в закон «О конкуренции» и в Уголовный кодекс определения понятия «картель» и уточняет определение монополю высокoй цены.

**Рисунок 14. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: барьеры для торговли и инвестиций**

2008, по шкале индекса от 0 до 6 (от наименее до наиболее ограничительного)



*Примечание:* референтный год для всех стран -2008 г. Значение показателя PMR для России за 2013 г. является предварительным, поскольку для целей сопоставимости рассчитывается на основе методики 2008 г. Более подробно этот вопрос рассматривается в документе, подготовленном к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по вопросам экономической политики (ECO/CPE, WP1 (2013) 14) октябре 2013 г. В указанном документе также представлены рассчитанные по обновленной методике показатели за 2013 г.

*Источник:* OECD, *The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries*, [\(ECO/CPE/WP1\(2013\)14\)](#).

Приоритетными задачами также остаются дальнейшее повышение качества и актуальности экономического анализа вопросов конкуренции, приведение антимонопольного законодательства в соответствие с уголовным кодексом, разработка механизмов контроля за слияниями и поглощениями и устранение юридических препятствий для эффективного сотрудничества ФАС с ее иностранными партнерами. Задача развития конкуренции особо подчеркивается в тексте Национальной предпринимательской инициативы, которая в качестве приоритета ставит целью уменьшение роли государства в экономике и внедрения четких правил игры в части антимонопольной политики. В частности, находящийся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе проект «Четвертого антимонопольного пакета» содержит требование, чтобы для создания любого нового госпредприятия требовалось согласие ФАС. Развитие конкуренции стало задачей, недавно поставленной перед всеми

государственными институтами. Кроме того, необходимо обеспечить реальный прогресс в реформировании регуляторной сферы для развития конкуренции и устранения барьеров на входе на рынок – условий, крайне существенных для обеспечения значимого воздействия мер государственной политики по стимулированию расходов на инновации.

### ***Барьеры для торговли и прямых иностранных инвестиций все еще высоки***

Вступление в ВТО неизбежно обострит конкуренцию ввиду снижения тарифов и либерализации доступа к услугам, при условии, что этот процесс не будет компенсирован ростом соразмерных нетарифных барьеров в сфере торговли. Потенциально протекционистские меры – в особенности ограничения, связанные с безопасностью пищевых продуктов, и введение утилизационного сбора на импортные автомашины, а также определенные проблемы, связанные с потенциалом их реализации, предполагают необходимость наличия в дальнейшем плана действий, чтобы в полной мере использовать преимущества от вступления страны в ВТО. (Russian Accounts Chamber, 2013).

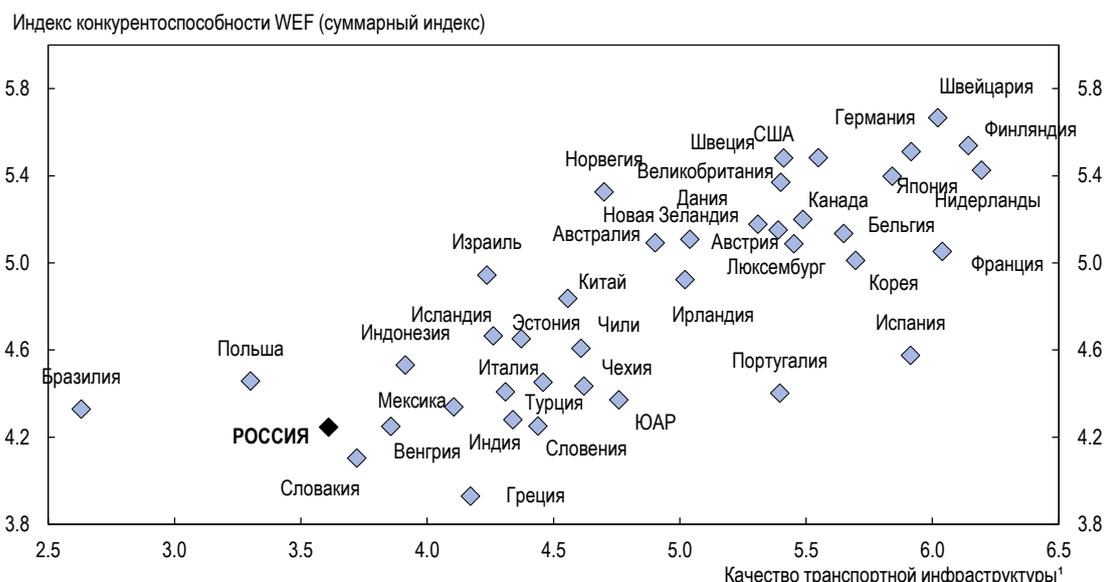
Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в российскую экономику составили в 2012 г. порядка 1.6% ВВП – показатель, близкий к среднему по ОЭСР. При этом, однако, около 60% их общего объема приходится на долю так называемых фиктивных инвестиций (выведение из страны средств в оффшоры и их последующий возврат под видом инвестиций). Фиктивные инвестиции, как правило, поступают в регионы, богатые природными ресурсами, и в регионы с высоким индексом восприятия коррупции, и в отличие от прочих ПИИ они направляются в менее развитые в технологическом отношении проекты (Ledyayeva, 2013). Серьезные барьеры для ПИИ в России заключаются в ограничениях на иностранные инвестиции в отдельные отрасли, а также квотах и ограничениях в части сферы действия лицензий, выдаваемых иностранным инвесторам в рынке финансовых услуг. Полезность подобных ограничений следует проверять на регулярной основе.

Привлечение и поддержка ПИИ является одним из приоритетных направлений работы правительства, поэтому меры по улучшению инвестиционного климата были приняты как на федеральном, так и на региональном уровнях. Государственная Дума рассматривает вопрос об упрощении процедур получения согласований для иностранных инвесторов, желающих приобрести значительные по размеру пакеты акций в отраслях, которые считаются стратегическими, и уточняет список стратегических отраслей. Важным шагом и отражением приверженности принципу отсутствия дискриминации стал установленный в октябре 2013 г. в Законе о банковском секторе отказ от использования принципа взаимности для инвесторов из стран-членов ОЭСР. Российский Фонд прямых инвестиций, созданный в 2011 г. для работы с долгосрочными финансовыми и стратегическими иностранными инвесторами, стал одним из ключевых инвесторов в целый ряд крупных проектов. На федеральном уровне были разработаны дорожные карты по улучшению инвестиционного климата в важнейших отраслях, таких как таможня, строительство и государственные закупки, и некоторые из планируемых нововведений в настоящее время апробируются на региональном уровне. Осуществление этих инициатив на систематической основе – необходимое условие реализации Россией потенциала в части привлечения ПИИ. В регионах многие из позитивных изменений, направленных на повышение прозрачности и подотчетности, могут улучшить условия работы, в том числе и для предприятий иностранных инвесторов, уменьшив их риски, хотя к непосредственно к иностранным инвесторам эти изменения могут и не иметь прямого отношения.

## Устранение проблемных мест в транспортном секторе

У России невысокий рейтинг в части качества и конкурентоспособности в транспортной сфере. (Рисунок 15). По некоторым оценкам, повышение эффективности этого сектора на 10% могло бы увеличить ВВП страны на 0.7% (Приложение 1.A1). Проблема модернизации транспортной отрасли стоит очень остро: российская транспортная система является одной из крупнейших в мире, с хорошо развитой сетью железных дорог, однако с автомобильными дорогами дела обстоят гораздо хуже. Повышение качества услуг железнодорожного транспорта – задача особенно важная, учитывая роль этой отрасли в транспортировке грузов (Рисунок 16) и обеспечении услуг пассажирских перевозок дальнего следования. Расходы на транспортную инфраструктуру в последнее десятилетие возросли, но потребности по-прежнему очень серьезны, и, по данным Всемирного экономического форума, Россия по качеству дорожной сети занимает 136 место (среди 148 стран), железных дорог - 31 место, портов - 88, а воздушного транспорта - 102 (World Economic Forum, 2013). Кроме того, ремонтные работы не успевают за темпами ухудшения инфраструктуры (IERT, 2012)

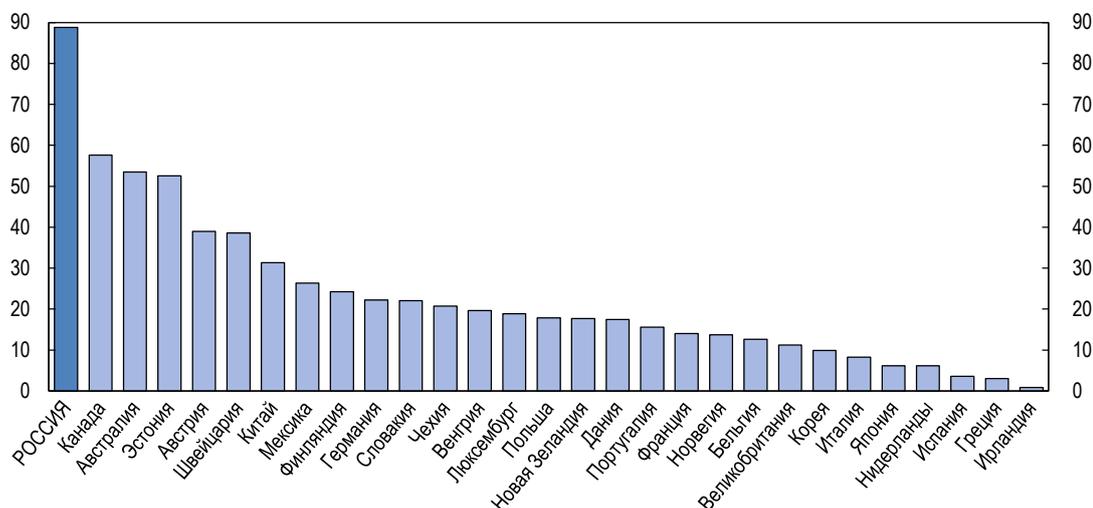
Рисунок 15. Конкурентоспособность и качество транспортной инфраструктуры



1. Простое среднее четырех показателей качества (автодороги, ж/д инфраструктура, портовая инфраструктура, авиатранспортная инфраструктура), рассчитанных на основании ответов на следующие вопросы "Как бы вы оценили следующие аспекты транспортной структуры в вашей стране?" а) автодороги; б) ж/д система; в) авиатранспортная инфраструктура; г) портовые сооружения. [от 1 = крайне неразвит до 7 = высокая степень развития и эффективности - среди лучших в мире].

Источник: World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.

**Рисунок 16. Доля железнодорожных перевозок в общем объеме грузоперевозок**  
2010, % от общего объема наземных грузоперевозок, тонн-км



Примечание: За исключением нефтепроводов. Данные по Канаде, Китаю, Греции, Люксембургу, Швейцарии приведены за 2009 г., данные по Австралии, Корею, Новой Зеландии, Великобритании - за 2008 г.

Источник: OECD/ITF (2012), *Trends in the Transport Sector 1970-2010*.

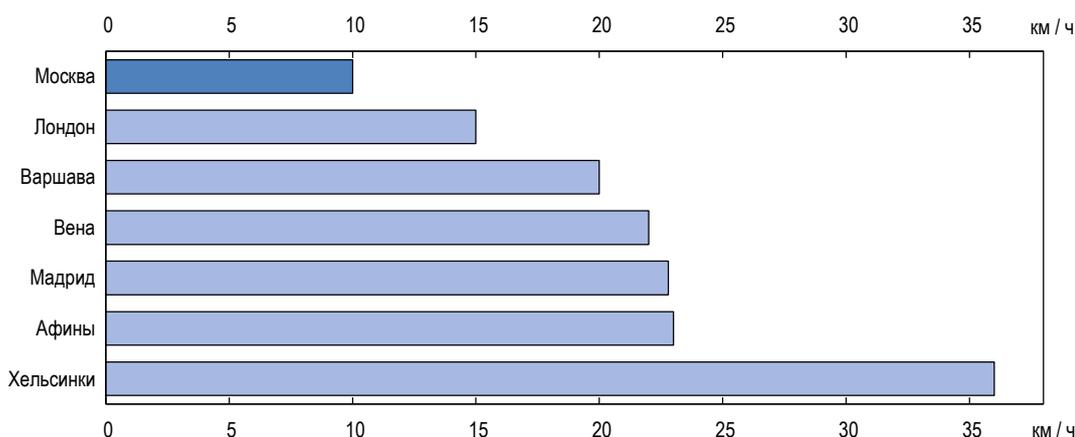
Проблемы с качеством инфраструктуры усугубляются незавершенностью институциональных реформ. Несмотря на присутствие значительного количества участников на рынке операций с вагонами, РЖД в сущности остается монополистом в сфере грузовых железнодорожных перевозок, выступая в качестве собственника и инфраструктуры, и парка локомотивов. Это приводит к неэффективности использования имеющейся инфраструктуры, повышению цен, чрезмерно длительным срокам доставки грузов и даже отказам в обслуживании. В сегменте дальних пассажирских перевозок РЖД сталкивается с конкуренцией только на маршруте Москва - Санкт-Петербург. Задача повышения эффективности сектора железнодорожного транспорта требует принятия давно ожидаемого решения о целевой модели конкуренции в нем, за которым должны последовать реформа регулирования отрасли и обеспечения органами ФАС строгого соблюдения антимонопольного законодательства.

Несмотря на стремительное развитие автомобильного транспорта, плотность сети автомобильных дорог и их качество не соответствуют темпам роста в этом сегменте. Большинство дорог непригодны для современных большегрузных автомобилей, а отсутствие надлежащих стандартов и несоблюдение установленных нормативных требований привели к проблемам в области безопасности и охраны окружающей среды (HSE, 2013). Выше всего плотность дорожной сети в европейской части России, тогда как в некоторых районах Сибири и Дальнего Востока регулярное сообщение с основными автотранспортными магистралями отсутствует, что затрудняет ведение хозяйственной деятельности в указанных регионах.

Транспортные проблемы крупных российских городов стали одним из особенно серьезных ограничений, препятствующих экономическому развитию страны, поскольку становится все труднее привлекать в них новые инвестиции и рабочую силу. Особенно сложная в этом отношении ситуация наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, где многочасовые пробки давно стали нормой, а общественный транспорт развит недостаточно (Рисунок 17). Проблема дорожных пробок становится все более актуальной практически для большинства крупных

городов (Donchenko, 2013). Совершенствование муниципального планирования, в том числе введение платы за въезд в зону с перегруженным движением и проведение дальнейших реформ в железнодорожной отрасли на местах, существенно помогло бы решить возникающие проблемы и удовлетворить потребности пассажиров. Федеральное правительство должно оказывать более ощутимую поддержку городам путем предоставления им адресной помощи, разработки типовых планов движения городского и регионального транспорта и устранения существующих правовых барьеров.

**Рисунок 17. Средняя скорость движения в часы пик в разных городах**



Источник: Donchenko, V. (2013), "Towards the Sustainable Mobility in Russian cities: problems, challenges and risks", paper presented at the International symposium OPTOSOZ, Moscow, 14 March.

В «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года», которая с внесенными в нее изменениями и дополнениями была утверждена Правительством в августе 2013 г. изложены основные принципы развития транспортной системы страны. В настоящее время власти сделали пересмотренную Стратегию основой принятия решений, что позволит увязать инвестиции с долгосрочными приоритетами в большей, чем в прошлом, степени, а также минимизировать влияние краткосрочных соображений политического и бюджетного характера, что принесет в процесс выработки решений в части государственной политики большую последовательность и обеспечит более четкую расстановку приоритетов. Следует также обеспечить более последовательный подход к вопросам развития различных видов транспорта. Реализации масштабных инфраструктурных проектов, которые понадобятся для решения проблем в системе транспортных перевозок, будут способствовать также более строгий анализ эффективности затрат, совершенствование системы государственных закупок, проведение оценок проектов, организация государственно-частных партнерств и борьба с коррупцией.

**Врезка 2. Рекомендации по созданию более прозрачной, благоприятной и предсказуемой среды для ведения бизнеса.**

- Продолжать текущую антикоррупционную кампанию с бóльшим упором на использование механизмов прозрачности и подотчетности в государственном секторе. Совершенствовать меры правовой защиты лиц, сообщающих о нарушениях закона, и не допускать ограничений для предания гласности подобных нарушений организациями гражданского общества и СМИ.
- Способствовать повышению независимости судебной системы посредством обеспечения большей прозрачности процесса назначения судей на должность и их продвижения по службе, повышения уровня их заработной платы и совершенствования процесса их ротации, избегая при этом даже намека на политическое вмешательство в рассматриваемые судами дела. Обеспечить повышение уровня прозрачности и подотчетности правоохранительных органов.
- Продолжить снижение административных барьеров и распространить федеральные инициативы на региональный и местный уровень. Расширить сферу применения процедуры оценки регулирующего воздействия, распространив ее на проекты законодательных актов, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы.
- Обеспечить прогресс в отношении приватизации государственных банков и других государственных предприятий. Продолжить совершенствование системы управления государственными предприятиями и способствовать созданию равных условий для конкуренции между государственными и частными компаниями.
- В целях усиления положительного эффекта от вступления страны в ВТО воздерживаться от установления барьеров для входа на рынок. Сократить перечень стратегических секторов, в отношении которых сохраняется необходимость получения предварительного согласования для иностранных инвестиций, и упростить процесс получения согласований.
- Устранить узкие места в транспортном секторе, за счет повышения контроля над эффективностью расходов бюджета на инфраструктуру, содействия конкуренции и совершенствования координации программ по решению проблем в сфере городского транспорта.

## **Важнейшую роль в формировании модели будущего роста играют профессиональные компетенции и инновации**

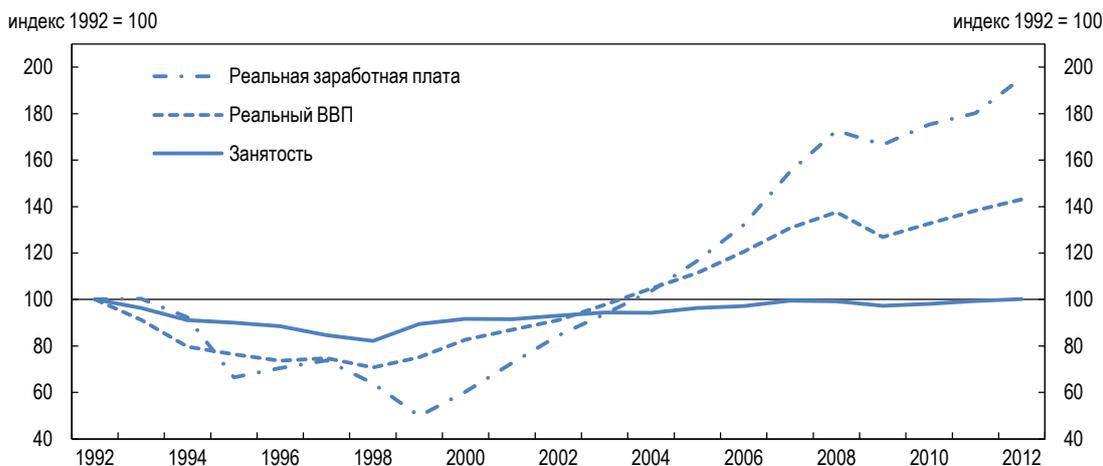
Для достижения высоких и устойчивых темпов роста необходимы повышение качества человеческого капитала и инновационный потенциал национальной экономики, а также дальнейшее перераспределение рабочей силы в пользу более производительных предприятий с более высокими ставками оплаты труда. Такому перераспределению могут способствовать организация обучения в течение всей жизни (непрерывное образование), активные программы содействия занятости и временные программы социальной поддержки временно не работающих: это будет способствовать упомянутому перераспределению путем лучшего соответствия предложения труда потребностям спроса. Многие предстоит сделать и для создания более сбалансированной профессиональной структуры - для этого необходимо продолжить реформу образовательной системы.

*Для достижения большей сбалансированности рынка труда в части профессиональных компетенций необходима более активная политика в сфере занятости*

В России уровень занятости составляет 69% (в странах ОЭСР – 65%), так что рынок труда функционирует относительно хорошо. Кроме того, занятость довольно стабильна: в 2009 г., когда ВВП снизился почти на 8% (в странах ОЭСР этот показатель был менее 4%), уровень безработицы вырос на 2.2%, т.е. примерно так же, как и в странах ОЭСР. Такая стабильность обусловлена, главным образом, высокой степенью гибкости заработной платы в стране (Рисунок 18, Lokshin et al., 2012).

Однако такая гибкость системы установления заработной платы привела к появлению большой доли работников, доход которых оказался ниже прожиточного минимума (14% в 2013 г.), и высокому уровню неравенства в заработной плате, который измеряется коэффициентом Джини (Denisova, 2012). Низкие зарплаты и плохие условия труда позволяли фирмам с низкой производительностью труда выжить, но у их работников не было стимулов держаться за свое место, поэтому текучесть кадров возрастала: начиная с 2000 г. место работы меняли порядка 30% работников (Gimpelson and Lippoldt, 2001; OECD, 2011b). Усугубило проблему увеличение в период с 2002 по 2011 гг. доли теневого сектора в общей занятости.

**Рисунок 18. ВВП, занятость и размеры заработной платы**



Источник: Rosstat.

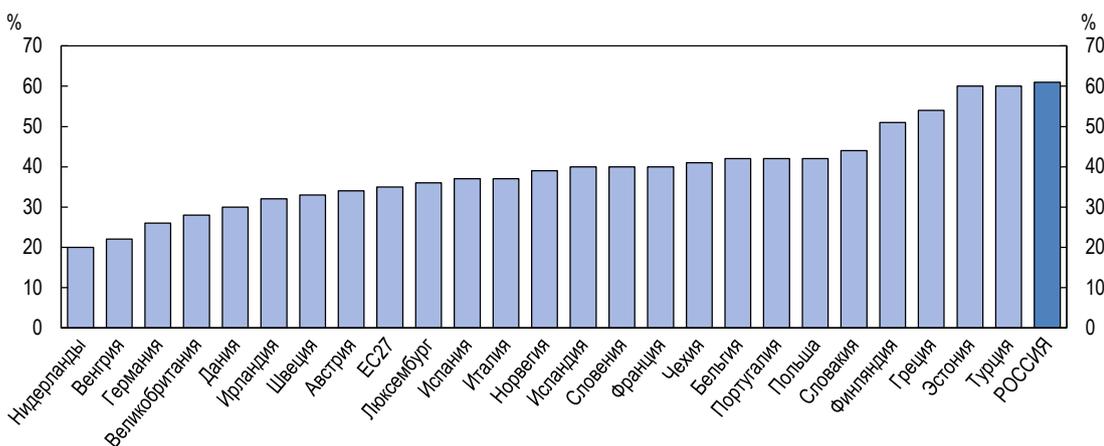
Высокая текучесть кадров, неформальная занятость и низкие зарплаты - все это снижает стимулы для инвестирования в человеческий капитал (Commander and Denisova, 2012), что приводит к тому, что компаниям становится трудно подобрать персонал, отвечающий их требованиям, а также снижает вовлеченность работников в процесс непрерывного образования (EBRD, 2012, Рисунок 19). Представляется, что относительно слабое место в подготовке взрослого населения страны - способность применять знания в технологически развитой среде. Предварительные результаты проведенного ОЭСР исследования умений и навыков взрослого населения (PIAAC) говорят о том, что уровень грамотности россиян выше, чем в среднем по странам ОЭСР, способность к счету такая же, но способность к эффективному использованию инструментов ИКТ значительно ниже (OECD, 2013d). Проблему усугубляет и «утечка умов»:

80% от общего числа эмигрировавших из России в 2010 г. были высококвалифицированными работниками, в то время как большинство иммигрантов в Россию - работники с низким уровнем квалификации или неквалифицированные кадры. (ILO, 2011; EBRD, 2012).

**Рисунок 19. Дисбаланс на рынке труда по профессионально-квалификационному составу и непрерывное образование**

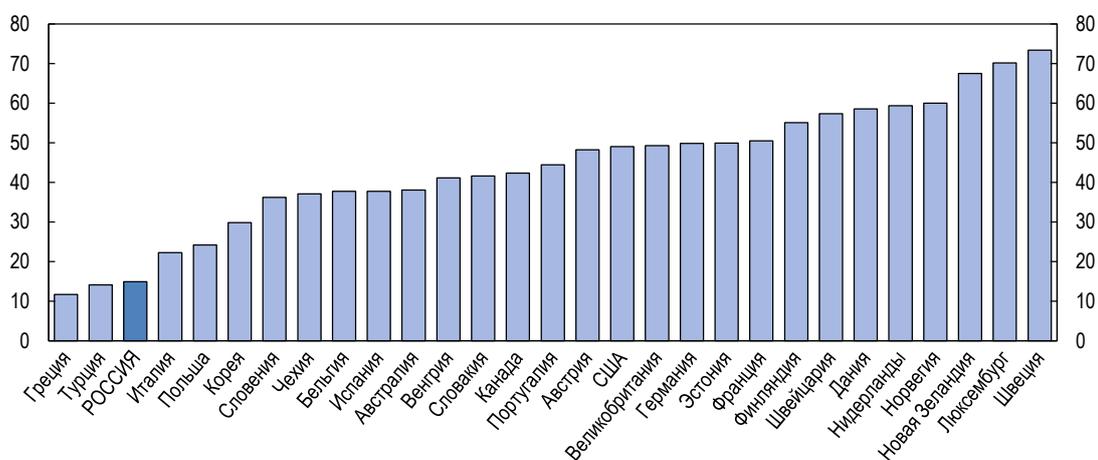
**А. Наличие квалифицированных кадров**

Доля МСП, испытывающих нехватку квалифицированных кадров в течение последних двух лет



**Б. Участие в непрерывном образовании<sup>1</sup>**

25 – 64 года, % от всех респондентов, 2011<sup>2</sup>



1. Под непрерывным образованием понимается как формальное, так и неформальное образование
2. По Финляндии и Новой Зеландии данные за 2006 г., Австралии и Турции - за 2007 г., по Канаде - за 2008 г., по Швейцарии - за 2009 г., по России - за 2012 г.

Источник: Flash EUROBAROMETER 196 "Observatory of European SMEs": Russian SME Survey 2009-2010, Bauman Innovation / strategy Partners, OPORA RUSSIA; OECD (2012), *OECD at a glance 2012*, Table C6.6; Eurostat: *Adult Education Survey database*; and Ministry of Education of the Russian Federation.

Совершенствованию умений и навыков и большему их соответствию требованиям работодателей, а также освоению новых технологий могло бы в большей степени содействовать развитие института непрерывного образования (OECD, 2005). Для некоторых категорий высококвалифицированных специалистов, например, инженеров, отмечается наличие отдельно взятых, конкретных программ, но более широкие по охвату программы по

развитию непрерывного обучения в стране отсутствуют. Низкоквалифицированные работники, как правило, в меньшей степени вовлечены в процессы обучения (Tan et al., 2007), хотя для данной категории зарубежные исследователи отмечают положительный эффект такого рода обучения. Однако необходимо совершенствовать стимулы для подготовки таких работников, поскольку требуемые для их реализации инвестиции в общие и передаваемые умения и навыки оказываются для компаний менее рентабельными (Ok and Tergeist, 2003, Basaninni et al., 2005). Степень участия МСП в процессе непрерывного образования также незначительна, что может быть следствием тех финансовых и организационных трудностей, с которыми они сталкиваются, или дефицитом специализированных программ обучения для этой категории предприятий (OECD, 2012d). В таких условиях общий уровень производительности труда мог бы быть повышен посредством оказания поддержки фирмам и работникам, которые выказывают тенденцию к недостаточному уровню инвестирования в непрерывное образование.

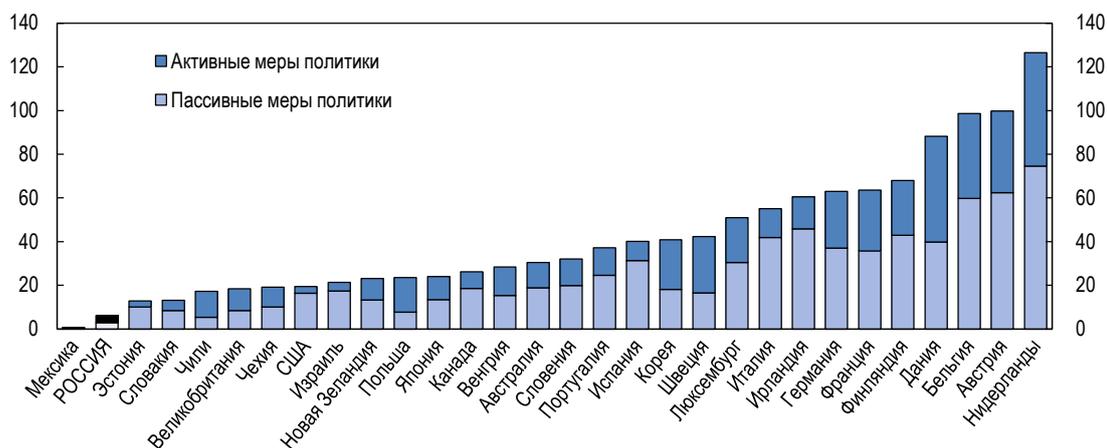
Формирование сбалансированных и гармоничных трудовых отношений между работодателем и работником также могло бы помочь выйти из этого порочного круга с низкими зарплатами, низкой производительностью труда, высокой текучестью кадров и недостаточными инвестициями в человеческий капитал. Несмотря на относительно высокий процент членства работников в профсоюзах и соответствующие положения российского законодательства, обеспечение реализации права на ведение переговоров о заключении коллективного трудового договора фактически де-факто носит очень ограниченный характер, в частности на уровне отдельно взятой фирмы (OECD, 2011b; Врезка 2.6.). Тем не менее, практика проведения переговоров о заключении коллективного договора играет важную роль в обеспечении улучшения условий работы, стабильности занятости и доступа к программам повышения профессиональной квалификации для всех категорий работников (Keogh, 2009). Свобода выражения коллективных интересов также представляет собой важный компонент процесса строительства гражданского общества (Hayter, 2011), а действенная реализация прав работников и обязательных к исполнению соглашений – часть осуществления на практике принципа верховенства закона. Властям, следовательно, следует расширять сферу использования практики переговоров по заключению коллективного трудового договора на уровне предприятий и обеспечивать ее реализацию посредством следования рекомендациям, представленным экспертами в контексте проведенного ОЭСР анализа ситуации на рынке труда, а также в документе ILO Commissions on Freedom of Association and Collective Bargaining (OECD, 2011b; ILO, 2013).

Движение в направлении экономического роста, двигателем которого выступает человеческий капитал, потребует изменений в структуре национальной экономики и, в частности, занятости. Необходимо также переориентировать расходы и вместо финансирования общественных проектов и выплат предпринимателям субсидий, стимулирующих занятость, направлять соответствующие средства на реализацию программ, способствующих повышению сбалансированности рынка труда по профессионально-квалификационному составу, - например, программ по обучению и переподготовке кадров (Meager, 2009 ; Martin and Grubb, 2001 , Berger et al., 2001) и оказания целевой помощи соответствующим категориям граждан (Benus et al., 2005; Nivorozhkin and Nivorozhkin, 2006; Akhmedov et al., 2003). Однако в России расходы на эти цели по-прежнему значительно ниже среднего показателя по ОЭСР (Рисунок 20). Отмечается также необходимость в переориентировании расходов с государственных работ и субсидий по заработной плате в сторону программ, призванных решить проблему разрыва между потребностями работодателей и квалификацией рабочей силы, - таких, как переподготовка кадров. Следует продолжить и даже развивать практику направления федеральных трансфертов в 15 регионов с самым высоким уровнем безработицы, целевой поддержки региональной мобильности рабочей силы и ее переквалификации в моноиндустриальных городах. Эффективность услуг занятости в госсекторе можно было бы

повысить за счет уменьшения нагрузки из расчета на одного работника и дальнейшей разработки посреднических ИТ-инструментов. В целом, необходимо на более систематической основе изучать эффективность действующих на рынке труда программ с помощью исследований по итогам их реализации.

**Рисунок 20. Расходы на реализацию политики занятости**

Государственные расходы на реализацию политики занятости в расчете на одного безработного (% ВВП на душу населения), 2010<sup>1</sup>



1. Данные по Великобритании и России за 2009 г.

Источник: Russian authorities; OECD Public expenditure and participant stocks on LMP database; OECD Economic Outlook database and OECD Annual National accounts database.

Нынешний уровень расходов на пассивные меры в области занятости в России также низок: размер пособия по безработице даже не дотягивает до прожиточного минимума. Это может вынуждать людей, находящихся в стесненных материальных условиях, соглашаться на самые невыгодные предложения о работе, а это, в свою очередь, создает дисбаланс рынка труда по профессионально-квалификационному составу и снижает производительность труда. Кроме того, это снижает стимулы для официальной регистрации в службах занятости и приобретения новых навыков. В этой связи следует рассмотреть возможность проведения реформ сразу по двум направлениям: во-первых, повысить уровень расходов на активные программы содействия занятости, а во-вторых, повысить размер пособия по безработице, одновременно повышая обязательность требования ко всем его получателям, включая и тех, кто имеет право на минимальный размер пособий, искать себе работу. Соответствующий размер пособий по безработице также будет вносить свой вклад в переход от теневой экономики к «белой» (OECD, 2004).

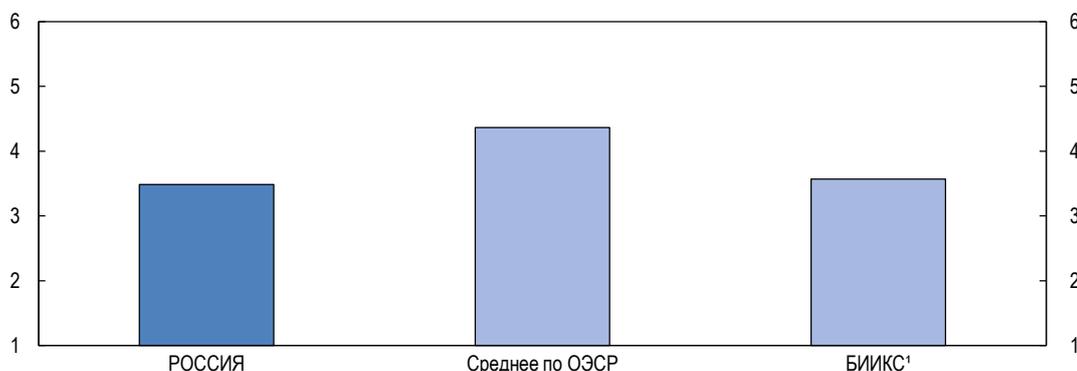
**Удельный вес выпускников школ, поступающих в вузы, высок, но необходимо повышать качество и равенство в части образовательных возможностей**

Процент населения с высшим образованием в России один из самых высоких мире, однако национальная система образования испытывает трудности в плане обеспечения надлежащей профессиональной структуры занятости (Рисунок 21). Недостатки имеют место на всех уровнях: и в системе общего среднего образования, и в системе среднего профессионального, и в системе высшего образования.

Следовательно, одним из приоритетов для России должно стать увеличение расходов на сферу образования. Общий уровень этих расходов следует приблизить к соответствующему показателю стран ОЭСР; в особенности это касается системы общего (полного) среднего образования, где разрыв наиболее заметен (OECD, 2013b); наряду с этим необходимо также продолжать усилия по повышению эффективности системы образования, главным образом, путем дальнейшей реструктуризации сети образовательных учреждений и распределением финансирования в вузовском сегменте на конкурентной основе. Особенно важно увеличить финансирование проектов модернизации учреждений среднего профессионального образования, материально-техническая база которых сильно устарела и которые испытывают серьезный дефицит финансирования (Nikolaev and Chugunov, 2012), обеспечить, чтобы федеральные трансферты позволяли поддерживать школы с большим количеством нуждающихся учащихся. В готовящийся обзор эффективности расходов на образование в России будут включены соответствующие рекомендации на этот счет.

**Рисунок 21. Оценка качества образования**

Качество образовательной системы, 2011 – 2012 гг. (в баллах, по шкале от 1 до 7)



*Примечание:* Ответы на вопрос «Насколько, по вашему мнению, образовательная система вашей страны отвечает потребностям конкурентной экономики? [1 = плохо ; 7 = очень хорошо]».

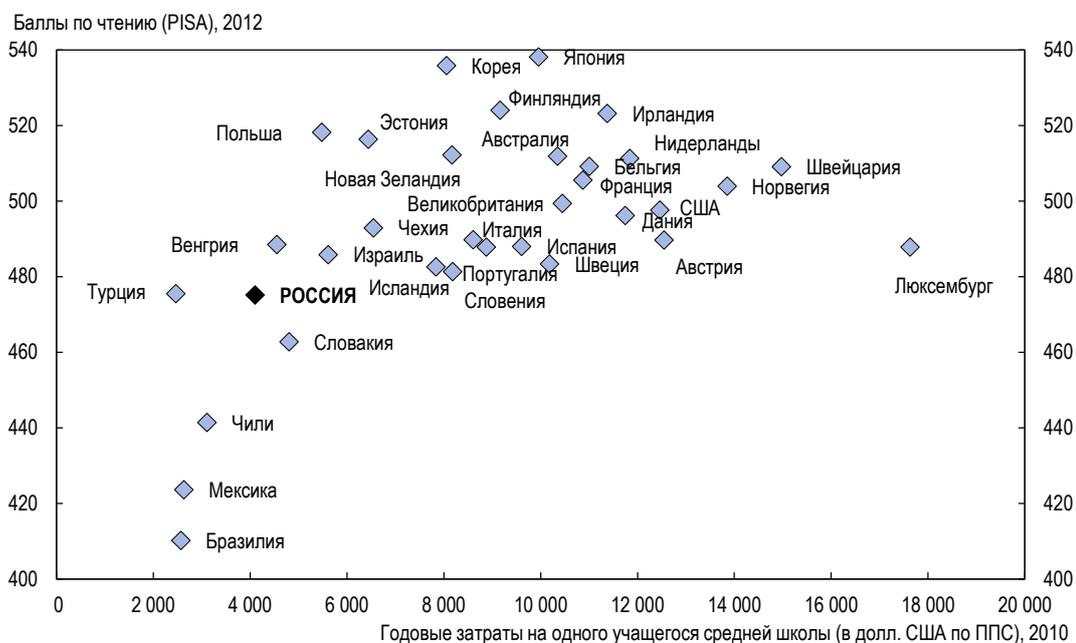
1. Простое среднее по Бразилии, Индии, Индонезии, Китаю и ЮАР.

*Источник:* World Economic Forum (2013), *Executive Opinion Survey, The Global Competitiveness Report 2013-14.*

Результаты России в части международных тестов успеваемости учащихся оставляют смешанное впечатление. Страна входит в группу лидеров по результатам тестов PIRLS (Глобальное изучение прогресса в области чтения и грамотности) и TIMSS (Глобальное изучение тенденций в области математики и естественных наук), что отражает достаточно высокие результаты академической подготовки учащихся. Однако по сравнению с показателями других стран ОЭСР средние показатели России по программе PISA (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся) относительно низкие – отражение более слабой способности учащихся применять знания в незнакомой ситуации (Рисунок 22). Довольно высок процент отстающих, т.е. тех, чьи показатели ниже базового (2-го) уровня подготовки по чтению: это значит, что такие люди не обладают достаточной подготовкой для эффективного и продуктивного участия в жизни общества (OECD 2013c). Предпринято немало усилий для повышения качества обучения: принят новый закон об образовании, который вступил в силу в сентябре 2013 г.), введены новые федеральные государственные образовательные стандарты начального и среднего (полного) общего образования (одобрены в мае 2012 г.), повышен средний уровень зарплаты учителей. Направление этих реформ выбрано правильно. Для их успеха необходим тщательный контроль

и постоянная адаптация к существующим условиям. Чтобы привлечь в педагогическую профессию талантливую молодежь, власти должны также рассмотреть возможность введения системы выплаты премий учителям по итогам работы.

**Рисунок 22. Расходы на образование и баллы по чтению, по данным Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA)**



Источник: OECD (2010), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Vol. 1), таблица I.A; и OECD (2013), *Education at a glance*, таблица B1.1a.

В системе среднего профессионального образования, которая частично унаследована Россией еще с советских времен, подготовка осуществляется, главным образом, по узким специальностям и, соответственно, не уделяется особого внимания обучению навыкам широкого применения. Сотрудничество между корпоративным сектором и учреждениями среднего профессионального образования остается на низком уровне (HSE, 2012). В результате, как свидетельствуют данные опроса Центра мониторинга человеческих ресурсов при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, большинство компаний вынуждены заниматься переподготовкой приходящих к ним на работу выпускников средних специальных учебных заведений. Включение представителей бизнеса в органы управления учреждений профессионального образования и пересмотр системы специализации в учреждениях профессионального образования с учетом новых профессиональных стандартов будет способствовать более полному удовлетворению потребностей рынка труда. Система профессионального образования, в рамках которой учащиеся будут проводить непосредственно в компаниях, по крайней мере, 25% от учебного времени - мера, которую в настоящее время рассматривают власти, - также должна способствовать повышению качества подстройки системы обучения под потребности компаний и совершенствованию перехода от обучения к трудовой деятельности.

В целях обеспечения большего соответствия высшего образования потребностям национального рынка труда новым законом об образовании университетам разрешено создавать в тесном сотрудничестве с работодателями факультеты, которые предоставляют

услуги обучения на практике. С 2013 г. в образовательной системе возросла роль регионов, но полномочия в сфере распределения бюджетных мест для учащихся по различным специальностям по-прежнему остаются у федеральных органов власти. В этой связи во избежание в будущем «карьерных ловушек» необходимо наделить университеты определенными полномочиями. Положительному воздействию подобного рода перемен в еще большей степени способствовало бы расширение полномочий органов управления вузов и увеличение влияния работодателей на процесс принятия ими решений. Кроме того, в системе высшего образования за последние 20 лет также существенно возросла доля учащихся платных отделений вузов. Платность обучения повышает стимулы студентов к учебе, однако при этом резко повышается риск того, что выходцы из семей с низким доходом окажутся за бортом образовательной системы. Повысить уровень социальной справедливости могла бы система образовательных грантов и кредитов, предоставляемых учащимся в зависимости от их материального положения, с последующим погашением из будущих доходов. Правительству следует также изучить возможность пересмотра критериев зачисления на бюджетные места в вузах, которые в настоящее время определяются исключительно академической успеваемостью, что косвенно ставит абитуриентов из более обеспеченных семей в заведомо более выгодное положение.

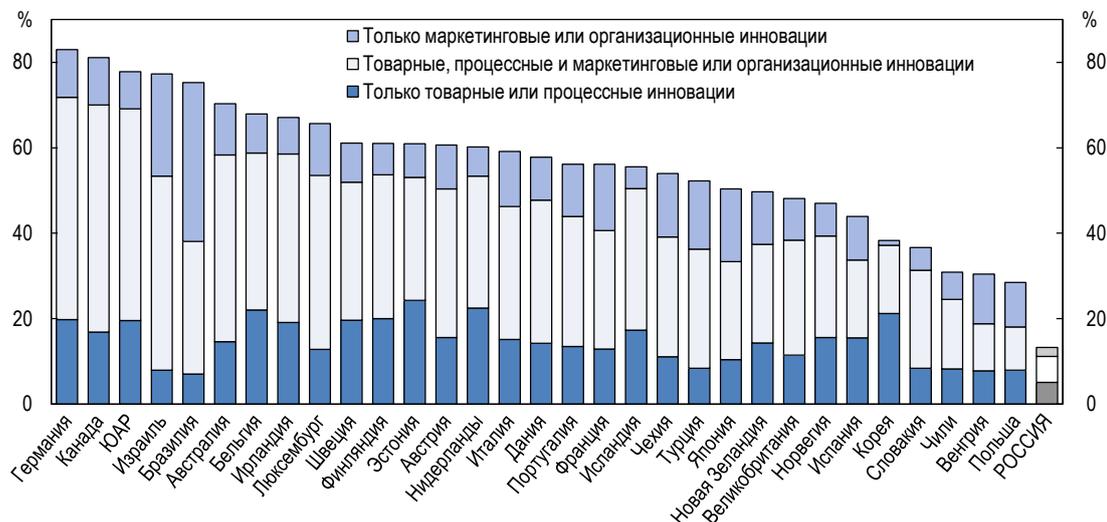
Система начального и среднего образования носит децентрализованный характер, что обеспечивает большую ее гибкость и способность отвечать на новые вызовы. Однако в то же время задача обеспечения услуг начального и среднего образования полностью возложена на бюджеты муниципальных образований и регионов. В результате в настоящее время госрасходы на общее образование в разных регионах страны существенно разнятся: по данным Росстата и Министерства образования, этот показатель колеблется от 31 до 164 тысяч рублей в расчете на одного учащегося. Увеличение размеров трансфертов из федерального бюджета на образование позволит уменьшить это различия и обеспечить выравнивание образовательных возможностей на всей территории страны. Широко распространена практика взимания платы за факультативные учебные курсы, что увеличивает разрыв между школами, финансируемыми более состоятельными родителями, и школами, родители учеников которых более бедны и где преподают только обязательные предметы (Andrushchak *et al.*, 2010). Школы с большим объемом ресурсов могут также иметь возможность привлекать более квалифицированных учителей, что еще больше усложняет проблему. Следует отказаться от подобной практики и финансировать преподавание факультативных предметов из государственного бюджета.

### ***Развитие инновационного потенциала российских компаний***

Повышение производительности труда и энергоэффективности должны стать двигателем дальнейшего роста российской экономики. Это возможно реализовать либо путем адаптации наиболее прогрессивных существующих в мире новейших технологий и бизнес-процессов, либо посредством инноваций. К сожалению, количество инновационных компаний в стране по-прежнему очень невелико (Рисунок 23), и в 2010 г. бизнесом было профинансировано лишь 26% расходов на НИОКР. Учитывая богатейшие традиции России в области науки и технологий, наличие огромной сети государственных отраслевых научно-исследовательских институтов и высокий уровень образования населения, этот серьезный «инновационный разрыв», который выражается, в том числе, в малом количестве российских патентов на изобретения, вызывает особую обеспокоенность. Более того, несмотря на увеличение объемов бюджетных расходов на НИОКР, по данным Глобального Инновационного Индекса Россия недавно выпала из группы лидеров среди стран с уровнем дохода выше среднего (Cornell University *et al.*, 2013).

**Рисунок 23. Инновации в секторе обрабатывающей промышленности, с разбивкой по видам компаний**

2006 – 2008 гг., процентная доля всех компаний в секторе обрабатывающей промышленности



Источник: OECD (2013), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, рисунок 5.1.2.

На долю государственных научно-исследовательских институтов по-прежнему приходится почти 75% от всего объема реализуемых в стране НИОКР (НСЕ, 2013), а частные организации играют в этом секторе незначительную роль. Принятая в 2011 г. стратегия «Инновационная Россия-2020» в большей степени концентрируется на мерах государственной политики по отношению к бизнесу, включая стимулирование инноваций в рамках госпредприятий, создание инновационных кластеров и технологических платформ, а также привлечение бизнеса на более систематической основе к планированию политики в сфере инноваций. Однако существующие программы все еще выказывают тенденцию к чрезмерной концентрации на инновациях в высокотехнологичных отраслях, что противоречит важности инноваций в низкотехнологичных отраслях и секторе услуг (OECD, 2012b). Подобного рода тенденция ставит в невыигрышное положение предприятия малого и среднего бизнеса, вклад которых в расходы на НИОКР в стране остается очень незначительным, несмотря даже на инициативы последнего времени, направленные на развитие сотрудничества в сфере инноваций между госпредприятиями и МСП. Крайне важно также тщательно анализировать спускаемые сверху различного рода программы, - в частности, такие, как инициатива «Принуждение к инновациям», в центре внимания которой крупные госпредприятия, что позволит избежать эффекта лакировки действительности. В более общем виде, одна из структурных проблем, стоящих перед российской политикой в сфере инноваций, заключается в том, что новые инициативы выдвигаются при отсутствии систематического анализа и оценки предыдущих действий (Kuzyk and Simachev, 2012).

По результатам академической деятельности Россия также уступает большинству стран ОЭСР: в этом можно убедиться, сравнив, например, к число публикаций в академических журналах. В этой связи серьезной задачей является повышение эффективности государственных расходов на научные исследования, поскольку пока огромные объемы финансирования выделяются без надлежащей отчетности и без учета результатов работы (OECD, 2012b). Оставшиеся отраслевые государственные НИИ по-прежнему работают без всякой связи с бизнесом и организациями высшего образования; эту ситуацию необходимо

исправлять, - например, путем содействия слиянию этих институтов с производственными предприятиями (OECD, 2012a). Особенно важно в этой связи усовершенствовать систему управления Российской Академией наук, с ее колоссальной сетью специализированных научно-исследовательских институтов и вызывающими сомнения стратегиями сохранения статус-кво, и на долю, которой приходится значительная часть открытых исследований. Долю конкурсного финансирования в форме грантов следует увеличить, а институты, работающие недостаточно эффективно, - сократить. Необходимо также расширить научно-исследовательские возможности вузов, на долю которых в настоящее время приходится менее 10% общих расходов на научные исследования. Последние инициативы были направлены на создание научной элиты национальных исследовательских и федеральных университетов. Этот подход соответствует передовому опыту стран ОЭСР, но он требует тщательной оценки эффективности и рентабельности затрат на программы поддержки научных кадров.

Чтобы вклад Академии наук и университетов в экономическое развитие страны стал более весомым, предстоит многое сделать для создания каналов обмена знаниями помимо научных публикаций, включая организацию эффективного сотрудничества науки и бизнеса. Ряд федеральных законов и программ направлены на поддержку создания малых инновационных предприятий при вузах, развития технологических платформ и региональных кластеров, но давать оценку этим инициативам пока еще рано.

**Врезка 3. Рекомендации по вопросам совершенствования кадровой политики и политики в области инноваций.**

- Способствовать развитию системы непрерывного образования посредством внедрения стимулов для фирм и работников – таких, как ваучеры на прохождение программ переподготовки. Повышать расходы на реализацию активных программ занятости и временную материальную поддержку безработных. Расширять сферу применения коллективных трудовых соглашений на уровне предприятий.
- Повышать общий объем расходов на образование, особенно в наименее обеспеченных регионах, продолжая процесс реструктуризации образовательных учреждений. Увязывать уровень вознаграждения учителей с качеством их работы. Укреплять сотрудничество между образовательными учреждениями, бизнесом и профсоюзами и продолжать работу по обновлению стандартов в сфере профессионального образования. В целях снижения уровня неравенства в доступе к образовательным услугам пересмотреть практику взимания платы за факультативные занятия в учреждениях начального и общего среднего образования.
- Продолжать широкомасштабную поддержку развития инноваций и внедрения новых технологий, в особенности направленных на повышение энергоэффективности. Завершить реформу сектора НИОКР посредством вывода большей части исследований из-под эгиды Академии наук в университеты, повышения доли конкурсного финансирования в форме грантов на научные исследования и оптимизации деятельности государственных отраслевых научно-исследовательских учреждений. Оценивать политику в области инноваций на более систематической основе.

## ***Библиография***

- Akhmedov, A., I. Denisova and M. Kartseva (2003), “Active labor market Policies in Russia: regional interpretation determines effectiveness?”, CEFIR Working Papers 37.
- Andrushchak, G.V. et al. (2010), “New pay system in schools. Experience of the Novgorod Region”, Higher School of Economics Working Papers Series No. 05.
- Bassanini, A. et al. (2005), “Workplace Training in Europe”, IZA Discussion Papers 1640.
- Belanovsky, S. et al. (2011), Socio-economic change and political transformation in Russia, The Center for Strategic Research, Moscow.
- Berger, M.C, J.S. Earle and K.Z. Sabirianova (2001), “Worker training in a restructuring economy: Evidence from the Russian transition”, IZA Discussion Papers No. 361, IZA, Bonn, Germany.
- Benus, J. et al. (2005), “Re-training Programs in Russia and Romania: Impact Evaluation Study”, CEFIR Policy Papers.
- Brown, J.D. and J.S. Earle (2008), “Understanding the Contributions of Reallocation to Productivity Growth: Lessons from a Comparative Firm-Level Analysis”, IZA DP No. 3683, September.
- Bukowski, P. and J. Earle (2014), “Measuring Productivity Dispersion across Russian Manufacturing Firms, 2003-2010”, Economics Department Working Papers, forthcoming, OECD Publishing.
- CNBC (2013), Is Russia Too Corrupt for International Business?, 11 June, [www.cnn.com/id/100805382](http://www.cnn.com/id/100805382).
- Commander, S. and I. Denisova (2012), “Are skills a constraint on firms? New evidence from Russia”, IZA Discussion Paper Series No. 7041.
- Cornell University, INSEAD, and WIPO (2013), The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation, Geneva, Fontainebleau and Ithaca.
- Denisova, I. (2012), “Income Distribution and Poverty in Russia”, Social, Employment and Migration Working Papers No. 132, OECD Publishing.
- Donchenko, V. (2013), “Towards the Sustainable Mobility in Russian Cities: Problems, Challenges and Risks”, paper presented at the International symposium OPTOSOZ, Moscow, 14 March.
- EBRD (2012), Diversifying Russia. Harnessing regional diversity, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Floerkemeier, H. (2013), “The Exchange Rate vs. Interest Volatility Trade-Off: The Role of Inflation Targeting, Russian Federation”, IMF 2013 Article IV Consultation: Selected Issues, IMF Country Reports No. 13/311.

- FT (2013), Alexei Navalny verdict sends ripples through Moscow business world, Financial Times, 18 July, [www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html).
- Garbuzova, M. and R. Madlener (2012), “Russia’s Emerging ESCO Market: Prospects and Barriers for Energy Efficiency Investments”, FCN Working Papers No. 6.
- Gimpelson, V. and D. Lippoldt (2001), *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Granville, C. (2013), “Russia’s commercial courts: A bright spot”, in Barysch, K. (ed.), *Three views on modernisation and the rule of law in Russia*, Centre for European Reform, London.
- GRECO (2012), Joint First and Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation, Group of States against Corruption, Council of Europe, adopted by GRECO at its 58<sup>th</sup> Plenary Meeting, Strasbourg, 3-7 December 2012.
- GEM (2012), GEM 2012 Global Report, Global Entrepreneurship Monitor.
- Hayter, S. (2011), *The Role Of Collective Bargaining In The Global Economy*, International Labour Office, Switzerland.
- HSE (2012), *Monitoring of Education Markets and Organizations*, Higher School of Economics, ISSEK, Moscow.
- HSE (2013), “Bezopasnost dorozhnogo dvizhenia v Rossii: Sovremennoe Sostoyanie I Neotlozhnie Meri po Ulucheniu Situacii”? (Road Safety in Russia: Current Situation and Emergent Measures for its Improvement), HSE, Moscow.
- Huber, P. and A Wörgötter (1998), “Political Survival or Entrepreneurial Development? Observations on Russian Business Networks”, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 14, Issue 1, 81-91.
- IEA (2011), *World Energy Outlook*, OECD Publishing.
- IEA (2012a), *World Energy Outlook*, OECD Publishing.
- IERT (The institute of the transport economics and development) (2012), *The Reference and Analytical Paper on the Railway Infrastructure Development in the Regions of the Russian Sea Ports Until 2015*, IERT, Moscow.
- ILO (2011), *Employment and Labour Market strategies in Russia in the Context of innovations economy*, proceedings of the Conference, Moscow, September 2011.
- ILO (2013), *Report of the Committee of experts on the application of conventions and recommendations, Report III (Part 1A)*, ILO, Geneva.
- Institute of Contemporary Development (2013), *Survey of public opinion*.
- Keogh, H. (2009), *The State and development of adult learning and education in Europe, North America and Israel*, Regional synthesis report, Hamburg, Germany, UNESCO Institute for Lifelong Learning.

- Kochetkov, A. (2011), *Professional Education and Labor Market: Problems of Interaction*, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences.
- Kuzyk, M. and Y. Simachev (2013), “Russia’s Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems and Lessons”, *Russian Economy in 2012 Trends and Outlooks*, Issue 23, Moscow.
- Ledyeva (2013), “If Foreign Investment Is not Foreign: Round-Trip Versus Genuine Foreign Investment in Russia”, *CEPII Working Papers*, February 2013.
- Lehmann, H. and A. Zaiceva (2013), *Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation*, Economics Department Working Papers 1098, OECD Publishing.
- Lehmann, H. and M. Silvagni (2013), “Is There Convergence of Russia’s Regions? Exploring the Empirical Evidence: 1995-2010”, *Technical Background Papers*.
- Lokshin, M., V. Gimpelson and A. Oshchepkov (2012), “Explaining the dynamics in perceptions of job insecurity in Russia”, *IZA Discussion Papers* 6422.
- Martin, J. and D. Grubb, (2001), “What work and for whom: A review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers* No. 14, IFAU.
- Mauro, P. (1995), “Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(3), 681-712.
- Meager, N. (2009), “The role of training and skills development in active labour market policies”, *International Journal of Training and Development*, 13(1).
- McKinsey & Company (2009), *Lean Russia. Sustaining economic growth through improved productivity*, McKinsey Global Institute, Moscow.
- Nikolaev, D. and D. Chugunov (2012), “The Education System in the Russia Federation”, *World Bank Education Brief* 2012.
- Nivorozhkin A. and E. Nivorozhkin, (2006), “Do government sponsored vocational training programmes help the unemployed find jobs? Evidence from Russia”, *Applied Economics Letters*, Vol. 14(1), 5-10.
- OECD (2004), “Informal employment and promoting the transition to a salaried economy”, *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Reviews of Labour Market and Social Policies, Russian Federation*, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Doing Better for Families*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Reviews Innovation Policy, Russian Federation*, OECD Publishing.

- OECD (2012b), Science, Technology and Industry Outlook, OECD Publishing.
- OECD (2012c), Reviews of Health Systems: Russian Federation, OECD Publishing.
- OECD (2012d), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing.
- OECD (2013a), Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuel, OECD Publishing.
- OECD (2013b), Education at a Glance, OECD Publishing
- OECD (2013c), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Vol. I), OECD Publishing.
- OECD (2013d), Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing.
- Ok and Tergeist (2003), “Improving Workers’ skills: analytical evidence and the role of social partners”,
- Social, Employment and Migration Working Papers No. 10, OECD Publishing.
- OPORA (2012), The entrepreneurship climate in Russia: Index of OPORA-2012, Moscow.
- OSJI (2011), Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, New York, NJ.
- Public Opinion Foundation (2013), Survey of public opinion.
- Pushkarev, O. (2007), “Corruption and Economic Development of Russia: A Regional Aspect”, Applied Econometrics, 2007, Vol. 6, Issue 2.
- RAC (2013), Report on intermediate results of the analytical review of “Measures taken by state authorities with regard to fulfilment of responsibilities and realization of rights of the Russian Federation related to the WTO accession, on evaluation of the impact of norms and rules of the WTO on the budget system and economy”, Russian Accounts Chamber, 29 March 2013.
- Tan, H. et al. (2007), Skills Shortage and training in Russian enterprises, Higher School of Economics Working Paper 04.
- Timmer, M. and I. Voskoboynikov (2013), Is Mining Fuelling Long-run Growth in Russia? Industry Productivity Growth Trends since 1995, GGDC Research Memorandum.
- Transparency International (2013), Global Corruption Barometer.
- WHO (2013), Global Health Observatory Data Repository.
- World Economic Forum (2013), The Global Competitiveness Report 2013-14, Geneva.
- World Bank (2013), Policy Note Russian Federation: National and Regional Trends in Regulatory Burden and Corruption, February.

Zaytsev, V. and L. Saykina (2013), Realization of energy efficiency policy in industry, Energosvet,28.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ А.1**

### **ПРОГРЕСС В ПРОВЕДЕНИИ СТРУКТУРНОЙ РЕФОРМЫ**

В этом приложении рассматриваются меры по выполнению отдельных рекомендаций, данных в прошлых выпусках Экономического обзора ОЭСР по Российской Федерации, начиная с первого выпуска в 1995 году. Оценка выполнения рекомендаций была проведена Секретариатом ОЭСР. Эта таблица составлена без учета мнения относительно высказанных рекомендаций и является результатом работы по подготовке других документов в рамках программы по присоединению России к ОЭСР.<sup>1</sup>

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
<b>1. Условия для ведения бизнеса</b>	
<b>1.1. Регулирование деятельности компаний</b>	
Продолжить административную реформу в целях снижения бюрократии и повысить прозрачность и подотчетность системы государственного управления. (2009, 2011)	++
Снизить требования к лицензированию и другим официальным регулирующим нагрузкам, что сократит возможности чиновников для получения взяток с частных предприятий. (2009)	+
Ввести режим «подразумеваемого решения», в соответствии с которым лицензии выдаются автоматически, если лицензирующий орган не предпринимает никаких действий до окончания предусмотренного законом срока, полагающегося для подготовки ответа на запрос. (2009, 2011)	0
Принять меры к тому, чтобы изменениям в законодательстве или в нормативно - правовой базе предшествовали надлежащие консультации с заинтересованными фирмами, и чтобы был предусмотрен достаточный переходный период для того, чтобы бизнес мог перестроить свою деятельность. (2011)	++
Систематически проводить «Анализ эффекта регулирования», чтобы оценить затраты и преимущества предложений о внесении изменений в нормативно - правовую базу. (2009, 2011)	++
Поощрять и поддерживать организации, в которые предприниматели могут легко получить информацию относительно прав и обязанностей, консультационную поддержку и возможность лоббировать свои коллективные интересы. (2002)	+++
<b>1.2. Торговый режим и режим иностранных инвестиций</b>	
После одобрения решения о вступлении России в ВТО на конференции министров незамедлительно ратифицировать Протокол о вступлении в ВТО и выполнить рекомендации, которые предусмотрены в пакете вступительных мероприятий. (2011)	+++
Понизить усредненную ставку таможенного тарифа и сократить разброс ставок по отдельным товарным позициям, имея в виду достижение низкой унифицированной ставки тарифа. (2011)	+++
Отменить все ограничительные меры торговой политики, которые были введены в период глобального экономического кризиса. (2011)	+/-
Рассмотреть вопрос о принятии положений, стимулирующих регулирующие органы к использованию международных гармонизированных стандартов и процедур сертификации, когда это возможно и целесообразно, и избе избегать излишних ограничений для торговли. (2009)	+/-
Совершенствовать транспортную инфраструктуру, в качестве меры содействия в устранении барьеров для межрегиональной торговли. (2009)	++
Повысить степень открытости и предсказуемости режима иностранных инвестиций. Пересмотреть список отраслей, имеющих стратегическое значение. (2009)	+
Обеспечить равные правила игры для местных и иностранных инвесторов в том, что касается государственных закупок, доступа к получению субсидий, обеспечению верховенства права и правопорядка и порядка разрешения споров. (2011)	+
Обеспечить координацию нормативно - правовой базы на федеральном и региональном уровне с целью минимизации нагрузки, которую несут иностранные инвесторы, и оказывать содействие регионам в распространении передового опыта в привлечении иностранных инвестиций. (2011)	++

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
Снизить другие барьеры для ПИИ. (2009)	+
<b>1.3. Политика в области конкуренции</b>	
Ввести всеобъемлющую антимонопольную политику для постановки вопроса о защите конкуренции на первый план и распространения идеи конкуренции на все уровни системы органов государственной власти и управления. Обеспечить, чтобы органы управления на всех уровнях, а также органы регулирования экономики при разработке экономической политики принимали во внимание управления вопросы защиты конкуренции. (2009)	++
Применить без исключений закон о конкуренции (в том числе в отношении государственных корпораций). (2009)	+
Инициировать программу, направленную на сокращение количества нарушений антимонопольного законодательства федеральными, региональными и местными органами власти. (2009)	+
Поддерживать действия Федеральной антимонопольной службы для предоставления возможности осуществления большего количества проверок и сбора физических доказательств в антимонопольных делах. (2009)	++
В сетевых секторах продолжить разделение конкурентных и монопольных сегментов рынка и устранить барьеры для входа на рынок. (2009)	+
Расширить возможности и усилить работу регулирующих органов на уровне отдельных секторов. (2009)	+
Разработать четкое и экономически обоснованное определение злоупотребления доминирующим положением на рынке и согласованных действий компаний на рынке с тем, чтобы решить вопрос с чрезмерно широкой интерпретацией положений, которые создают атмосферу большой неуверенности для компаний. (2011)	+
Принять меры к тому, чтобы закон о конкуренции не использовали в качестве инструмента контроля над инфляцией или регулирования цен на конкретные товары и услуги. (2011)	0
Отменить все оставшиеся субсидии крупным компаниям, которые были введены или увеличены в период глобального кризиса. (2011)	0
<b>1.4. Участие государства в экономике</b>	
Выполнить Программу приватизации на 2011-2013 гг. и продвинуться дальше, имея в виду отказ от государственного контроля над предприятиями, которые работают в секторах экономики, где развита конкуренция. Принять меры к тому, чтобы приватизация была проведена должным образом. (2011)	+/-
Четко разделить коммерческие и некоммерческие функции государственных предприятий с передачей последних в ведение соответствующего отраслевого министерства. Любые оставшиеся в ведении предприятия и обязанности, связанные с общественными нуждами, должны быть четко определены в законах и в подзаконных актах. (2011)	+
Искоренить практики использования золотых акций и раскрытия соглашений акционеров и информации о структуре капитала, позволяющие государству осуществлять контроль над предприятием, несоразмерно принадлежащим ему долям. (2009)	0
Увеличить степень независимости и ответственности представителей государства и ускорить процесс назначения независимых и ответственных директоров в состав советов директоров госпредприятий. (2009)	++
Повысить стандарты прозрачности и раскрытия информации в государственных предприятиях. Отменить все исключения, как явные, так и неявные, для государственных корпораций из различных законов и подчинить их стандартным	+

<b>Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)</b>	<b>Статус достигнуто о прогресса<sup>2</sup></b>
правилам финансовой и производственной отчетности. (2009)	
<b>2. Государственное управление</b>	
<b>2.1. Госуправление и антикоррупционные меры</b>	
Следить за ходом реформ государственной службы для повышения объективности, прозрачности и эффективности администрирования оставшихся норм регулирования. (2009)	++
Административная реформа должна сократить потенциал для коррупции за счет сведения к минимуму неопределенностей и субъективизма при принятии решений в рамках системы государственного управления. (2009)	+
Усовершенствовать российское анти-коррупционное законодательство, привести его в соответствие с международными стандартами. (2006)	++
Для предотвращения нарушений в системе государственных закупок проанализировать риски неправомερных действий, характерных для конкретных должностей, сфер деятельности и проектов, и внедрить специальные механизмы в целях минимизации указанных рисков. (2011)	++
Создать эффективный разграничивающий барьер между государственной и частной профессиональной деятельностью, чтобы избежать конфликта интересов. (2009)	+
Принять меры по усилению защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. (2011)	+
Существенно увеличить оплату государственных служащих, занимающих высокие посты и создать явную угрозу быть уволенным в случае нарушений. (2002)	++
Расширить круг возможностей для использования информационно-коммуникационных технологий при взаимодействии должностных лиц и обычных граждан или предпринимателей, особенно в таких областях как лицензирование или закупка государственными органами товаров и услуг. (2006)	+++
<b>2.2. Судебная система и обеспечение соблюдения законов</b>	
Обеспечить независимость судебной системы, совершенствовать подготовку и оплату труда судей. (2011)	++
Обеспечить регулярную ротацию судей по разным судам для того, чтобы предотвратить установление неформальных отношений, которые могут оказывать влияние на принимаемые судьями решения. (2011)	0
Предоставить председателям судебных органов меньше возможностей для принятия решений по своему усмотрению при назначении судей для слушания дел. Также возможен вариант, что назначение судей для рассмотрения конкретных дел может проходить на случайной основе. (2011)	0
Избегать даже видимости политического вмешательства при обеспечении верховенства права и правопорядка или при судебных разбирательствах. (2011)	0
Создать эффективные внесудебные механизмы, включая эффективную систему административной юстиции, и введение должности омбудсмена или аналогичной должности, для граждан и организаций, которые хотят защитить свои интересы при возникновении конфликтов с государственными должностными лицами. (2006)	++
Претворить в жизнь реформы, которые обеспечивают исполнение государственных органами судебных решений. (2006)	+
<b>2.3. Транспарентность и участие гражданского общества</b>	
Принять законодательство о свободе информации, а также иные меры в целях установления прозрачности государственных органов в качестве нормы. (2006)	+
Принять полный пакет мер, направленных на борьбу с коррупцией на всех уровнях параллельно с проведением реформ, направленных на обеспечение открытости	+/-

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
политической системы, прозрачности и участия в политической жизни гражданского общества. (2011)	
<b>3. Отраслевая политика</b>	
<b>3.1. Политика в сфере трудовых отношений и социальная политика</b>	
Выровнять возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин и постепенно повышать его в соответствии с увеличением продолжительности жизни. (1995, 2009, 2011)	0
Провести реформы, направленных на обеспечение более эффективных, целенаправленных и финансово устойчивых мер социальной защиты для уязвимых групп населения. (2006)	++
Содействовать перемещению рабочей силы. Сделать менее жесткими законодательство об аренде и обеспечить контролируемое повышение арендных ставок до рыночного уровня. (1995)	+
<b>3.2. Здравоохранение</b>	
Перенести центр тяжести в системе оказания помощи в направлении комплексной первичной медицинской помощи. (2006)	++
Внедрить в сфере здравоохранения схемы оплаты, которые стимулируют выбор более эффективных вариантов лечения. (2006)	+
Увеличивая расходы на здравоохранение, пересмотреть пакет гарантированных льгот, чтобы привести официальные обязательства в соответствии с имеющимися ресурсами, отменив те гарантии, которые создают нездоровые стимулы или могут оказаться невыполнимыми в финансовом отношении. (2006)	++
Создать механизмы, позволяющие гражданам, не неся больших затрат, предпринимать эффективные меры в случае невыполнения обязательств, предусмотренных в пакете гарантий. (2006)	++
Создать основу для регулярного, прозрачного анализа и пересмотра пакета гарантий в свете изменения медицинских, технических и экономических параметров. (2006)	++
Положить конец двухканальной системе финансирования здравоохранения за счет бюджета и страховых средств; обеспечить финансирование преимущественно за счет системы ОМС, при необходимости направляя большую часть бюджетных средств через фонды ОМС. (2006)	++
Создать механизмы, помогающие гражданам оценивать деятельность страховых медицинских организаций и самим выбирать страховщиков. (2006)	++
Укрепить нормативную базу, регулирующую деятельность компаний медицинского страхования в системе ОМС, требуя от них больше активности и одновременно расширяя возможности конкуренции среди СМО. Чрезвычайно важно, чтобы СМО принимали на себя риск страхования. (2006)	++
Поддерживать пилотные проекты в регионах в связи с реформой системы ОМС, включая экспериментальное внедрение системы единого плательщика, где это целесообразно. (2006)	+
Увеличить финансирование в сектор первичной помощи, для того, чтобы организовать согласованные долгосрочные усилия по совершенствованию подготовки врачей первичного звена (врачей общей практики) и создать им условия работы, способствующие предоставлению комплексного первичного обслуживания. (2006)	++
Перейти в расчетах с ЛПУ от принципа возмещения затрат или выплат в зависимости от имеющихся мощностей к более эффективным методам, например, договорам за согласованные объемы медицинской помощи. (2006)	++
Отказаться от разграничения стационарных и амбулаторных больных в вопросах предоставления льгот на бесплатные лекарства, перестроить системы бесплатного распределения лекарств на основе их доказанной эффективности, безопасности и	+

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
экономичности, обратив особое внимание на дополнительный эффект новых и особенно дорогих препаратов. Здесь возможна многоуровневая система доплаты. (2006)	
Необходимо выделять все больше средств на развитие превентивной медицины, например, на возобновление ранее закрытых или развалившихся программ профилактической медицины. (1995)	++
<b>3.3. Инновации</b>	
Расширить для университетов и институтов возможности и стимулы для коммерциализации результатов их исследований посредством создания для этой цели служб передачи технологий и (или) дочерних компаний. (2006)	++
Усилить наказания за нарушение прав интеллектуальной собственности и сокращение использования патентов имитационного характера. (2006)	+
Перейти в большей степени от финансирования учреждений к финансированию проектов. (2006)	+
Обеспечить участие научного сообщества, бизнес-сообщества и организаций гражданского общества в определении государственных приоритетов при финансировании научно-исследовательской деятельности. (2006)	++
Внедрить систему оценок на основе достигнутых результатов в целях гибкого реагирования научно-исследовательских институтов на смену приоритетов. (2006)	+
Сократить число прямых получателей средств, выделяемых на научные исследования из федерального бюджета. (2006)	+
Улучшить обмен информацией и установление иных контактов между исследовательскими организациями и бизнес-сообществом. (2006)	++
Увеличить доли государственного финансирования, выделяемого университетам, и одновременно усилить финансовые стимулы в целях укрепления связей с другими государственными научно-исследовательскими организациям и частными предприятиями. (2006)	+
Разрешить ускоренную амортизацию расходов на научно-исследовательскую деятельность для всех фирм, а не только находящихся в ОЭЗ. (2006)	+++
Обеспечить простоту и универсальность финансовых стимулов для НИОКР и их ориентированность на определенную деятельность, а не на поддержку конкретных групп компаний. (2006)	++
Убедиться, что за исключением случаев новых предприятий и малых компаний, такие стимулы должны основываться в большей степени на налоговых льготах, а не на субсидиях. (2006)	+
Ускорить развитие частного венчурного капитала посредством реформ, направленных на создание более привлекательной законодательной и налоговой базы для компаний венчурного капитала. (2006)	++
Обеспечить, чтобы порядок отбора в рамках любой программы по предоставлению прямой поддержки новым и малым предприятиям был в высшей степени прозрачен и основывался на широком опыте предпринимателей, специалистов прикладной науки и частных инвесторов. (2006)	+
<b>3.4. Сельское хозяйство</b>	
Создать функционирующий рынок сельскохозяйственной земли. (2006)	+
Рационализировать государственную поддержку сектора. (2006)	++
Делать рынки лизинга и оборудования более конкурентными. (2006)	+

<b>Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)</b>	<b>Статус достигнуто о прогресса<sup>2</sup></b>
<b>3.5. Банковская сфера</b>	
Четко разделить российский банковский сектор на уровни, которые бы подлежали различной степени надзора, что позволило бы в большей степени сосредоточить внимание на более крупных банках. (2009)	+
Усовершенствовать структуру банковского сектора путем разработки плана долгосрочной приватизационной стратегии в отношении государственных банков. (2009)	++
Содействовать консолидации сектора и стимулировать ее посредством быстрого урегулирования ситуации с проблемными банками, ускорения слияний, повышения минимальных требований к капиталу. (2009)	++
Улучшить качество надзора на местах, включая принятие мер по увеличению ресурсов для набора персонала и его подготовки. (2009)	++
Упростить в дальнейшем формальные требования к банкам при одновременном совершенствовании оценки рисков. (2009)	+
Активно участвовать в международной деятельности по совершенствованию финансового регулирования. (2009)	++
Изучить возможности для внесения изменений в требования по достаточности капитала в целях его большей антицикличности, посредством введения динамических нормативов резервирования, более высоких требований по достаточности капитала во время циклических подъемов, а также различных требований к капиталу с учетом вклада каждого банка в системные риски. (2009)	+
Расширить использование стресс-тестов, включая большее тестирование шоков системного масштаба, влияющих на риски контрагента и рыночные риски. (2009)	++
Использовать усовершенствованные методы регулирования ликвидности и реагирования на недостаток ликвидности конкретных банков. Требовать от банков подготовки периодических отчетов по оценке ликвидности для анализа ЦБ РФ, в целях осуществления дальнейшего руководства со стороны ЦБ РФ в отношении ликвидности в индивидуальном порядке. (2009)	+
Внести изменение в Статью 837 Гражданского кодекса, в которой установлено, что срочные вклады физических лиц могут быть истребованы по требованию вкладчиков. (2009)	0
Расширить применение МСФО при подготовке финансовой отчетности, распространить требования подачи финансовой отчетности в соответствии с МСФО на небанковские организации. (2009)	++
Разработать процедуру банкротства физических лиц. (2009)	+
<b>3.6. Энергетика</b>	
<b>3.6.1. Производство и распределение электроэнергии</b>	
Обеспечить условия, чтобы правила рынка были прозрачными и стабильными, и их исполнение обеспечивалось эффективным образом. (2004)	0
Снизить широкие полномочия правительства в области регулирования рынка электроэнергии. (2004)	0
Обеспечить сильный, независимый регулятор сектора электроэнергетики. (2004)	0
Ввести конкуренцию в тех областях деятельности, где это является целесообразным, например в области производства и снабжения. (2004)	++
Установить регулируемые тарифы в области передачи и распределения, которые являются естественными монополиями, таким образом, чтобы стимулировать эффективность, а не просто покрывать издержки. (2004)	+
Повысить усредненные местные тарифы на электроэнергию и газ, а также снизить перекрестное субсидирование. (2002)	+

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
<b>3.6.2. Производство, транспортировка и распределение природного газа</b>	
Прекратить неявное субсидирование остальной экономики путем установления цен ниже себестоимости. (2004) Повысить внутренние тарифы на газ и снизить перекрестное субсидирование при условии менее политизированного и непредсказуемого регулирования. (2002)	+
Более четко разделить функции регулятора и собственника и снизить доли государственной собственности в топливно-энергетическом секторе. (2004)	0
Создать эффективный режим доступа третьих лиц к инфраструктуре сектора. (2004)	+
Отделить функции Газпрома, которые относятся к естественной монополии и предоставлению инфраструктуры, должны быть отделены от потенциально конкурентных видов деятельности. (2004)	+
Достигнуть четкого разделения отчетности Газпрома по добыче, транспортировке и отпуску газа. Повысить прозрачность других видов деятельности компании. (2004)	0
Выработать и внедрить в практику четкие принципы и правила распределения и регулирования этих квот. (2004)	0
Разработать объективную, стабильную, эффективную и прозрачную нормативную базу, в которой решения принимались бы независимым профессиональным нормативным органом, а не одним из участников рынка. (2004) Минимизировать роль Газпрома, как фактического регулятора газовой промышленности, в частности, в том, что касается распределения квот на газ, отпускаемый по регулируемым тарифам, и доступа к газопроводу. (2004)	+
<b>3.6.3. Нефтяной сектор</b>	
Режим налогообложения и регулирования должен быть направлен на обеспечение того, чтобы сфера разведки и добычи реагировала на колебания цен на нефть. (2009)	+
Снизить барьеры для иностранного участия в российском нефтегазовом секторе поскольку иностранные технологии могут иметь критическое значение для эффективной разработки таких запасов. (2009)	+
Гармонизировать налогообложение газа и нефти, вместе с отменой экспортных пошлин. (2009)	+
<b>3.7. Охрана окружающей среды и энергоэффективность</b>	
<b>3.7.1. Охрана окружающей среды</b>	
Расширить использование бюджетно-налоговых инструментов для улучшения экологических результатов. (2009)	+
Внедрение механизмов (таких как налог на выбросы углерода или политика ограничения промышленных выбросов углерода с помощью квот) для включения в цену внешних негативных факторов энергии, основанной на использовании горючих полезных ископаемых. (2011)	0
Расширения использования «зеленых» налогов для снижения энергопотребления и сдерживания деятельности, наносящей вред окружающей среде. (2011)	0
<b>3.7.2. Повышение энергоэффективности</b>	
Постепенное сокращение всех субсидий на внутреннее энергопотребление. Работа в направлении системы, при которой регулируемые тарифы устанавливаются для достижения энергоэффективности, а домохозяйства с низким уровнем дохода получают помощь через систему налогообложения и льгот. (2011)	+
Ускорение установки приборов учета для всех видов потребления энергии и воды, в частности, посредством использования мер финансового стимулирования. (2011)	+
Обеспечение того, чтобы у всех потребителей энергии была возможность выбора	+

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Статус достигнуто о прогресса <sup>2</sup>
тарифов, дифференцированных по времени суток (установленным периодам времени), а также внедрение пониженных тарифов для прерываемого обслуживания. (2011)	
Использование анализа экономической эффективности для оценки и мониторинга различных подходов и проектов, включая все социальные расходы и льготы, такие как выгода от снижения объемов выбросов парниковых газов и иных воздействий на окружающую среду. (2011)	0
Установление требования для государственных органов, участвующих в осуществлении работы над стратегией по повышению энергоэффективности вместе с Росстатом и экспертами по вопросам энергоэффективности, разработать упорядоченный перечень показателей энергоэффективности. (2011)	0
Разработка специальных директивных мер, направленных на содействие предприятиям малого и среднего бизнеса в повышении уровня их энергоэффективности. (2011)	+
До того момента, как цены на энергию будут адекватно отражать максимальную социальную себестоимость, необходимо реализовать ряд мер в транспортном секторе, например, принять обязательные стандарты топливной эффективности для легкового и грузового транспорта. (2011)	+
Необходимо реализовать программы по экологичному (экономичному) стилю вождения и разработать систему организации дорожного движения и дорожную инфраструктуру. Необходимо также рассмотреть вопрос введения платы за въезд в центр Москвы с применением пониженной платы для гибридных автомобилей и электромобилей. (2011)	+
Усиление директивных мер по повышению промышленной энергоэффективности, например, устранение препятствий для развития энергосервисных компаний, специализирующихся в таких областях как системы освещения, электромоторы и паровые системы. (2011)	+
Учитывая то, что собственники помещений не всегда заинтересованы в повышении эффективности энергопотребления, необходима разработка инструментов по предоставлению финансирования для обновления жилищного фонда и ускорение процесса данного обновления. (2011)	+
<b>4. Финансовая политика</b>	
<b>4.1. Фискальные правила и бюджетные учреждения</b>	
Восстановить положения, устанавливающие порядок управления нефтяными доходами и ограничивающие ненефтяной дефицит, а также дополнить их четко сформулированными исключениями, когда эти правила могут быть нарушены. (2011)	++
Дополнить положение о лимите ненефтяного дефицита бюджета правилом, устанавливающим потолок ежегодного роста расходов в реальном выражении. (2011)	0
Разработать методологию по корректировке не связанных с нефтью доходов бюджета на циклические колебания экономики. Опубликовать больше детальной информации по структурной позиции бюджета, подчеркивая неопределенности. (2011)	0
Создать независимый бюджетный совет, перед которым будут стоять определенные задачи в области консультирования, в частности, оценка краткосрочных макроэкономических индикаторов и трендового роста. Группа независимых экспертов может также оказать содействие в приобретении опыта корректировки показателя не связанных с нефтью доходов бюджета на циклические колебания экономики. (2011)	+
<b>4.2. Налоговая политика</b>	
Установить более тесную взаимосвязь между налогообложением невозобновляемых	+

<b>Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)</b>	<b>Статус достигнуто о прогресса<sup>2</sup></b>
природных ресурсов и экономической рентой, например, путем применения налога на добычу полезных ископаемых на проектной основе, с учетом структуры затрат на каждом месторождении. (2009)	
Гармонизировать налоговые ставки, чтобы обеспечить более правильный баланс между налогообложением экономической ренты от нефти и налогообложением экономической ренты, связанной с добычей других невозобновляемых природных ресурсов, в том числе природного газа. (2009)	+
В контексте общей реформы налогообложения в нефтегазовой сфере отменить экспортные пошлины на нефть и газ. (2009)	+
Рассмотреть возможность уменьшения сравнительно высокой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда. (2009)	0
Найти новый баланс между корпоративным налогом на прибыль и подоходным налогом при обеспечении некоторой большей прогрессивности шкалы последнего, который должен повысить экономическую эффективность и обеспечить большую справедливость. (2009)	0
Изучить возможности для более широкого использования налогов на имущество, при дальнейшем снижении со временем налогов на прибыль организаций и, если это возможно, социальных платежей. (2009)	0
Расширить использование экологических налогов. (2011)	0
Рассмотреть возможность повышения налогов на алкогольную и табачную продукцию. (2011)	+
Совершенствовать администрирование НДС (в частности, решить проблему медленного налогового возмещения), но воздержаться от уменьшения средних ставок НДС. Убедиться, что любая гармонизация существующих высоких и низких ставок должна оставаться по меньшей мере нейтральной с точки зрения налоговых поступлений. (2009)	+
Решить вопрос о слабостях налогового режима и режима регионального финансирования с целью устранения зависимости региональных администраций от ограниченного количества местных предприятий в в плане обеспечения доходов бюджета (2009)	0
<b>5. Денежно–кредитная политика</b>	
Четко провозгласить стабильность цен в качестве главной цели денежно-кредитной политики, внося соответствующие изменения в Закон о Центральном банке. (2009, 2011)	++
Необходимо также определить временной горизонт, в течение которого эта цель должна быть достигнута. (2011)	++
Интервенции на валютном рынке должны проводиться только в той степени, в какой они соответствуют главной цели достижения стабильности цен. (2009, 2011)	++
Рассмотреть возможность создания «Комитета по денежно-кредитной политике», который занимался бы установлением ставок ЦБ РФ. (2011)	0
Определить одну или две ставки Банка России, которые являются главными инструментами денежно-кредитной политики. (2011)	+
Публиковать регулярную информацию об инфляционных ожиданиях. Рассмотреть возможность развития рынка ценных бумаг, индексированных с учетом инфляции. (2011)	+
Проводить пресс-конференции по итогам заседаний Совета директоров Банка, на которых рассматриваются вопросы денежно-кредитной политики, и публиковать протоколы заседаний и/или итогов голосования. (2009, 2011)	+

<sup>1</sup> Полный вариант таблицы, с большим количеством деталей о принятых мерах, можно найти в статье Y. Vaziakova , "Progress in Structural Reforms and Framework Conditions 2011-13", *OECD Economic Department Working Papers* (в печати).

<sup>2</sup> "+++" соответствует оценке "*Рекомендация полностью выполнена*"; "++" – "*Достигнут значительный прогресс*"; "+" - "*Достигнут некоторый прогресс*", "+/-" - "*Смешанный прогресс*" и "0" - "*Значительный прогресс отсутствует*".

## ГЛАВА 1

### УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ

*Экономический рост в России медленнее, чем продиктовано задачей восстановления быстрых темпов сближения уровня жизни в стране со средними показателями государств-членов ОЭСР. Предпринимаемые сегодня усилия по улучшению делового климата достойны похвалы, но их необходимо расширить и укрепить. Значительный прогресс достигнут в вопросе уменьшения уровня бюрократизированности, но энергичные усилия властей по борьбе с коррупцией стали более заметны лишь недавно. Неблагоприятное взаимодействие политики, бизнеса и правоохранительных органов порождает препятствия для реализации принципа верховенства закона и остается основным риском для потенциальных инвесторов. Высокие барьеры для входа на рынок ведут к низкому уровню конкуренции. Снижение роли государства в экономике и членство в ВТО следует рассматривать как шанс для развития конкуренции и, следовательно, обеспечения наличия стимулов к повышению производительности, что, учитывая уменьшение количества рабочей силы в стране, крайне необходимо для обеспечения более устойчивого экономического роста.*

*Важную роль в стимулировании экономического роста, диверсификации и регионального развития играет транспорт. Однако недостаточный объем инвестиций и незавершенные структурные реформы приводят к тому, что Россия сталкивается с серьезными вызовами модернизации значительной по размеру национальной транспортной системы. Из-за невысокого уровня координации и неэффективного управления дорожным движением нарастают транспортные проблемы в городах. Крайне важно развитие конкуренции в транспортном секторе, в частности, посредством реального открытия рынка грузовых железнодорожных перевозок для независимых операторов.*

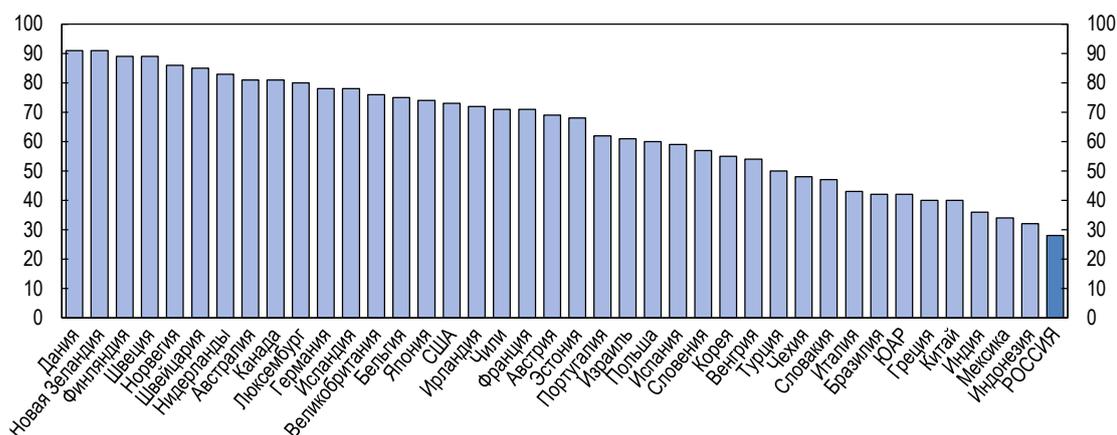
Как показывает опыт стран ОЭСР и ряда не входящих в организацию государств, для обеспечения экономического роста крайне необходимо наличие благоприятного делового климата. В России задача возобновления более высоких темпов роста, обеспечения его большей сбалансированности и устойчивости требует устранения барьеров для частного предпринимательства и инвестиций. Проблемы в транспортной сфере играют все большую негативную роль, препятствуя снижению уровня межрегиональных диспаритетов, которые по-прежнему остаются значительными (Lehmann and Silvagni, 2013). Несмотря на то, что правительство уделяет транспортной системе все большее внимание, необходимо сделать больше в плане координации соответствующей политики, расстановки приоритетов и развития конкуренции в транспортном секторе.

## Успех текущей антикоррупционной кампании крайне важен

В большинстве связанных с оценкой уровня коррупции рейтингов Россия занимает невысокое место. Согласно Transparency International, восприятие коррупции в стране выше, чем по всем странам ОЭСР и БРИКС (Рисунок 1.1), хотя по сравнению с 2010 г. рейтинг страны повысился. Особенное беспокойство вызывает коррупция в правоохранительных органах – случаи коррупции среди них составили четверть всех дел о коррупции, рассмотренных судами в 2012 г. По данным бизнес-организации ОПОРА, около 90% предпринимателей, по крайней мере, однажды сталкивались с проявлениями коррупции. В некоторых регионах взяточничество приняло такие масштабы, что местные фирмы рассматривают его как удобную альтернативу соблюдению правовой и административной дисциплины (EBRD, 2012). Кроме того, сами успехи в борьбе с коррупцией, как представляется, противоречивы по своей сути.

**Рисунок 1.1. Индекс восприятия коррупции Transparency International**

Индекс восприятия коррупции - 2013 по шкале от 0 (высоко коррумпированная страна) до 100 (максимально чистая от коррупции страна)



*Примечание:* Индекс восприятия коррупции - 2013 отражает степень восприятия коррупции среди государственных чиновников и политиков представителями бизнеса и аналитиками по шкале от 100 (коррупция отсутствует) до 0 (высокий уровень коррупции).

*Источник:* Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2013*.

Согласно данным проведенного Левада-центром опроса, 80% респондентов полагают, что в настоящее время уровень коррупции и мошенничества остается на том же уровне, или даже стал выше, чем десять лет назад. Согласно данным исследования World Bank Governance Indicators, в 2011 г. коррупция поддавалась контролю в меньшей степени, чем в 2004 г. С другой стороны, согласно данным опроса Фонда «Общественное мнение», по сравнению с 2005 г. случаи взяточничества сегодня отмечаются менее часто.

Эти оценки вызывают серьезное беспокойство, поскольку международный опыт со всей очевидностью свидетельствует о том, что коррупция - экономически и социально затратный феномен. Она, как правило, оказывает значительное негативное воздействие на экономический рост (Mauro 1995, Tanzi 1995), отрицательно сказывается на инвестициях в целом (World Bank, 2000) и прямых иностранных инвестициях, в частности (Wei, 2000). Коррупция также демонстрирует тенденцию к отвлечению государственных расходов от секторов здравоохранения и образования - предположительно потому, что они потенциально менее коррупциогенны (Mauro, 1997). Наконец, коррупция, как правило, ведет к росту неравенства в обществе (Gupta et al., 2002).

Как представляется, Россия страдает от связанных с коррупцией негативных проявлений. Отрицательное воздействие коррупции на экономический рост подтверждается результатами межстранового регрессионного анализа ряда стран с переходной экономикой, включая Россию (Mobolaji and Omotoso, 2009). Отрицательная взаимосвязь между коррупцией и экономическим ростом также наблюдается и в российских регионах (Pushkarev, 2007). Иностранные инвестиции, не входящие в категорию «круговоротных» инвестиций (см. ниже в тексте настоящей главы), обычно невелики по размеру. Бюджетные расходы в большей степени ориентированы на военные и прочие дорогостоящие и крупномасштабные проекты, в то время как расходы на здравоохранение и образование остаются относительно невысокими. Наконец, Россия находится в числе стран с самым высоким уровнем неравенства.

Различными исследованиями подтверждается значение коррупции для российской экономики и общества. Российские компании рассматривают хроническую коррупцию как существенное препятствие вхождению на рынок и устойчивому росту, несмотря на то, что фирмы согласны с оценкой, что связанные с коррупцией финансовые издержки за последнее время уменьшились (OPORA, 2012). Общество рассматривает коррупцию как наиболее серьезный барьер общенационального масштаба для ведения бизнеса в России (EBRD, 2012). В Отчете о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума коррупция фигурирует в качестве наиболее проблемного для ведения бизнеса фактора. Согласно данным проведенного Институтом современного развития исследования, для домохозяйств коррупция представляется второй по значимости общенациональной проблемой после трудностей с жильем, но более серьезной, чем плохое состояние дорог (ICD, 2013).

За прошедшие два года набирает обороты борьба с коррупцией, что может иметь отношение к первым признакам продвижения России вверх в рейтингах по борьбе с коррупцией. Подписанный в марте 2012 г. Национальный план по борьбе с коррупцией на 2012-13 гг. включает ряд важных мер. Поправки в части борьбы с коррупцией были внесены в Уголовный кодекс РФ и Кодекс административных правонарушений. Ряд мер направлен на повышение качества государственного управления:

- Все государственные учреждения и предприятия отныне обязаны создавать комиссии по рассмотрению случаев нарушения положений Кодекса этики, а также требований и правил в части конфликта интересов. Усилен мониторинг коррупциогенных рисков, в особенности в связи с внедрением перечня государственных должностей, связанных с

повышенным риском коррупции. Эти изменения сопровождаются интенсивной информационной кампанией, адресной аудиторией которой стали государственные служащие. Несмотря на то, что особая правовая защита государственных служащих, которые сообщают о коррупционных нарушениях, до сих пор отсутствует, реализуются отдельные процессуальные меры по защите таких лиц. Они подлежат дисциплинарному взысканию только после рассмотрения дела на заседании комитета, ответственного за соблюдение исполнения требований к поведению государственных служащих и за разрешение конфликтов интересов. Они также имеют право на бесплатную юридическую помощь в случае, если подвергаются уголовному преследованию.

- Государственных служащих обязали задекларировать доходы за период, начиная с 2008 г. Требования к ним за последние годы ужесточились, и они обязаны раскрывать информацию о своем финансовом положении и владении активами, а также об имуществе, доходах и собственности их супругов и детей. В случае нарушения установленных требований должностное лицо может быть уволено. Принятый в 2012 г. закон обязывает должностных лиц декларировать все расходы на приобретение недвижимости, автотранспортные средства и ценные бумаги, которые превышают заработанные семьей средства за трехлетний период. Еще одним новым законом введено требование для лиц, занимающих руководящие должности, и их близких родственников, закрыть к сентябрю 2013 г. банковские счета в зарубежных банках и репатриировать финансовые активы в Россию. Те же должностные лица, которые примут решение сохранить свою зарубежную собственность, должны будут подать в отставку с занимаемой должности. Должностные лица также обязаны сообщать обо всех подарках, которые они получают в период исполнения ими своих профессиональных обязанностей.
- В январе 2013 г. было введено правило обязательной ротации государственных служащих. Оно применяется, главным образом, к должностным лицам, осуществляющим контрольные и надзорные функции. Цель новеллы – предупреждение возникновения слишком тесных взаимоотношений между должностными лицами и контролируемыми ими предприятиями и организациями. Таким образом, должностные лица должны каждые 3-5 лет менять место работы, причем конкретный период нахождения их на должности зависит от соответствующей оценки связанных с этой должностью коррупциогенных рисков. Смена места работы это ни мера дисциплинарного воздействия, ни награда, но должностным лицам предлагается опцион в виде прохождения дополнительной профессиональной переподготовки и возмещения расходов на переезд. Опять-таки, отказ должностного лица от смены места работы будет рассматриваться в контексте вопроса о его отставке.
- Подготовленные Министерством экономического развития предложения по вопросам лоббизма в настоящее время находятся на рассмотрении в Администрации Президента РФ.

Принятый в апреле 2013 г. новый закон о государственных закупках также нацелен на борьбу с коррупцией. Государственные закупки чреваты высокими коррупциогенными рисками во всех странах мира, но в России эти риски представляются особенно высокими. Согласно данным Всемирного экономического форума (2013), фаворитизм по отношению к фирмам и индивидуумам с «хорошими связями» в процессе принятия решений по контрактам и мерам государственной политики в России по шкале уровня коррупции в сфере

государственных контрактов от 1 до 7 (где 7 - лучший результат) оценивается в 2,4 балла, что является низким результатом по сравнению с большинством стран ОЭСР, а также с Китаем (3,8), Бразилией (2,9) и Индией (2,8). Новый закон призван решить эту проблему путем регулирования и повышения прозрачности и открытости на всех этапах процесса государственных закупок, включая прогнозирование и планирование, новую методику реализации порядка осуществления государственных закупок, исполнение контрактов, а также реализацию функций аудита и контроля на основании анализа окончательных результатов реализации проекта. В частности, информация обо всех тендерах на государственные закупки подлежит опубликованию на соответствующем официальном сайте. Тендерные процедуры реализуются в электронной форме на пяти официальных платформах электронных торгов. Также будут проверяться история участвующих в тендерах компаний, их квалификации и репутация. В прошлом отмечались случаи, когда, предлагая демпинговые цены, только что созданная компания могла выиграть конкурс, а затем не выполнить контракт. Подобного рода ситуация обеспечивала возможности для коррупции и сговора. Новый закон предусматривает официальную публикацию Федеральной антимонопольной службой «черного списка» нечистоплотных поставщиков работ и услуг. Данная мера – шаг в правильном направлении, но новый закон не предусматривает отстранения фирм, ранее замешанных в дела о коррупции, от участия в конкурсных процедурах.

Еще одной вехой стала ратификация Россией в январе 2012 г. Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, которая предусматривает запрет на дачу взяток иностранным должностным лицам. Утвержденный Рабочей группой ОЭСР в марте 2012 г. Экспертный отчет о результатах реализации Этапа 1 выявил ряд вызовов и в особенности необходимость явным и четким образом обеспечить криминализацию понятий «предложение» и «обещание» взятки, а также обеспечить правовой статус дачи взятки третьей стороне. Анализ реализации Этапа 2 Рабочей группой ОЭСР по вопросам взяточничества выявил прогресс в этом направлении и одновременно подчеркнул необходимость совершенствования законодательства, правоприменения на фоне информационной кампании против подкупа иностранных должностных лиц. В частности, Россия была удостоена высокой оценки за включение в законодательство прямого запрета на производство налоговых вычетов по расходам на взятки указанным должностным лицам, а также за недавнее законодательно оформленное требование к компаниям в России внедрять меры корпоративной антикоррупционной политики. В отчете приведены рекомендации: i) сферу квалификации связанных со взяточничеством преступлений, следует распространить на все случаи, охватываемые Конвенцией ОЭСР по борьбе со взяточничеством; ii) недавно реализованные принципы ответственности холдинговых компаний за взятки иностранным должностным лицам следует расширить; iii) правоохранительным и другим компетентным органам следует реализовывать упреждающий подход к выявлению, расследованию и уголовному преследованию преступлений, связанных с подкупом иностранных должностных лиц и связанными с этим правонарушениями в сфере бухгалтерского учета и отчетности; iv) следует ввести меры по наложению ареста и конфискации самой взятки и доходов от нее и совершенствовать координацию действий и подотчетность в правоохранительных органах, а также v) проблеме борьбы с подкупом иностранных должностных лиц должно быть придано более высокая значимость в общем объеме антикоррупционной деятельности. Присоединение России к Конвенции станет еще одним стимулом к разработке дополнительных мер борьбы с коррупцией в стране.

Можно также отметить некоторые другие инициативы, направленные на привлечение бизнеса к борьбе с коррупцией. Так, в октябре 2011 г. с участием представителей основных бизнес-ассоциаций и государственных органов была создана рабочая группа во главе с Министром экономического развития по разработке антикоррупционных мер в сфере бизнеса и

инвестиций. Результатом деятельности рабочей группы стала Антикоррупционная хартия российского бизнеса, которая объединила международные стандарты поведения в бизнес-сферах четкими правилами и порядком присоединения к сообществу, верификации членства и разрешения споров относительно потенциальных нарушения установленных правил. При существенной политической поддержке властей был также создан специализированный центр «Бизнес против коррупции», миссия которого заключается в защите представителей бизнеса от давления со стороны корпоративных рейдеров и от коррупционных проявлений.

Важным представляется то, что изменения в законодательстве и процедурах регулирования сопровождались интенсивными усилиями по обеспечению их реализации. В соответствии с информацией Генеральной прокуратуры, число расследуемых дел о коррупции в 2012 г. выросло на 25%. Были преданы гласности ряд коррупционных скандалов с участием высокопоставленных лиц, включая Министра обороны. Еще одно недавно обнародованное дело было связано с мошенничеством в рамках инновационного центра Сколково. Ряд дел были также возбуждены в связи с коррупцией и нецелевым расходованием средств в государственных корпорациях и в сфере государственных закупок, а также с реализацией контрактов по линии зимних Олимпийских игр-2014 в г. Сочи.

То, насколько наблюдаемая сейчас активность в борьбе с коррупцией окажется действенной, трудно поддается оценке – необходимо убедить российское общество: 77% россиян полагают, что усилия правительства в этом направлении не принесут плодов (Transparency International, 2013). Кроме того, отдельные дела о коррупции порой воспринимаются обществом как политически мотивированные. Однако в последнем по времени отчете Группы государств Совета Европы против коррупции (GRECO, 2012) содержится заключение о том, что Россия реализовала пятнадцать из двадцати шести широкомасштабных рекомендаций, а остальные одиннадцать реализованы ею частично. Результат, в конечном итоге, может быть обеспечен за счет системного характера действий в данном направлении: эти действия представляют собой сочетание широкого набора изменений в законодательной и регуляторной сферах и упора на прозрачности и раскрытии информации, а также приверженности практике принуждения к исполнению закона, что может послать недвусмысленный сигнал о возросших рисках использования бюджетных средств в целях личного обогащения.

На государственном уровне отмечается недостаточное стремление к повышению роли гражданского общества и СМИ в предании огласке коррупционных скандалов. Ряд нападений на журналистов, освещающих предполагаемые случаи коррупции с участием высокопоставленных должностных лиц, остаются безнаказанными. Ощущение наличия правовой защиты для лиц, информирующих о коррупционных правонарушениях, было подорвано результатами дела о подобного рода информаторе, который умер, находясь в заключении, и был недавно посмертно признан виновным на основании редко применяемых положений закона.

## **Вызов состоит в совершенствовании практики реализации принципа верховенства закона**

Один из основных факторов, определяющих климат для ведения бизнеса в стране, - степень реализации принципа верховенства права и, в частности, степень независимости судебной системы. В России, однако, как свидетельствует индекс проекта «Глобальная юстиция» (Таблица 1.1), степень реализации принципа верховенства закона особенно не велика. В этом смысле Россия уступает не только странам ОЭСР, но и сопредельным с ней

странам, а также государствам БРИК. В частности, рейтинг России особенно не высок, когда речь заходит об уровне законодательно установленного ограничения полномочий правительства, механизмах судебного и контрольного анализа, а также возможных санкциях в отношении должностных лиц в случае превышения ими соответствующих полномочий. Как представляется, базовые права защищены крайне недостаточно, в частности, из-за проблем с реализацией процессуальных и правовых норм и по причине неправомерного влияния правительства на судебную систему, свидетельством чему стало вновь вошедшее в обиход выражение советских времен «телефонное право», что отражает широко распространенное ощущение о способности должностных лиц оказывать влияние на выносимые судебными органами решения. (Ledeneva, 2011). Что до качества судебных процессов, система гражданского судопроизводства, как представляется, развита в большей степени, чем уголовного, что подтверждается рядом свидетельств о прогрессе в сфере повышения эффективности и компетентности хозяйственных судов (World Bank, 2013).

**Таблица 1.1 Индекс верховенства закона проекта «Глобальная юстиция»**

Рейтинг России по выборке из 97 государств мира

	Россия	Западная Европа и Северная Америка, в среднем	Восточная Европа и Центральная Азия, в среднем	Бразилия	Китай	Индия
Ограничение полномочий правительства	<b>92</b>	12	57	35	86	37
Отсутствие коррупции	<b>71</b>	13	52	38	40	83
Порядок и безопасность	<b>92</b>	17	37	69	32	96
Базовые права	<b>83</b>	12	45	33	94	64
Открытое правительство	<b>74</b>	14	51	31	69	50
Регуляторное правоприменение	<b>68</b>	14	51	37	80	79
Гражданское судопроизводство	<b>65</b>	14	49	43	82	78
Уголовное судопроизводство	<b>78</b>	14	50	52	39	64

Источник: World Justice Project Rule of Law Index 2012.

Российские власти за последние годы предприняли ряд шагов по укреплению судебной системы. В рамках Федеральной программы «Развитие судебной системы на период 2007-12 гг.» упор был сделан на совершенствовании определенных аспектов ее функционирования, инвестировании в современную инфраструктуру и технологии, включая электронную юстицию, и прогресс в этой области очевиден. Так, например, использование технических решений на базе ИКТ позволило российским хозяйственным судам упростить и сократить судебные процедуры, автоматизировать процессы и публикацию выносимых решений. В результате, доля фирм, которые рассматривают судебную администрацию как основное препятствие деловой активности, снизилось с 21% в 2008 г. до 7% в 2011 г. Более трудной представляется задача оценки влияния на ключевые аспекты принципа верховенства закона, включая, например, независимость судебных органов. Программа «Развитие судебной системы на период 2013-20 гг.», недавно принятая в развитие предыдущего программного документа, в свою очередь, ставит во главу угла повышение прозрачности, доступности и открытости судебной системы. Так, например, в рамках реализации этой программы предусматривается осуществление аудио- и видеозаписи процессов и трансляция судебных заседаний в сети Интернет. Можно, следовательно, надеяться, что эта Программа позволит совершенствовать качество выносимых решений и повысить уровень доверия общества к судебной системе.

Предельно важное условие полноценной реализации принципа верховенства закона - совершенствование системы этических стандартов в рамках судебной системы. Сразу несколько инициатив были направлены на повышение заработной платы и профессиональной переподготовки судей. Был отменен трехлетний испытательный срок для судей. В июне 2012 г. президентским Указом судьям была повышена заработная плата и установлены надбавки в зависимости от квалификации и компетенций. К сожалению, не были реализованы предложенные в предыдущем Экономическом обзоре по Российской Федерации, такие инструменты, как ротация судей и назначение судей для рассмотрения дел в случайном порядке, что способствовало бы предупреждению возникновения долгосрочных неформальных отношений, оказывающих влияние на судебные решения. Кроме того, важным шагом вперед могла бы стать большая степень прозрачности процесса назначения судей на должность и продвижения их по службе. Не был ограничен масштаб дискреционных полномочий председателей судов в части, например, обеспечения судей жильем или назначения дел, а это могло бы снизить степень влияния, которое может оказываться на судей.

В рамках судебной системы запланированы и некоторые другие изменения. Объявленное слияние Верховного и Высшего арбитражного судов преследует цель устранения возможности различных толкований одного и того же дела судебными инстанциями различных ветвей. Следует тщательно проанализировать этот шаг для того, чтобы не подвергнуть риску эффективность и независимость экономических судов – опасение, которое было высказано рядом ключевых игроков, включая судей экономических судов. На рассмотрении в Государственной Думе в настоящее время находится законопроект по созданию административных судебных палат при судах общей юрисдикции и проект кодекса административного судопроизводства, что должно повысить способность граждан защищать свои права от действий (бездействия) государства. Еще одной инициативой по повышению качества судебных решений стало внедрение нового порядка подачи апелляций по уголовным делам.

Важно также обеспечить большую прозрачность и подотчетность в деятельности правоохранительных органов. В этой связи необходимо отметить, что, согласно российскому законодательству, старшие прокуроры могут вмешиваться в процесс уголовного преследования и осуществлять пересмотр решения об открытии дела. Хотя такого рода вмешательство порой может быть оправданным и необходимым шагом, отсутствие четких инструкций может создавать условия для оказания неправомерного влияния на ход дела. Схожего рода озабоченность порождают роль надзирающих за делом прокуроров и порядок распределения и перераспределения дел. В случае Следственного комитета в законе четко не прописаны основания для отстранения от должности Председателя СК и его заместителей – вопрос полностью оставлен на усмотрение Президента России, что ограничивает необходимую степень независимости этого следственного органа.

В целях защиты бизнеса от административного и правового произвола в июне 2012 г. была учреждена должность федерального уполномоченного по защите прав предпринимателей, которую занял бывший руководитель негосударственной организации «Деловая Россия». Ему в его работе помогают более 30 региональных бизнес-омбудсменов, которые в настоящее время трудятся на добровольных началах, поскольку соответствующее законодательство вступит в силу лишь в 2014 г. Одной из первых инициатив – бизнес-омбудсмена стало предложение объявить амнистию для обвиненных в мошенничестве бизнесменов (статья 159 Уголовного Кодекса РФ), что позволит повысить доверие к российской судебной системе со стороны уже работающих на рынке и будущих инвесторов. В том виде, в котором она была изначально предложена, амнистия затронула бы около 110 тыс. осужденных за экономические преступления предпринимателей. Однако в своей окончательной, более узкой форме

(охватывающей только 27 статей Уголовного кодекса РФ), принятой Государственной Думой в июле 2013 г., амнистия, как ожидается, затронет лишь 10 тыс. предпринимателей (или, по различным оценкам, всего около 2 тыс. представителей бизнес-сообщества), впервые осужденных за небольшие по тяжести экономические преступления и выразивших готовность возместить причиненный ущерб. Под амнистию также попадают те предприниматели, по делам которых следствие еще ведется или чьи дела еще будут рассматриваться судом, что может оказаться важным для тех, кто уже в течение длительного времени находится в предварительном заключении. Процесс амнистии протекает медленнее, чем ожидалось, и есть некоторые сомнения в том, как она может повлиять на текущую ситуацию. Совет по правам человека недавно предложил начать работу по подготовке еще одной амнистии - в честь 20-летия российской Конституции, - которая бы затронула лиц, осужденных за ненасильственные преступления в 1990-ых и 2000-ых гг.

В декабре 2012 г. в соответствии с рекомендациями, изложенными в предыдущем Экономическом обзоре, был внесен ряд изменений и дополнений в ст. 159 Уголовного кодекса РФ «О мошенничестве». Указанная Статья была дополнена шестью новыми пунктами, уточняющими виды мошенничества, которые ранее трактовались очень широко. Отныне дела по этой Статье должны открываться только после жалобы жертвы, что отличается от ситуации ранее. Это важный шаг вперед, поскольку бытовало мнение, что данная Статья применяется слишком часто, а внесенные в нее изменения могут снизить связанные с правовой неопределенностью риски. Императивным также остается вопрос внесения в законодательство изменений, сокращающих срок предварительного заключения. С другой стороны, выраженная Советом по правам человека при Президенте РФ озабоченность относительно законности второго судебного процесса по делу Ходорковского, которая осталась без ответа, может породить впечатление о терпимости по отношению к хищнической манере использования законодательства против предпринимателей. Еще более свежий по времени отъезд из страны известного экономиста, который опасался уголовного преследования за высказанное им в качестве члена Совета по правам человека мнение, порождает еще большую озабоченность относительно беспристрастного применения законодательства.

В более общем виде, взаимодействие между политиками, бизнесом и правоохранительными органами порождает поток вызывающих озабоченность новостей, которые, возможно, играют определенную роль в крупномасштабном оттоке капитала из страны и вялых темпах роста частных инвестиций (CNBC, 2013; FT, 2013). В этом смысле стоит обратить внимание на значения соотношения «цена/прибыль», которые в России в два-три раза ниже, чем в других странах БРИКС, что предполагает наличие в стране рисков, гораздо более высоких, чем в указанных государствах.

Повышение уровня прозрачности, подотчетности и доверия к институтам государства будут поддержаны более зрелым гражданским обществом. Прогресс в этой области вызывает смешанные чувства. С одной стороны, можно отметить некоторые позитивные инициативы, направленные на повышение уровня участия гражданского общества:

- Указом Президента Путина установлено, что все законодательные инициативы, которые собрали 100 тыс. подписей, должны рассматриваться Государственной Думой. Соответственно, весной 2013 г. была создана федеральная государственная система электронной демократии, в рамках которой осуществляется предварительный отбор инициатив и публикация их на специальном портале.
- С апреля 2013 г. публичному обсуждению подлежат все новые законы и регламенты. Система «Электронный парламент» вскоре позволит осуществлять интернет-

трансляцию заседаний всех парламентских комитетов. На всех уровнях правительства развивается система консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами. Совершенствование процедуры оценки регулирующего воздействия и механизмы Национальной предпринимательской инициативы (оба обсуждаются ниже по тексту настоящей главы) дают представителям делового сообщества более структурированные возможности озвучивать свои предложения в процессе разработки новых законодательных актов.

- Рядом принятых в период 2009-12 гг. законов упрощена деятельность негосударственных некоммерческих организаций: это касается их регистрации, вопросов налогообложения и создания Координационного совета по вопросам государственной поддержки благотворительной деятельности при Министерстве экономического развития. В задачи Совета входит распределение грантов для негосударственных организаций, включая и те из них, которые обычно критикуют нынешнее политическое руководство страны.

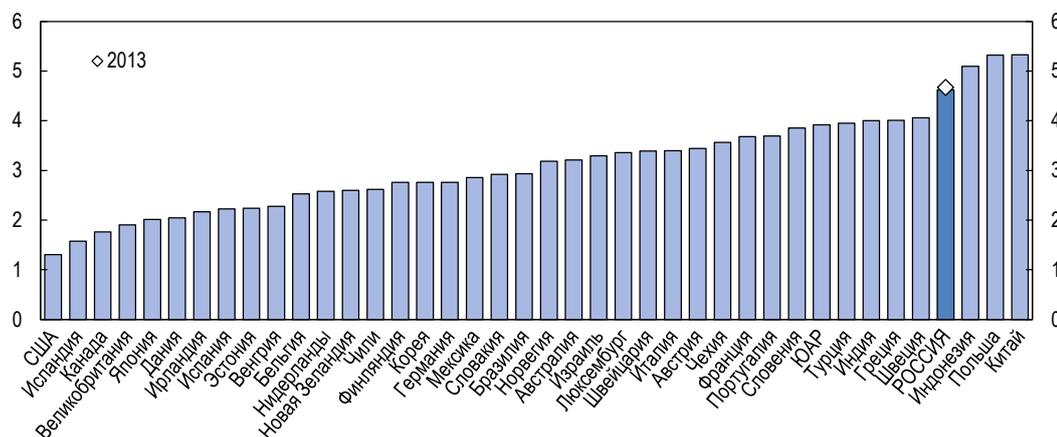
С другой же стороны, новым законом о собраниях вводятся гораздо более жесткие ограничения на участие в общественных дебатах, включая более жесткое регламентирование участия в публичных акциях протеста. Вступивший в силу в ноябре 2012 г. закон «О некоммерческих организациях» требует от любой некоммерческой организации, принимающей участие в широко трактуемой политической деятельности (например, оказание влияния на процесс принятия решений органом государственной власти и на общественное мнение) и получающей пожертвование из-за рубежа, причем вне зависимости от его размера, зарегистрироваться в качестве «иностранный агент» - в России этот ярлык носит крайне негативный оттенок и несет в себе коннотации, связанные со шпионской деятельностью. Реализация этого закона привела к обыскам в офисах сотен некоммерческих организаций; органы прокуратуры пришли к выводу, что более 200 из них необходимо зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, даже несмотря на то, что большинство из них после принятия нового закона перестало получать зарубежное финансирование. Почти все эти некоммерческие организации отказались от навязываемого им статуса, и несколько известных организаций объявили о возможном прекращении своей деятельности. По состоянию на сентябрь 2013 г. лишь одна некоммерческая организация зарегистрировалась в качестве иностранного агента. В ходе обысков сотрудники прокуратуры также выявили более 500 нарушений в деятельности некоммерческих организаций, которые не имеют отношения к закону об иностранных агентах. Сам закон и чрезвычайно жесткая практика его применения вызвали критику со стороны ООН, ОБСЕ, Совета Европы и отдельных организаций по защите прав человека. По крайней мере, уточнение определений «политическая деятельность» и «иностранный агент» и замена ярлыка «иностранный агент», станут крайне позитивным сигналом о приверженности властей идее активности гражданского общества.

СМИ не становятся более независимыми. *Индекс свободы прессы 2013* организации «Репортеры без границ» ставит Россию на 148 место из 179 – в 2012 г. страна была на 142-м месте. С этой оценкой совпадает и мнение «Freedom House»: в 2012 г. отмечается меньшее разнообразие СМИ, связанное с их покупкой правительством или повышением их зависимости от государства. С другой стороны, более 50% российского населения в 2012 г. имели доступ к интернету и потенциально могли быть в курсе независимой дискуссии, включая мнения, высказываемые популярными антикоррупционными блогерами.

## Роль государства в экономике

Доля государства в национальной экономике остается нетипично высокой (Рисунок 1.2). Это, в основном, наследие советской системы, но одновременно этот феномен также связан с зависимостью от добычи природных ископаемых и тем фактом, что естественные монополии находятся в руках государства. Государственные предприятия занимают доминирующее положение в ряде важных отраслей (Рисунок 1.3), включая банковский, транспортный и энергетический секторы. Продолжающееся доминирование крупнейших госпредприятий, которые, как представляется, имеют привилегированный доступ к финансированию, оказывает значительное влияние на национальную экономику, поскольку усложняет выход на рынок для новых игроков и душит конкуренцию, сохраняя в то же время зоны неэффективности. Таким образом, задача повышения уровня производительности в целом диктует настоятельную необходимость приватизации государственных предприятий и повышения качества корпоративного управления в них.

**Рисунок 1.2. Индикаторы регулирования товарных рынков: государственная собственность**  
2008 г., по шкале от 0 (наименьшая степень ограничения конкуренции)

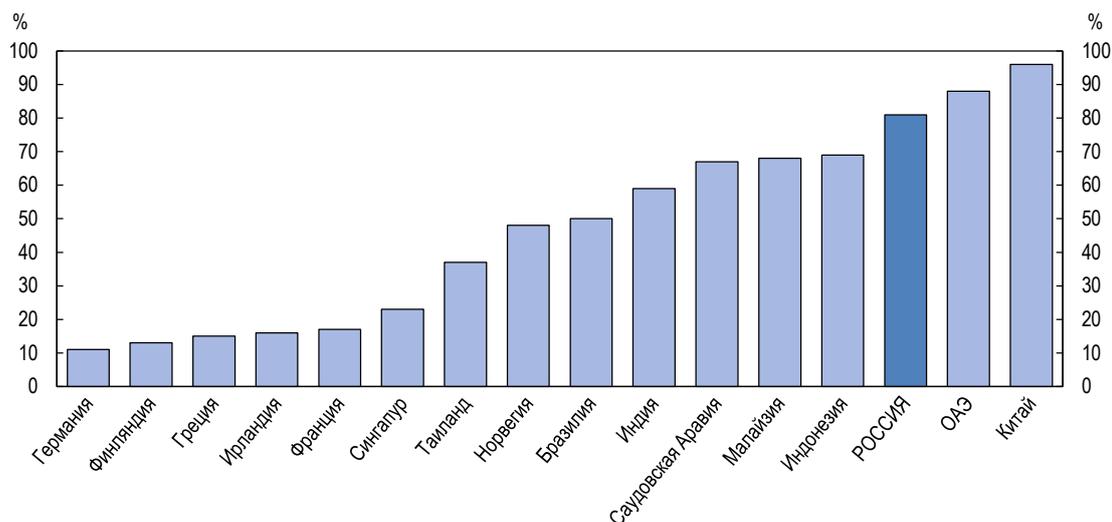


*Примечание:* базовый год для всех стран - 2008. Значение индикатора PMR для России за 2013 г. предварительное и для целей сопоставимости рассчитано на основе методики 2008 г. Для получения более подробной информации см. документ, подготовленный к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по экономической политике в октябре 2013 г. ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](#)). В данном документе также представлены индикаторы за 2013 г., рассчитанные по обновленной методике.

*Источник:* OECD, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

Принятый в 2010 г. план приватизации на период 2011-13 гг. предусматривал приватизацию 1500 предприятий, включая несколько крупных компаний в ключевых секторах – таких, как банковский, энергетический, телекоммуникационный и транспортный. В мае 2012 г. Указ Президента РФ предписал осуществить к 2016 г. полный выход государства из всех компаний, за исключением естественных монополий, нефтяного и оборонного секторов. Принятый правительством в июне 2012 г. план приватизации на 2012-13 гг. и на период до 2016 г. также выглядел весьма амбициозным. Он предусматривал полную приватизацию крупных госпредприятий – таких, как ВТБ, Роснефть, Аэрофлот, Русгидро, аэропорт «Шереметьево» и Совкомфлот, - а также снижение доли государственной собственности в компаниях «РЖД - Российские железные дороги», Транснефть и Зарубежнефть. Однако в действительности доля

**Рисунок 1.3. Доля государственных предприятий в списке 10 крупнейших компаний национальной экономики**



*Примечание:* Невзвешенное среднее значение долей госпредприятий в объемах продаж, активах и рыночной стоимости в группе 10 крупнейших предприятий национальной экономики. Диапазон от 0 (отсутствие государственной собственности) до 100 (весь объем продаж, активов и рыночной собственности в группе 10 крупнейших предприятий национальной экономики принадлежит государственным предприятиям).  
 Источник: Kowalski, P. et al. (2013).

государственных компаний за последние годы выросла за счет ряда важных сделок по поглощению некоторыми крупными госпредприятиями других компаний, что перевесило объем осуществленных приватизационных сделок. Так, в частности, госкомпания Роснефть приобрела 100% акций частной компании ТНК-ВР, что превратило Роснефть в крупнейшую по запасам и добыче публичную нефтяную компания мира, и это даже при том, что доля государства в Роснефти в результате данной сделки уменьшилась. В банковском секторе можно отметить приобретение банком ВТБ мажоритарного пакета в Банке Москвы.

В период, начиная с 2010 г., были приватизированы множество меньших по размеру компаний и осуществлена продажа большого числа госпакетов акций. В результате количество принадлежащих государству пакетов акций в государственных унитарных предприятиях за указанный период снизилось с примерно 3500 до 1800, а количество госпакетов акций в акционерных обществах уменьшилось с 3000 до 2300. Запланирована полная или частичная приватизация более 1800 государственных предприятий, в том числе 638 унитарных предприятий и 1201 акционерное общество. Вместе с тем процесс приватизации крупных предприятий разочаровывает: крупнейшими транзакциями в этом сегменте стали долгожданная продажа 7,6% акций Сбербанка и 50,1% акций Объединенной зерновой компании. Продажа этих двух пакетов обеспечила около 80% доходов правительства от приватизации в 2012 г. Новые пакеты акций, проданные ВТБ в 2013 г. иностранным суверенным фондам, снизили долю участия государства в банке с 75,5% до 60,9%. Однако большинство крупных приватизационных сделок были приостановлены. Согласно официальным источникам, в качестве причины задержки их реализации называются неблагоприятные условия рыночной конъюнктуры, но Председатель правительства Медведев публично упомянул о лоббировании «отдельными министрами и должностными лицами» отмены сделок, «которые лишили бы их контроля над рядом активов», как о препятствии процессу приватизации

Нежелание продавать принадлежащие государству активы ниже рыночной цены вполне понятно, но существует риск существования антиприватизационных настроений. Эту гипотезу подкрепляет существенно более скромный по объему план приватизации на 2014-16 гг., который был анонсирован летом 2013 г. (Таблица 1.2). В числе основных изменений можно отметить решение сохранить под контролем государства ВТБ, Роснефть, Русгидро и Зарубежнефть вплоть до, по крайней мере, 2016 г. Вопрос о дальнейшей частичной приватизации Сбербанка в указанный период также исключен, что порождает потенциальный конфликт интересов в части Центрального Банка РФ, который остается одновременно и мажоритарным собственником, и осуществляет функцию надзора. Останется смотреть, насколько реализация нового, более умеренного плана окажется более успешной, чем предыдущего.

**Таблица 1.2. План приватизации на 2012-13гг. и на период до 2016 г. по сравнению с планом приватизации на 2014-16 гг.**

Компания	Доля государства в сентябре 2013 г.	Целевая доля гос-ва по плану приватизации На 2012-2013 гг. и до 2016 г.	Целевая доля гос-ва по плану приватизации на 2014-16 гг.
Россельхозбанк	100,0%	Полный выход к 2016	В планах приватизации нет
Сбербанк	50%+1	50%+1 (снижение с 57,6%)	В планах приватизации нет
ВТБ	60,9%	Полный выход к 2016	50% + 1
Ростелеком	55.6%	Полный выход к 2013	Полный выход к 2016
Аэрофлот	51.2%	Полный выход к 2016	25% + 1*
РЖД	100%	75% + 1	75% + 1
Совкомфлот	100%	25% + 1	25% + 1
А/п «Шереметьево»	83.0%	Полный выход к 2016	Полный выход к 2016
А/п «Внуково»	74.7%	-	Полный выход к 2016
Русгидро	67%	Полный выход к 2016	50% + 1
Роснефть	69.5%	Полный выход к 2016	50% + 1
Транснефть	78,3%	75% + 1	75% + 1
Зарубежнефть	100%	Полный выход к 2016	50% + 1

\* полный выход из капитала компании, возможно, будет иметь место после 2016 г.

Источник: Ministry of Economic Development, Vedomosti

Учитывая задержки с приватизацией и тот факт, что не все госкомпании могут быть приватизированы, ключевым вызовом становится совершенствование стандартов корпоративного управления госпредприятий. Упрощение моделей собственности государственных компаний стало бы шагом вперед, поскольку сегодня для этого сектора характерно существование множества различных типов предприятий, что снижает уровень прозрачности в части госсобственности и подотчетности. Это также усложняет основы регулирования и реализацию процесса отделения коммерческой роли госкомпаний от некоммерческой. Решению этих проблем могла бы способствовать гармонизированная модель управления, предусматривающая нейтральность в отношении конкуренции и соответствующая положениям Положений ОЭСР по корпоративному управлению в государственных предприятиях. В настоящее время власти планируют исправить ситуацию в этом секторе посредством использования акционерного общества как доминантной модели для всех тех

государственных предприятий, целью деятельности которых является получение прибыли, и «нового вида государственной организации» для госкомпаний, цель деятельности которых состоит в оказании государственных услуг, значительно уменьшив при этом число государственных унитарных предприятий к 2016 г. Это стало бы стать положительным моментом, но пока что дело реорганизации госпредприятий движется медленными темпами. Российские власти также планируют разработать для госпредприятий конкретные цели, чтобы обеспечить достижение ими некоммерческих целей и выполнение обязательств в части реализации мер государственной политики, что повысило бы уровень прозрачности в деятельности этих предприятий. Тем не менее, вызовом этим планам остается существование «особого списка» компаний которые напрямую связаны с органами исполнительной власти и остаются вне контроля Росимущества. Важно также совершенствовать механизмы защиты прав миноритариев государственных предприятий.

Важным детерминантом качества корпоративного управления в госкомпаниях является автономия их директоров. В этой связи решение об отзыве высокопоставленных должностных лиц из органов управления госкомпаний к сентябрю 2015 г. стало шагом в нужном направлении. В ряде компаний (РЖД, ВТБ, Роснефть и Газпром) посты директоров уже заняли профессионалы, но в других случаях дело движется медленно и процесс следует ускорить. Кроме того, следует пересмотреть в духе следования Положениям ОЭСР так называемую систему «директивного голосования», в рамках которой от некоторых назначенных государством директоров требуется голосовать на заседаниях советов директоров госпредприятий в соответствии с предпочтениями государства.

Независимости органов управления госкомпаний может способствовать создание особого комитета по отбору директоров и внедрение принципа выплаты вознаграждения директорам в зависимости от результатов деятельности компании. Для целей повышения эффективности деятельности государственных холдингов были также созданы специальные комитеты по трудовым вопросам, аудиту и стратегическому планированию и внедрена система ключевых показателей их деятельности. Примером может служить принятая на центральном уровне цель, заключающаяся в обеспечении 10% сокращения издержек в течение двух предстоящих лет. Комитеты также осуществляют мониторинг решений по отвлечению средств от профильной деятельности госкомпаний и стимулируют их сотрудничество с предприятиями малого и среднего бизнеса (МСП). Эти перемены носят позитивный характер с точки зрения ограничения политического влияния на деятельность государственных предприятий. Результаты мониторинга доступны в режиме онлайн на сайте Роскомимущества, что способствует повышению уровня прозрачности.

Тем не менее, котировки акций большинства госкомпаний на Московской фондовой бирже, требования к корпоративному управлению которой обязывают их раскрывать небольшой объем информации о структуре и деятельности компании, остаются низкими. Газпром и некоторые другие компании торгуются «вне листинга», что еще больше снижает уровень этих требований. Следовательно, обязав эти компании повысить уровень биржевого листинга, можно было бы обеспечить повышение качества корпоративного управления в них. Представляется, что власти рассматривают возможность движения в этом направлении и разрабатывают план по выводу всех госкомпаний на биржу к 2018 г.

## Реформы, направленные на снижение административного бремени показывают результаты

По степени развития малых и средних предприятий (МСП) Россия также отстает от стран ОЭСР и других развивающихся и переходных экономик. На долю российских МСП приходится лишь 25% занятых в национальной экономике по сравнению со средним показателем по странам ОЭСР, равному 50%. Сходным образом, российские МСП отстают от стран ОЭСР с точки зрения производства, экспорта и инноваций (OECD, 2014). Наиболее вероятными объяснениями столь неудовлетворительного результата могут служить доминирующее положение крупных госпредприятий, плохой деловой климат и недостаточный уровень доступа к финансированию. Это дополняется негативным отношением общества к предпринимательству – только 2% россиян рассматривают для себя возможность открыть собственное дело против 26% в странах с сопоставимым уровнем доходов, что ставит Россию на последнее место среди 69 стран, ставших предметом анализа в последнем по времени исследовании Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2012).

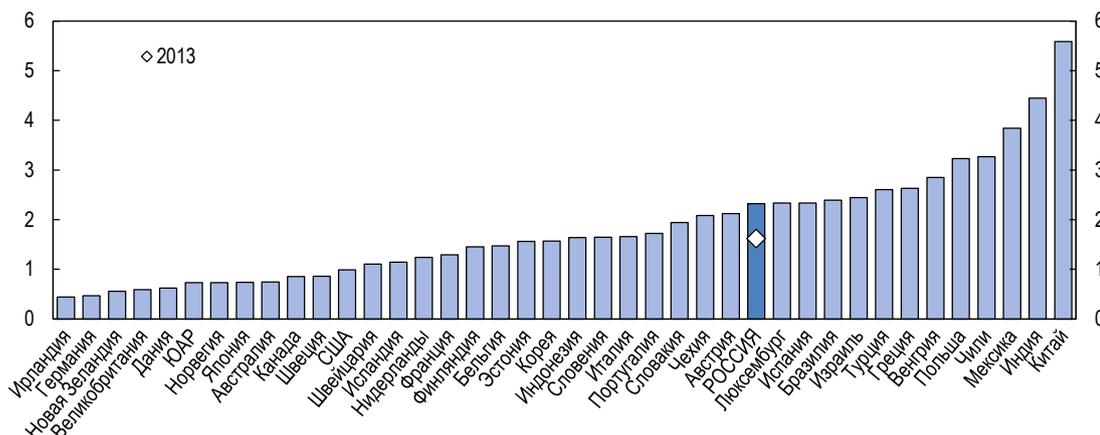
В целях преодоления препятствий, стоящих на пути развития малого бизнеса, в конце 2011 г. стартовала общенациональная предпринимательская инициатива “Улучшение делового климата”. В качестве одного из инструментов измерения успешности программы было принято место России в рейтинге проекта *Doing Business* Всемирного Банка. Цель заключается во вхождении страны в первую двадцатку рейтинга к 2018 г., а в среднесрочной перспективе – в достижении 50-ого места в этом рейтинге в 2015 г. В рамках Инициативы разработаны 13 «дорожных карт» по разрешению вызовов в наиболее существенных проблемных сферах, включая регистрацию предприятий, разрешения на строительство, предоставление доступа к электросетям, регистрацию собственности, развитие конкуренции, допуск МСП к системе государственных закупок, повышение качества регуляторной среды для ведения бизнеса. Дорожные карты были разработаны Агентством стратегических инициатив (АСИ) и стали предметом совместного обсуждения представителей бизнеса и государства. Частный сектор также играет важную роль в деле мониторинга результатов реализации дорожных карт. Работа по подготовке 10 дорожных карт завершена, и уже стартовал процесс их реализации в пилотных регионах, который уже продемонстрировал некоторые многообещающие результаты. Об успехе проекта уже на раннем этапе свидетельствует то, что в рейтинге проекта *Doing Business* за 2014 г. страна вошла в тройку самых передовых реформаторов, а в общемировом рейтинге поднялась со 120-ого в 2011 г. на 92-ое место.

Заметный прогресс был обеспечен в вопросе снижения административных барьеров для МСП – в рейтинге Всемирного Банка *Doing Business* по позиции «Простота открытия нового дела в целом» Россия поднялась со 111-го места в 2011 г. на 88-ое. Затраты на открытие нового бизнеса не велики по сравнению со странами ОЭСР с высоким уровнем доходов. Внедрение механизма «одного окна» придало бóльшую эффективность процессу регистрации новых предприятий; для них был упрощен порядок открытия банковских счетов. Закон 2011 г. «О лицензировании» существенно уменьшил число подлежащих лицензированию видов деятельности, сделал лицензии бессрочными и позволил упростить порядок их получения. Вместе с тем в изменениях не нашлось места для реализации режима «подразумеваемого решения» рекомендации, представленной в предыдущем Экономическом обзоре. Был упрощен порядок подачи заявок на освобождение от уплаты НДС. Министерство экономического развития продолжает работу по упрощению процесса регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Предварительные расчеты Индекса регулирования рынков товаров и услуг за 2013 г. подтверждают существенное продвижение вперед за последние пять лет в вопросе снижения административного бремени для стартапов (Рисунок 1.4). Помимо

этого, данные за 2011 г. свидетельствуют о значительном уменьшении по сравнению с 2008 г. доли фирм, сообщающих о том, что процессы лицензирования, налогового и судебного администрирования представляют собой значительные препятствия для их деятельности (World Bank, 2013).

**Рисунок 1.4. Индикатор регулирования рынков товаров и услуг: барьеры для стартапов**

2008 г., шкала индекса от 0 (наименее ограничительные) до 6 (наиболее ограничительные)



*Примечание:* базовый год для всех стран - 2008. Значение индикатора PMR для России за 2013 г. предварительное и для целей сопоставимости рассчитано на основе методики 2008 г. Для получения более подробной информации см. документ, подготовленный к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по экономической политике в октябре 2013 г. ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](#)). В данном документе также представлены индикаторы за 2013 г., рассчитанные по обновленной методике.

*Источник:* OECD, The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries, ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](#)).

Власти решают и другие серьезные проблемы. Согласно отчету Всемирного Банка *Doing Business* за 2014 г., устранение отдельных требований, связанных с утверждением проектов и сокращением сроков регистрации объектов, упростило ситуацию с получением разрешений на строительство. Установление стандартных тарифов на подключение к электросетям и отмена различного рода процедур позволили упростить и удешевить порядок предоставления доступа к электроснабжению. Упрощение соответствующих процедур и введение предельных сроков рассмотрения заявлений упростило передачу прав собственности. Однако еще остаются значительные резервы для совершенствования качества процедур: процесс получения разрешения на строительство занимает в России 297 дней по сравнению с 26 днями в Сингапуре, подключение к электросетям в России занимает 162 дня против 17 дней в Германии, а регистрация прав собственности - 22 дня по сравнению с 1 сутками в Новой Зеландии.

Еще одним направлением деятельности АСИ стала подготовка и реализация Регионального инвестиционного стандарта в целях кодификации передовой практики и, таким образом, придания взаимоотношениям бизнеса с государством большей прозрачности и эффективности, что, в свою очередь, позволит увеличить объем инвестиций в регионы. В 2012 г. стандарт был реализован в 13 регионах и тестировался в еще 6, в то время как с 2013 г. он станет обязательным для всех 83 регионов России. Возможно, наиболее примечательным стало придание проводимым региональными властями опросам предпринимателей статуса ключевого

показателя эффективности их деятельности, что будет способствовать систематической оценке и сравнительному анализу работы первых.

Важным моментом является институциональный процесс, направленный на минимизацию регуляторного бремени. В 2010 г. была внедрена Процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а в период после 2011 г. началось активное ее внедрение. Все подготовленные правительством законопроекты, связанные с регулированием, направляются в департамент ОРВ МЭР, который на сегодняшний день уже провел более 1800 оценок, из которых в 35% случаев выявил проблемы, требующие внесения изменений в законодательство. Процесс предварительной оценки занимает 5 дней. Если обнаруживается, что данное регулирование потенциально способно оказать негативное воздействие на бизнес-среду, в течение месяца проводится более детальный анализ издержек и выгод, а полная оценка подразумевает также и проведение общественных слушаний. Постепенно эта деятельность охватывает и уже существующее законодательство и регулирование.

За последнее время в целях дальнейшего развития ОРВ был принят ряд изменений и дополнений в действующие нормативные акты. В соответствии с президентским Указом от 1 июля 2013 г. оценки регулирующего воздействия теперь должны применяться, начиная с самого раннего этапа, теми учреждениями, которые инициируют соответствующий законопроект или регулирование, т.е. задолго до направления этих проектов нормативных актов на окончательное рассмотрение в департамент ОРВ МЭР. Равным образом, будет совершенствоваться механизм консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами на каждой стадии подготовки проектов нормативных актов. Несмотря на то, что негативная оценка в результате проведения ОРВ не представляет собой вето и рекомендации Департамента ОРВ остаются необязательными к исполнению, текущая практика пока что подтверждает высокую степень следования им. Подобного рода комплексная процедура ОРВ, весьма вероятно, оказывает значительное воздействие на качество регулирования, и эту особенность данного инструмента следует развивать и в дальнейшем, когда существующая процедура проведения ОРВ будет реализована окончательно.

Президентским Указом 2012 г. предусматривается с 2014 г. применение ОРВ на региональном уровне и с 2015 г. - на муниципальном уровне. Это важный шаг вперед, поскольку на указанных уровнях формируются многие барьеры для предпринимательства (EBRD, 2012). Ряд регионов уже принимают участие в пилотном проекте по использованию ОРВ. В целях развития сотрудничества с регионами, повышения качества мониторинга и передачи ноу-хау был создан консультативный совет. Деятельности по данному направлению способствуют также регулярно проводимые семинары, поскольку ключевым моментом остается развитие потенциала для реализации ОРВ на субнациональных уровнях и в конкретных отраслевых министерствах. Механизм ОРВ охватит также вопросы таможенного и налогового законодательства, включая и его применение в отношении законов, разрабатываемых Беларусью и Казахстаном в рамках Таможенного союза.

Для привлечения к этому процессу Государственной Думы новый закон наделяет ее полномочиями в зависимости от конкретной ситуации требовать пересмотра законопроекта, но мандат ОРВ мог бы предусматривать анализ на систематической основе и изменений в законодательстве, рассматриваемых самой Думой.

## Краеугольным камнем мер структурной политики должна стать политика регулирования конкуренции

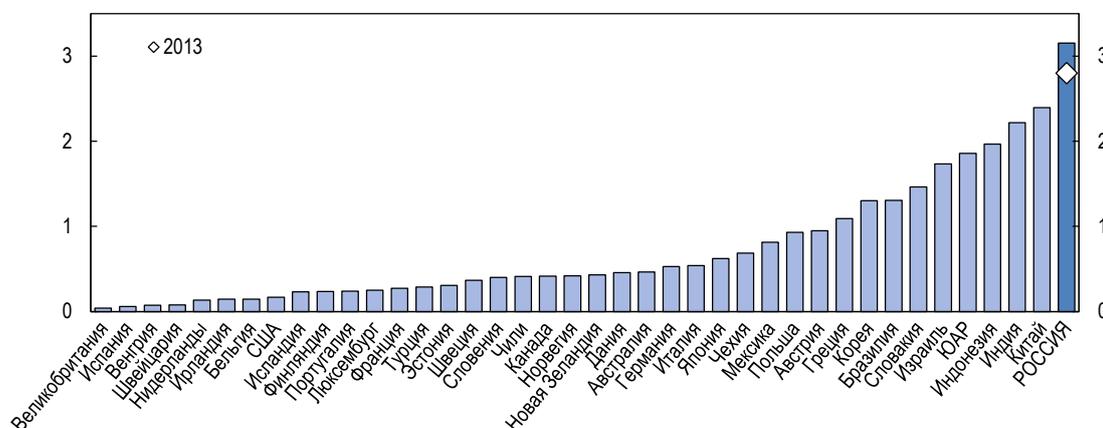
Препятствием развитию конкуренции в России остаются доминирование крупных государственных предприятий и барьеры на пути внешней торговли и инвестиций – проблемы, наличие которых подтверждается последними данными Индикатора регулирования рынков товаров и услуг (Рисунок 1.5).

Роль антимонопольной политики заключается в предупреждении случаев злоупотребления господствующим положением на рынке. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) – серьезное учреждение с весомым послужным списком в деле обеспечения действенных правил конкуренции. У ФАС имеются хорошо проработанные программы взаимодействия с обществом и подготовки кадров, реализуемые посредством специализированных программ на университетском уровне. Принятый недавно «Третий антимонопольный пакет» позволил укрепить основы политики в сфере защиты конкуренции посредством внедрения механизма «предупреждения» для снижения числа повторных случаев незначительного злоупотребления господствующим положением на рынке. Это важное изменение, так как представляется, что ФАС перегружена рассмотрением множества мелких дел.

Одной из проблем в части действенной реализации мер политики по защите конкуренции остается недостаточный уровень согласованности закона о конкуренции с положениями Уголовного кодекса. Именно поэтому важным достижением стала недавняя новелла – гармонизированное определение картеля. В свою очередь, уточнение определения монополично высокой цены – важный шаг к дальнейшему совершенствованию качества и актуальности экономического анализа вопросов конкуренции, что, опять-таки, должно позволить более продуманно расставить приоритеты в части использования имеющихся ресурсов для реагирования на наиболее серьезные угрозы конкуренции. Гораздо менее позитивным выглядит президентский Указ от сентября 2012 г., в соответствии с которым Газпром и другие стратегические российские компании должны прежде, чем предоставлять информацию иностранным ведомствам по защите конкуренции, запрашивать разрешения у российского правительства: в этой связи степень приверженности международному сотрудничеству в сфере антимонопольной политики вызывает озабоченность.

**Рисунок 1.5. Индикатор регулирования рынков товаров и услуг: барьеры для торговли и инвестиций**

2008 г., шкала индекса от 0 (наименее ограничительные) до 6 (наиболее ограничительные)



*Примечание:* базовый год для всех стран - 2008. Значение индикатора PMR для России за 2013 г. предварительное и для целей сопоставимости рассчитано на основе методики 2008 г. Для получения более подробной информации см. документ, подготовленный к обсуждению на заседании Рабочей группы №1 Комитета по экономической политике в октябре 2013 г. ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](#)). В данном документе также представлены индикаторы за 2013 г., рассчитанные по обновленной методике.

*Источник:* OECD, The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries, ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](#)).

Ответы на более широкого плана вызовы в части антимонопольной политики нашли отражение в дорожной карте «Развитие конкуренции», подготовленной в рамках Национальной предпринимательской инициативы. В документе в качестве явного приоритета обозначено уменьшение роли государства в экономике. В частности, находящийся в настоящее время на рассмотрении Государственной Думой проект «Четвертого антимонопольного пакета», как представляется, ограничит создание новых государственных предприятий, в особенности на региональном и местном уровнях и потребует получение разрешения от ФАС на основании проведенной ею оценки ситуации в сфере конкуренции на соответствующем рынке. В будущем ФАС будет на систематической основе анализировать деятельность существующих государственных предприятий в предположении, что во многих случаях текущее состояние развития рынка не требует необходимости вмешательства государства в форме госкомпаний. Установлению четких правил игры в сфере антимонопольной политики должно способствовать создание при ФАС особого органа, которому будут приданы полномочия представлять официальные объяснения относительно практики применения законодательства в сфере конкуренции. Во-вторых, признается важность единого подхода для правительства в целом, что находит отражение в недавнем Постановлении, которое впервые определяет развитие конкуренции как коллективную задачу, стоящую перед всеми институтами правительства. Вдобавок в настоящее время увязка развития сегмента МСП и антимонопольной политики отражена в структуре Минэкономразвития, отвечающего за разработку государственной политики в обеих указанных областях.

Данная дорожная карта - свидетельство ухода от разработки политики на основе принципа «сверху вниз» в направлении развития диалога с бизнесом. Эта дорожная карта была разработана рабочей группой, во главе которой стояла бизнес-ассоциация «Деловая Россия», при участии представителей Правительства РФ. Бизнес-сообщество будет также играть ведущую роль в процессе мониторинга реализации данной дорожной карты.

## **Членство в ВТО является возможностью для развития конкуренции**

Ожидалось, что вступление в ВТО в 2012 г. поможет процессу еще большей интеграции России в глобальную экономику и будет содействовать совершенствованию регуляторной культуры. При вступлении в ВТО Россия взяла на себя обязательства по следованию многосторонним правилам, которые запрещают произвольное использование протекционистских и дискриминационных мер, нарушающих беспрепятственную торговлю. По завершении периода постепенного вхождения страны в ВТО средний уровень связанных ставок таможенного тарифа понизится с 11,9% до 7,1% (хотя и останется на уровне, более высоком, чем в странах-членах ОЭСР). Что до прочих обязательств, будет либерализован порядок доступа в такие секторы услуг, как телекоммуникации, страхование, транспорт и реализация. Согласно экспертам Всемирного Банка, эффект от вступления в ВТО на благосостояние в краткосрочной перспективе оценивается на уровне 3,3% ВВП, а в долгосрочной – в 11%, причем по большей части за счет плюсов от снятия барьеров, стоящих перед потоками ПИИ, в частности, посредством либерализации сектора услуг (Таблица 1.3). Получение данных выгод зависит от установления транспарентного, системного и согласованного климата для ведения бизнеса. Это включает в себя воздержание от реагирования на давление со стороны

конкурентов с помощью потенциально дискриминационных мер. Однако большинство российских предприятий сообщили в 2013 г., что вступление страны в ВТО не оказало эффекта на российскую экономику (Strategy Partners Group, 2013). В то же время Счетная Палата РФ выразила озабоченность в связи с тем, что страна не в полной мере использует открывшиеся в связи с членством в ВТО возможности (РАС, 2013). Остаются также непростыми отношения России с ключевыми торговыми партнерами.

**Таблица 1.3. Влияние вступления в ВТО на общеэкономические переменные национальной экономики России**

	Кратко- и среднесрочный эффект				Долгосрочный (устойчивое состояние)
	Реформа только тарифов	Только улучшение условий доступа на рынок	Реформа только барьеров для ПИИ	Итого	
Совокупное благостояние (% ВВП)	0.6	0.3	2.4	3.3	11.0
Низкоквалифициро- ванная рабочая сила (изменения, %)	0.4	0.1	1.9	2.5	13.2
Квалифицированная рабочая сила (изменения, %)	1.5	0.6	2.5	4.7	17.6

Источник: Тагг (2007).

В некоторой мере, положительный эффект от вступления в ВТО просто носит отложенный по времени характер из-за длительных переходных процедур, в рамках которых постепенное снижение уровня тарифов растягивается во времени до 2020 г. Самые длительные сроки переходного периода отмечаются для сельского хозяйства, автостроения и гражданского авиастроения. В результате переговоров России удалось согласовать длительные сроки переходного периода, чтобы помочь наиболее уязвимым отраслям национальной экономики обрести большую конкурентоспособность в результате длительных по времени усилий по их реструктуризации. В этом моменте, однако, имеется риск того, что подобная продолжительность переходного периода уменьшит стимулы для представителей защищенных отраслей к реализации, нацеленных на повышение конкурентоспособности изменений. Как упоминалось выше, такие риски следует минимизировать, энергично реализуя меры антимонопольной политики и совершенствуя стандарты корпоративного управления на государственных предприятиях.

Российская внешняя торговля отныне подчиняется правилам ВТО, однако отдельные потенциально протекционистские меры последнего времени порождают озабоченность относительно того, как Россией выполняются взятые на себя обязательства, и формируют новые препятствия во внешнеторговой сфере. Так, например, в то время как следовало бы ожидать либерализации Россией внешнеторгового режима, в стране вводится утилизационный сбор на иномарки, а также связанные с безопасностью продуктов питания ограничения на определенные категории сельскохозяйственной и пищевой продукции. Эти меры подверглись жесткой критике со стороны торговых партнеров России. Они рассматривают утилизационный сбор как дискриминационную меру, поскольку от него могут быть освобождены только национальные производители, а также предприятия Казахстана и Беларуси. Федеральный закон о выравнивании условий, определяющих уплату утилизационных сборов был подписан

Президентом в октябре 2013 г. и вступит в силу 1 января 2014 г. Тем не менее, оспаривая элементы механизма утилизационного сбора, ЕС потребовал, чтобы в рамках органа ВТО по разрешению споров была назначена арбитражная панель для рассмотрения претензий к России. Результат этого дела на данном этапе находится на рассмотрении, но для России было бы лучше в большей степени сделать упор на политике, которая позволила бы максимально полно использовать выгоды от вступления в ВТО.

В результате вступления в ВТО России необходимо привести меры национальной санитарной и фитосанитарной политики (СФС) в соответствие с требованиями Соглашения ВТО об СФС. Однако представляется, что по сравнению с международными регламентами в данной области российские меры остаются более жесткими, что негативно влияет на торговлю (US Trade Representative, 2013). Обеспечение безопасности пищевых продуктов – очевидный приоритет для каждого правительства, но России следует изучить возможности для реализации в более значительной степени гармонизации национальных мер в сфере СФС с международными стандартами.

Еще один вызов состоит в необходимости в полной мере адаптировать национальное законодательство и процедуры к деятельности ВТО (РАС, 2013). На сегодняшний день из 66 мер, сформулированных в плане действий на период после вступления в ВТО, были полностью реализованы только 26. На федеральном уровне власти не осуществляют мониторинга следования нормам ВТО в регионах, в большинстве которых отсутствуют соответствующие регламенты по управлению экономической деятельностью в соответствии с правилами ВТО. Ключевая рекомендация для ускорения процесса проявления позитивных последствий от вступления в ВТО заключается в совершенствовании административного потенциала в сфере мониторинга и обеспечения следования нормам ВТО. В правительстве не хватает кадров с компетенциями, необходимыми для понимания и разрешения споров в рамках ВТО, - в этой связи было бы полезным открытие перманентного представительства ВТО.

Кроме того, остаются высокими нетарифные барьеры в сфере торговли. В частности, деятельность российской пограничной администрации оценивается как крайне неэффективная: согласно Индексу содействия торговле Всемирного экономического форума за 2012 г., российский процесс таможенной очистки грузов находится на 127 месте среди 132 проанализированных стран; рейтинг Всемирного Банка «Трансграничная торговля» за 2013 г. ставит Россию на 157-е место в списке 189 охваченных исследованием стран. Издержки, связанные с экспортом, из расчета на 1 контейнер груза в России в 2012 г. были почти в два раза выше соответствующих средних показателей по странам ОЭСР. До последнего времени прогресс в этой сфере был весьма скромным. Так, например, в 2008 г. была внедрена электронная таможенная система, но она не заменила бумажный документооборот, что минимизировало фактические ее преимущества. Кроме того, внедренная электронная система не соответствует действующим международным стандартам и оказалась несовместимой с соответствующими зарубежными аналогами (Korostelev, 2012). Однако вышеупомянутые федеральные дорожные карты уделяют большое внимание этим проблемам, и в последнее время прогресс в этом направлении стал более заметен. Согласно докладу Всемирного Банка *Doing Business* за 2014 г., процесс трансграничной торговли стал проще, благодаря действенной реализации электронной системы предоставления экспортно-импортной документации в Федеральную таможенную службу и снижению количества проверок. Согласно Федеральной таможенной службам период с 2011 по 2013 гг. время, затрачиваемое на проведение таможенных процедур на автомагистральных пунктах пересечения границы, сократилось с 80 до 40 минут, а сроки импорта контейнера уменьшились с 36 до 21 дня.

Все товары иностранного происхождения подпадают под действие положений национального режима, закрепленных в Соглашении по линии ВТО, но в части государственных закупок подобного рода положения допускаются на взаимной основе. Россия не подписала Соглашение ВТО о государственных закупках (WTO Government Procurement Agreement (GPA)), которым регулируются правила государственных закупок для многих членов Организации, но заявила о намерении начать переговоры по присоединению к GPA в течение 4 лет. Таким образом, в настоящее время Россия оставила за собой право ограничивать доступ иностранных компаний на национальный рынок государственных закупок (объем которого в 2012 г. оценивался примерно в 14% ВВП). Изменения и дополнения в законодательстве последнего времени обеспечили движение российской системы госзакупок в сторону большей прозрачности и, таким образом, в направлении положений GPA, но в то же самое время они расширили список аргументов правительства в пользу запрета или ограничения допуска иностранных товаров, работ и услуг в сферу государственных закупок. В числе этих причин сегодня называются защита внутреннего рынка, развитие национальной экономики и поддержка российских производителей. На практике условия тендеров на государственные закупки могут включать условия преференциального режима для продукции российского происхождения в соответствии с временными положениями, которые вводят стимулы для локализации. Необходимо завершить работу над руководящими указаниями по порядку осуществления госзакупок для госкомпаний. Для обеспечения выгод от торговли важно, чтобы практическая реализация нового и запланированного к принятию законодательства не создавала новые барьеры для иностранных поставщиков.

Еще одной вызывающей озабоченность проблемой стало следование правилам ВТО в части связанных с торговлей прав интеллектуальной собственности (ПИС). Гармонизация российского законодательства в сфере ПИС с международными принципами – это важное достижение. Однако, несмотря на продолжающиеся усилия России по совершенствованию режима ПИС, реализация и применение прав интеллектуальной собственности уже давно вызывает озабоченность торговых партнеров России. В 2013 г. в рамках российской системы судов по хозяйственным вопросам был создан специализированный суд по правам интеллектуальной собственности, который будет рассматривать дела, связанные с правами на патенты, нарушениями прав собственности на торговые марки и прочими спорами в сфере интеллектуальной собственности. Однако, как свидетельствуют эксперты Глобального центра по вопросам интеллектуальной собственности, Россия остается в числе государств с самым низким уровнем защиты прав интеллектуальной собственности (US Chamber of Commerce, 2013). Таким образом, в качестве приоритета следует рассматривать совершенствование практики правоприменения и борьбу с нарушениями прав интеллектуальной собственности.

При условии должного качества разработки региональных интеграционных инициатив они также могут способствовать развитию конкуренции и международных производственно-сбытовых цепочек, а также расширению сферы и появлению больших возможностей для углубленной интеграции. Евразийский таможенный союз (ЕТС), одна из последних по времени региональных инициатив, во главе которых стоит Россия, представляется более проработанным проектом, чем предыдущие начинания, которые не достигали поставленных целей. Новый ЕТС отличают более прочные институциональные основы, а его органы имеют обязательства перед Россией по обеспечению того, чтобы меры в рамках ЕТС не противоречили соответствующим обязательствам по линии ВТО. Однако плюсы от ЕТС в долгосрочной перспективе будут зависеть не только от устранения классических видов барьеров в торговле, но и от гармонизации мер и стандартов в сфере регулирования, которые в противном случае приведут к росту издержек и появлению ненужных препятствий для ведения бизнеса. В рамках этого процесса Россия должна примирять цели национального развития с обязательствами по линии ЕТС и требованиями глобальной среды торговли, диктуемой ВТО.

## Потенциал ПИИ в не используется полной мере

Россия относительно успешно привлекает ПИИ: их приток в 2012 г. оценивался в 1,6% ВВП – цифра, близкая к средним показателям стран ОЭСР. Однако это значение завышено, поскольку более 60% указанных ПИИ – результат «круговорота» капитала, когда российские собственники делают свои компании частью международного конгломерата. «Круговоротные» инвестиции направляются, в основном, в регионы с большими запасами природных ресурсов и высоким уровнем восприятия коррупции, что обычно рассматривается как реакция на существующие в стране институциональные ограничения – такие, как неразвитая политика в сфере регулирования и неустойчивые финансовые рынки. Имеются также свидетельства того, что «круговоротные» инвестиции менее технологически развиты, чем «настоящие» ПИИ (Ledyeva et al., 2013), что снижает степень их воздействия на экономическое развитие и сближение темпов экономического роста в региональном разрезе (Gonchar and Marek, 2013).

Привлечение и стимулирование ПИИ заявлены в качестве приоритета в деятельности правительства – и на федеральном, и на региональном уровнях предпринимаются шаги по улучшению климата в части ПИИ. Иностранцам инвесторам обеспечиваются некоторые стимулы, включая поддержку из бюджета. Для работы с долгосрочными иностранными инвесторами правительство создало в 2011 г. Российский фонд прямых инвестиций. Фонду предоставлены полномочия по обеспечению соинвестирования, что, таким образом, означает его функционирование в качестве катализатора для иностранных инвестиций. Фонд организовал партнерства с финансовыми учреждениями шести зарубежных государств и стал «якорным» инвестором в большом числе инвестиционных проектов. В настоящее время уже реализуются проекты общей стоимостью более 2 млрд. долларов США, а на стадии рассмотрения находятся проекты общей стоимостью 9 млрд. долл. Еще одним источником капитала для реализуемых иностранными экономическими агентами инвестиционных проектов стал государственный банк «Внешэкономбанк». ВЭБ уже участвует в капитале ряда компаний, предоставляет займы, кредиты, лизинговые инструменты и гарантии по инвестиционным проектам. В настоящее время правительство рассматривает вопрос о наделении этого банка полномочиями по администрированию инфраструктурных проектов, в которых задействованы средства Фонда национального благосостояния.

Однако перечисленные усилия не способны компенсировать значительное воздействие ряда барьеров для ПИИ, которые порождают искажающие эффекты. Помимо рассмотренных выше проблем с предпринимательским климатом в целом, режим регулирования ПИИ в России носит более ограничительный характер, чем в большинстве стран ОЭСР (Рисунок 1.6). Барьеры, воздвигнутые на пути ПИИ в финансовом секторе, добывающей отрасли, на транспорте, в секторе бизнес-услуг и в сфере недвижимости, остаются нетипично высокими (OECD FDI Restriction Index 2012). Примером особенно жестких ограничений могут служить квоты и ограничения на масштабы деятельности по лицензиям, выдаваемым иностранным инвесторам в сфере оказания финансовых услуг. Доля нерезидентов в уставном капитале российских кредитных учреждений в июле 2013 г. при квоте в 50% оценивалась в 27,5%, а доля контролируемых ими активов составляла 17,2%. В этой связи отказ от применения принципа взаимности в Законе «О банковской деятельности» по отношению ко всем инвесторам из стран ОЭСР в октябре 2013 г. стал важным шагом, поскольку, хотя соответствующее положение о взаимности никогда и не применялось, но изъятие его из текста закона стало значимым позитивным сигналом для потенциальных инвесторов и убедительным подтверждением приверженности принципу отсутствия дискриминации.

Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности

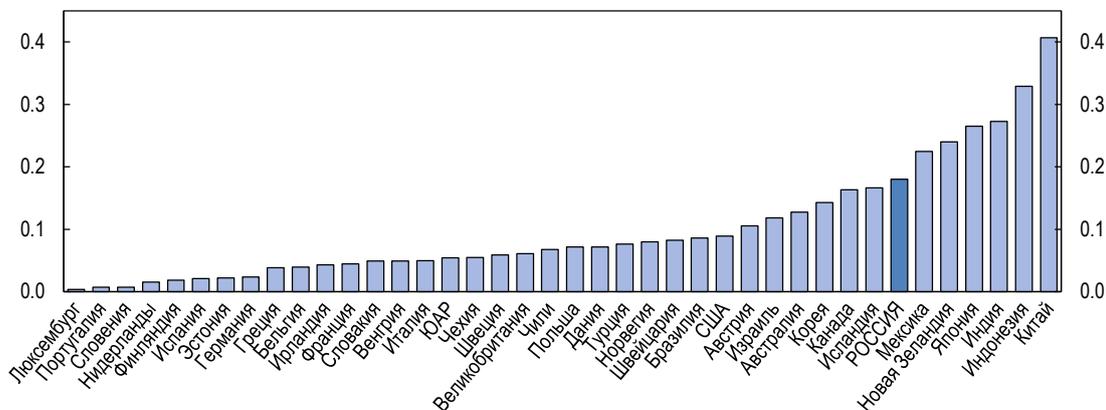
государства» обязывает получать предварительное согласование по любой транзакции, которая бы обеспечивала иностранному инвестору мажоритарный интерес или реальный управленческий контроль в компании, имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Положения этого закона требуют от иностранного инвестора предварительно уведомлять российские власти о любой осуществляемой им сделке, приводящей к приобретению мажоритарного интереса или реального управленческого контроля в компании, имеющей стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Пониженное значение порога для уведомления установлено для добывающих компаний, которые функционируют на «участках федерального значения», а для случаев, когда инвестирующие лица контролируются иностранными государствами. Властям следует продолжить практику внесения изменений и дополнений в этот закон для упрощения и совершенствования прозрачности заявочного процесса и сокращения списка стратегических предприятий. В целях повышения уровня подотчетности Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, которая согласовывает подобного рода заявки, следует также отчитываться о своей деятельности перед Государственной Думой.

Иностранные инвесторы по-прежнему испытывают трудности с получением информации о правилах и порядке деятельности – она разбросана по множеству источников, что приводит к ненужным дополнительным издержкам при инвестировании в российскую экономику. В этом отношении заложенный в Кодексах ОЭСР по либерализации и национальному режиму принцип прозрачности призывает к совершенствованию порядка доступа к российскому законодательству и нормам регулирования посредством обеспечения перевода необходимых документов на иностранные языки и облегчения доступа к информации путем создания специализированного и постоянно обновляемого сайта в сети Интернет. Помимо этого, потенциал к привнесению потенциальных положительных изменений заложен в вышеописанных дорожных картах реформ, цель которых заключается в улучшении климата для ведения бизнеса в таких ключевых сферах, как таможня, строительство и государственные закупки. Более прозрачная и четкая практика предоставления информации - в особенности на уровне регионов, которые пока что менее успешны в вопросе привлечения иностранных инвесторов, - вероятно, будет способствовать деятельности иностранных инвесторов и снижению уровня их рисков.

**Рисунок 1.6. Индекс регулирующих ограничений в части ПИИ**

2012 г., шкала индекса от 0 (наименее ограничительные) до 1 (наиболее ограничительные)

**А. Международное сравнение**



**Б. Россия, разбивка по секторам**



Примечание: более высокое значение Индекса указывает на большую степень ограничений в регулировании ПИИ.  
 Источник: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index database.

#### **Врезка 1.1. Рекомендации по реализации благоприятного для деловой активности климата**

- Продолжать текущую антикоррупционную кампанию с бóльшим упором на использование механизмов прозрачности и подотчетности в государственном секторе. Совершенствовать меры правовой защиты лиц, сообщающих о нарушениях закона, и не допускать ограничений для предания гласности подобных нарушений организациями гражданского общества и СМИ.
- Способствовать повышению независимости судебной системы посредством обеспечения большей прозрачности процесса назначения судей на должность и их продвижения по службе, повышения уровня их заработной платы и совершенствования процесса их ротации, избегая при этом даже намек на политическое вмешательство в рассматриваемые судами дела. Обеспечить повышение уровня прозрачности и подотчетности правоохранительных органов.
- Продолжить снижение административных барьеров и распространить федеральные инициативы на региональный и местный уровень. Расширить сферу применения процедуры оценки регулирующего воздействия, распространив ее на проекты законодательных актов, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы.
- Обеспечить прогресс в отношении приватизации государственных банков и других государственных предприятий. Продолжить совершенствование системы управления государственными предприятиями и способствовать созданию равных условий для конкуренции между государственными и частными компаниями.
- В целях усиления положительного эффекта от вступления страны в ВТО воздерживаться от установления барьеров для входа на рынок.
- Сократить перечень стратегических секторов, в отношении которых сохраняется необходимость получения предварительного согласования для иностранных инвестиций, и упростить процесс получения согласований. Следует на регулярной основе изучать полезность квот и ограничений на масштаб деятельности в части лицензий, выдаваемых иностранным инвесторам в секторе финансовых услуг.

## **Зоны неэффективности в транспортном секторе сдерживают экономический рост и сближение его темпов в региональном разрезе**

Транспорт может играть важную роль в стимулировании экономического роста, диверсификации экономики регионов страны и преодолении межрегиональных диспаритетов. Транспорт - системообразующий сектор, который обеспечивает участие национальной экономики в глобальных производственных цепочках, которые стали движителями повышения производительности труда во многих странах мира. Согласно модели общего рыночного равновесия российской экономики, повышение эффективности работы транспорта на 10% могло бы обеспечить рост ВВП страны на 0,8% (Приложение 1.A1). Эта же модель также демонстрирует, что рост эффективности сыграл бы особенно положительную роль в более низкодоходных регионах – таких, как юг России, Сибирь и Дальний Восток. Влияние этого фактора на обрабатывающий сектор было бы более существенным, чем на добывающий. В качестве примера, демонстрирующего важность роли транспорта как фактора экономического роста, стоит отметить, что с 1998 г. грузооборот (в тонно-километрах) в России вырос примерно на две трети и недавно превысил показатели времен распада СССР.

Сегодня Россия сталкивается с очень серьезными вызовами, связанными с модернизацией национальной транспортной системы, одной из крупнейших в мире (Таблица 1.4). Согласно данным Всемирного экономического форума, рейтинг подотраслей российского транспортного сектора в рэнкинге, включающем 148 стран мира, в целом не велик (Рисунок 1.7); кроме того, у разных подотраслей он очень разный: по качеству железнодорожного транспорта страна

занимает 31-ое место, по качеству автодорог – 136-ое, воздушного транспорта – 102-е и портов – 88-ое место (World Economic Forum, 2013). Доступность транспортной сети также вызывает высокую степень различий с географической точки зрения: эта сеть наиболее плотна в европейской части страны, в то время как в некоторых районах Сибири и Дальнего Востока регулярная связь с основной транспортной сетью отсутствует, - признак наличие значительного барьера для экономического развития этих регионов. Треть всех сельских поселений все еще остаются не охваченными дорожной сетью с твердым покрытием.

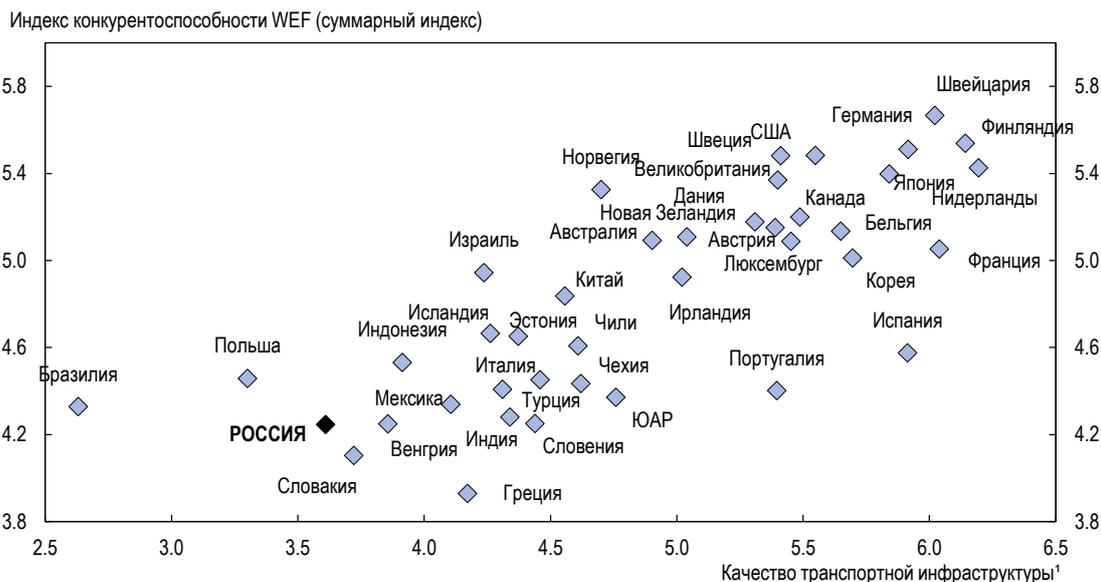
**Таблица 1.4. Сравнение масштабов сетей транспортной инфраструктуры, 2009 г.**

В тыс. км.

	ЕС-27 стран	США	КИТАЙ	РОССИЯ
Автодороги	5,000	4,400	3,056	776
Железные дороги	212	202	86	86
Внутреннее речное сообщение	41	41	117	102

Источник: European Commission, EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook, 2012,

**Рисунок 1.7. Конкурентоспособность и качество транспортной инфраструктуры**



Простое среднее четырех показателей качества (автодороги, ж/д инфраструктура, портовая инфраструктура, авиатранспортная инфраструктура), рассчитанных на основании ответов на следующие вопросы "Как бы вы оценили следующие аспекты транспортной структуры в вашей стране?" а) автодороги; б) ж/д система; в) авиатранспортная инфраструктура; г) портовые сооружения. [от 1 = крайне неразвит до 7 = высокая степень развития и эффективности - среди лучших в мире].

Источник: World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.

Приоритеты, принципы и основные направления развития транспортной системы представлены в разработанной в 2008 г. "Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.", с изменениями и дополнениями, утвержденными Правительством в августе 2013 г. В Стратегии предлагаются соответствующие направления государственной политики (Врезка 1.2), и в настоящее время власти справедливо более явственно концентрируются на ней

в процессе принятия решений. В частности, как представляется, ключевая федеральная программа финансирования (Государственная программа «Развитие транспортной системы») в настоящее время должным образом синхронизирована со Стратегией. Это должно помочь увязать инвестиции с долгосрочными приоритетами в большей, чем в прошлом, степени и минимизировать влияние краткосрочных соображений политического и бюджетного характера, привнося большую степень связности и последовательности в процесс реализации государственной политики. Готовящиеся в настоящее время на региональном уровне транспортные стратегии должны дополнить собой единую национальную систему стратегического планирования.

#### **Врезка 1.2. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.**

Стратегией определены стратегические цели государственной политики в сфере транспорта:

- Создание единого транспортного пространства в Российской Федерации;
- Обеспечение доступа к качественным транспортно-логистическим услугам;
- Обеспечение для населения доступа к качественным услугам транспорта;
- Интеграция в международную транспортную систему, рост услуг транспорта в части экспорта и транзита;
- Повышение уровня безопасности на транспорте;
- Снижение негативного воздействия транспорта на окружающую среду.

Механизмы реализации Стратегии включают:

- Внедрение национального и региональных руководящих планов для координации спроса и предложения в части региональных перевозок;
- Формирование системы многолетних финансовых гарантий для транспортного сектора;
- Создание системы мониторинга рынков перевозок и транспортной инфраструктуры;
- Развитие механизмов государственно-частных партнерств;
- Совершенствование правовой основы транспортной отрасли.

В стратегии представлен подробный перечень целевых количественных целей в части социальных, экономических результатов, а также результатов деятельности собственно транспортного сектора.

*Источник:* Министерство транспорта.

**Ключ к успеху в вопросе обновления инфраструктуры – расстановка приоритетов и потенциал к их реализации**

В последнее время отмечается повышенное внимание со стороны правительства вопросам развития транспортной инфраструктуры, что проявляется в значительном увеличении расходов на железные и автодороги (Рисунок 1.8). В соответствии с имеющимися планами, эта тенденция сохранится, по крайней мере, вплоть до конца текущего десятилетия.

Особенно важным моментом представляется повышение качества инфраструктуры железных дорог, поскольку они являются доминирующим видом грузового транспорта (Рисунок 1.9) и обслуживают крупные промышленные предприятия, в особенности добывающего сектора, у которых зачастую нет иной альтернативы. Россия унаследовала разветвленную сеть железных дорог, однако ремонтные работы не поспевают за темпами деградации их инфраструктуры и растущим спросом на услуги перевозки грузов (IERT, 2012), что наиболее явно проявляется в недостатке мощностей на отдельных участках основных направлений, по которым осуществляются экспортные поставки. Общая протяженность такого рода участков в 2012 г. равнялась примерно 7600 км. (9% от общей протяженности национальной железнодорожной сети), а при сохранении текущих тенденций к 2015 г. составит 13000 км. Согласно официальным планам, дефицит мощностей к 2020 г. будет сокращен до 5.1% от общей протяженности железнодорожных магистралей, а сама их сеть вырастет на 3%, но в прошлом достичь подобного рода целей постоянно не удавалось.

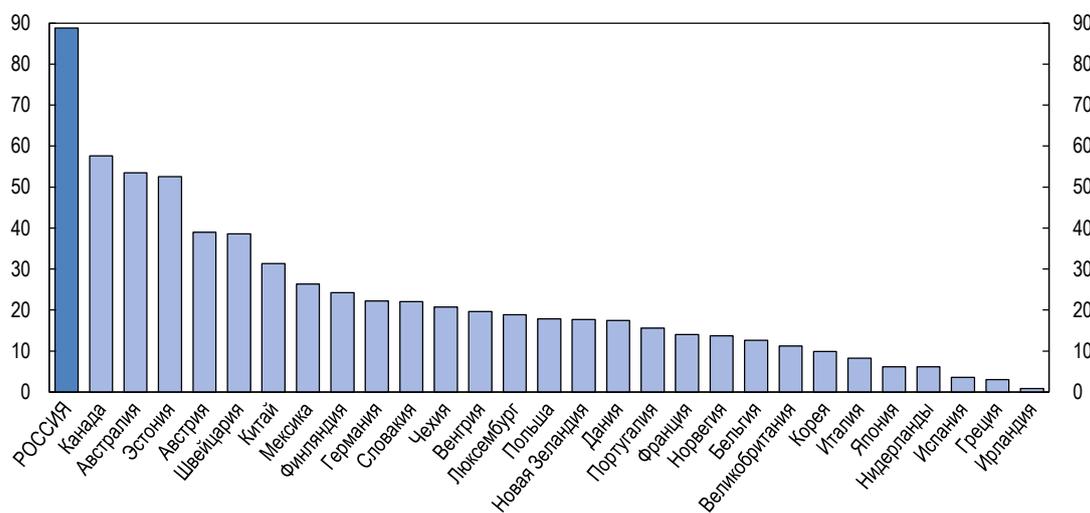
**Рисунок 1.8. Транспортная инфраструктура: валовые инвестиционные расходы**  
Текущие цены и курс национальной валюты, в млрд. евро



Источник: OECD/ITF (2013), *Spending on Transport Infrastructure 1995-2011*.

**Рисунок 1.9. Доля железных дорог в общем объеме грузового транспорта**

2010 г., в % от общего объема внутренних наземных грузоперевозок, в тонно-км.



*Примеч*

ание: Исключая нефте- и газопроводы. Данные по Канаде, Китаю, Греции, Люксембургу, Швейцарии за 2009 г., по Австралии, Великобритании, Ю. Корею, Новой Зеландии – за 2008 г.

Источник: OECD/ITF (2012), *Trends in the Transport Sector 1970-2010*.

Железные дороги также остаются существенным компонентом сектора дальних пассажирских перевозок: их услугами пользуются более 40% от общего числа пассажиров. В течение длительного времени важным пунктом национальной повестки дня в сфере госполитики оставалось совершенствование транспортной связи между крупными городами с помощью строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей. Первая подобная программа была утверждена в 2006 г., а к 2020 запланировано строительство 21 высокоскоростной магистрали. В июльскую 2013 г. программу стимулирования отечественной экономики включены планы строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва-Казань, а в настоящий момент рассматривается вопрос о строительстве ветки от нее в Екатеринбург, а также дороги между Москвой и Санкт-Петербургом.

В эпоху СССР автодорожная сеть оставалась в недостаточной степени развитой, поскольку ее роль в условиях централизованной, плановой и высоко индустриализованной экономики воспринималась как вторичная. Однако со времени начала перехода к рыночной экономике роль этого сектора стремительно возрастала, и заметное ускорение инвестиций в сектор автодорожных грузоперевозок сделало их конкурентами железнодорожных перевозок на многих рынках, где последние занимали монопольное положение. Тем не менее, несмотря на растущее внимание со стороны правительства к вопросу развития автодорожной сети, ее плотность и качество по-прежнему не отвечают потребностям стремительно растущего автопарка страны. На основных транспортных артериях федерального значения отмечается чрезмерная загруженность отдельных участков, - главным образом, вокруг больших городов и в особенности в московской агломерации. Большинство дорог остаются непригодными для тяжелого автотранспорта: менее 30% автодорог адаптированы для автотранспорта со стандартной осевой нагрузкой от 10 т. и выше. Таким образом, важна модернизация автодорожной сети, и следует разработать дорожные участки в соответствии с основными транспортными коридорами, которые можно использовать для прохождения по ним наиболее эффективных грузовиков. Государственная программа ставит целью обеспечить

удовлетворительное состояние всех трасс федерального значения в к 2019 г. Запланированы также внушительные объемы инвестиций на региональном и местном уровнях.

При росте объемов авиаперевозок инфраструктура аэропортов, за исключением нескольких крупнейших, испытывает нехватку финансирования. Небольшие аэропорты были переданы на баланс регионам, которые зачастую не в состоянии обеспечить должный уровень их финансирования, почему многие аэропорты были закрыты или находятся на пороге банкротства. Такие результаты тревожны для более отдаленных регионов, где отсутствует альтернатива воздушному сообщению. Существующая система субсидирования из средств регионального и местного бюджетов непрозрачна и неэффективна и нуждается в пересмотре. Однако за последнее время были реализованы несколько программ по обеспечению финансирования социально важных направлений. В настоящее время идут работы по расширению и ремонту действующей инфраструктуры, но важно также повышать эффективность существующей инфраструктуры. Так, например, число операций по взлету и посадке воздушных судов из расчета на одну взлётно-посадочную полосу (ВПП) в московских аэропортах – самых загруженных в стране – в настоящее время более чем в 2 раза ниже, чем в лондонских, и на две трети меньше, чем в некоторых аэропортах Китая (Katchan, 2011). Развитие аэропортовой инфраструктуры, таким образом, необходимо координировать с процессом совершенствования системы управления воздушным движением, что также позволило бы повысить совокупный потенциал воздушных маршрутов в стране (Okulov, 2011).

Массированные инвестиции в морские порты обеспечили общую их пропускную способность на уровне выше существующих и запланированных на среднесрочную перспективу потребностей. Однако узкие места межмодальной инфраструктуры ограничивают действенное использование портов (Rosmport, 2012), большинство которых испытывает проблемы, связанные с недостаточным уровнем развития подъездных железнодорожных и автодорожных путей и дефицитом современных логистических комплексов, обеспечивающих бесперебойность движения торговых и товарных потоков. Помимо этого, отмечается также и нехватка особых портовых мощностей для обслуживания товаров интенсивной обработки, транспортируемых, в первую очередь, в контейнерах или колесным транспортом, так как инвестиции привлекались, по большей части, в проекты, связанные с экспортом сырья. По-прежнему много времени занимают таможенное оформление и другие процедуры по пересечению границы, – несмотря на ряд проектов, принцип «единого окна» в сегменте морских портов реализован не был. Таким образом, даже при том, что серьезным достижением стало активное участие частного сектора в развитии портов, государству необходимо играть более существенную роль в вопросах стратегического планирования и координации деятельности в этом направлении.

В долгосрочных инвестиционных планах нашли отражение очень значительная потребность в инвестициях, а также серьезные вызовы в сфере планирования государственной политики и потенциала для ее реализации. Четкая расстановка приоритетов в соответствии с прозрачной системой индикаторов не только остается необходимой для новых проектов, но и для эксплуатации и модернизации существующей инфраструктуры. Законом на 2014 г. предусматривается полноценное внедрение принципа нормативного финансирования дорожных ремонтно-эксплуатационных работ как элемента модернизации законодательства в сфере дорожной инфраструктуры. Высокие капитальные и операционные затраты на реализацию проектов в области дорожной инфраструктуры должны стать объектом скрупулезного анализа для выявления соответствующих издержек и выгод, и такого рода анализ должен охватывать весь срок жизни проекта и все внешние издержки и преимущества.

В равной степени важно предпринимать усилия по приоритезации «интеллектуальных» решений и повышению эффективности для того, чтобы максимизировать преимущества использования существующей инфраструктуры. Так, например, вместо строительства параллельно идущих друг другу автодорог и железнодорожных путей можно было бы воспользоваться интермодальными решениями; потребность в строительстве новых дорог в городах могло бы снизить повышение качества управления пропускной способностью автодорог посредством введения оплаты за въезд в центр города и парковки; уменьшить потребность в строительстве новых ВПП могли бы новые системы управления воздушным транспортом. Это потребует, среди прочего, совершенствования качества статистики в транспортном секторе на основе современных методов мониторинга рынка. В этой связи следует отметить наличие лишь ограниченного объема статистической информации об автодорожном грузовом транспорте и пассажирских автоперевозках и отсутствие достоверной статистики по использованию частного пассажирского автотранспорта.

Реализация крупных проектов по инвестированию с наименьшими затратами в инфраструктуру – таких, как недавно объявленное строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва-Казань, центральной кольцевой автомобильной дороги вокруг г. Москвы, достройка и повышение пропускной способности Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей, – это серьезный вызов. В этой связи важный шаг вперед представляет собой новый закон о госзакупках, который повышает уровень прозрачности и открытости на всех стадиях процесса государственных закупок; но его необходимо подкреплять усилиями по дальнейшему совершенствованию инструментов анализа проектов, управления ими, повышения качества использования механизмов частно-государственного партнерства и, что особенно важно, по борьбе с коррупцией (см. ниже).

### ***Обеспечение конкуренции в транспортном секторе***

Амбициозная и широкомасштабная реформа железнодорожного транспорта была начата в 2001 г., но остается и по сию пору незавершенной. Поскольку до начала реформы функции госрегулирования были объединены с профильной деятельностью под эгидой существовавшего тогда Министерства железнодорожного транспорта, на первом этапе реформы (2001-2003 гг.) они были разделены. В 2003 г. была создана государственная компания «Российские железные дороги» (РЖД), а регуляторные функции были переданы в ведение Министерства транспорта. На втором этапе (2003-2005 гг.) из РЖД были выделены 40 дочерних компаний, управляющих специализированным подвижным составом (контейнерными, рефрижераторными вагонами, платформами для перевозки автомашин и т.п.) и оказывающими специализированные услуги. На третьем этапе (2006-2010 гг.) было разрешено осуществлять масштабные частные инвестиции в подвижный состав, так что в настоящее время около 80% грузооборота приходится на вагоны частных операторов. Однако управление локомотивным парком остается исключительной прерогативой РЖД, и, следовательно, она, по сути, остается монополистом в сфере грузовых перевозок. Любые попытки частных игроков войти на этот рынок (к настоящему времени выданы порядка 200 лицензий) были заблокированы. По закону система также закрыта для иностранных операторов.

Сохраняющаяся монополия вкупе с выделением сегмента вагонных операций приводит к неэффективному использованию тысяч пустых вагонов, порождая, таким образом, дополнительные узкие места в секторе железных дорог, избыточно длительные сроки перевозки товаров (например, гарантированное время доставки груза из Красноярска в С.-Петербург обычно составляет не меньше 30 суток) и даже отказы в обслуживании. Средняя скорость грузовых составов упала с 274 км. в день в 2010 г. до 219 км. в день в 2012 г. (Nord-News, 2013). В последние годы отмечается стремительный рост тарифов. Все эти

проблемы крайне усложняют задачу перевозки грузов по железной дороге для многих фирм и в особенности для МСП. Согласно решению Правительства от 2011 г., ожидается, что РЖД решит проблемы с управлением вагонами независимых операторов в период до следующего этапа реформирования существующей рыночной структуры. Однако в настоящее время Федеральная антимонопольная служба часто налагает на РЖД штрафы за злоупотребление монопольным поведением и, в частности, за отказ предоставлять грузовые вагоны другим перевозчикам. Но эти санкции пока что, в основном, не оказывают должного эффекта, и в июле 2013 г. руководитель ФАС публично охарактеризовал РЖД как «типичную советскую монополию», функционирующую «за счет потребителей».

Таким образом, крайне важна подлинная реформа, которая привнесла бы конкуренцию в сегмент железнодорожных грузоперевозок. Практика стран ОЭСР свидетельствует о наличии двух основных подходов к реализации такой реформы: стимулирование конкуренции вертикально-интегрированных железнодорожных компаний или отделение инфраструктуры от собственно сегмента перевозок для создания платформы для конкуренции независимых операторов подвижного состава. При выборе решения и реализации определенной модели конкуренции в сегменте железнодорожных перевозок необходимо учитывать важные особенности российской системы железнодорожных грузоперевозок: интенсивное использование инфраструктуры и ее концентрацию на нескольких ключевых маршрутах. Тем не менее, необходимость принятия решения назрела очень давно и потребует широкой правовой и регуляторной реформы, а также более интенсивного претворения в жизнь правил конкуренции. Каким бы ни было это решение, потребуется тщательно управляемая либерализация тарифов для более последовательного выравнивания их по отношению к издержкам и обеспечения успешной конкуренции сектора железнодорожных грузоперевозок с автодорожным за грузы с более высокой стоимостью. К сожалению, ни заявленный в 2011 г. четвертый этап реформы, ни стратегические документы в транспортной сфере не свидетельствуют о каком-либо прогрессе в данной области. Можно отметить противоречивые заявления о планах по частичной приватизации РЖД, но, учитывая сегодняшнюю структуру рынка, в отрыве от прочих мер сама по себе приватизация вряд ли улучшит результаты деятельности транспорта. В действительности замена государственной монополии на частную, возможно, даже ухудшит ситуацию.

Сегмент дальних пассажирских железнодорожных перевозок также крайне монополизирован. Федеральная пассажирская компания (ФПК), дочерняя компания РЖД, контролирует более 95% этого рынка, а РЖД – еще 3.5%. Оставшуюся часть рынка делят между собой небольшие частные компании, каждая из которых работает на ограниченном числе маршрутов (ФПК, 2012). ФПК сталкивается с конкуренцией только на маршруте Москва - С.-Петербург. Стимулирование более активной конкуренции в сегменте дальних пассажирских железнодорожных перевозок должно, таким образом, стать еще одним приоритетом для тех, кто формирует государственную политику в сфере транспорта. Вероятно, решение может воплотиться в форму конкуренции на более прибыльных рынках и в формат конкуренции за исключительные концессии на рынках, где требуется бюджетное субсидирование.

Барьеры для конкуренции отмечаются и в сфере авиатранспорта, и это немаловажно, учитывая размеры страны и низкое качество железнодорожной и автодорожной инфраструктуры. Несмотря на в целом очень высокий уровень конкуренции в секторе авиaperевозок, основная проблема связана с низкими темпами текущего процесса обеспечения недискриминационного доступа к наземному обслуживанию (топливозаправка, технические услуги и т.д.), результатом чего становятся их низкое качество и высокие цены. Причина этому – несовершенство правовых основ, регулирующих взаимоотношения между перевозчиками и аэропортами, а также тот факт, что в некоторых регионах деятельность аэропортов остается

интегрированной с деятельностью авиаперевозчиков. В результате цены на авиатопливо по сравнению с другими странами, как правило, выше, а стоимость других аэропортовых услуг оказывается, по крайней мере, в два раза выше (Fridland, 2013). Как следствие, маршрут осуществляемых авиатранспортом импортных поставок зачастую пролегает через аэропорты соседних с Россией стран, а в собственно Россию они ввозятся с использованием грузового автотранспорта. Высокий уровень сборов за технические услуги по обеспечению посадки воздушных судов и аэронавигации также ограничивает потенциал роста международного транзита грузов. Таким образом, важной задачей становится завершение отделения функций аэропортов от деятельности авиакомпаний, повышение качества регулирования локальных монополистов и совершенствование реализации мер антимонопольной политики. Дефицит небольших аэропортов с необходимым и доступным по цене качеством оказываемых услуг становится препятствием для низкобюджетных перевозчиков (Sobol, 2012). Последние также сталкиваются с препятствиями правового характера, поскольку Авиационный кодекс РФ обязывает перевозчиков предоставлять пассажирам полный объем соответствующих услуг (питание на борту, связанные с транспортировкой багажа услуги и т.д.) без исключения. Снятие подобного рода барьеров стало бы важным шагом с точки зрения стимулирования становления сегмента бюджетных пассажирских авиаперевозок после того, как бюджетные перевозчики в 2011 г. ушли с рынка.

***Внедрение соответствующих стандартов важно с точки зрения безопасности и воздействия на окружающую среду***

Нехватка современных и реализуемых на систематической основе стандартов для автодорожной отрасли – еще одна ключевая проблема, усиливающая озабоченность относительно безопасности на транспорте, вопросов охраны окружающей среды и проблемы, связанных с качеством услуг:

- Безопасность на дорогах является серьезной проблемой. Смертность на российских дорогах в пять раз выше, чем в отдельных странах ЕС, примерно вдвое выше, чем в США, и значительно выше, чем в наиболее развитых странах с переходной экономикой. Плохое состояние дорог, резкое сокращение численности сотрудников ГИБДД, а также вождение в нетрезвом виде являются сопутствующими факторами (HSE, 2013). Следовательно, необходимо совершенствовать нормы и практику в сфере соблюдения правовой дисциплины. Ухудшает ситуацию неудовлетворительное состояние службы неотложной медицинской помощи в отдельных регионах.
- Воздействие автодорожного транспорта на окружающую среду является существенным. Его доля в общем объеме выбросов в стране оценивается примерно в 40%, а в объеме выбросов транспортного сектора - около 80% (MNRE, 2012). Совокупный объем выбросов снижается, несмотря на рост численности автотранспорта, поскольку автопарк постепенно заменяется более современными моделями, с более низким уровнем выбросов. Вдобавок, после нескольких отложенных попыток были введены в действие более жесткие обязательные стандарты в части топливной эффективности для автотранспорта: с 1 января 2013 должен использоваться бензин стандарта «Евро-3», а с 1 января 2015 г. стандарта «Евро-4». Однако система мониторинга качества топлива и принуждения к исполнению нормативных требований остается неэффективной, и примерно треть от всего объема продаваемого в России автотоплива по-прежнему не соответствует даже стандарту «Евро-2» (Dieselnet, 2013). В настоящее время обсуждаются предложения по внесению изменений в налоговую систему для стимулирования использования природного газа на транспорте, но они еще не приняты.

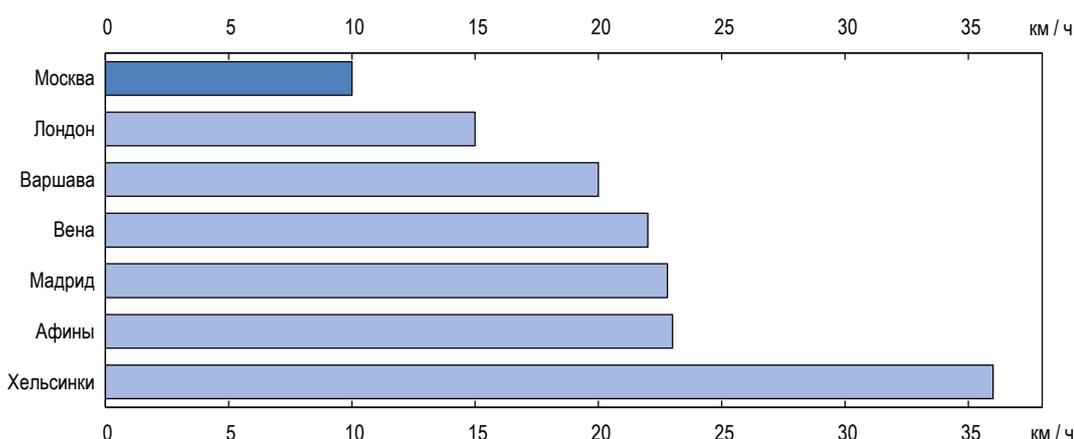
Фактическая ликвидация в 2012 г. системы технического осмотра автотранспортных средств в попытке устранить бюрократические препоны оказала негативное воздействие на усилия по обеспечению транспортной безопасности на дорогах и стандартов охраны окружающей среды. Функция техосмотра в России, которая традиционно была сферой ответственности ГИБДД, в настоящее время передана Российскому союзу автостраховщиков, и полис автострахования не может быть продан без карточки о прохождении техосмотра. Однако на практике страховые компании зачастую игнорируют эту правило, и в настоящее время по этому вопросу не предусматривается никакого государственного контроля или мер по обеспечению исполнения требований закона (AUTONEWS-RU, 2013).

### **Совершенствование координации мер государственной политики для решения вызовов в сфере городского транспорта**

Проблемы в сфере местного транспорта означают нарастание трудностей с привлечением новых инвестиций и рабочей силы в быстро растущие города. Транспортные заторы, увеличение времени поездки и соответствующее загрязнение воздуха становятся ключевыми вызовами почти во всех больших городах, но ситуация особенно серьезна в Москве и С.-Петербурге. (Donchenko, 2013). Многочасовое стояние в пробках уже стало нормой, а средняя скорость движения в часы пик в Москве гораздо ниже, чем в европейских столицах (Рисунок 1.10), что порождает значительные соответствующие издержки.

Основным фактором, оказывающим влияние на ситуацию в сфере городского транспорта, остается автомобильный бум в стране: с 2000 г. количество личного автотранспорта выросло вдвое, и, хотя соответствующий средний показатель в настоящее время находится на уровне 250 машин на 1000 чел. населения, в городах он значительно выше. Доля частного автотранспорта в общем объеме индивидуальных транспортных услуг оценивается в 68%, что пока еще ниже, чем в большинстве стран ОЭСР и, следовательно, она, вероятно, продолжит расти, что предполагает, что в отсутствие соответствующего набора мер государственной политики как ответа на вышеуказанные вызовы, проблемы в сфере городского транспорта будут обостряться.

**Рисунок 1.10. Средняя скорость транспортного потока в часы пик в некоторых городах мира**



Источник: Donchenko, V. (2013), "Towards the Sustainable Mobility in Russian cities: problems, challenges and risks", доклад, представленный на международном симпозиуме OPTOSOZ, Москва, 14 марта.

Сегодня приоритетом государственной политики становится повышение качества и доступности городского общественного транспорта (Donchenko, 2013). Учитывая тот факт, что железные дороги обслуживают 44% пользователей местного общественного транспорта, завершение реформы местного железнодорожного транспорта – ключевое условие повышения качества пригородного сообщения. Подготовленный в конце 2012 г. Проект «Концепции услуг местного железнодорожного транспорта» преследует цель модернизации железных дорог и их интеграции с другими элементами городской транспортной инфраструктуры посредством внедрения четких механизмов субсидирования пригородных перевозчиков, внедрения стандартов качества; а также предписания разработать планы развития услуг регионального транспорта. Текст соответствующего законопроекта, однако, еще не подготовлен.

Автобус остается основным видом общественного транспорта в российских городах, хотя и теряет привлекательность, поскольку скудость муниципальных бюджетов ведет к быстрому старению автобусного парка на местах (МОТ, 2012а). Поэтому выделение в последнее время средств из федерального бюджета на закупки современного автобусного парка – шаг в правильном направлении. Привлекательности автобусного и троллейбусного видов транспорта мешает еще и тот факт, что обычно у них нет преимущества с точки зрения организации дорожного движения и, таким образом, они не намного удобнее машин. В процессе реформы в системе общественного транспорта в качестве дополнительного компонента появились принадлежащие частным лицам или небольшим частным предприятиям мини-автобусы («маршрутки»), которые сегодня обслуживают до 15% пассажиров в городах страны (МОТ, 2012b). Регулирование качества оказываемых услуг в этом сегменте развито плохо, и маршрутки совсем не интегрированы в единую систему с другими видами общественного транспорта. С другой стороны, существующие правовые основы не допускают присутствия частных операторов в основных сегментах городской системы общественного транспорта. Следует подвергнуть пересмотру существующие правовые основы, включая федеральное антимонопольное законодательство, для устранения юридических барьеров на пути внедрения прозрачной системы заключения на конкурентной основе договоров об оказании услуг общественного транспорта с соответствующими поставщиками.

Резервы для улучшения ситуации в сфере дорожного движения имеются. Городские власти пытаются решить проблему посредством внедрения выделенных полос движения для автобусов, велосипедных дорожек и пешеходных зон, запрета на въезд в центр города грузовиков, жесткой политики в отношении парковок и т.п. Но обычно эти меры не скоординированы, не подкреплены экономическими стимулами и, как правило, оказываются недейственными (Donchenko, 2013). При планировании транспортной политики главный упор делается на инвестиционные проекты. Кроме того, отсутствует должный уровень координации действий различных органов власти, а связь этих действий с планированием развития города слаба. Как и в других странах, сделать въезд в центр города платным мера непопулярная и чревата значительной растратой политического капитала.

В этой связи приоритетной задачей следует сделать разработку и реализацию особого федерального законодательства в части организации, управления и финансирования городского общественного транспорта. Российские регионы пытались внедрить подобного рода модели в рамках регионального законодательства, но такие попытки вступили в противоречие с федеральным антимонопольным законодательством. Федеральный центр, однако, мог бы разработать для властей на местах «меню» типовых планов развития транспорта для городов и регионов вместе с набором готовых к использованию правовых инструментов, например, для целей привлечения на договорной основе поставщиков транспортных услуг. К такому рамочному законодательству должен прилагаться список мер по повышению качества планирования политики на местном уровне, включая, например, создание общенационального

центра повышения квалификации кадров и разработку рекомендаций на основе передовой зарубежной и российской практики.

### **Врезка 1.3. Рекомендации по совершенствованию транспортной инфраструктуры**

- Расшить узкие места в сфере транспорта
  - Убедиться, что Транспортная Стратегия обеспечивает четкие и обязательные к исполнению инструкции к распорядительным документам.
  - Там, где это возможно, вместо крупномасштабных и дорогих проектов строительства новых объектов сделать приоритетом техническое обслуживание и модернизацию уже имеющейся инфраструктуры.
  - В целях минимизации инвестиционных потребностей сделать приоритетом интеллектуальные решения, интермодальную взаимодополняемость и повышение эффективности.
  - Повышать качество транспортной статистики в части автодорожного грузового транспорта, автодорожных пассажирских перевозок, и, в частности, использования частных легковых машин.
- Повышать эффективность расходов на транспортную инфраструктуру.
  - Борьбаться с коррупцией в сфере реализации крупных инвестиционных проектов.
  - Совершенствовать методику оценки.
  - Совершенствовать правовые основы в целях расширения практики использования механизма государственно-частного партнерства.
- Развивать конкуренцию в транспортном секторе.
  - Выбрать предпочтительную модель конкуренции в сфере железнодорожных грузовых перевозок и приступить к ее реализации.
  - Стимулировать конкуренцию между операторами железных дорог и конкуренцию за исключительную концессию в части железнодорожного пассажирского транспорта.
  - Завершить отделение авиакомпаний от аэропортов и устранить юридические барьеры для деятельности низкобюджетных авиаперевозчиков.
- Ужесточить нормативы и их соблюдение для минимизации воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека.
- Обеспечить более качественный уровень координации мер государственной политики для решения проблем в сфере городского транспорта.
  - Завершить реформу пригородного железнодорожного сообщения в целях обеспечения его интеграции с другими элементами городской транспортной инфраструктуры.
  - Повышать качество управления движением и спрос на услуги общественного транспорта, включая введение платы за въезд в центр города и жесткую политику в части парковок.
  - Разработать современную правовую основу комплексного планирования развития городского транспорта и устранения препятствий для привлечения на контрактной основе поставщиков услуг общественного транспорта.
  - Обеспечить более высокий уровень увязки политики в сфере транспорта с планированием территориального развития.

## ***Библиография***

- AUTONEWS-RU (2013), “Voditelam ne Pridetsa Prohodit Tehosmotr” (Drivers will not have to pass the inspection), <http://autonews.ru/autobusiness/news/1720780/>.
- CNBC (2013), Is Russia Too Corrupt for International Business?, 11 June, [www.cnb.com/id/100805382](http://www.cnb.com/id/100805382).
- Dieselnet.Com (2013), Emission Standards Russia, <http://dieselnet.com/standards/ru/>.
- Donchenko, V. (2013), “Towards the Sustainable Mobility in Russian cities: Problems, challenges and risks”, paper presented at the he International symposium OPTOSOZ, Moscow, 14 March.
- EBRD (2012), Diversifying Russia. Harnessing regional diversity, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- FPK (2012), The 2011 Yearly Report, Federal Passenger Company, Moscow.
- Freedom House (2012), “Freedom of the Press 2013: Russia”.
- FT (2013), “Alexei Navalny verdict sends ripples through Moscow business world”, Financial Times, 18 July, [www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html).
- Fridland, A. (2013), “O structure Zatrata na Aviaperevozki I Effektivnosti predlagayemykh Mer” (On the Air Transportation Costs Structure and the Effectiveness of the Proposed Measures), presentation to the Transport Union of Russia, Moscow.
- GEM (2012), GEM 2012 Global Report, Global Entrepreneurship Monitor.
- Gonchar, K. and P. Marek (2013), Natural-resource or Market-seeking FDI in Russia? An Empirical Study of Locational Factors Affecting the Regional Distribution of FDI Entries, Higher School of Economics, Moscow.
- GRECO (2012), Joint First and Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation, Group of States against Corruption, Council of Europe, adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting, Strasbourg, 3-7 December 2012.
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme (2002), “Does corruption affect income inequality and poverty?”, *Economics of Governance*, March 2002, Vol. 3, Issue 1.
- HSE (2013), “Bezopasnost dorozhnogo dvizheniya v Rossii: Sovremennoe Sostoyaniye I Neotlozhnye Meri po Ulucheniyu Situatsii” (Road Safety in Russia: Current Situation and Emergent Measures for its Improvement”, Higher School of Economics, Moscow.
- ICD (2013), Survey of public opinion, Institute of Contemporary Development.
- IERT (2012), The Reference and Analytical Paper on the Railway Infrastructure Development in the Regions of the Russian Sea Ports Until 2015, The institute of the transport economics and development, Moscow.
- IUR (2012), 2012 Report on Combined transport in Europe, International Union of Railways, Paris.

- Katchan, V. (2011), Tri voprosa k ministru transporta Rossii (Three Questions to the Russian Minister of Transport), ATO (Aviation Business Review Portal), <http://ato.ru/content/tri-voprosa-k-ministrutransporta-rossii> accessed May, 2013.
- Korostelev, V. (2012), “Oдно Okno – Neverny Princip, Kotori ne Rabotaet” (One window – the wrong principle that does not function).
- Kowalski, P. et al. (2013), “State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications”, Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing.
- Ledeneva, A. (2011), “Telephone Justice in Russia”, The EU-Russia Centre Review, Issue 18, May 2011.
- Ledyeva, S., P. Karhunen and J. Whalley (2013), “If Foreign Investment Is not Foreign: Round-Trip Versus Genuine Foreign Investment in Russia”, CEPII Working Papers, February 2013.
- Lehmann, H. and M. Silvagni (2013), “Is There Convergence of Russia’s Regions?: Exploring the Empirical Evidence: 1995-2010”, Economics Department Working Papers, No. 1083, OECD Publishing, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5k422105ht33-en>.
- Mauro, P. (1995), “Corruption and growth”, Quarterly Journal of Economics, Vol. 110 (3).
- Mauro, P. (1997), “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis”, in Elliot, Kimberly Ann (ed.), Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, DC.
- MNRE (2012), The State Report on the Environment condition and the Environment protection in 2011, Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation.
- Mobolaji, H.I. and K. Omoteso (2009) “Corruption and Economic Growth in Some Selected Transitional Economies”, Social Responsibility Journal, 5 (1): 70-82.
- MOT (2012), Transportnaya Strategia Rossiiskoi Federacii na Period do 2013 Goda (Transport Strategy of the Russian Federation until 2030), MOT, Moscow.
- MOT (2012a), Ob Osnovnykh Itogah Socialno-Ekonomicheskogo Razvitiya Transportnogo Kompleksa v 2011 Gody i zadachah na 2012 god I Srednesrochnuiu Perspektivu do 2014 Goda (On the main results of the socioeconomic development of transport in 2011 and the tasks for 2012 and until 2014), MOT, Moscow.
- MOT (2012b), Transportnaya Strategia Rossiiskoi Federacii na Period do 2030 Goda (Transport Strategy of the Russian Federation until 2030), MOT, Moscow.
- Nord-News Agency (2013), “Skorost Gruzovih Poezdov na Seti Zheleznih Dorog v Janvare 2012 Goda Viroslo” (The Speed of Freight Trains Increased in January, 2013), <http://nord-news.ru/news/2013/02/04>.
- OECD (2011), OECD Economic Surveys: Russian Federation, OECD Publishing.

- OECD (2012), FDI Restriction Index, OECD Publishing.
- OECD (2014), Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in the Russian Federation (forthcoming).
- Okulov, V. (2011), “The Russian Ministry of Transport initiatives in air cargo transportation development on domestic and international markets”, paper presented at the II AirCargo Forum, Moscow.
- OPORA (2012), The entrepreneurship climate in Russia: Index of OPORA-2012, Moscow.
- Public Opinion Foundation (2013), Survey of public opinion.
- Pushkarev, O. (2007), “Corruption and Economic Development of Russia: A Regional Aspect”, Applied Econometrics, Vol. 6, Issue 2.
- ReportersWithout Borders (2012), “World Press Freedom Index 2011-2012”.
- ReportersWithout Borders (2013), “World Press Freedom Index 2013”.
- Rosmorport (2012), Strategy of the sea port infrastructure development of Russia until 2030, Rosmorport, Moscow.
- RAC (2013), “Report on Intermediate Results of an Audit of the measures taken by bodies of state power for fulfilment of obligations and realisation of the rights of the Russian Federation, related to joining the WTO, to assess the influence of the WTO regulations and rules on the budget system and sectors of economy”, Russian Accounts Chamber, Moscow.
- Sobol, E. (2012), “Discaunter ne Letit” (The Discounter Won’t Fly), Vedomosti, 30.11.2012, Moscow.
- Strategy Partners Group (2013), “CEO Agenda Survey”, Moscow.
- Tanzi, V. (1995), “Corruption, Government Activities, and Markets”.
- Tarr, D. (2007), “Russian WTO accession: what has been accomplished, what can be expected”, Policy Research Working Papers Series 4428, World Bank, Washington, DC.
- Transparency International (2013), Corruption Perception Index – 2013.
- Transparency International (2013), Global Corruption Barometer.
- US Chamber of Commerce (2013), “International Intellectual Property Index”, Global Intellectual Property Center.
- Wei, S. (2000), “How Taxing Is Corruption on International Investors”, Review of Economics and Statistics 82.
- World Bank (2000), Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.
- World Bank (2011), Worldwide Governance Indicators.
- World Bank (2013), Doing Business 2013.

World Bank (2013), Doing Business 2014.

World Bank (2013), Policy Note Russian Federation: National and Regional Trends in Regulatory Burden and Corruption, February.

World Economic Forum (2013), The Global Competitiveness Report 2013-14, Geneva.

World Economic Forum (2012), The Global Enabling Trade Report 2012, Geneva.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1.A.1

### ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ ОТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫЧИСЛИМОЙ МОДЕЛИ ОБЩЕГО РАВНОВЕСИЯ

Модель SUST-RUS – региональная вычислимая модель общего равновесия для российской экономики (Sust-Rus, 2013). В модели учитывается представление о макроэкономическом поведении 32 отраслей, трех видов домашних хозяйств (группы с высоким, средним и низким уровнем доходов), а также регионального правительства во всех 7 регионах (федеральных округах) и федерального правительства. В модели отражена динамика изменений в региональной экономике, а также межрегиональные и международные торговые связи. В ней моделируется непрерывное замещение капитала, энергии и материальных затрат в случае предприятий, а также различных потребительских товаров в случае домашних хозяйств.

#### Предприятия

Поведение производственных секторов основано на принципе максимизации прибыли и отражается в поведении типичного предприятия. Показатель окупаемости капиталовложений в секторе связан с себестоимостью и структурой промежуточных затрат и затрат факторов производства. Среди промежуточных затрат предприятия – энергоснабжение, различные виды сырья и услуги. Факторные затраты предприятий включают материальные основные фонды и трудовые затраты. В каждый конкретный период времени спонтанное поведение секторов направлено на минимизацию производственных затрат на получение конкретного уровня выпуска с учетом технологических ограничений отрасли. Технология производства в секторе представлена встроенными функциями постоянной эластичности замещения (CES).

#### Домашние хозяйства

Поведение домашних хозяйств исходит из принципа максимизации полезности. Полезность домашнего хозяйства связана с уровнем и структурой его потребления. Каждое домашнее хозяйство тратит свой потребительский бюджет на услуги и товары для максимального удовлетворения от получения выбранного им потребительского набора. У домашних хозяйств есть возможности замещения одних потребительских товаров другими. Домашние хозяйства в модели получают доход в виде заработной платы, капитальной ренты, пособия по безработице и других трансфертов (пенсий и прочих социальных трансфертов) от федерального правительства.

#### Правительства

Сектор государства собирает налоги, выплачивает дотации и осуществляет трансферты домашним хозяйствам, производственным секторам и остальным регионам мира. Налоговые доходы распределяются между национальным и региональными правительствами в

определенной пропорции, устанавливаемой с учетом данных базового года. Федеральное и региональные правительства потребляют определенное количество товаров и услуг, при этом оптимальный спрос сектора правительства определяется исходя из максимизации функции потребительской полезности правительства.

## **Источники данных**

Базовым множеством данных является региональная матрица счетов для анализа социальных аспектов (Social Accounting Matrix - SAM), где каждая региональная матрица SAM отражает экономику одного из федеральных округов Российской Федерации. Все региональные матрицы SAM связаны между собой торговыми потоками и потоками доходов. Модель прошла калибровку на основе российских симметричных таблиц «затрат и выпуска» 1995 и 2003 гг., системы национальных счетов за 2001-2008 гг. и российской базы данных по межрегиональной торговле. Базовым является 2006 год, что определяется наличием данных для калибровки.

## **Региональный подход и роль транспортного сектора**

Федеральные округа (ФО) в Российской Федерации значительно отличаются друг от друга. Самый высокий валовой региональный продукт в Центральном ФО (Таблица 1). Это самый густонаселенный регион (52 человека на кв. км, что в 6 раз выше среднего по стране) с наиболее диверсифицированной экономикой. Дальневосточный ФО – наименее развитый регион с самой большой территорией и наименьшим показателем ВРП и численности населения. Южный ФО – самый бедный регион, в котором подушевой ВРП в 2,3 раза ниже среднего по стране. Уральский ФО имеет наибольший ВРП на душу населения, это промышленное сердце российской экономики с высокой концентрацией природных ресурсов: 66,7% запасов нефти России и 77,8% запасов газа.

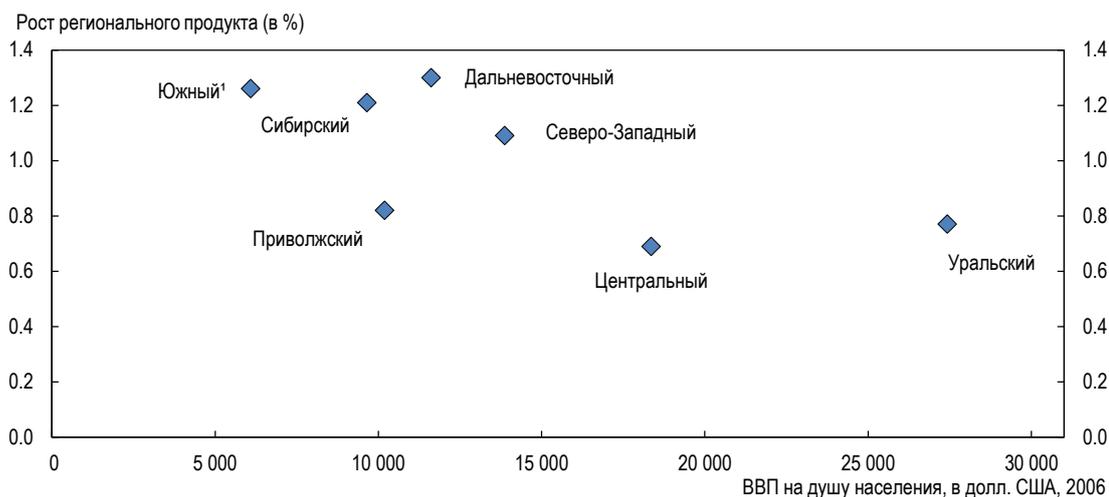
На транспортный сектор приходится 8% всего объема производства страны и аналогичная доля использования капитала, а также 10% совокупной занятости. В транспортном секторе занята высокая доля работников среднего уровня квалификации, которая составляет 12% от совокупного по стране, в сравнении всего лишь с 5,5% высококвалифицированных специалистов и 7,8% низкоквалифицированных работников. Спрос со стороны других производственных секторов составляет 44% от всех транспортных услуг; транспортировка товаров от производителя к потребителям - 16%; потребление домашними хозяйствами - 25%; использование правительством - 3% и экспорт - 12%. На транспорте очень низкий показатель проникновения импорта. Важность транспорта для регионов различна: доля транспортного сектора в ВРП (занятости) колеблется от 6,6% (8%) в Центральном ФО до 11,9% (13,3%) в Дальневосточном ФО.

## **Сценарий мер политики: повышение эффективности транспортного сектора**

Сценарий возможных мер политики следует необходимости повышения общей эффективности в транспортном секторе. Он исходит из того, что производительность всех видов трудовых ресурсов, капитала и энергии в стране вырастет на 10%. Повышение на 10% производительности факторов производства в транспортном секторе приведет к росту ВВП на 0,8% по сравнению с базовым значением. Этот положительный эффект можно проследить и на региональном уровне. В бедных и недоразвитых регионах ВРП вырастет больше всего и меньше всего – в двух самых богатых регионах: в Центральном и Уральском ФО. Это означает, что повышение эффективности ведет к региональному сближению (Рисунок А1.1).

Также повышение эффективности на транспорте будет сказываться на отраслевом составе выпуска. Помимо самого транспортного сектора, больше всего от повышения эффективности выиграет промышленность и меньше всего – добывающие отрасли (Рисунок А1.2). Тем самым повышение эффективности на транспорте будет способствовать диверсификации экономики.

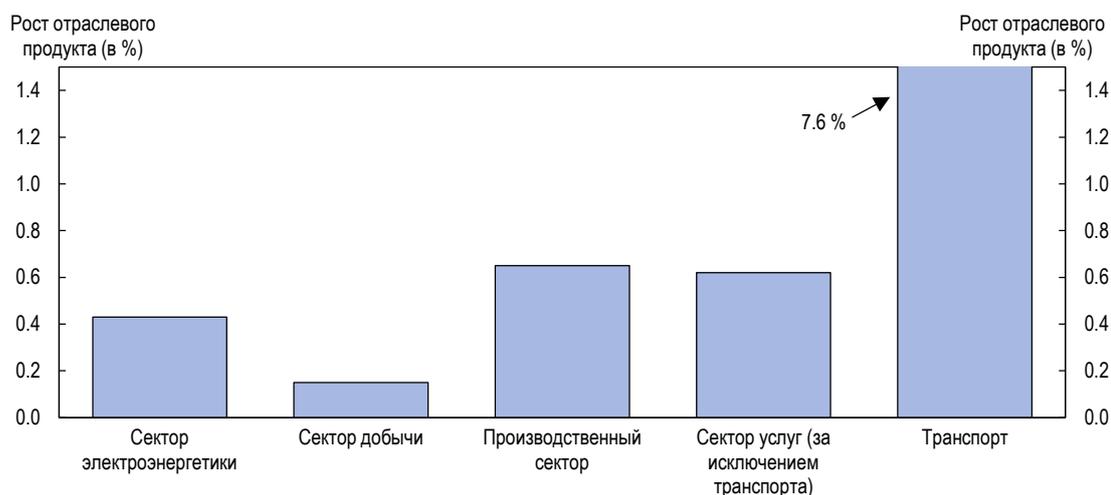
**Рисунок А1.1. Влияние повышения на 10% эффективности транспортного сектора на федеральные округа**



1. Южный федеральный округ представлен в границах 2006 года до разделения на Южный и Северокавказский федеральные округа.

Источник: расчеты модели SUST-RUS.

**Рисунок А1.2. Влияние повышения на 10% эффективности транспортного сектора на сектора**



Источник: расчеты модели SUST-RUS.

Эти положительные изменения будут еще больше, если повышение эффективности будет сопровождаться ориентированными на транспорт инвестициями. Например, увеличение расходов на транспортную инфраструктуру, что предусмотрено в действующей официальной программе развития транспорта и составляет 1,8% от совокупных инвестиций в стране, доведет общий положительный эффект до 2,1% ВВП.

***Источник***

Sust-Rus (2013), Spatial-economic-ecological model for the assessment of sustainability policies of the Russian Federation, Final Publishable Summary Report, Moscow.

## ГЛАВА 2

### ПОВЫШЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ: КОМПЕТЕНЦИИ, ОБРАЗОВАНИЕ И ИННОВАЦИИ

*Для России характерна высокая гибкость рынка труда. В то время как предприятия приспосабливаются к шокам в экономике за счет снижения заработной платы, уменьшения рабочих часов и минимизации косвенных затрат на рабочую силу, работники реагирует путем смены места работы. Это приводит не только к высокому и стабильному общему уровню занятости, но и к значительному неравенству в оплате труда, росту неформальных отношений и текучести кадров, что налагает ограничения на готовность предприятий инвестировать в человеческий капитал и повышение производительности.*

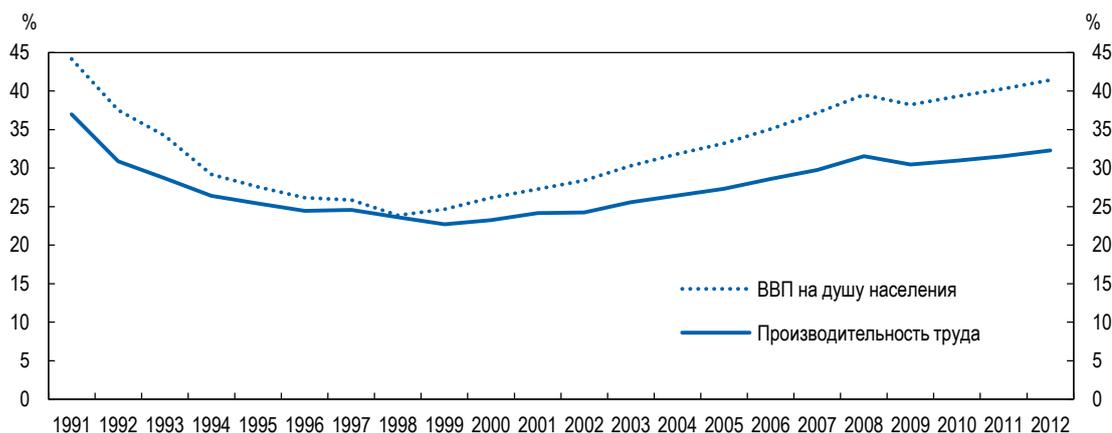
*При высоком образовательном уровне населения, необходимо укрепить систему образования для того чтобы реагировать на потребности экономики, построенной на умениях. Практически отсутствует взаимодействие между школой и работодателями, а возможности для получения высшего образования распределены неравномерно. Финансирование образовательных учреждений в достаточном объеме гарантировано не везде, и в то время как продолжает сохраняться низкая эффективность.*

*Уровень затрат частного сектора на инновации чрезвычайно низок, кроме того Россия отстает с точки зрения получаемых научных результатов и патентов. Не велика поддержка, оказываемая низкотехнологическим инновациям и процессу внедрения технологий, особенно среди МСП, в силу существующего уклона в сторону крупных и высокотехнологических проектов, которые при этом слабо связаны с российскими производственными мощностями. Реформа государственного сектора НИОКР не завершена особенно в отношении укрепления финансирования на конкурсной основе.*

Несмотря на продолжавшийся в последние десять лет устойчивый рост производительности, разрыв в показателе ВВП на душу населения между Россией и странами ОЭСР остается большим и определяется главным образом разрывом в производительности и человеческом капитале (Рисунок 2.1). Отмечаемое последнее время замедление роста ясно дает понять большинству экспертов и политиков то, что быстрый экономический рост до начала кризиса был вызван в основном ростом цен на энергию. Кроме того, предкризисный рост производительности был меньше, чем считалось ранее: если в ряде исследований оценки среднего роста многофакторной производительности с середины 1990-х гг. составляли около 5% в год (Jorgenson and Vu, 2011), недавние оценки, опирающиеся на более точную статистику капитала, указывают на то, что этот рост составлял всего около 2¼ процента (Timmer and Voskoboynikov, 2013). Обеспечение более высокого и устойчивого экономического роста в будущем и сокращение разрыва в доходах потребует более значительного и непрерывного повышения производительности, что означает повышение роли энергосбережений, инноваций и человеческого капитала, а также необходимость внедрения передовых технологий и бизнес-процессов.

**Рисунок 2.1. ВВП на душу населения и производительность труда**

В процентах от среднего показателя по наиболее развитым странам - членам



ОЭСР<sup>1</sup>

Примечание: Производительность труда рассчитана как ВВП в расчете на час отработанного времени.

1. Простое среднее по 17 странам - членам ОЭСР с наиболее высоким уровнем ВВП на душу населения и ВВП в расчете на час отработанного времени (в постоянных ценах 2005 г., по паритету покупательной способности).

Источник: оценки ОЭСР.

## **Значительная доля непроизводительных компаний является препятствием на пути к росту, обеспеченному умениями**

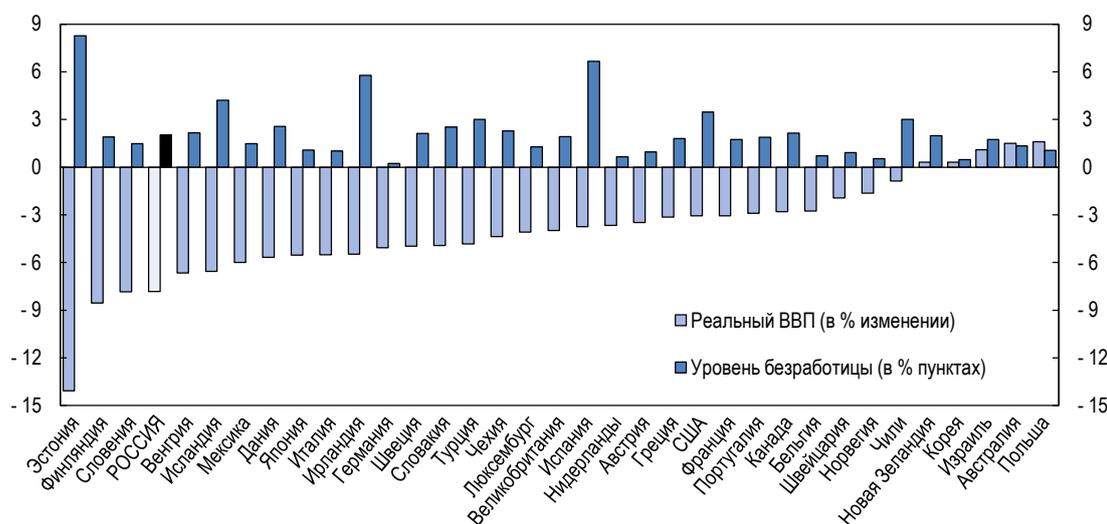
Институциональные механизмы на российском рынке труда делают возможным сохранение малопродуктивных компаний и фактически не дают стимулов для повышения качества рабочих мест. Это ведет к низким темпам процесса реструктуризации, высокой доле низкоквалифицированных рабочих мест и несоответствию квалификации или профессиональных навыков требованиям работы. Главная задача для России – уйти от этой институциональной ловушки и перейти к механизмам, которые стимулируют рост за счет развития человеческого капитала (Kapelyushnikov, 2000).

### **Реагирование на шоки в экономике происходит через заработную плату, рабочие часы и использование нестандартных трудовых договоров**

Российский рынок труда в целом функционирует весьма неплохо, учитывая, что уровень занятости в 2012 году составил 69% по сравнению с 65% в среднем среди стран ОЭСР, а уровень безработицы – 5,5% по сравнению с 8% в странах ОЭСР. В разгар кризиса, когда в 2009 году ВВП в России сократился на 8%, в отличие от менее 4% в странах ОЭСР, последствия для рынка труда были относительно мягкими, и уровень безработицы вырос на два процента, что в целом сходно с ситуацией наблюдавшейся в среднем в странах ОЭСР (Рисунок 2.2). Другими словами, коэффициент Оукена в кризис составил лишь половину среднего значения по ОЭСР (OECD, 2012a). С тех пор ситуация на рынке труда в большинстве стран ОЭСР выправилась более, чем полностью, и безработица и занятость обе приблизились к своим исторически наилучшим уровням. С точки зрения коэффициента Оукена, это означает, что тенденции на российском рынке труда аналогичны таковым в Германии.

**Рисунок 2.2. Занятость относительно стабильна в течение всего экономического цикла**

Изменения в реальном ВВП и уровне безработицы во время кризиса (2008-09 гг.)



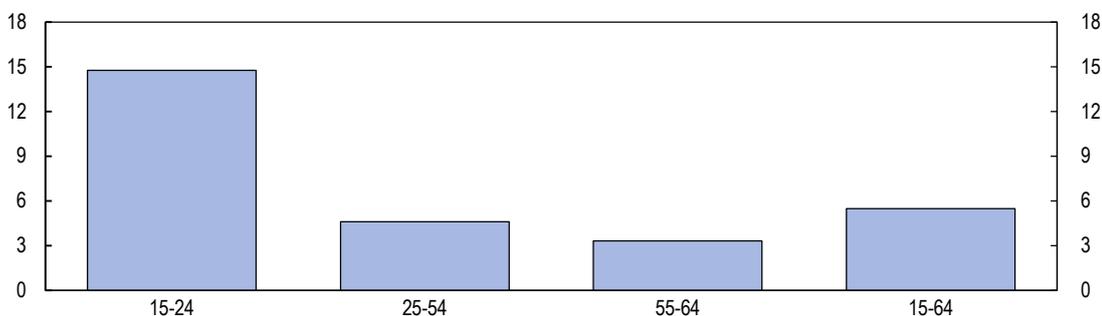
Источник: OECD Economic Outlook Database No. 93, OECD Short-term labour force statistics database and Rosstat

При этом, несмотря на эти в целом неплохие результаты, ряд групп населения находятся в зоне высокого риска безработицы. Это относится к молодежи и людям с невысоким уровнем образования, среди которых уровень безработицы в 2012 году превысил, соответственно, 15% и 20% (Рисунок 2.3). Эти значения в целом соответствуют результатам в странах ОЭСР, где средний показатель безработицы среди молодежи и низкоквалифицированных работников находится на уровне около 16%.

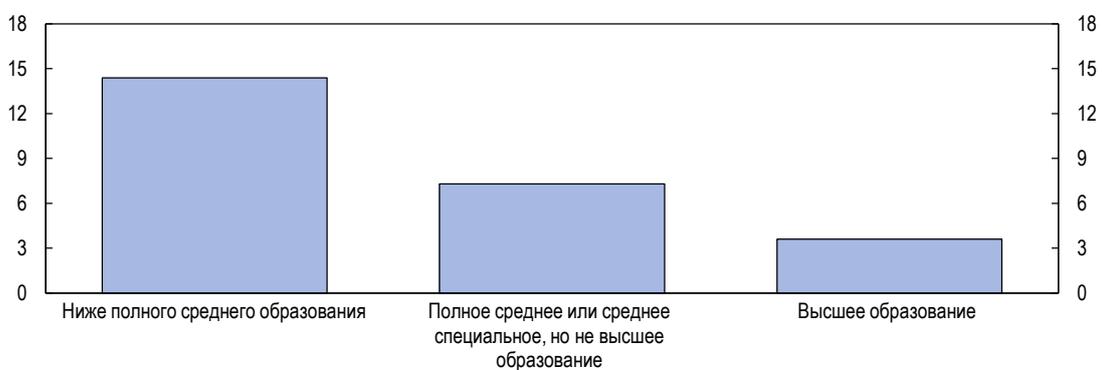
Общая стабильность в области занятости на российском рынке труда обусловлена главным образом возможностью изменять размер зарплаты в ответ на экономические шоки (Karolyushnikov *et al.*, 2012). Вследствие финансового кризиса в 2009 г. реальный ВВП снизился на 8%, а реальная заработная плата - на 4% (Рисунок 2.4). Изменяемость заработной

**Рисунок 2.3. Уровень безработицы по возрастным группам и уровню образования**

**А. Уровень безработицы по возрастным группам, в %, 2012 г.**

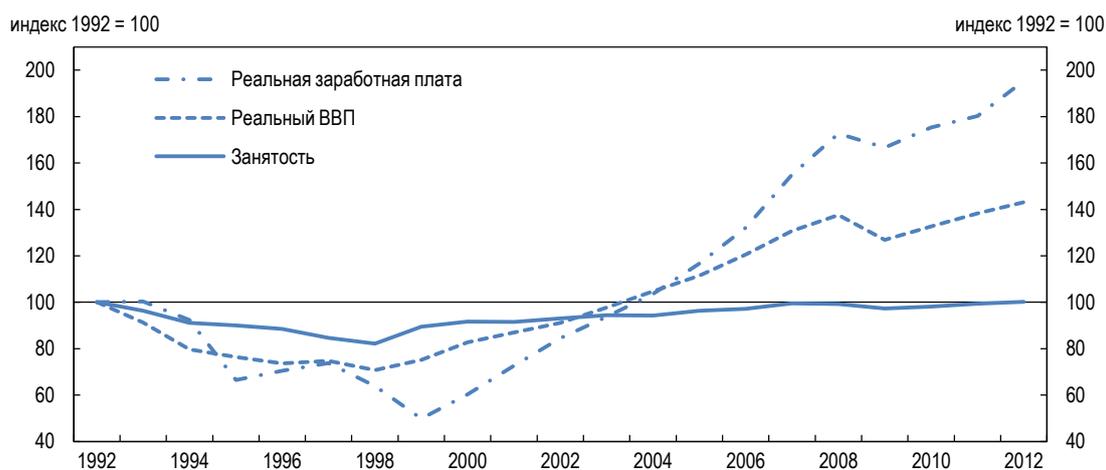


**Б. Уровень безработицы (в возрасте от 15 до 64) по уровню образования, в %, 2011 г.**



Источник: OECD Labour Force Statistics Database and OECD (2013), Education at a Glance 2013: OECD Indicators, таблица А5.4а.

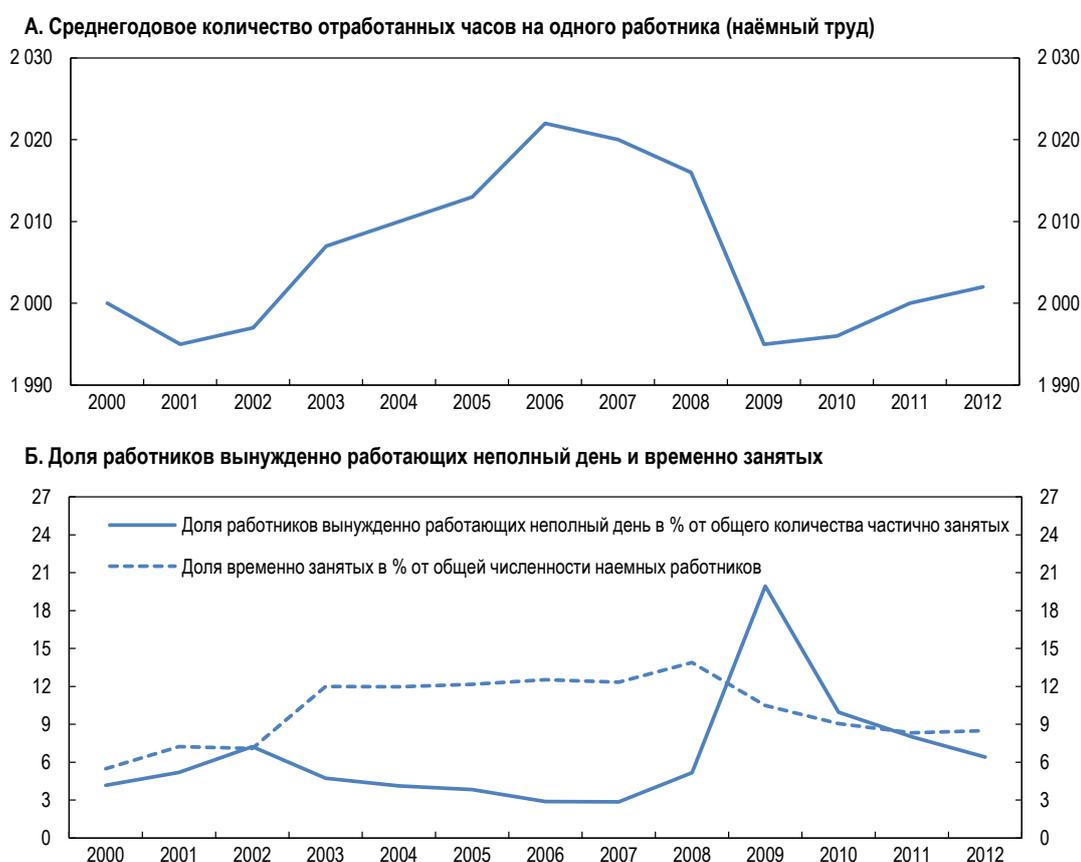
**Рисунок 2.4. ВВП, занятость и заработная плата**



Источник: Росстат.

платы зависит от нескольких механизмов. Во-первых, в системе установления размера заработной платы около 40% зарплаты зависит от результатов работы компаний, что позволяет им сокращать заработную плату в случае экономических трудностей в большей мере, чем это возможно во многих других странах. Например, в США, стране, экономика которой считается одной из самых гибких, медианная доля сдельной заработной платы в совокупном заработке, по оценкам, составляет менее 4% (Lemieux *et al*, 2009), обуславливая стабильность реальной зарплаты независимо от сокращения ВВП. Среди прочих механизмов изменения реальной заработной платы – использование неформальных выплат, которые оценочно составляют до 50% официальной величины заработной платы (Gimpelson and Kapeliushnikov, 2011).

**Рисунок. 2.5. Сокращение рабочих часов и перевод на вынужденную занятость неполный день**



Источник: OECD Labour Force Statistics Database.

Сокращение рабочих часов и применение нестандартных трудовых договоров дает предприятиям дополнительную гибкость в отношении затрат, не связанных с выплатой заработной платы, а также издержек по найму и увольнению персонала. Кроме того, данные контракты были широко задействованы в ходе последнего кризиса (Рисунок 2.5):

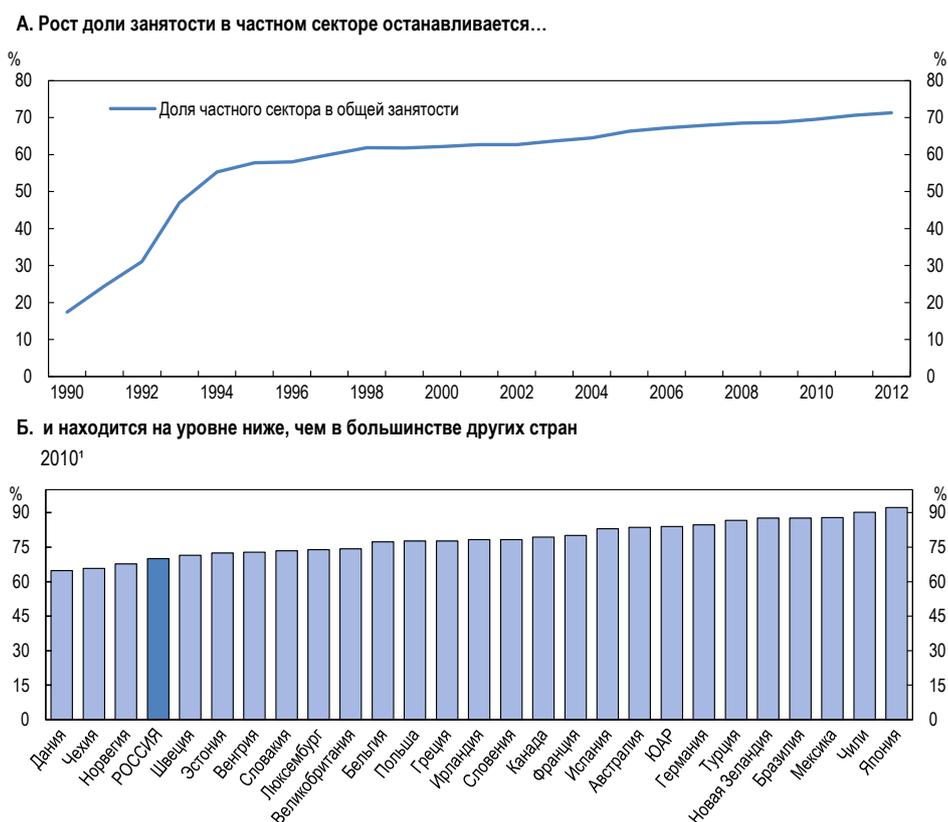
- 20% работников столкнулись с принудительным сокращением рабочего времени в 2009 году, по сравнению с 5% в 2008 году; в 2012 году этот показатель вновь

сократился до 6,4%. В результате, в период оживления экономики повышение занятости шло медленнее, чем рост ВВП.

- Также в период бума, в целях удовлетворения потребностей предприятий в рабочей силе, все более широко использовались договоры на временную занятость, доля которых перед 2009 г. составила 14%. Несмотря на последующее снижение их доли в общей занятости, они по-прежнему широко распространены среди работников с невысоким уровнем образования и на малопроизводительных предприятиях (Smirnykh and Wörgötter, 2013; Karabchuk, 2012).

Неполный переход России к рыночной экономике привел к сохранению низкоквалифицированных рабочих мест, унаследованных с советских времен, особенно в муниципалитетах и на менее эффективных государственных предприятиях. Хотя доля занятости на госпредприятиях в период с 1992 по 2004 год сократилась более чем вдвое, темпы изменений с тех пор замедлились, и доля частного сектора в занятости остается по-прежнему низкой по сравнению с другими странами (Рисунок 2.6). Дисперсия производительности среди

**Рисунок 2.6. Доля занятости в частном секторе**



*Примечание:* Предприятия со смешанными формами собственности включены в частный сектор.

1. 2009 г. по Бразилии и России.

*Источник:* Rosstat and ILO, ILOSTAT and LABORSTAT online databases.

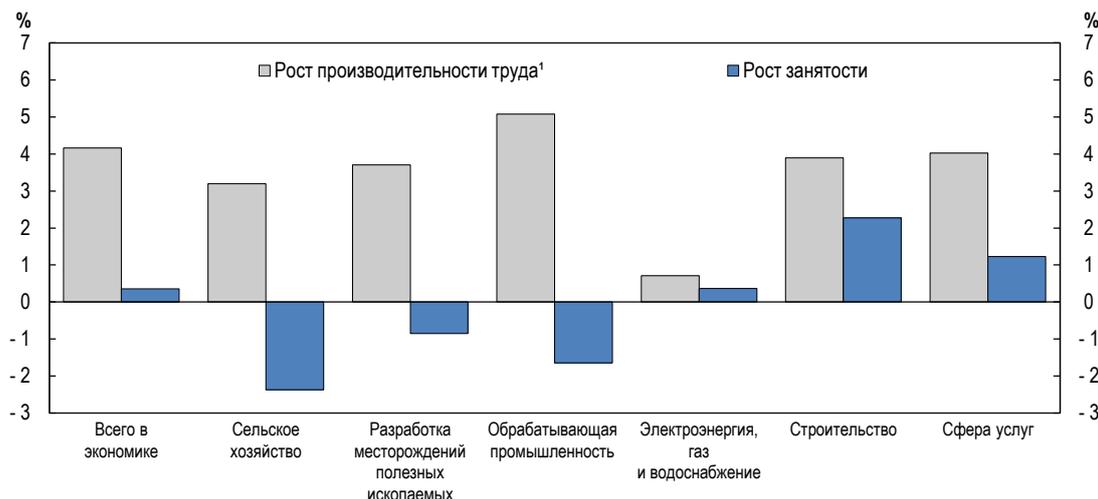
фирм высока и продолжает расти, в то время как неблагоприятный бизнес климат сдерживает конкуренцию на рынке от входа новых участников и позволяет неэффективным компаниям продолжать свою деятельность. (Bukowski and Earle, 2014). Это говорит о том, что сохраняются немалые возможности для дальнейшей реструктуризации и значительный потенциал для наращивания производительности.

Многие из новых рабочих мест также низкого качества, поскольку создание рабочих мест происходит главным образом в низкопроизводительных, некорпоративных и неформальных секторах экономики (Рисунок 2.7):

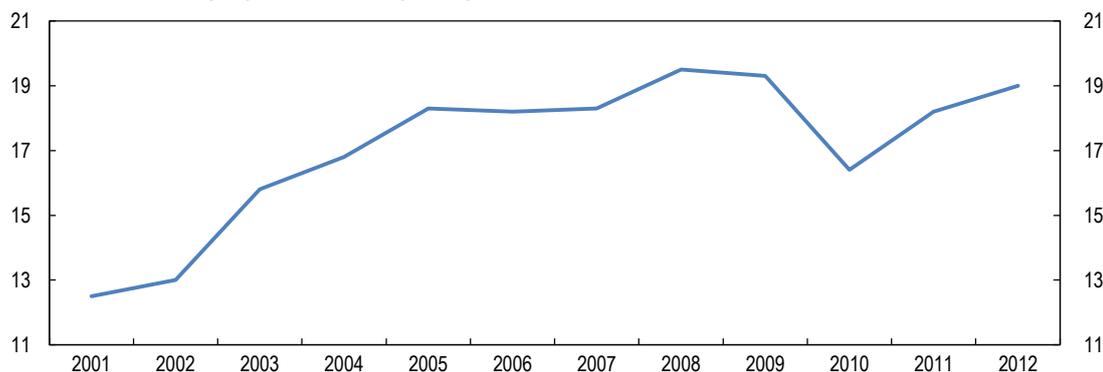
- Между 2002 и 2011 гг. значительно выросла занятость в секторе услуг (1,2% в среднем в год) и в строительстве (2,3%), тогда как в производственном секторе, где темпы ежегодного прироста производительности были наибольшими, занятость сильно сократилась (4,7%).

**Рисунок 2.7. Новые рабочие места создаются главным образом в низкопроизводительных секторах и в некорпоративном секторе**

**А. Производительность труда и рост занятости по секторам, годовое % изменение, 2002-2012**



**Б. Занятость в некорпоративном секторе<sup>2</sup> в процентах от общей занятости**



1. Производительность труда определяется как валовая добавленная стоимость на одного человека.
2. Некорпоративный сектор соответствует определению Росстатом неформального сектора

Источник: Расчеты ОЭСР основанные на данных Росстата и Министерства экономического развития.

- В то время, как занятость в корпоративном секторе на протяжении 2000-х гг. оставалась стабильной и достигла почти половины всей занятости на несельскохозяйственных предприятиях, выросла занятость в некорпоративном секторе (лица свободных профессий, индивидуальные предприниматели, мелкие фермеры и их работники). При этом работники некорпоративного сектора обычно не имеют права на определенные социальные выплаты, включая пособие по безработице, и менее защищены в силу недостаточного обеспечения исполнения трудового кодекса и меньших возможностей для профессиональной подготовки (OECD, 2011).
- Согласно последним оценкам, от 7% до 20% наемных работников находятся в неформальном секторе и от половины до трех четвертей самозанятых ведут незарегистрированную деятельность либо не имеют трудовых договоров (Lehmann and Zaiceva, 2013). Это сопряжено с целым рядом проблем, включая отрицательный налогово-бюджетный эффект и экономию на затратах на тех предприятиях, которые уклоняются от исполнения норм трудового законодательства. Неформальный характер занятости также связан с недостаточностью стимулов для инвестирования в человеческий капитал и опасностью сегментирования рынка труда (Врезка 2.1).

#### Врезка 2.1. Рынок труда является сегментированным

Неформальность связана с риском сегментации рынка труда. Почти 28% граждан, лишившихся одной работы в неформальном секторе, находят новую работу в том же секторе, по сравнению с 83% в формальном секторе. Такое постоянство характерно в основном для наиболее уязвимых групп работников, например, с низкой квалификацией и долгое время находящихся без работы; это говорит о том, что государственная поддержка должна быть направлена на этих работников до того и после того, как они оказались в неформальном секторе. С другой стороны, границы между формальным и неформальным сектором размыты, и 10-15% всех работников формального сектора работают по совместительству в неформальном секторе.

Таблица 2.1. Эффект постоянства в неформальном секторе

Тип ухода с работы в 2003-08 гг.	Вид конечного состояния по занятости в 2009 г.		
	Безработица	Формальные рабочие места	Неформальные рабочие места
Увольнение с формального рабочего места	8,7	83	8,2
Увольнение с неформального рабочего места	12,5	75	12,5
Добровольный уход с формального рабочего места	5	86,6	8,4
Добровольный уход с неформального рабочего места	5,5	66,6	27,7

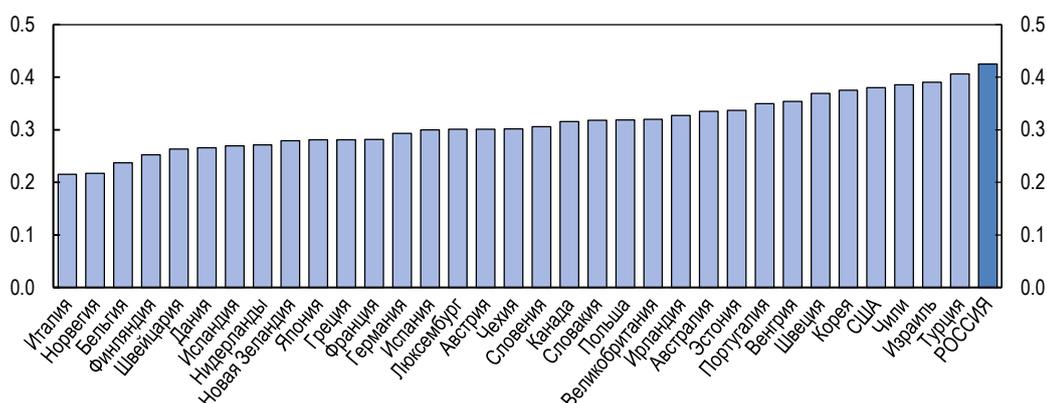
Источник: Lehmann et al., 2013 ; Lehmann et al., 2011a ; Kapelyushnikov et al., 2012.

Рост числа низкоквалифицированных и малооплачиваемых рабочих мест способствует неравенству по заработной плате. Коэффициент Джини, по оценкам, в 2011 году составил 0,42, что значительно выше, чем в большинстве стран ОЭСР (Рисунок 2.8). Доля работников с

вознаграждением ниже уровня прожиточного минимума в 2013 году составила 14% после максимума в 18% в 2005 г. В то же время остается высокой доля бедных среди населения: одна треть всех работников получают менее двух третей медианной зарплаты, по сравнению с 14% в странах ОЭСР в целом (Denisova, 2012).

**Рисунок 2.8. Уровень неравенства в зарплате является высоким**

Коэффициент Джини, 2011 г.<sup>1</sup>



1. 2009 г. для Франции, 2010 г. - для Бельгии, Эстонии, Германии, Италии, Люксембургу, Нидерландам, Словении, Швейцарии и Турции.

Источник: расчеты ОЭСР, основанные на OECD Earnings Distribution Database; Denisova, I. (2012).

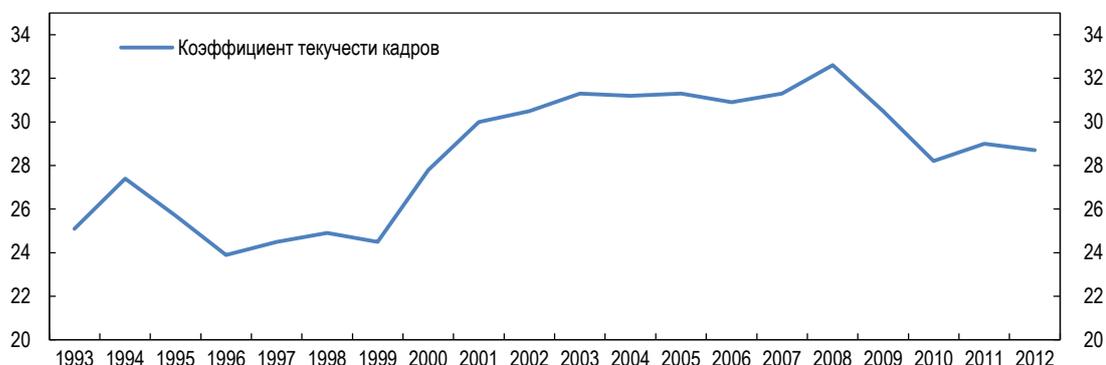
### **Высокий уровень текучести кадров отрицательно сказывается на уровне квалификации**

Низкая заработная плата и плохие рабочие условия снижают стимулы для сохранения занятости на том или ином рабочем месте, что ведет к высокой текучести кадров: с 2000 г. почти 30% работников каждый год уходят с работы (Рисунок 2.9). Особенно высоки показатели расторжения трудовых отношений и найма новых работников на менее производительных предприятиях, которым удается выживать за счет низкого уровня предлагаемой зарплаты. И наоборот, более высокооплачиваемая занятость связывается с меньшей текучестью и меньшим риском перехода в неформальный сектор (Lehmann et al, 2011b; Gimpelson and Lippoldt 2001).

Слишком высокий уровень текучести на рынке труда снижает мотивацию для инвестирования в человеческий капитал (Wasmer, 2002). Это подтверждается на примере России, где предприятия сталкиваются с проблемами привлечения квалифицированных работников (Commander and Denisova, 2012). Согласно последнему обследованию российских предприятий ЕБРР и Всемирным банком, 45% предприятий с планами расширения полагают, что нехватка квалифицированного труда сдерживает рост, а среди средних и малых предприятий этот процент еще выше (EBRD, 2012). Относительно низкая способность по привлечению и удержанию талантливых специалистов обостряет проблему в результате явления «оттока мозгов» (Рисунок 2.10). Несоответствие уровня квалификации требованиям работы также следует из высокой доли занятости в России высокообразованных работников на низкоквалифицированной работе (Kyui, 2010; Gimpelson et al., 2009b; Denisova and Kartseva, 2008). Политика на рынке труда и в области образования могла бы способствовать совершенствованию комбинации навыков, предлагаемых на рынке труда и должна быть дополнена совершенствованием общих условий, ведущих к росту спроса на квалифицированный труд (Врезка 2.2).

**Рисунок 2.9. Высокая текучесть кадров, характеризующаяся высоким процентом уволившихся**

Текучесть кадров, в % от средней занятости



Примечание: Без учета малых предприятий.

Источник: Статистический ежегодник, 1997, 2000 гг. и Росстат.

### **Усиление активных мер политики на рынке труда**

Переход к росту, обуславливаемому качеством человеческого капитала, подразумевает значительную потребность в структурных переменах, включая перераспределение трудовых ресурсов. Для этого потребуются непрерывный мониторинг изменений на рынке труда и более активные меры политики, стимулирующие поиск работы и приобретение новых трудовых компетенций. Тем не менее, расходы на меры политики на рынке труда в целом и на активные меры политики в частности остаются невысокими и в 2010 году расходы на активные меры политики составляли всего 0,15% ВВП (Рисунок 2.11). Поэтому органам власти в качестве приоритета следует рассмотреть возможность проведения мер по активизации на рынке труда и постепенно повышать расходы в этой области (OECD, 2006).

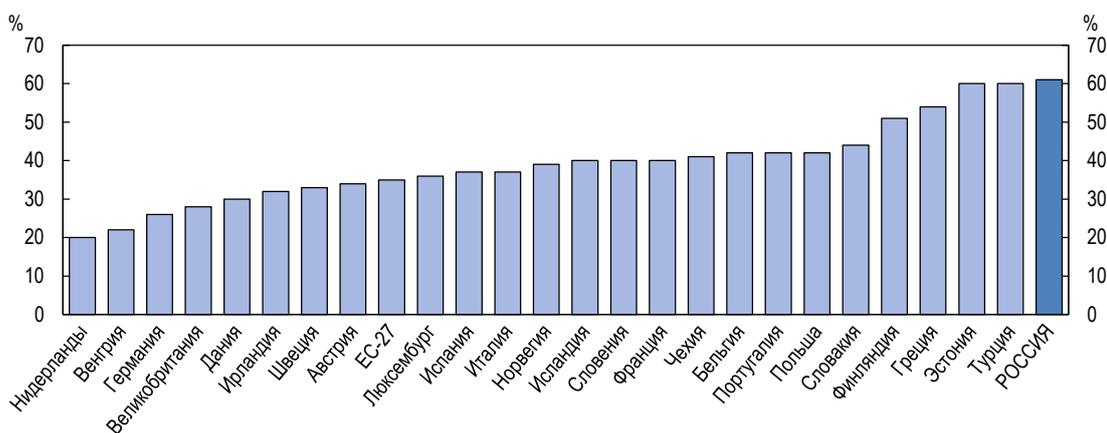
Программы общественной и временной работы, которые проводились в основном во время кризиса, позволили снизить напряжение на рынке труда, но не способствовали перераспределению трудовых ресурсов или повышению уровня квалификации (Рисунок 2.12). Несмотря на некоторые положительные сдвиги, учитывая трехкратное сокращение общественных работ с 2009 г., сохраняется потребность в переориентации будущих расходов на такие меры, как помощь в поиске работы и профессиональная подготовка. Поиск работы, как правило, дает незамедлительный эффект и является очень результативным с точки зрения затрат. В то время, как последние исследования показывают положительный долгосрочный эффект от подготовки трудовых кадров, в странах с переходной экономикой положительный эффект можно проследить и в краткосрочной перспективе (Врезка 2.3; Lehmann and Kluve, 2008). Однако, несмотря на недавние попытки укрепить подготовку работников в форме аттестации профессиональной квалификации ищущих работу, а также конкретных программ переподготовки для тех, кто не задействован на рынке труда, только 13% зарегистрированных безработных прошли программы обучения в 2010-12 гг., по сравнению с 8% в 2009 г. Поэтому органам власти следовало бы рассмотреть возможности по расширению поддержки в этой сфере. Как показывает международный опыт, успешные программы являются *i*) рыночно-ориентированными, с обучением на рабочем месте; *ii*) нацеленными на конкретные потребности; *iii*) интенсивными и небольшими по масштабам, с высокими подушевыми затратами, нежели чем, имеющими значительный охват и низкую интенсивность, а также

должны iv) предусматривать ту или иную формальную аттестацию (Martin and Grubb, 2001; Poppe *et al.* 2003; BIS WP 2007).

**Рисунок 2.10. Нехватка квалифицированных работников является значительным барьером для экономического роста**

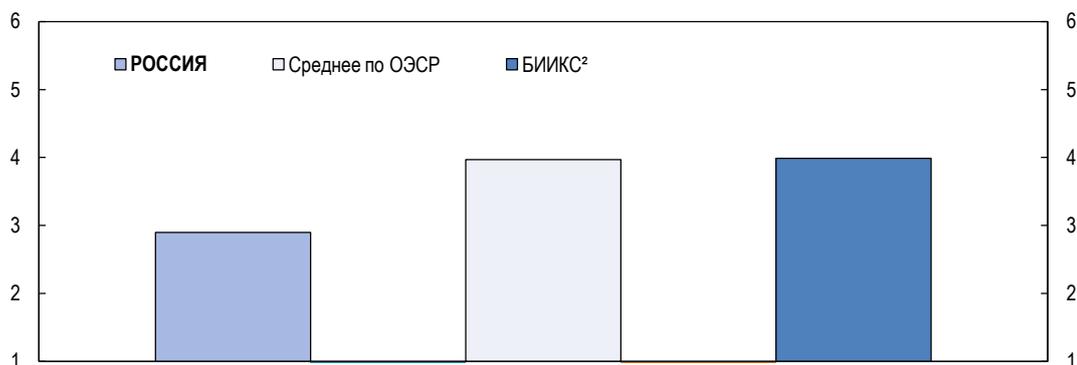
**А. Низкая доступность квалифицированных кадров**

Доля МСП, которые столкнулись с трудностями или препятствиями при поиске квалифицированных кадров в последние 2 года



**Б. "Утечка мозгов"<sup>1</sup> достаточно высока**

2012-2013, показатель (шкала от 1 до 7)



1. Простое среднее двух качественных показателей «Способность страны сохранять таланты» и «Способность привлекать таланты». Ответы на вопрос: «В состоянии ли ваша страна удержать талантливых людей?» [1 = лучшие и самые способные покидают ее в поисках возможностей в других странах; 7 = лучшие и самые способные остаются и ищут возможности в стране], а также «Может ли ваша страна привлекать талантливых людей из-за рубежа?» [1 = совсем не может; 7 = привлекает лучших и наиболее талантливых со всего мира]».
2. Простое среднее Бразилии, Индии, Индонезии, Китая и ЮАР.

*Источник:* Flash EUROBAROMETER 196 "Observatory of European SMEs": Russian SME Survey 2009-2010, Bauman Innovation/Strategy Partners, OPORA RUSSIA and World Economic Forum, Executive Opinion Survey, The Global Competitiveness Report 2013-14.

Существующий сегодня в политике на рынке труда акцент на определенные группы населения (инвалиды, женщины в отпуске по уходу за детьми, пенсионеры) вполне оправдан, если учесть более высокую степень риска бездеятельности среди них. В особенности, в правильном направлении идут текущие усилия по повышению вовлеченности старших возрастных групп на рынке труда путем отказа от схем досрочного выхода на пенсию, снижения препятствий трудоустройству и борьбы с дискриминацией по возрасту. Можно было бы также нарастить усилия, направленные на молодежь, учитывая относительно высокий

уровень безработицы среди молодых. Притом что в этой ситуации требуются конкретные реформы в системе образования, международный опыт, в особенности в Дании, Германии и Великобритании, говорит о том, что полезным дополнением являются также и конкретные, продуманные меры политики активизации для молодежи, включая производственные программы (Jensen et al. 2003; Dorsett, 2006; Ehlert et al., 2011).

### **Врезка 2.2. Низкий спрос на квалифицированный труд является проблемой**

Тогда как нехватку квалифицированного труда можно объяснить недостаточным предложением работников, спрос на квалифицированный труд также является проблемой:

- Более двух третей респондентов в ходе обследования крупных и средних предприятий, проведенного Всемирным банком, считали нехватку работников главной причиной дефицита квалифицированного труда; при этом второй причиной назван низкий уровень заработной платы (41% респондентов).
- Низок уровень подготовки на рабочем месте: менее 15% работников участвуют в непрерывном процессе повышения квалификации по сравнению, например, с 70% в Швеции (OECD, 2013). Это означает, что российские работники полагают, что их предприятия на самом деле мало заинтересованы в получении квалифицированного труда.
- Еще одним свидетельством низкой способности удерживать или привлекать талантливых людей является «отток мозгов». «Отток мозгов» в России значительно выше по сравнению со странами ОЭСР и аналогичен другим странам БРИИКС (Бразилия, Индия, Индонезия, Китай и ЮАР). При этом в России эта проблема обостряется, а в других странах БРИИКС - снижается (EBRD 2012). Россия в 2010 году занимала третье место в мире по количеству эмигрантов, причем 80% из них относились к высококвалифицированным, тогда как большинство иммигрантов имели низкую квалификацию или не имели ее вообще (ILO, 2011).

**Таблица 2.2. Нехватка персонала на предприятиях объясняется низким уровнем заработной платы и нехваткой квалифицированного труда**

<b>Основные причины нехватки персонала, по мнению предприятий (% предприятий)</b>	
Высокие затраты, связанные с наймом персонала	2
Отсутствие работников необходимой квалификации на местном рынке труда	72
Высокая конкуренция за работников на местном рынке	23
Ожидаемый спад спроса на выпускаемую продукцию	5
Высокая текучесть кадров	30
Неблагоприятные рабочие условия	18
Низкая заработная плата по сравнению с другими предприятиями	41
Иные причины	8

*Примечание:* Сумма ответов не дает 100%, так как респонденты могли выбрать 3 основных причины.

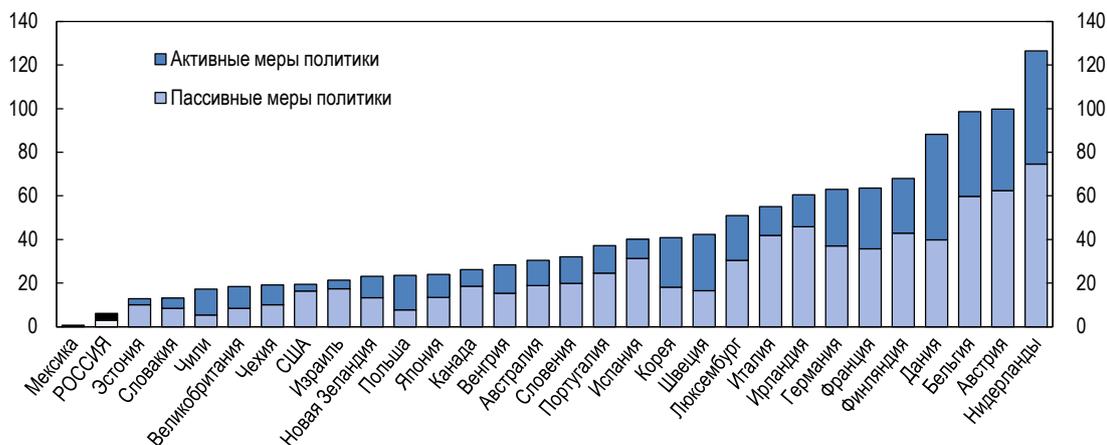
*Источник:* Обследование МСП в России, 2005.

*Источник:* Tan et al., 2007; OECD, 2013 ; ILO, 2011.

Кроме того, политика на рынке труда должна быть адаптирована к местным потребностям, учитывая значительную неоднородность показателей занятости между регионами. Возможности для такой адаптации открываются с регионализацией, введенной в январе 2012 г., согласно которой активные меры политики на рынке труда и их финансирование передается в

**Рисунок 2.11. Расходы на меры политики на рынке труда**

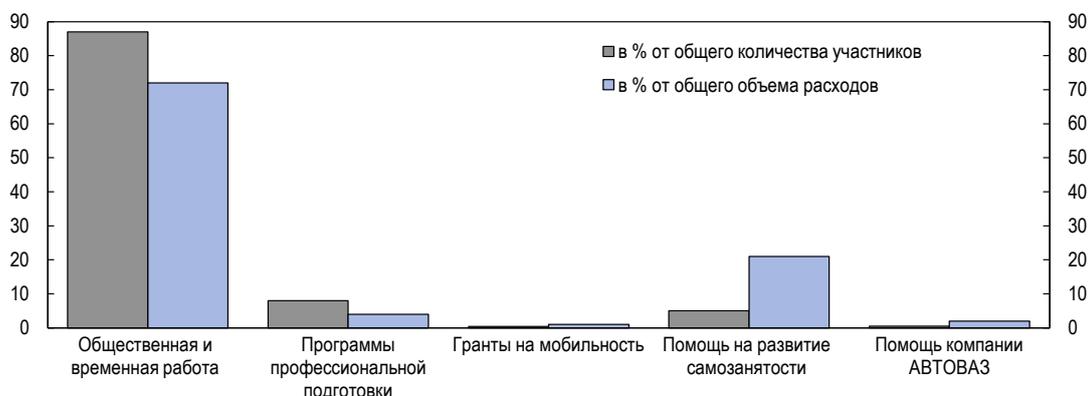
Государственные расходы на меры политики на рынке труда на одного безработного (% от ВВП на душу населения), 2010 г.<sup>1</sup>



1. 2009 г. для Великобритании и России.

Источник: Russian authorities, OECD Public expenditure and participant stocks on LMP Database, OECD Economic Outlook Database and OECD Annual National Accounts Database.

**Рисунок 2.12. Распределение расходов и участников между программами во время кризиса, 2009 г.**



Примечание: АВТОВАЗ – крупнейшая автомобильная компания в России.

Источник: OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Russian Federation, врезка 2.2.

регионы. Тем не менее, властям следует добиваться того, чтобы эта передача ответственности не привела к неравенству между безработными и работниками в силу различий в финансовых и иных возможностях регионов (Akhmedov et al., 2003). Особенно властям следует следить за достаточностью дополнительных федеральных трансфертов, направляемых в 15 регионов с самым высоким уровнем безработицы. Этого можно добиться благодаря пристальному контролю результатов услуг, которые оказывают государственные центры занятости. Также властям необходимо продолжать предоставлять целевую поддержку безработным и работникам, сталкивающимся с риском увольнений в моногородах, в особенности посредством поддержки региональной мобильности и переквалификации работников.

Для создания эффективных программ и мониторинга результатов органам власти необходимо разработать надежную методологию анализа экономической эффективности и проведения оценки. Необходимо постоянно оценивать эффективность затрат, замещение в трудоустройстве между безработными, занятыми в программах, и другими работниками, и успешность целевой поддержки тем, кто сталкивается с повышенным риском бездеятельности (O'Leary, 2001), опираясь при этом на богатый опыт ОЭСР и других стран с переходной экономикой.

### **Врезка 2.3. Эффективность подготовки кадров: некоторые выводы из имеющейся литературы**

#### *Страны ОЭСР:*

- Как показывают микроисследования, обучение работников может в краткосрочной перспективе отрицательно сказываться на индивидуальных результатах на рынке труда (или же иметь очень небольшую положительную отдачу) вследствие того, что неработающий индивид, занятый на обучении, уделяет меньше времени поиску работы (OECD, 2004, 2005; and Card *et al.*, 2010). Тем не менее, положительный эффект начинает проявляться на временном отрезке свыше года и с учетом доходов после окончания безработицы (Meager, 2009).
- На макроуровне, профессиональная подготовка снижает безработицу и повышает занятость (Voone and Van Ours, 2004). Имеются данные, указывающие на то, что обучение может иметь положительный эффект даже в краткосрочной перспективе если учитывать общий уровень занятости среди женщин и лиц пенсионного возраста. Занятость среди молодежи лучше реагирует на программы субсидий (Bouis *et al.*, 2012).

#### *Россия:*

- Как выяснилось, программы переподготовки в Центральном и Уральском федеральном округах в среднем производят незначительный эффект. Однако имеются положительные результаты в отношении более старших возрастных групп, лиц только с общим средним образованием и инвалидов (Benus *et al.*, 2005).
- Было показано, что обучение имеет значительный положительный эффект для вероятности трудоустройства в Ростовской области в отношении рабочих специальностей, однако этот эффект исчезает через один год. На служащих и инженерно-технических работников значительного влияния она не оказала (Nivorozhkin, 2005; Nivorozhkin and Nivorozhkin, 2006).

#### *Другие страны с переходным типом экономики:*

- *Венгрия:* Притом что, как выяснилось, общественные работы и субсидии к заработной плате имеют отрицательный эффект на вероятность трудоустройства, переподготовка повышает уровень занятости, особенно для тех, кто напрямую участвовал в затратах на обучение (O'Leary, 2001).
- *Польша:* *i)* показано, что программы профессиональной подготовки имеют положительный эффект, тогда как программы общественных работ отрицательно сказываются на вероятности повторного трудоустройства (эффект стигматизации) (Kluve *et al.*, 1999, 2007; Puhani, 1998); *ii)* влияние профессиональной подготовки на занятость оказывается положительным и оценивается в 14% (Kluve, Lehmann and Schmidt, 2008).
- *Румыния:* *i)* меры по проведению переподготовки повышают вероятность повторного трудоустройства и уровень зарплаты (Benus *et al.*, 2005); *ii)* профессиональная подготовка, переподготовка и другие программы, например, брокерство в подборе работы, помощь самозанятым, повышают вероятность трудоустройства и средний заработок (Rodriguez-Planas and Benus, 2006).

### ***Повышение поддержки безработным и эффективности государственных центров занятости***

Пособия по безработице в России очень небольшие и составляют всего 5-30% от средней заработной платы (Врезка 2.4). К пособию нередко добавляются выплаты социальных пособий из федерального бюджета. В то время как низкий уровень поддержки дохода безработного способствует большей активности в поиске работы, а значит, низкому уровню безработицы, он одновременно вынуждает безработного с ограниченными финансовыми возможностями принять первое же предложение работы, что может вести к усилению несоответствия квалификации требованиям работы и росту текучести кадров (Amable and Gatti, 2004). Повышение размера пособия позволит безработным выделить больше ресурсов на поиск работы и тем самым способствовать достижению большего соответствия между квалификацией и характером работы. Кроме того, как показывает международный опыт, более совершенная социальная помощь в виде более адекватного размера пособия по безработице способствует переходу от неформальной к формальной экономике (OECD, 2004b). Созданная недавно комиссия по выработке возможных путей реформирования пособий по безработице предлагает довести максимальный уровень пособия до 100% минимального прожиточного уровня. Этого может оказаться недостаточно, и властям следует рассмотреть возможность проявить больше щедрости.

#### **Врезка 2.4. Основные особенности схем предоставления пособия по безработице**

*Действующая система пособий по безработице:*

- Пособия рассчитываются в процентах от средней заработной платы за предшествующие три месяца при условии, что данное лицо имело полную занятость на протяжении 26 недель в течение последних 12 месяцев: 75% в течение первых трех месяцев, 60% - последующие четыре месяца, а затем 45%. При этом максимальный размер пособия составляет всего 4 900 рублей в месяц, т.е. меньше, чем 30% от средней зарплаты.
- Те, кто не имеет права на обычное пособие (кто проработал менее 26 недель, кто не был трудоустроен в течение более, чем 12 месяцев и те, кто впервые ищет работу), могут получать минимальное пособие в размере 850 рублей (8% от средней зарплаты).
- Продолжительность пособия не превышает суммарно 12 месяцев в течение периода в 18 месяцев или 6 месяцев - для тех, кто впервые оказывается на рынке труда, а также для находящихся без работы длительное время.
- Пособия могут быть приостановлены на три месяца, если два «подходящих» предложения работы не были приняты.
- Все зарегистрированные безработные имеют право на минимальный размер пособия по безработице.

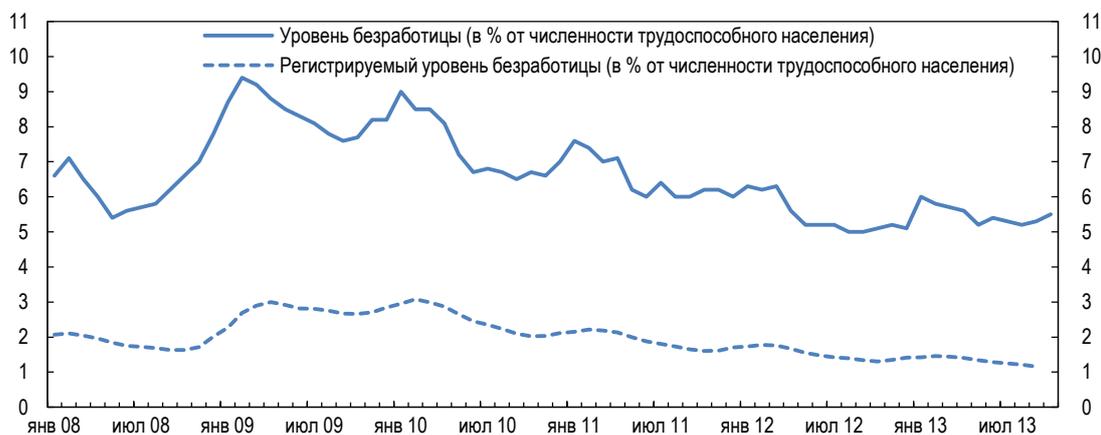
Согласно Государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости» органы власти обязуются улучшить социальную поддержку безработных к 2014 году при одновременном усилении мер по активизации. По планам, максимальный размер пособия по безработице в 2014 году будет доведен до 100% минимального прожиточного уровня, но при этом будет сокращена продолжительность выплаты пособия и уменьшен его охват, в частности за счет уменьшения возможности продлевать выплату пособия по безработице.

*Источник:* Министерство труда

В действующей системе охват пособием по безработице очень значителен, так как все зарегистрированные безработные имеют право на получение минимального размера пособия. При этом в настоящее время соотношение зарегистрированных безработных к их общему количеству очень низкое (Рисунок 2.13). Ситуация может измениться с повышением уровня пособия, поэтому планируемое изменение должно сопровождаться усиленными мерами по активизации получателей пособия. Неплохим примером могут служить реформы Харца в Германии, где властям удалось добиться слияния схем выплаты социальных пособий и пособий по безработице, что позволило активизировать значительное число тех, кто был без работы (OECD, 2012a).

Также необходимо решить проблему качества услуг, предоставляемых государственными центрами занятости населения. Эти центры обычно привлекают наименее интересных кандидатов или вакансий: i) половина безработных, зарегистрированных в службе занятости, относятся к лицам с низким потенциалом трудоустройства (находящиеся без работы длительное время; не имеющие работы без опыта работы или после длительного перерыва профессиональной деятельности); а также ii) большинство имеющихся вакансий предлагают низкие зарплаты. Необходимо повысить качество посредничества между работодателями и работниками. Этого можно добиться путем снижения рабочей нагрузки на сотрудников центров, которая выше, чем в странах ОЭСР: один сотрудник центра должен работать с 230 зарегистрированными соискателями в среднем, что больше, чем в других странах, например, в Германии или Франции (Hespel et al., 2011; OECD, 2012a). Другим направлением совершенствования могло бы быть создание онлайн-баз данных, функции автоматической регистрации и поисковой системы для подбора работы, подобно тому, как было сделано недавно в Эстонии (OECD, 2012b)

**Рисунок 2.13. Стимулы для регистрации в государственной службе занятости населения недостаточны**



Источник: Росстат.

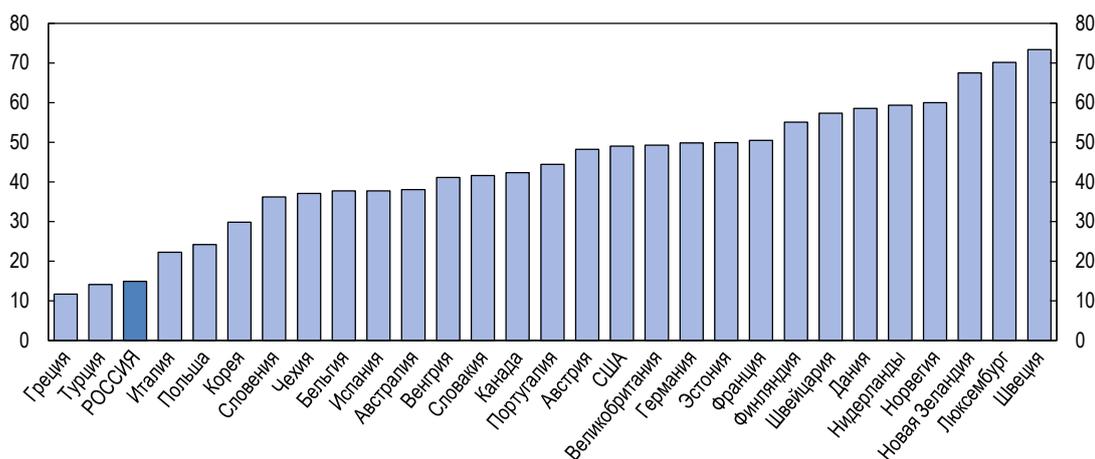
### ***Развитие непрерывного образования с целью расширения возможностей для всех***

Непрерывное образование (lifelong learning) могло бы значительно способствовать повышению квалификации, обеспечению соответствия навыков требованиям работы и помочь во внедрении новых технологий (OECD, 2005b). Как было показано, профессиональное

обучение повышает производительность на уровне предприятий примерно на 22% (Tan et al., 2007), однако в России степень участия в непрерывном образовании является одной из самых низких среди европейских стран (Рисунок 2.14). Также относительно невысоки расходы, а затраты работодателей почти не менялись с 1995 года, составив в 2007 году 0,3% от фонда заработной платы, по сравнению, например, с 1,5% во Франции.

**Рисунок 2.14. Низкое число работников участвует в непрерывном образовании**

Участие в непрерывном образовании<sup>1</sup>, возраст 25-64 года, в % от общего числа респондентов, 2011 г.<sup>2</sup>



1. Непрерывное образование включает в себя как формальное, так и неформальное образование.
2. 2006 г. для Финляндии и Новой Зеландии. 2007 г. для Австралии и Турции. 2008 г. для Канады. 2009 г. для Швейцарии. 2012 г. для России.

Источник: OECD (2012), Education at a Glance 2012, таблица С6.6; Eurostat, Adult Education Survey Database, а также Министерство образования и науки Российской Федерации.

Существует ряд негативных факторов на рынке, которые мешают предприятиям вкладывать средства в непрерывное образование: *i*) отсутствие интенсивных технологических инноваций, что снижает потребность в профессиональной подготовке работников; *ii*) нехватка действующих образовательных программ; *iii*) высокие затраты на обучение, особенно для малых предприятий; *iv*) высокая текучесть кадров, означающая более высокий риск переманивания работника, а также *iv*) недостаток информации о преимуществах профессиональной подготовки с точки зрения производительности и заработной платы (Ok and Tergeist, 2003; Bassanini *et al*, 2005).

Поэтому требуется разработать механизмы по созданию стимулов для участия предприятий в непрерывном образовании. Уже принятые меры по учету затрат на образование при вычетах из налогооблагаемой базы и предоставлении целевых грантов лежат в нужном направлении (Врезка 2.5). Существуют также федеральные программы, предоставляющие финансовую поддержку непрерывному образованию по конкретным специальностям, например, инженеров и старших руководителей. Так, в программе стажировки для инженеров участвуют 500 компаний из 8 регионов; она предусматривает подготовку 5 000 инженеров в год на период 2012-14 гг. Федеральная поддержка организована по принципу софинансирования в равных долях компаний Министерством образования и предназначена для предприятий, которые отбираются по конкурсу. В то время как подобная схема неплохо работает с целью повышения квалификации по конкретным специальностям, ее масштабов недостаточно для проведения широкой программы повышения квалификации рабочей силы. Органам власти

следует рассмотреть возможность разработки более широко организованных инструментов, например, ваучеров или фондов профессиональной подготовки. Создание ваучеров направлено на повышение качества курсов и учет потребностей предприятий в профессиональных навыках путем обеспечения конкуренции между провайдерами образовательных услуг. Фонды профессиональной подготовки эффективны тогда, когда активное участие в их управлении принимают предприятия, когда они организованы по отраслевому принципу, а также когда при этом особая поддержка предоставляется МСП и низкоквалифицированным работникам (Müller and Behringer, 2012). Разработка собственных программ обучения на предприятиях также требует более широкого распространения государственно-частных партнерств и усиления потенциала образовательных учреждений, выпускающих специалистов по профессиональной подготовке.

#### **Врезка 2.5. Основные законодательные схемы в поддержку непрерывного образования**

Федеральный закон от января 2009 г. внес поправки в законодательство с целью создания налоговых стимулов для профессиональной подготовки:

- затраты на подготовку сотрудников подлежат вычету из налогооблагаемой базы налога на прибыль предприятий
- личные расходы на образование подлежат вычету из налогооблагаемой базы налога на доходы физических лиц

Принятые в 2007 и 2012 гг. федеральные законы предусматривают поддержку малых и средних предприятий в области профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации

- Малые предприятия могут рассчитывать на частичное возмещение расходов, связанных с подготовкой менеджеров и сотрудников. Критерии поддержки зависят от конкретных местных условий.
- Существуют также субсидии, направленные на поддержку образовательных программ для инновационных компаний

*Источник:* Министерство образования.

Еще одна возможность по стимулированию участия в непрерывном образовании заключается в создании малораспространенных в настоящее время в России механизмов признания неформального образования. Следует продолжать усилия в этом направлении, в частности, предоставлять безработным возможность участвовать в обучении и аттестации квалификации. Однако эта программа слишком мала: менее 2 000 безработных, ищущих работу, прошли профессиональную подготовку в 2012 году для получения документов, удостоверяющих их профессиональную квалификацию, и ожидается, что еще 4 300 пройдут эту программу в 2013 году. Кроме того, данная программа предназначена для регионов с непростой ситуацией на рынке труда, в частности, региона Северного Кавказа, и ее следует распространить на всю страну. Существует также потребность в распространении информации о выгодах непрерывного образования с точки зрения производительности и заработной платы, а также о наличии и стоимости услуг разных провайдеров.

Как показывают международные исследования, непрерывное образование повышает результаты участия на рынке труда для участников, даже среди низкоквалифицированных работников, однако последние обычно реже участвуют в непрерывном образовании

(Таблица 2.3). Это может быть связано с тем, что недостаток общего образования мешает им приобрести навыки, специфические для конкретного предприятия, при этом инвестиции в общие умения для предприятий менее выгодны ввиду более высокого риска переманивания сотрудников (Ok and Tergeist, 2003). Государственная поддержка, направленная на малоквалифицированных работников, могла бы помочь им приобрести необходимые общие навыки и тем самым стимулировать последующие частные вложения в профессиональную подготовку.

**Таблица 2.3. Работники, принимающие участие в профессиональной подготовке, по уровню квалификации**

Обследование, проведенное в 2012 г.  
(в процентах от числа предприятий, проводивших подготовку персонала)

Руководители различного уровня	57
Высококвалифицированные специалисты	66
Сотрудники, должностные лица, технические исполнители	41
Квалифицированные рабочие	71
Разнорабочие	16

Источник: HSE (2012), Monitoring of Educational Markets and Organizations (ISSEK HSE).

Участие МСП в непрерывном образовании также незначительно, что, возможно, является отражением финансовых и организационных ограничений или отсутствия индивидуальной подготовки (OECD, 2012e). В этом контексте развитие учебных ваучеров, предназначенных для работников МСП, смогло бы повысить привлекательность непрерывного образования и усилить конкуренцию между провайдерами на обслуживание конкретных потребностей малых предприятий.

### ***Пересмотр баланса гибкости и гарантии заработка путем укрепления института коллективного договора***

Поощрение продолжительности трудовых отношений между работниками и работодателями могло бы стимулировать инвестиции в человеческий капитал и сокращение разрыва между уровнем квалификацией и требованиями работы (Venn, 2009; Belot *et al.*, 2007; Wasmer, 2002). Этого можно добиться за счет повышения роли профсоюзов, при этом одновременно разрешив предприятиям корректировать по мере необходимости численность рабочей силы. Заключение коллективного договора играет важную роль в обеспечении улучшения условий труда, стабильной занятости и доступе к профессиональной подготовке для всех категорий работников (Keogh, 2009). Если в советской системе профсоюзы были всего лишь еще одним звеном государственной бюрократии, в рыночной экономике важно их участие в социальном диалоге и управлении кадровыми ресурсами. Свобода выражения коллективных интересов также становится важным структурным элементом гражданского общества (Hayter, 2011), а эффективное осуществление прав работников и обязательных соглашений является частью правового государства.

В России, на первый взгляд, сильные профсоюзы, охватывают около 50% работников и 42% всех коллективных договоров. Однако на практике коллективные договора содержат в основном лишь общие рекомендации, а не обязательные для предприятий требования (Lehmann *et al.* 2011b, Cazes and Nesporova, 2004; Venn, 2009). С 2010 года Россия ратифицировала восемь конвенций МОТ, что отражает готовность властей к сближению с международно-признанным передовым опытом в этой области. Однако недостатки реального

содержания коллективных соглашений отражают в целом слабость профсоюзов, а также ограничения в праве на забастовку (OECD, 2011; Врезка 2.6). Властям в России следует расширять механизм коллективных договоров на уровне предприятий и добиваться их исполнения, следуя рекомендациям экспертов, предложенным в контексте Обзора ОЭСР по рынку труда и комиссий МОТ по свободе объединений и коллективным договорам (OECD, 2011b; ILO, 2013), в частности, путем усиления позиций работников на уровне предприятий при заключении коллективных договоров и их права на забастовку (Lyutov, 2009).

#### **Врезка 2.6. Слабость переговорных возможностей работников на уровне предприятий**

Положения, гарантирующие право на заключение коллективного договора, право на объединение и забастовку, предусмотрены законодательством. Однако на практике существуют некоторые ограничения, касающиеся, в частности, исполнения и сложности законодательства.

##### **Коллективные договора:**

- На уровне рабочих мест почти половина работников не охвачена действием коллективных договоров, потому что они работают на мелких предприятиях или на подряде. Требования профсоюзов заключить коллективный договор на малых предприятиях нередко игнорируются.
- Мелкие и новые независимые профсоюзы сталкиваются с трудностями в обеспечении возможности заключения коллективных договоров, по которым переговоры обычно ведут крупные профсоюзы, что ограничивает возможности для их развития.

##### **Свобода объединений:**

- Действующие положения о регистрации некоммерческих организаций, включая профсоюзы, отличаются сложностью и затратами (если профсоюзам приходится пользоваться услугами специальных компаний, занимающихся регистрацией).
- В настоящее время в МОТ проверяются некоторые дела по подозрению в антипрофсоюзном преследовании (применение силы против лидеров, незаконные задержания, цензура листовок).
- Несмотря на то, что законодательством запрещена антипрофсоюзная деятельность, эти требования не всегда исполняются надлежащим образом (редко применяются штрафы; суммы штрафа недостаточно велики, чтобы предотвратить незаконную деятельность; недостаточное количество трудовых инспекций; сложности обращения в суд).

##### **Право на забастовку:**

- Возможности проведения забастовки ограничиваются коллективным трудовым спором, что означает, например, что забастовки по вопросам, не включенным в коллективный договор, в настоящее время не признаются.
- Большинство забастовок признаются незаконными по техническим причинам, из-за сложности процедур. Участвующие в них работники могут подвергаться дисциплинарному воздействию, а имущество профсоюза – конфисковано по решению суда.

*Источник:* OECD (2011); ILO (2013a); ILO (2013b); ILO (2013c); Lyutov (2009); ITUC (2012)

### **Врезка 2.7. Основные рекомендации по совершенствованию трудового рынка**

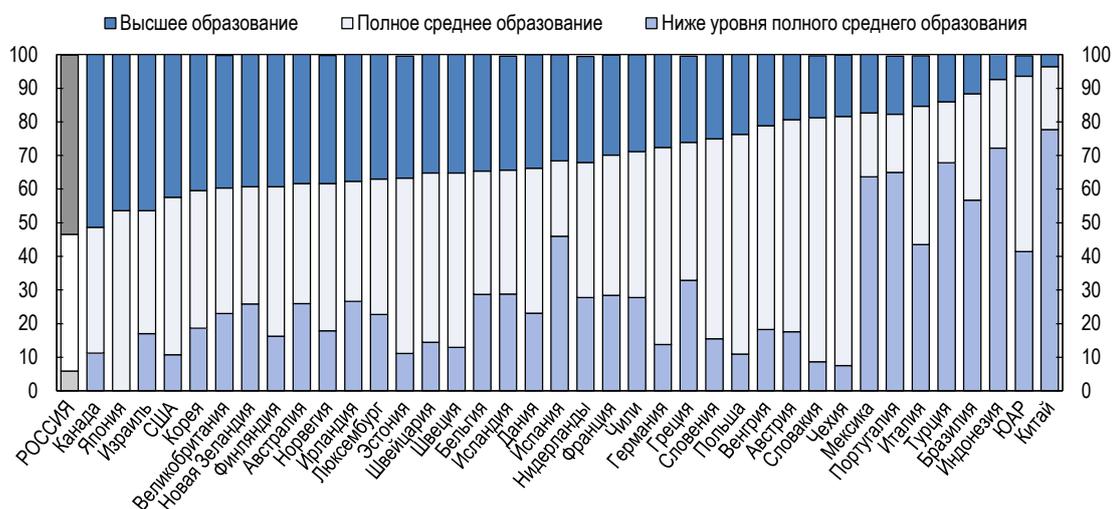
- Укреплять активные программы занятости на рынке труда путем увеличения расходов на программы профессиональной подготовки, в особенности, рассчитанные на молодежь (программы на производстве): снизить рабочую нагрузку на сотрудников центров занятости; разработать информационно-компьютерные инструменты посредничества; разработать исследования для мониторинга и оценки результатов и добиваться равнодоступности поддержки безработных во всех регионах.
- Повышать временную поддержку доходов безработных путем увеличения пособия при одновременном укреплении требований ко всем ищущим работу зарегистрированным безработным, включая тех, кто имеет право на минимальные пособия.
- Способствовать развитию системы непрерывного образования путем создания финансовых стимулов для предприятий и работников (через сборы и образовательные ваучеры); предлагать конкретные образовательные стимулы лицам с низким уровнем образования и малым предприятиям; содействовать развитию механизмов признания неформального образования и распространять информацию о выгодах непрерывного образования
- Расширять сферу применения коллективных трудовых соглашений на уровне предприятий за счет обеспечения выполнения коллективных соглашений, усиления переговорной позиции работников и расширения права на забастовку.

## **Повышение качества системы образования**

Россия добилась выдающихся результатов с точки зрения включения в систему образования, если учесть, что 51% рабочей силы имеет высшее образование (OECD, 2013). Однако качество образования является как минимум столь же важным для экономического роста, как и продолжительность образования (OECD, 2010; Amini and Commander, 2011). В этом отношении у России результаты не столь хорошие. Например, по результатам обследования работодателей Всемирным экономическим форумом, по качеству образования российская система оказалась на 78-м месте среди 140 стран. Это существенно ниже среднего по ОЭСР и чуть хуже, чем в других странах с переходной экономикой (Рисунок 2.15). Способность применять знания в высокотехнологической среде также представляется одной из слабых сторон взрослого населения, судя по предварительным результатам первого Обследования умений взрослого населения (PIAAC), проведенного в 2013 году. Если у россиян результаты в области грамотности лучше, чем в среднем по ОЭСР, а в области арифметической грамотности аналогичны ОЭСР, они отстают в способности эффективно и результативно пользоваться инструментами ИКТ для решения различных проблем, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни как работники, потребители и граждане (OECD, 2013b). Таким образом, повышение качества образования чрезвычайно важно. В особенности важно, чтобы формальная аттестация отражала реально приобретенные умения (OECD, 2012e). Решение о необходимости широкого реформирования системы уже принято в новом законе об образовании, вступившем в силу в сентябре 2013 года (Приложение 2.A1.), и в новых федеральных образовательных программах (Врезка 2.7). Однако для сокращения разрыва между компетенциями, которые создаются в системе образования, и потребностями современной экономики, для обеспечения большего равенства в распределении образовательных возможностей среди учащихся, а также повышения эффективности образовательной сети, необходимо решение ряда задач.

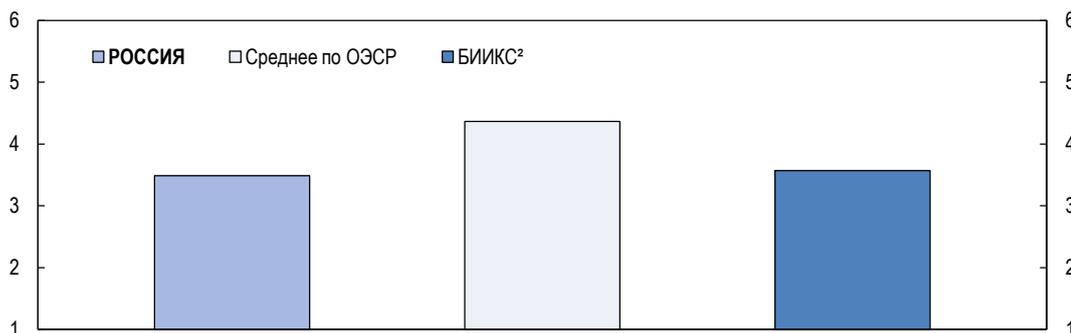
**Рисунок 2.15. Образовательный уровень в высшей школе высокий, но качество образования нуждается в совершенствовании**

**А. Образовательный уровень населения в возрасте от 25 до 64 лет, 2011**



**Б. Качество системы образования<sup>1</sup>**

2012-2013, показатель (шкала от 1 до 7)



*Примечание:* для группы А: Население старше 25 лет для Китая, Индонезии и ЮАР. 2010 г. для Китая и 2009 г. для Индонезии.

1. Ответы на вопрос: «Насколько образовательная система вашей страны соответствует потребностям конкурентной экономики?» [1 = совсем не соответствует; 7 = исключительно хорошо соответствует]».
2. Простое среднее по Бразилии, Индии, Индонезии, Китаю и ЮАР.

*Источник:* OECD (2013), Education at a glance 2013, таблица A1.1a, World Economic Forum, Executive Opinion Survey, The Global Competitiveness Report 2013-14.

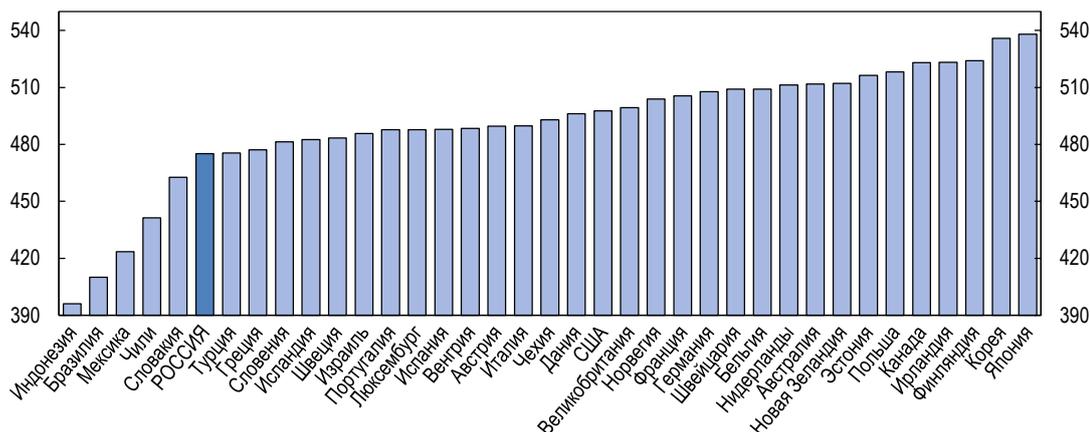
**Достижение необходимых образовательных стандартов в средней школе**

Результаты международных тестов качества образования неоднозначны. Россия относится к группе ведущих стран по результатам теста PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study – изучение качества чтения и понимания текста), и теста TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study - международное исследование по оценке качества математики и естественных наук), который показывает неплохие результаты усвоения программ. Однако показатели России по тесту PISA хуже, чем в большинстве стран ОЭСР, что говорит о проблемах качества в образовании в том, что касается применения знаний в непривычных ситуациях. Балл по тесту PISA близок к баллам таких развивающихся стран, как Бразилия, Индия и Китай, но, в отличие от этих стран, улучшения ситуации с середины 1990-х гг. не

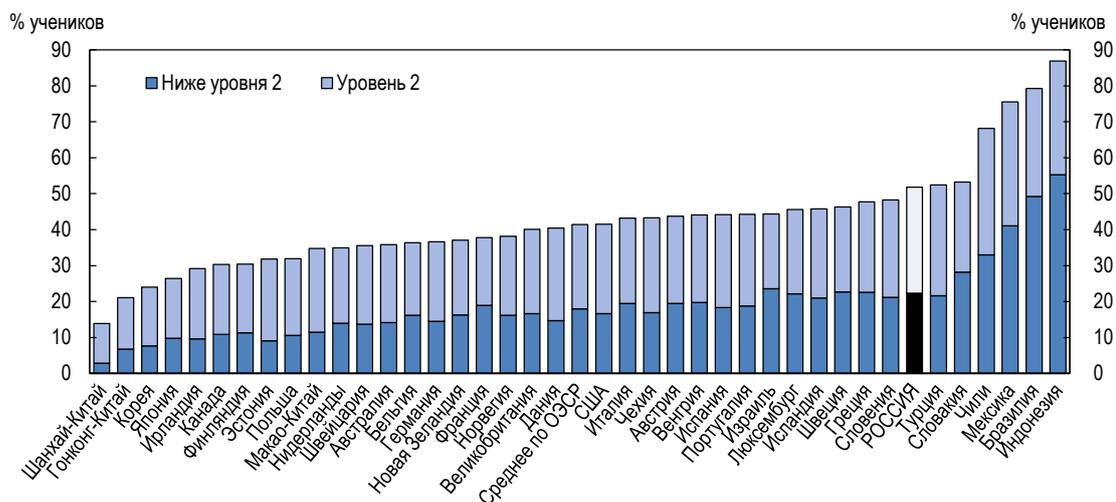
наблюдается. (Amini and Commander, 2012). В России относительно высокий процент «отстающих», т.е. учащихся, не достигших базовой грамотности в чтении, в результате чего они не обрели необходимых навыков для эффективного и продуктивного участия в жизни общества: к этой категории относятся 30% мальчиков и 15% девочек, по сравнению, соответственно, с 24% и 12% в среднем в ОЭСР (Рисунок 2.16).

**Рисунок 2.16. Значительное число учащихся не осваивает базовые умения**

**А. Показатели тестирования PISA 2012, чтение**



**Б. Достижение 15-летними учениками уровня 2 или ниже в рамках тестирования PISA в области чтения, 2012**



Источник: OECD (2013), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Vol. I), таблица I.A, таблица I.4.1a, таблица I.4.2a

Низкий показатель тестирования PISA говорит о том, что действующая программа обучения и методика преподавания в России недостаточно эффективны для обретения способности применять знания в новых ситуациях, что необходимо в экономике, основанной на умениях (Khavenson and Tyumeneva, 2012). Развития этой способности можно добиться укреплением таких методов, как проблемно-ориентированное обучение, индивидуальная и групповая проектная работа (Sasova, 2011; OECD, 2012c). В новых федеральных

образовательных стандартах для начальной и средней школы (разработанных в 2009 г. и утвержденных в мае 2012 г.) делается шаг в этом направлении, но властям необходимо тщательно отслеживать результаты и вносить необходимые коррективы.

Низкое качество образования может также быть связано с общей продолжительностью учебы, которая является относительно короткой. Во многих странах образование начинается в возрасте 4 лет, тогда как в России это 7 лет, что означает, что количество лет, в течение которых более 90% населения участвует в образовании, в России составляет 8 лет вместо 12 в среднем в странах ОЭСР. Среднее число лет обучения также меньше, чем в странах ОЭСР, особенно в начальной и неполной средней школе (Рисунок 2.17). Новый закон об образовании, укрепляющий доступ к дошкольному образованию, призван сократить этот разрыв и лучше подготовить детей к дальнейшему обучению (OECD, 2011b).

Низкий уровень зарплаты у учителей в России затрудняет привлечение качественных специалистов к преподаванию и снижает мотивацию учителей. Средняя зарплата учителей в 2009 году составила 64% от ВВП на душу населения в сравнении с 123% в среднем по ОЭСР. Помимо текущих обязательств правительства по доведению в 2013 г. заработной платы учителей как минимум до среднего показателя по региону, повышению мотивации мог бы способствовать более гибкий механизм вознаграждения учителей, привязанный к показателям качества. Министерство образования рекомендует выплачивать учителям 70% заработной платы в качестве фиксированного оклада, а 30% - в зависимости от качества преподавания, но эта новая система вознаграждения труда применяется пока только в нескольких регионах. При анализе средних результатов в странах ОЭСР отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что основанная на результатах система вознаграждения влияет на показатели учащихся. Однако такого рода система дает положительные результаты в странах с низким уровнем оплаты труда учителей, что позволяет реализовать ее более широко в России. При всей сложности оценки влияния конкретного учителя на результаты учащихся, система, основанная на учете передовой практики, была бы более эффективна, чем система, построенная на оценке результатов успеваемости учащихся. Кроме того, поскольку измерить влияние конкретного учителя в школьной среде непросто, альтернативой такому подходу могло бы быть вознаграждение группы учителей, например, групп преподавателей определенного года обучения (OECD, 2012f).

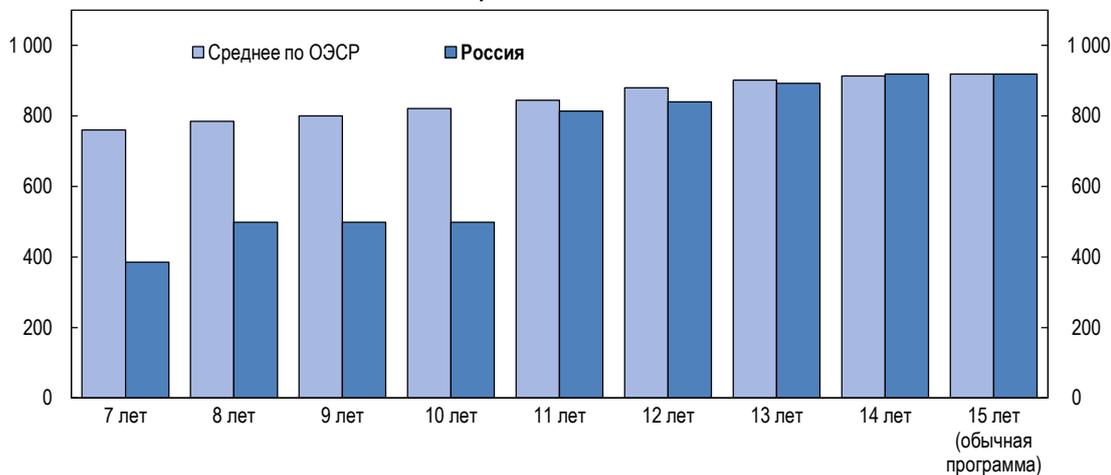
Низкий уровень зарплаты учителей в России затрудняет привлечение качественных специалистов к преподаванию и снижает мотивацию учителей. Средняя зарплата учителей в 2009 году составила 64% от ВВП на душу населения в сравнении с 123% в среднем по ОЭСР. Помимо текущих обязательств правительства по доведению в 2013 г. заработной платы учителей как минимум до среднего показателя по региону, повышению мотивации мог бы способствовать более гибкий механизм вознаграждения учителей, привязанный к показателям результативности работы. Министерство образования рекомендует выплачивать учителям 70% заработной платы в качестве фиксированного оклада, а 30% - в зависимости от качества преподавания, но эта новая система вознаграждения труда применяется пока только в нескольких регионах. При анализе средних результатов в странах ОЭСР отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что основанная на результатах система вознаграждения влияет на показатели учащихся. Однако такого рода система дает положительные результаты в странах с низким уровнем оплаты труда учителей, что позволяет реализовать ее более широко в России. При всей сложности оценки влияния конкретного учителя на результаты учащихся, система, основанная на учете передовой практики, была бы более эффективна, чем система, построенная на оценке результатов успеваемости учащихся. Кроме того, поскольку измерить влияние конкретного учителя в школьной среде непросто, альтернативой такому подходу могло бы

быть вознаграждение группы учителей, например, групп преподавателей определенного года обучения (OECD, 2012f).

**Рисунок. 2.17. Недостаточность времени, отведенного на обучение**

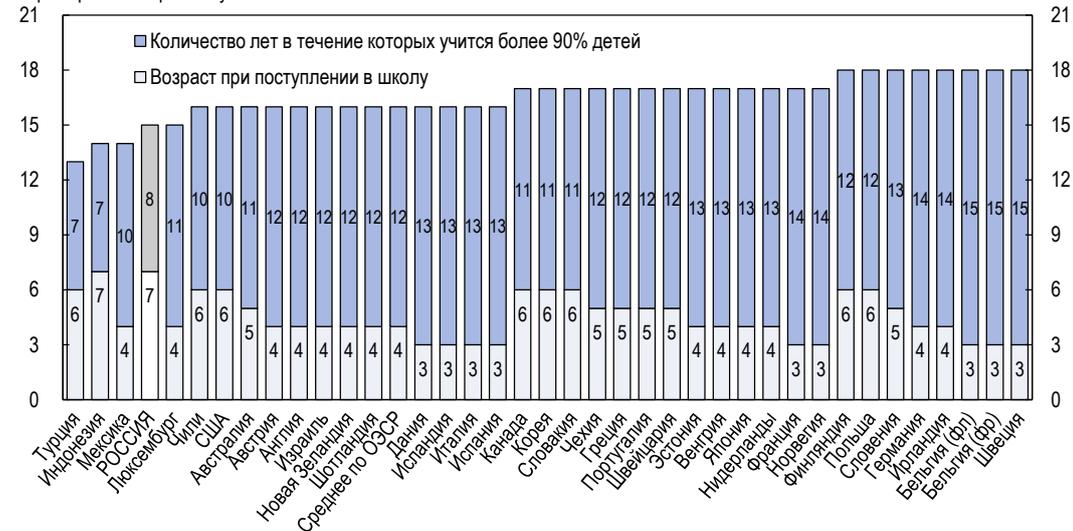
**А. Время отведенное на обязательное обучение, по возрасту, 2011**

Количество часов в год отведенное на обязательное обучение в школах



**Б. Количество лет, проведенных в школе, 2011**

Возраст ребенка при поступлении или окончании школы



Источник: OECD (2013), *Education at a glance 2013*, таблица D1.3.

## **Врезка 2.8. Основные федеральные программы по модернизации российской системы образования**

### **Приоритетный национальный проект «Образование»**

Этой программой предусматривается ряд мер, включая подготовку в университетах тех, кто прослужил в армии три года; повышение качества питания в школах; предоставление государственной поддержки талантливой молодежи (касается 5350 молодых людей во всех регионах России); поддержка лучших учителей, в частности, за счет введения премий; поддержка лучших учреждений, которые ввели инновационные образовательные программы; создание федеральных университетов.

#### **«Наша новая школа»**

Эта программа призвана обеспечить переход системы на новые образовательные стандарты; повысить качество преподавания; предоставить конкретную поддержку способным учащимся; улучшить инфраструктуру и независимость школ.

#### **«Модернизация региональной системы общего образования»**

Несколько федеральных трансфертов направлены на повышение зарплаты учителям до среднего уровня по региону; пополнение ресурсов школьных библиотек; закупку транспортных средств для перевозки учащихся; приобретение оборудования для школьных буфетов; подготовку и переподготовку менеджеров и учителей; поддержку дистанционного обучения.

Эффективность федеральных трансфертов отслеживается через систему оценочных показателей (например, соотношение средней зарплаты среди учителей в регионе и среднего уровня оплаты труда в экономике в целом), и в случае невыполнения показателей субсидии сокращаются.

*Источник:* Министерство образования.

## **Усиление соответствия системы профессионально-технического образования потребностям рынка труда**

Профессионально-техническое образование до последнего времени имело три уровня: начальный, средний и третичный. В новом законе об образовании эта организация изменена путем слияния начального уровня с другими образовательными учреждениями. Это призвано усовершенствовать систему профессионально-технического образования, так как начальный уровень в силу ранней специализации не обеспечивал усвоение необходимых умений. Однако показатели рынка труда в отношении выпускников среднего уровня профессиональной системы образования также неудовлетворительны (Таблица 2.4). Кроме того, высока доля

**Таблица 2.4. Востребованность выпускников на рынке труда**

	Процент трудоустроившихся		Процент не нашедших работу	
	Всего	Выпускники 2011 г.	Всего	Выпускники 2011 г.
Высшее профессиональное образование	86.2	82.1	6.1	9.1
Среднее профессионально-техническое образование	78.7	72.2	9.3	14.1
Начальное профессионально-техническое образование	78.0	73.8	10.6	13.0

*Источник:* Министерство образования / обследование 2012 г.

выпускников системы профессионально-технического обучения, продолжающих образование в высшей школе. Притом что предоставление возможностей учащимся по продолжению образования нельзя не приветствовать, низкое число выпускников, которые оказываются на

рынке труда, может также отражать относительно небольшую востребованность диплома учреждения профессионально-технического образования (Kochetov, 2012). В то же время, как показывают национальные обследования, работодатели предпочитают нанимать выпускников ВУЗов даже на работу, не требующую высшего образования, как, например, продавцы или администраторы гостиницы (см., в частности, экспертное обследование «Социальная навигация» Высшей школы экономики).

Действующей системе профессионально-технического образования, отчасти унаследованной от советской системы, не хватает акцента на базовые навыки широкого применения, и она занимается главным образом подготовкой работников для узкоспециализированных рабочих мест. В результате многим предприятиям приходится переобучать впервые поступивших на работу молодых людей (обследование Центра кадровых ресурсов, РАНХиГС). Как показывает международный опыт, повышению качества профессионально-технического обучения могло бы способствовать введение профессиональных стандартов благодаря обеспечению единства содержания и уровня приобретаемых навыков (OECD, 2010b). В этом контексте обретения более востребованных умений можно было бы достичь благодаря пересмотру системы специализации в профессионально-техническом образовании на основе усовершенствованных профессиональных стандартов. Этот процесс уже идет, и помочь реформированию этой области могло бы проведение ОЭСР обзора системы профессионально-технического образования.

Также немаловажным является более активное привлечение социальных партнеров (OECD, 2010b). Профессионально-технические учреждения, особенно на среднем уровне, уже имеют возможности для привлечения средств из частного сектора, распоряжаться ими самостоятельно и устанавливать до одной трети учебной программы совместно с заинтересованными участниками среди предприятий. Однако на практике эта кооперация с предприятиями работает слабо. Восемьдесят процентов предприятий, обследованных в 2012 году, не сотрудничали с профессиональной школой, а шестьдесят процентов не планировали расширять такое сотрудничество (Таблица 2.5). Властям следует поддерживать управляющие советы школ и укреплять роль работодателей в определении приоритетов в соответствии с потребностями местного рынка труда. Это можно было бы также дополнить созданием на федеральном и региональном уровне советов по изучению потребностей работодателей, востребованности выпускников, качества подготовки в учреждениях и обобщению мировой практики.

В настоящее время власти рассматривают возможность введения двойной системы профессионально-технического образования, в которой не менее 25% времени учащиеся проводят на предприятиях. Это позволило бы укрепить взаимодействие между профессионально-техническими учреждениями и предприятиями и способствовать более качественному переходу от учебы к работе. Уже действует федеральная программа, направленная на стимулирование предприятий к созданию системы ученичества путем предоставления компенсации работодателям. Программа была реализована в 2012 году в 15 проблемных регионах для небольшого числа учащихся. Россия могла бы в этом отношении воспользоваться примером Германии, Дании и Швейцарии, которым удалось найти баланс между стимулами работодателям, контролем за качеством подготовки и вкладом учащихся в работу предприятий (Westergaard-Nielsen and Rasmussen, 1999; Dionisius *et al.*, 2009).

**Таблица 2.5. Взаимодействие между предприятиями и учреждениями среднего профессионально-технического образования**

**Группа А: Текущие отношения между компаниями и профессионально-техническими школами**

Взаимодействовала ли ваша компания в прошлом году с профессионально-техническими заведениями по привлечению их выпускников? (% от общего числа обследованных компаний)	
Заключили прямые договора на обучение работников	6
Участвовали в «днях открытых дверей» и ярмарках профессий в средних специальных училищах	7
Проводили конкурсы для учащихся и готовили к участию в конкурсах лучших учеников	1
Организовывали подготовку и прохождение практики на предприятии	15
Организовывали постоянные учебные занятия и курсы на базе технических училищ для работников	1
Участвовали в разработке профессиональных стандартов	0
Участвовали в финансировании, отраслевых семинарах	2
Финансировали дополнительные стипендии	1
Прочее	1
Не сотрудничали с техническими училищами	79

**Группа В: Готовность взаимодействовать с учреждениями профессионально-технического обучения**

Хотели бы вы расширять/начать взаимодействие с заведениями профессионально-технического обучения различных уровней для привлечения их выпускников на работу? (% от общего число обследованных компаний)	
Желаю начать/расширять сотрудничество с университетами	23
Желаю начать/расширять сотрудничество со средними профессионально-техническими заведениями	24
Желаю начать/расширять сотрудничество с начальными профессионально-техническими заведениями	23
Не желаю начинать/расширять сотрудничество с профессионально-техническими заведениями	59

Источник: HSE (2012), Monitoring the economics of education.

Учреждения профессионально-технического образования срочно нуждаются в инвестициях, так как их недофинансирование привело к общему устареванию системы и, как результат, к низкой привлекательности для учащихся (Nokolaev and Chugunov, 2012). Недавно начатая региональная программа модернизации пытается решить эти задачи путем выделения грантов из федерального бюджета и создания партнерств с частным сектором, за счет которого обеспечивается две трети бюджета программы. Это шаги в правильном направлении, но пока программа в состоянии оказывать поддержку менее чем 5% школ.

**Совершенствование управления высшим образованием**

С целью достижения большего соответствия высшего образования потребностям местного рынка в новом законе об образовании университеты получают право создавать учебные факультеты, предлагающие практическое образование, при тесном взаимодействии с работодателями. Ведущую роль в определении требуемой системы умений играет качество управления в учреждениях системы высшего образования. Оно организовано по принципу «единства руководства и самоуправления», что означает, что каждое учебное заведение теоретически независимо в своей деятельности по организации учебной, научной, административной, финансовой и экономической деятельности. С 1999 года у каждого университета появилась возможность создавать управляющие советы, а с 2010 года –

определять содержание половины всех курсов вместе с предпринимательским сектором. При этом, однако, ректоры университетов в настоящее время назначаются на федеральном уровне, а руководящая роль управляющих советов в академической и бюджетной сфере остается ограниченной. Следовало бы усилить полномочия советов, в частности, хотя бы передав им некоторые совещательные права при выборе главы учреждения. Следует также продолжать расширять взаимодействие с работодателями.

Распределение бесплатных учебных мест между областями обучения и между университетами в настоящее время определяется на центральном уровне (Врезка 2.9). Правительство устанавливает приоритетность некоторых специальностей (естественные науки, инженерно-технические специальности и высокие технологии) путем увеличения количества бесплатных мест для студентов в этих дисциплинах. Поскольку студенты поступают на бесплатные места по областям науки, эта практика позволяет сохранять спрос на традиционные области обучения. Однако на практике выпускники по этим специальностям имеют более низкие зарплаты и меньше карьерных возможностей по сравнению с отраслями услуг. В частности, такие специальности, как экономист, менеджер или юрист дают более высокую отдачу от образования (Filatova *et al.*, 2012, Kochetov, 2012, Carnoy *et al.*, 2012). Учитывая растущую с 2013 года роль регионов, университетам также следует предоставить больше прав в распределении бесплатных учебных мест, чтобы избежать создания карьерных ловушек. Университеты в состоянии лучше приспособливаться к выбору абитуриентов, которые руководствуются такими сигналами с рынка труда, как ожидаемый уровень оплаты труда (Rosen and Ryoo, 2004).

#### **Врезка 2.9. Критерии распределения бесплатных мест для обучения в высших учебных заведениях**

- Квота бесплатных мест в высшей школе определяется Министерством образования. По закону, количество бесплатных учебных мест должно быть не менее 17 на одну тысячу человек.
- При распределении бесплатных мест между университетами и областями обучения в каждом из университетов учитываются предложения комиссии, состоящей из представителей федеральных исполнительных органов, региональных исполнительных органов, работодателей и неправительственных организаций. На практике, количество бюджетных мест чаще всего отталкивается от их числа в прошлом.
- Учащиеся распределяются по бесплатным местам (и университетам) в соответствии с баллами, полученными на вступительных экзаменах. До 2001 года все университеты проводили собственные экзамены, и такая система породила коррупцию. Начиная с 2001 года, правительство ввело национальный экзамен по каждому предмету, т.н. единый государственный экзамен (ЕГЭ), который был повсеместно введен университетами как основа для поступления с 2009 г. Университеты имеют право дополнить этот единый экзамен специальным тестом.

*Источник:* Froumin and Kuzminov, 2012; Министерство образования

Система «целевого приема» способствует повышению соответствия требованиям рынка труда, так как позволяет предложить учащемуся, имеющему работу, право на бесплатное место с целью обучения по связанной с работой специальности. Целевой набор составляет 15% от общего числа обучающихся на бюджетных местах, и также может даже достигать 50% в таких специализированных областях обучения, как транспорт и здравоохранение. Новый закон об образовании реформировал эту систему введением трехстороннего договора (между университетом, работодателем и учащимся), который предусматривает определенные

юридические обязательства для студента, а именно обязательство компенсировать стоимость обучения в случае прекращения учебы. Власти могли бы рассмотреть возможность расширения такой системы, если она окажется эффективной в обеспечении доступа к квалифицированным рабочим местам.

Решение России подписать в 2003 году *Болонскую декларацию* привело к постепенному реформированию дипломов высшего образования в сторону двухуровневой системы бакалавриата и магистратуры. Восемьдесят процентов учащихся в настоящее время обучаются по программе бакалавриата (Filatova *et al.*, 2012). Эта новая система образования призвана повысить мобильность студентов и преподавателей, укрепить взаимодействие с высшими учебными заведениями в странах ОЭСР и тем самым способствовать распространению передового опыта в области управления. Она также должна содействовать сближению компетенций и рынка, так как Болонский процесс направлен на то, чтобы ориентировать образование на приобретение важнейших умений, востребованных на рынке труда. Пока еще рано оценивать эффективность этой системы, так как большая когорта выпускников с дипломом бакалавра начнет выходить на рынок труда не ранее 2013 и 2014 гг.

### ***Уменьшение неравенства в возможностях на уровне регионов, школ и на индивидуальном уровне***

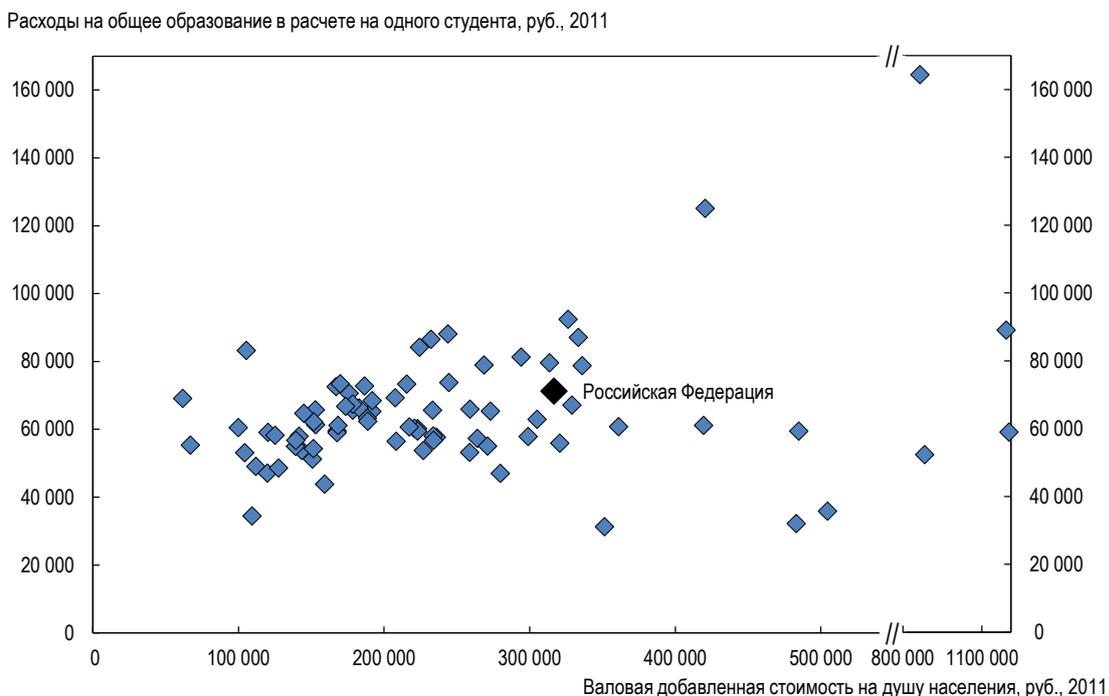
В то время как в начале переходного периода сохранялась жестко централизованная советская система образования, со временем ответственность все больше передавалась регионам и муниципалитетам. Эти положительные изменения, тем не менее, сопровождались все большей неоднородностью в уровне расходов между регионами (Amini and Commander, 2011). Это отчасти отражает отличия в стоимости образования (особенно, с учетом затрат на обучение в отдаленных школах), но также связано и с финансовыми возможностями регионов. Например, разница между регионами в расходах на одного учащегося в системе общего среднего образования достигает пяти раз. В целом, государственные расходы на общее образование в процентах от подушевого валового регионального продукта составляют от 0,3% до 13,6% (Рисунок 2.18). Поэтому властям следует добиваться того, чтобы до школ и учащихся всех регионов доходило достаточно средств, и пытаться не допустить отличий в качестве образования, в частности путем усиления федеральных трансфертов (OECD, 2012d).

Доля платных мест в университетах в последние двадцать лет выросла и в 2011 году достигла 61,5%. Это, конечно, помогало финансировать увеличение количества студентов, однако низкий уровень развития механизмов финансовой помощи сопряжен с опасностью увеличения неравенства. Студенты с низким уровнем дохода оказываются преимущественно в университетах второго и третьего эшелона или на вечернем/заочном обучении (Klyachko, 2013). Это связано с тем, что: *i*) в наиболее престижных заведениях выше плата за обучение и *ii*) распределение бесплатных учебных мест основано только на академических результатах, которыми предпочтение отдается кандидатам с более высокими социально-экономическими характеристиками. Поэтому властям следует рассмотреть возможность сокращения доли учащихся, поступающих на бесплатные места только на основе учебных достижений. Кроме того, половина обучающихся на дневных отделениях работает (из них 16% имеют постоянную работу), что не может не сказываться на их академической успеваемости (Таблица 2.6).

Органам власти следует усиливать помощь неблагополучным студентам, в частности, развивая кредиты на образование, которые сегодня фактически не предоставляются, несмотря на официальное начало кредитования в 2009 г. Как показывает международный опыт, кредиты на образование с условиями погашения, определяемыми в зависимости от размера доходов,

помогают одновременно обеспечивать равенство доступа к высшему образованию и привлекать средства в университеты (OECD, 2012с).

**Рисунок 2.18. Региональные отличия в уровне расходов**



Источник: Росстат и Министерство образования.

**Таблица 2.6. Доля работающих студентов**

Вопрос: «Была ли у вас постоянная работа в последние 12 месяцев?»  
(в процентах от всех респондентов), 2011 г.

	Студенты дневных отделений	Студенты заочных отделений
Да, у меня была постоянная работа	16,3	74,2
Да у меня был срочный трудовой договор	17,8	10,2
Да, у меня была нерегулярная подработка	18,3	4,9
Нет, я не работал	47,6	10,7

Источник: HSE (2012), Monitoring the economics of education, Министерство образования.

Семейное происхождение имеет существенную важность для учебных достижений в России (Amini and Commander, 2012), хотя и меньшее, чем в ОЭСР; меньше также и отличия в уровне успеваемости в высшей и средней школе (OECD, 2013). Тем не менее, студенты с низким социально-экономическим происхождением имеют более низкую успеваемость, чем где-либо: только один из пяти в России, в отличие одного из трех в типично средней стране ОЭСР, входит по результатам в верхнюю четверть всех учащихся (OECD, 2013). В этом контексте необходима целевая поддержка, направленная на домашние хозяйства с низким уровнем доходов, принимая во внимание рост расходов на образование в этой группе: в период с 2004 по 2010 гг. расходы на образование выросли в 2,5 раза для дециля с наименьшим доходом против 2-х раз для дециля с самым высоким доходом (Abankina et al, 2012a).

Образование в средней школе в России бесплатно в отношении обязательных базовых предметов. Тем не менее, равенство возможностей в учреждениях общей начальной и средней школы подрывается возможностью для родителей оплачивать факультативные курсы для своих детей (по особым предметам, например иностранные языки или драматическое искусство, а также дополнительные курсы по основным предметам). Такая система способствует участию родителей в управлении школы (главным образом через создание советов школы), помогая повышать результаты обучения. Но эта система также связана с повышением риска неравенства в доступе к качественному образованию. Есть данные, указывающие на разницу между школами, финансируемыми более обеспеченными родителями и предоставляющими дополнительные курсы подготовки по специальным и основным предметам, и школами с менее обеспеченными родителями, где обеспечено преподавание только обязательных предметов (Andrushchak *et al*, 2010). Привлечение дополнительных ресурсов для оплаты учителям усиливает этот дуализм, так как школы с большим объемом ресурсов имеют возможность привлекать более квалифицированных учителей. В результате, исходное социально-экономическое неравенство будет трансформироваться в неравенство возможностей в трудовой жизни. Поскольку власти обязаны предоставлять равные возможности для всех учащихся в государственных школах, им следует пересмотреть эту систему платных курсов.

### ***Увеличение объема расходов при продолжении наращивания эффективности***

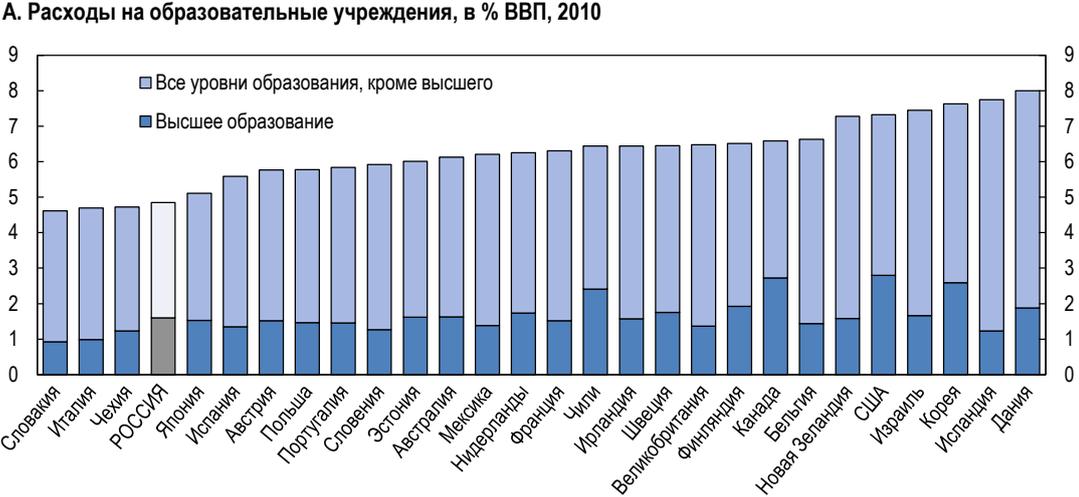
Для России расходы на образование должны стать приоритетными. Расходы на образовательные учреждения в 2009 году составляли 5,5% ВВП, что ниже среднего по ОЭСР в 6,3%. Это разрыв образуется в результате меньшего объема финансирования начального, среднего и дальнейшего невысшего образования: 2,4% ВВП против 4% (Рисунок 2.19). Также, снижение числа учащихся и меньшая готовность родителей платить за образование приводит к тому, что дальнейший стремительный рост финансирования сегодня менее вероятен, чем в прошлом (Filatova *et al.*, 2012). Поэтому властям необходимо наращивать уровень государственных расходов до уровня стран ОЭСР, продолжая одновременно повышать эффективность образовательной системы. В частности, следует продолжать реструктуризацию сети образовательных учреждений, объединяя или реформируя менее эффективные учреждения, особенно ввиду демографического спада. Эта реструктуризация необходима на всех уровнях, так как сокращение количества выпускников средней школы с 2011 года начинает вести к сокращению числа студентов в высшей школе (Abankina *et al*, 2012b).

#### **Врезка 2.10. Основные рекомендации по повышению качества системы образования**

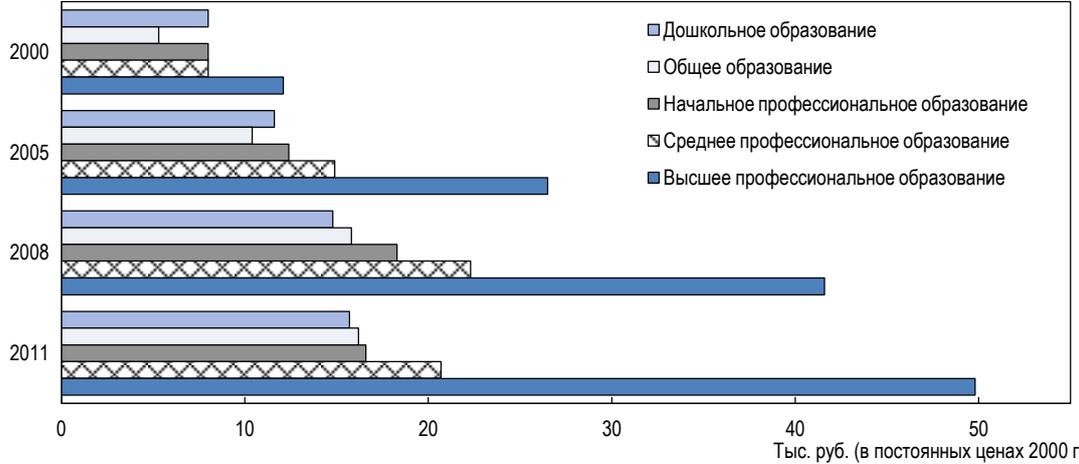
- Повышать общий объем расходов на образование, одновременно продолжая процесс реструктуризации сети образовательных учреждений и тщательно отслеживать влияние нового закона об образовании на относительные учебные достижения российских учащихся. Увязывать уровень вознаграждения учителей с качеством их работы.
- Продолжать работу по обновлению стандартов в сфере профессионального образования. Укреплять сотрудничество между образовательными учреждениями, бизнесом и профсоюзами посредством систематического введения управляющих советов школ. Стимулировать предприятия к организации стажировок при одновременном контроле качество подготовки.
- Предоставить больше самостоятельности в принятии решений управляющим советам университетов. Позволить университетам устанавливать распределение бюджетных мест между предметными областями. Внедрять образовательные кредиты в зависимости от уровня дохода для студентов на платных учебных местах.
- Обеспечить наличие достаточных ресурсов для учащихся всех школ во всех регионах и не допускать

различий в качестве образования, в частности, путем усиления федеральных трансфертов. Рассмотреть возможность отмены платы за факультативные уроки в начальной и средней школе.

**Рисунок 2.19. Расходы на образование остаются относительно низким в сравнении с другими странами**



**Б. Государственные расходы на образование в расчете на одного обучающегося по уровням образования**



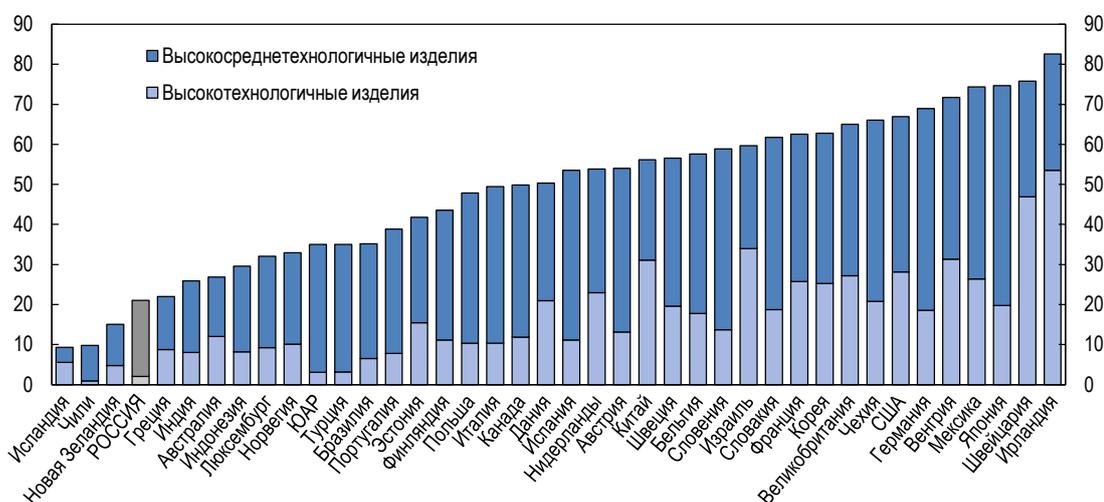
Источник: OECD (2013), *Education at a glance 2013*, Таблица В2.3; Министерство образования.

**У России есть нереализованный инновационный потенциал**

У России есть немалый инновационный потенциал, учитывая высокий охват системой третичного образования, крупную научную базу, унаследованную от СССР, сильные позиции в некоторых отраслях науки и техники, и правительство, осознающее важность инноваций. Но, несмотря на эти благоприятные условия, экономика России отстает от стран ОЭСР по большинству критериев инновационности:

**Рисунок 2.20. Высокие и средневысокие технологии в промышленном экспорте**

Доля совокупного промышленного экспорта, %, 2011 г.

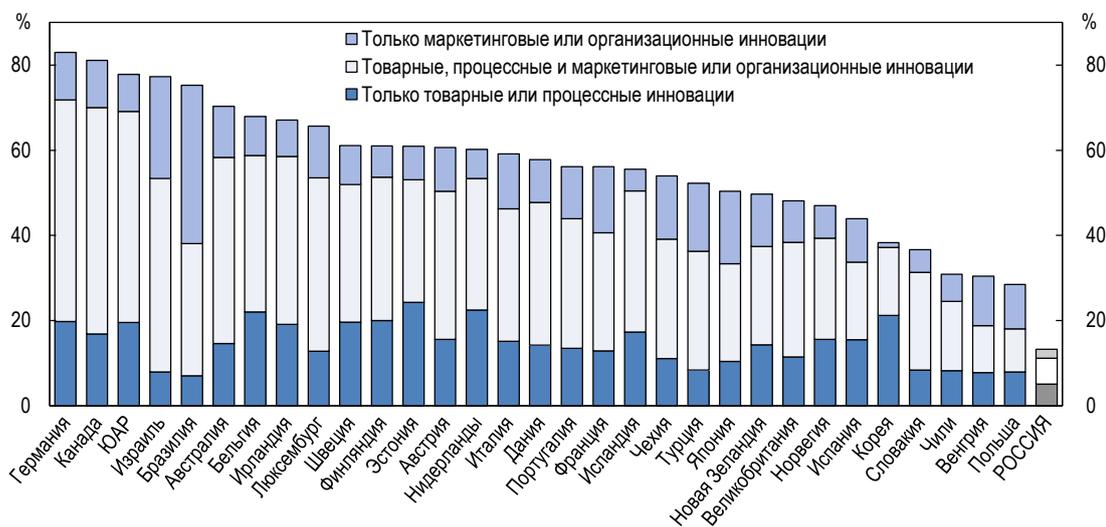


Примечание: 2010 г. для Испании.

Источник: OECD STAN Bilateral Trade Database by Industry and End-use category.

**Рисунок 2.21. Инновации в промышленном секторе по категориям**

2008-10 гг., в процентах от общего числа промышленных предприятий



Источник: OECD (2013), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, Рисунок 5.1.2.

- Менее одной пятой промышленного экспорта России приходится на продукты высоких и средневысоких технологий, что значительно ниже уровня большинства стран ОЭСР (Рисунок 2.20). Это можно частично объяснить преобладанием в российском экспорте сырьевых материалов, хотя инновации важны и для поддержания уровня добычи нефти и газа (Ahrend and Tompson, 2006) и эта отрасль становится все

более высокотехнологичной. Поэтому разработка углеводородных месторождений также выиграла бы от повышения инновационности.

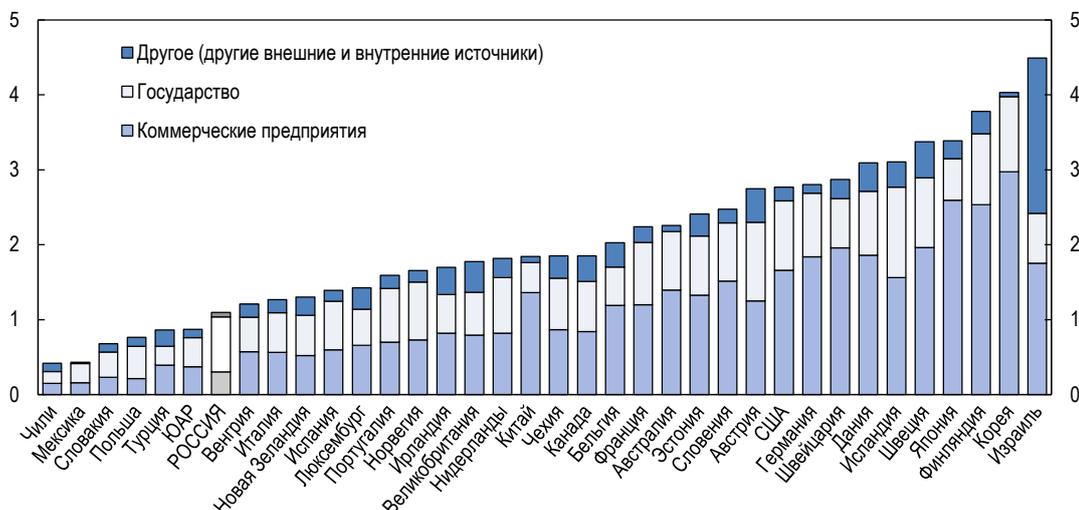
- Производственные предприятия в меньшей степени вовлечены в инновационную деятельность, чем аналогичные предприятия в странах ОЭСР, и об инновационной деятельности какого-либо вида сообщают только 10% предприятий по сравнению с 60% в наиболее передовых странах ОЭСР (Рисунок 2.21).
- Совокупные расходы на НИОКР, составляющие чуть больше 1% ВВП, равны всего половине медианного уровня стран ОЭСР (Рисунок 2.22). Кроме того, очень незначителен вклад предприятий в расходы на НИОКР, который составляет всего 0,3% ВВП, по сравнению с более чем 2% в ведущих странах ОЭСР.

### Важность базовых условий

К числу основных препятствий инновациям относятся базовые условия, подробно описываемые в Главе 1, включая барьеры конкуренции и предпринимательству, высокий уровень коррупции и недостаточный уровень обеспечения правоприменения (включая законы об интеллектуальной собственности). Существует большой массив данных, указывающих на важность качества базовых условий для деятельности в области НИОКР, и немалая часть мер политики в области инновации в их отсутствие работать не будет (Jaumotte and Pain, 2005;

**Рисунок 2.22. Расходы на НИОКР в разрезе источников финансирования**

В процентах от ВВП, 2011 г. или позднее в зависимости от наличия данных<sup>1</sup>



1. 2010 г. для Канады, Чили, Франции, Германии, Италии, Португалии, Испании; 2009 г. для Бельгии, Исландии, Израиля, Нидерландов, ЮАР; 2008 г. для Австралии, Швейцарии.

Источник: OECD, Main Science and Technology Indicators Database.

OECD 2006). В этом отношении ведущим фактором инновации и роста производительности является конкуренция (Baumol, 2002). Как показывают имеющиеся данные, российские предприятия, действующие в более конкурентной среде, тратят значительно больше на НИОКР, тогда как меньше всего инновациями занимаются предприятия-монополисты

(Goldberg, 2006). Таким образом, важнейшим шагом к развитию инноваций в России является совершенствование делового климата, с особым вниманием стимулированию конкуренции. Также немаловажным является обеспечение надлежащих умений для инноваций, и соответствующие проблемы в этой области обсуждались выше в разделах настоящей главы. Эффективность конкретных мер политики в области инновации зависит в первую очередь не только от возможностей по их реализации уполномоченными органами, но и от общего качества государственного управления.

### ***Инновационная политика становится более сбалансированной***

В России две трети совокупных расходов на НИОКР финансируются государством по сравнению с одной третью в большинстве стран ОЭСР. Это является отражением низкого уровня расходов бизнеса на инновации, поскольку уровень государственных расходов в процентах от ВВП близок к среднему по ОЭСР. Кроме того, политика России в области инноваций по-прежнему необычно много сосредоточена на прямой поддержке государственных организаций, которые выполняют почти 75% всех работ по НИОКР (HSE, 2010), включая большую долю государственных расходов, которые идут государственным отраслевым исследовательским институтам и проектным бюро (OECD 2011d, Gershman 2013). В таких условиях роль учреждений частного сектора остается незначительной, тогда как передовой опыт стран ОЭСР говорит о том, что между частными и государственными исследованиями отношения взаимодополняющие (WB 2010, OECD 2011d). Тем не менее, именно бизнес поставлен фактически в центр инновационной политики в стратегии «Инновационная Россия - 2020», принятой в 2011 году (Врезка 2.11), включая поддержку инновациям на государственных предприятиях, создание инновационных кластеров и технологических платформ и более систематическое привлечение бизнеса к планированию мер инновационной политики.

Эффективность этой новой системы мер подрывается отсутствием непрерывности в программах поддержки инноваций, так как новые инициативы внедряются прежде, чем усваиваются уроки прежних программ. Несмотря на более широкое внедрение системы ключевых индикаторов эффективности, по-прежнему слишком много внимания уделяется мониторингу ресурсов, а не отдачи, и в большей мере краткосрочным, нежели чем долгосрочным результатам (Kuzyk and Simachev, 2012). Эти недостатки осложняются проблемами взаимодействия между мерами федерального, регионального и местного уровня. Таким образом, укреплению качества выработки мер политики могли бы послужить их большая скоординированность, систематическое проведение оценки по стандартным оценочным методологиям и поэтапность изменений. Одним из значимых изменений последнего времени было расширение использования прогнозных исследований при разработке политики в области инноваций на федеральном, региональном и корпоративном уровне (Meissner et al., 2013, Sokolov and Chulok, 2012).

#### **Врезка 2.11. Инновационная Россия 2020**

Стратегия «Инновационная Россия – 2020» была принята в 2011 году в качестве стратегии повышения инновационности российской экономики.

- Стратегией предусмотрены смелые цели по увеличению расходов на НИОКР до 2,5-3% ВВП (с текущего уровня в 1,3%), при этом свыше 50% должно финансироваться частным сектором (против текущих 33%), с целью увеличения доли инновационной продукции в общем объеме производства в России как минимум до 25-35% (с текущей доли в 12,4%), и еще ряд более конкретных задач.
- В рамках выполнения стратегии совокупные внутренние расходы на образование должны вырасти с 4,8% до 7% ВВП, а государственные расходы - с 4 до 6% ВВП.

- Государственное финансирование фундаментальных исследований вырастет с 0,5 млрд. евро в 2010 г. до 3,9 млрд. евро в 2020 г.; финансирование прикладных исследований и коммерциализации прав интеллектуальной собственности вырастет с 0,7 до 3,6 млрд. евро, тогда как финансирование развития инфраструктуры инноваций будет увеличено с 0,5 до 1,5 млрд. евро.

Первый доклад о результатах выполнения этой стратегии был опубликован в апреле 2013 г. (RVC, 2013). Экспертные обследования указывают на совершенствование среды и инфраструктуры инноваций, но при этом низкий спрос на инновации со стороны реального сектора остается наиболее серьезным барьером для коммерциализации НИОКР, наряду с административными барьерами и качеством результатов НИОКР.

Действующая поддержка хозяйственных инноваций ориентирована на крупный бизнес и особенно государственные предприятия, причем свыше 80% инвестиций предприятий в инновации в России осуществляется крупными государственными предприятиями. При этом действующая стратегия по стимулированию инвестиций на этих предприятиях в значительной степени ориентирована на управление сверху и административно-командные меры. Ведущая «инициатива по реализации инноваций» была начата в 2011 году. В ней участвуют 60 крупных государственных предприятий, на долю которых приходится более 25% российского ВВП и треть промышленного производства. Участвующие предприятия обязаны принять и выполнять программы инновационного развития на основе технологических аудитов, и наращивать инновационные расходы, ориентированные на повышение производительности труда, энергоэффективности и высокие технологии. Также предусмотрено укрепление сотрудничества с высшими учебными заведениями, научными институтами и МСП.

Обследование, проведенное в 2012 году среди двух третей участвующих в инициативе государственных предприятий, показало, что они значительно повысили инновационные расходы, хотя половина средств ушла на приобретение новых машин и оборудования (Gershman, 2013). Согласно последним оценкам, рост составит 0,4% ВВП в период между 2010 и 2013 гг. Еще слишком рано оценивать эффективность этих расходов, однако не исключена вероятность имитации инноваций путем перемещения текущих расходов от одной инновационной деятельности к другой или выполнения обязательств по инновациям без реального эффекта для хозяйственной деятельности. Поэтому чрезвычайно важно осуществлять строгий контроль за результатами программы на основе четко определенных показателей эффективности. Но даже если эта политика в конце концов даст результаты, она не будет лучшей, так как она характеризуется недостаточно конкурентной средой, в которой действуют государственные предприятия. Поэтому политику следует рассматривать как дополнение, а не замену созданию рыночных стимулов, и ставить предприятия в конкурентные условия и надлежащим образом регулировать естественные монополии, как это практикуется в большинстве стран ОЭСР, о чем говорилось в Главе 1.

В ведущих странах ОЭСР важный вклад в инновационную систему осуществляется малыми и средними предприятиями (МСП), на долю которых приходится более четверти расходов на НИОКР (OECD, 2011c), тогда как в России эта доля не превышает 2%, а в 2010 году только 1,6% МПС потратили свои средства на инновации (OECD, 2013c). Как показало обследование GEM (Глобальный монитор предпринимательства), в 2011 году 70% новых и 80% состоявшихся предпринимателей в России признают низкий уровень новшеств в их деятельности (Xavier *et al.*, 2013). Также невелика доля занятости в высокотехнологических видах деятельности. Согласно обследованиям, основным барьером для инноваций на МСП является недостаток финансовых ресурсов в компании (более 60% респондентов согласились с этим утверждением) и отсутствием внешнего финансирования (50% респондентов).

Содействие инновациям на МСП является приоритетом государства, в настоящее время внедряется ряд инструментов (Врезка 2.12). Однако средства, направляемые на содействие инновациям в секторе МСП, относительно малы, по сравнению с объемом государственных расходов на НИОКР. В 2011-13 гг. государство на все программы поддержки МСП выделило средств на сумму 60 миллиардов рублей, или всего 0,1% ВВП, из них около 10% направлено на поддержку инновационных МСП, и 10% выделено на создание и развитие такой вспомогательной инфраструктуры, как бизнес-инкубаторы, промышленные зоны и технологические парки. Особую важность имеет программа «инновационных лифтов», в рамках которой ряд институтов вместе должны создать систему финансовой и иной поддержки на протяжении всего инновационного цикла: от концепции до этапа производства. В качестве положительной меры следует отметить тот факт, что средства, выделяемые на поддержку инноваций на МСП, в 2014-2016 гг. будут еще увеличены как за счет прямой поддержки, так и благодаря инвестициям в инфраструктуру.

#### **Врезка 2.12. Поддержка инноваций на МСП**

- 31 центр инновационных технологий в 19 регионах
- Свыше 100 центров передачи технологий и 34 технологические платформы, утвержденные государством
- Кластерные центры (25), проектные и опытные центры (6), центры коллективного использования (30)
- Не менее 80 технопарков в 35 регионах
- Фонд содействия развитию малых предприятий в научной и технологической области
- Фонд помощи малым инновационным предприятиям (ФПМИП)
- Фонд «Сколково»
- Планы по созданию 55 центров творчества при высших учебных заведениях, оборудованных 3-D сканнерами/принтерами, лазерными режущими устройствами для обучения их применению и содействия инновационной деятельности.
- Механизмы содействия инновационному сотрудничеству между государственными предприятиями и МСП

*Источник:* OECD (2013), Министерство образования и науки, Министерство экономического развития.

Еще одна проблема заключается в том, что поддержка излишне сконцентрирована на грантах. В то время как этот инструмент может быть эффективным для стимулирования «стартапов» и устранения некоторых конкретных рыночных дисбалансов, сдерживающих инновации, он оказывается менее эффективным при распределении более значительных сумм государственных средств, учитывая трудности в выборе будущих успешных компаний. Поэтому гранты следует как можно шире дополнять горизонтальными инструментами, такими как продуманные налоговые зачеты, которые в свою очередь можно ориентировать в большей мере, чем сейчас, на МСП, во избежание риска поддержки действующих участников рынка, так как это будет иметь ограниченный эффект для инноваций и производительности. Применению

налоговых зачетов НИОКР на МСП можно было бы содействовать путем упрощения действующей схемы (EBRD, 2012) и распространения более эффективных форм налоговых зачетов, например, путем освобождения от налога на фонд заработной платы для исследователей, занимающихся НИОКР на МСП, как это делается во Франции (Hallere and Houlou-García, 2013). Также охват действующей схемы налоговых зачетов гораздо меньше, чем в других странах, так как она не включает традиционные отрасли и ориентирована в основном на современные технологии (EBRD, 2012).

### ***Меры политики направлены на высокие технологии***

Компании, обращающиеся за грантами, должны пройти технический аудит и экспертизу, после чего они получают статус «инновационного бизнеса». Действующая поддержка предприятиям также ограничена главным образом технологическими инновациями и практически не уделяет внимания инновациям в процессе, организации и маркетинге. Это противоречит важности инноваций в низкотехнологических и сервисных секторах, особенно в регионах, где преобладают низкотехнологические отрасли (OECD 2013b). Даже удвоение в России доли высокотехнологических отраслей к 2020 году не сделает их основным двигателем экономического развития (McKinsey, 2009). Поэтому поддержку высокотехнологических проектов следует все активнее дополнять более широкими мерами поддержки средне- и низкотехнологических инноваций. Существует потребность в более специализированных и целенаправленных рекомендациях, например, в отношении выхода на рынок с инновационным продуктом или поиска бизнес-партнеров за рубежом, а также подготовки предпринимателей в целом (OECD, 2011d).

Акцент на высокие технологии также очевиден в поддержке кластеров и инкубаторов. В 2012 г. на конкурсной основе были отобраны 25 территориальных кластеров для получения дополнительной федеральной поддержки в таких областях, как фармацевтика, ИКТ, ядерные технологии, новые материалы, суперкомпьютеры и биотехнология. Министерство экономического развития поддерживает создание сети региональных и муниципальных бизнес-инкубаторов. В 2012 году было 104 бизнес-инкубатора с государственной поддержкой, в которых размещались 1 554 малых предприятий с 7 860 работниками и годовым оборотом в 7.4 миллиарда рублей. В теории, эти инициативы связаны с целями регионального развития и содействия развитию кластеров. Однако при этом серьезно ущемленными оказываются регионы без академической и научной инфраструктуры, унаследованной еще из советских времен. Также остается вопрос о том, действительно ли развитие научных кластеров обусловлено реальными преимуществами того или иного региона или же оно следует директивам и трендам федеральной поддержки.

Проект «Сколково» является чрезвычайно амбициозным (Врезка 2.13). Еще слишком рано оценивать его экономический эффект, но у него явно есть потенциал стать важным центром инновационной системы быстрорастущих высокотехнологических отраслей. В то же время на примере этого проекта можно легко проследить целый ряд проблем, которые потребуются решать политикам:

- «Сколково» привлекает непропорционально большую долю внимания и финансирования отчасти потому, что проект создан для высокотехнологических предприятий. Особое внимание к нему не должно заслонять собой необходимость поддерживать более широкие инновации в низко- и среднетехнологических отраслях, которые также представляют большую важность для России.

- «Сколково» - отдельно взятый проект, который направлен на стимулирование инноваций, частично путем снижения барьеров предпринимательству и инновациям для небольшой группы специально выбранных компаний. Это не должно вести к самоуспокоенности в более систематическом устранении такого рода барьеров для всех предприятий по всей стране.
- Крупный проект с большим объемом государственных средств, направленный на достижение довольно отвлеченных результатов, нередко связан с повышенным риском и убытками. Как показывают последние события, «Сколково» не стало исключением, отсюда необходимость уделять особое внимание вопросам управления.

#### **Врезка 2.13. «Сколково»**

Для стимулирования бизнес-инноваций в 2010 году российское правительство учредило «Сколково» - центр инноваций с особыми льготами для его будущих обитателей.

- Прямая государственная финансовая поддержка
- Налоговые льготы для компаний: освобождение на десять лет от уплаты налогов на прибыль, землю и недвижимость, пониженная ставка выплаты обязательных страховых взносов (14% вместо 34%), таможенные льготы и т.д.
- Упрощение технического регулирования, процедур передачи земли, условий взаимодействия с правительством и министерствами
- Предоставление услуг новым центрам НИОКР по пяти «технологическим приоритетам»: энергетика, информационные технологии, телекоммуникации, биотехнологии и ядерные технологии.
- Создание специальных отделов «Роспатента», которые будут ускоренным образом заниматься регистрацией и охраной прав ИС.
- Привлечение иностранных ученых и предпринимателей, которым будет обеспечен бесплатный проезд в Россию и передвижение по территории страны.

«Сколково» - весьма грандиозный проект. Он получил 34 млрд. руб. государственных средств в 2010 г. (или 0,05% ВВП, что сопоставимо с годовым бюджетом на исследования всех российских университетов) и 50 - 60 млрд. в 2012-13 г. В свою очередь, он предоставил субсидий на 3 млрд. рублей 750 размещенным у себя компаниям, которые до настоящего времени обратились за получением более, чем 100 патентов.

Пока было создано 34 технологические платформы. Они имеют более широкую базу с точки зрения участников и целей, несмотря на то, что призваны содействовать развитию в довольно узких, специализированных областях. Эти платформы пытаются объединить интересы и взгляды правительства, бизнеса, научного сообщества и потребителей, и они направлены на создание не только программ стратегических исследований и мер государственной политики в поддержку инноваций, но и образовательные стандарты.

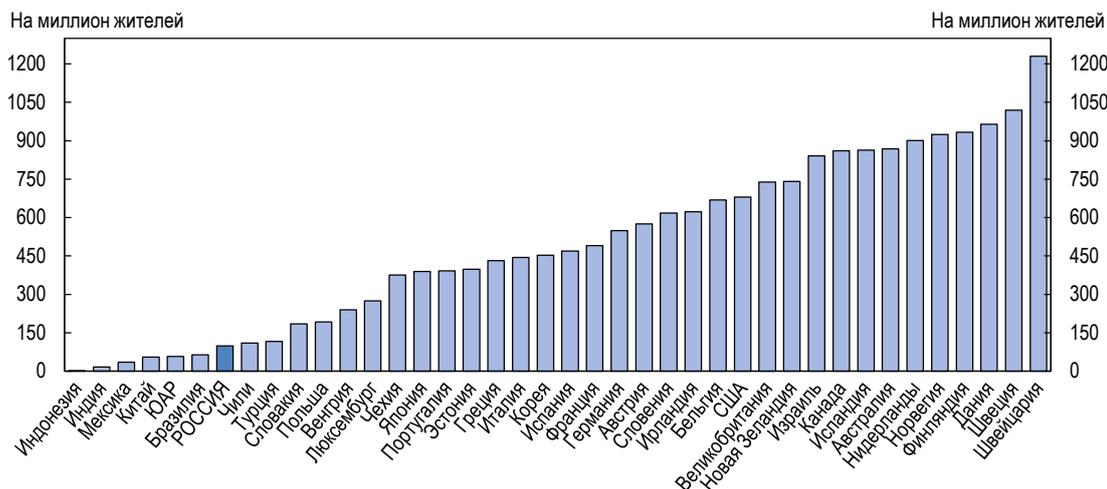
#### ***Реформирование сектора государственных исследований***

Притом что недостаток аппетита к инновациям среди российских предприятий является самой острой проблемой, определенная проблема существует и со стороны предложения. Россия по количеству научных статей, публикуемых в рецензируемых научных журналах, отстает от большинства стран ОЭСР, несмотря на свою репутацию в области научных и технологических достижений. Также Россия отстает в области патентирования: отношение патентов к численности населения во много раз ниже, чем в среднем по ОЭСР (Рисунок 2.23) и

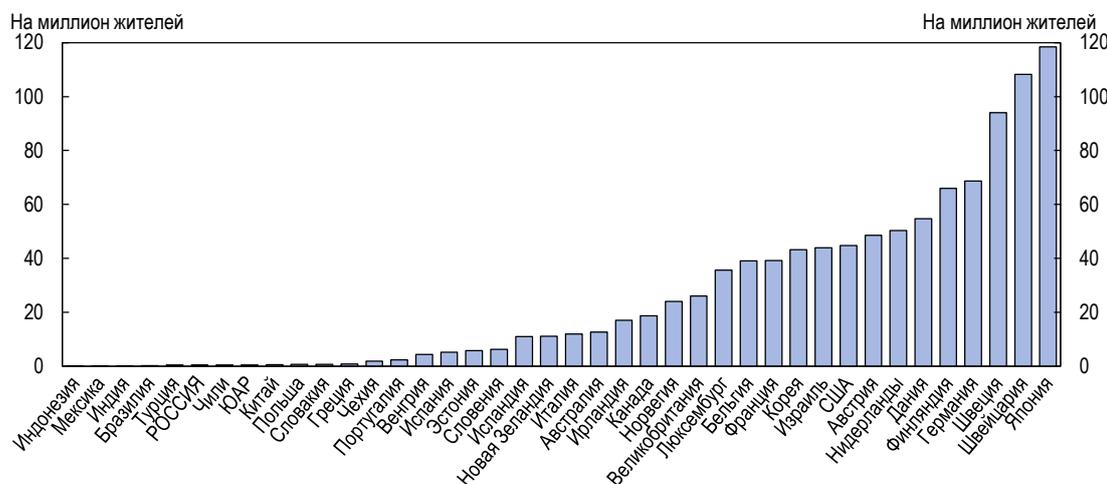
последние годы продолжает снижаться. Необычно высокая доля совокупных расходов на НИОКР растворяется в государственных исследовательских институтах, по большей части унаследованных со времен СССР, и проблема «отрыва в предложении знаний», по всей видимости, тесно связана с незаконченным процессом реформирования этого сектора.

**Рисунок 2.23. Показатели отдачи от науки**

**А. Научные и технические статьи, 2009**



**Б. «Триадные» патентные семьи, 2010**



*Примечание:* Количество статей из журналов, входящих в индекс научного цитирования (SCI) и индекс цитирования в общественных науках (SSCI).

*Источник:* National Science Foundation's National Centre for Science and Engineering Statistics, Science and Engineering Indicators 2012, Appendix Table 5-27; World Bank, WDI online database and OECD (2012), OECD Factbook 2013.  
 1 2 <http://dx.doi.org/10.1787/888932980089>

Отраслевые исследовательские институты и проектные организации по-прежнему осуществляют около 50% всех НИОКР и остаются самым слабым местом в российской инфраструктуре знаний (OECD, 2011d). Несмотря на интенсивную реструктуризацию и сокращение, большинство из сохранившихся институтов остаются в государственной собственности и зависят от бюджетного финансирования, причем большинство из них в целом оторваны как от предприятий, так и от университетов (OECD, 2011d). Поэтому данный сектор

следует продолжать реформировать, например, содействуя слиянию с промышленно-ориентированными предприятиями, а также принуждая к закрытию неэффективные институты, главным образом, за счет увеличения конкурсного финансирования в этом секторе. До тех пор, пока основное финансирование будет систематически возобновляться год от года без достаточного учета эффективности, государственные ресурсы и исследовательские таланты будут использоваться не по назначению.

Российская академия наук (РАН) является единственным крупным исследовательским учреждением. Она получает 14% всех расходов на НИОКР, выполняет более половины базовых исследований в стране и имеет в штате половину всех докторов наук в России. Однако результаты РАН являются неоднозначными: в ней островки передового опыта соседствуют с исследованиями неудовлетворительного качества. Такая ситуация связана с недостаточным уровнем реформирования и непрозрачностью структуры, состоящей из нескольких, нередко плохо управляемых специализированных учреждений. В 2011 году доля конкурсного, ориентированного на результаты финансирования составляла всего 12%; несмотря на планы правительства увеличить его до 25%, в 2012 году оно еще сократилось до 10%. Остальной блок государственного финансирования построен по историческому принципу, основанному на текущей численности сотрудников и не связанному с эффективностью. В результате, численность остается высокой, притом что лишь половина сотрудников действительно занимается исследованиями, что существенно меньше принятой практики в странах ОЭСР (OECD 2011d). В свою очередь, заработная плата оказывается слишком низкой, чтобы удерживать и особенно привлекать ведущих исследователей, а этом усугубляет проблему «утечки мозгов», о которой говорилось выше. Кроме того, механизмы распределения конкурсных средств не отличаются прозрачностью и не отражают надлежащим образом реальную эффективность работы («Российская газета», 2012). Поэтому государству следует и дальше развивать конкурсное и ориентированное на результаты финансирование, повышая прозрачность. Институты, показывающие низкие результаты по оценке эффективности, необходимо принуждать к реформированию или закрытию. И хотя в недавно предложенной и очень спорной реформе делается попытка решить некоторые вопросы неэффективности (путем слияния РАН и других специальных академий и снижения бремени неисследовательских задач), она не решает этих фундаментальных проблем.

#### **Врезка 2.14. Основные федеральные программы содействия развитию исследований и инноваций в университетах**

##### **Развитие сотрудничества между российскими университетами и предприятиями**

- Эта федеральная программа предусматривает субсидии промышленным предприятиям на период от 1 до 3 лет на финансирование проектов в высокотехнологическом производстве, осуществляемых совместно с университетами. Получатели выявляются в конкурсной процедуре отбора наиболее инновационных проектов. Каждый из проектов должен быть профинансирован предприятием минимум на 50%. Совокупный бюджет на 2010-2012 гг. составляет 19 млрд. рублей.

##### **Развитие инновационной инфраструктуры в российских университетах**

- Эта программа направлена на поддержку развития инновационной инфраструктуры, включая бизнес-инкубаторы, технологические парки, инженерные центры, центры передачи технологий, сертификацию. Бюджет составляет 8 млрд. рублей на 2010-12 гг. В рамках конкурсного процесса уже отобраны 56 школ.

##### **Привлечение ведущих ученых в российские университеты**

- Государство выделило бюджет в виде грантов на привлечение ведущих ученых. Основной целью научных исследований, осуществляемых ведущими учеными в российских университетах, является создание передовых лабораторий, проведение исследований мирового уровня, подготовка высококвалифицированных специалистов и передача ноу-хау экономике. Общее финансирование для 77 проектов в 2010-12 гг. составило 8,3 млрд. рублей и привело к созданию 42 лабораторий. Эта инициатива была распространена на другие исследовательские институты (научные институты государственных академий наук и государственные исследовательские центры) на период до 2016 г.

*Источник:* Министерство образования

В большинстве стран университеты действуют как крупные центры исследований и важным каналом передачи знаний предприятиям. Но это не так в России, где исторически эту роль играли, соответственно, РАН и отраслевые институты. Только в половине университетов сегодня ведется исследовательская деятельность, и университеты (и другие учреждения высшей школы) осваивают только 7% всех расходов на НИОКР, соответствующих 0,07% ВВП, что значительно меньше среднего по ОЭСР, которое составляет 0,4%. Этот разрыв между наукой и образованием сказывается на качестве преподавания и, помимо прочего, сокращает предложение квалифицированных исследователей (Gokhberg, Roud, 2012). В последние годы был предпринят ряд попыток по усилению исследовательской деятельности в университетах, приведших к созданию национальных исследовательских университетов, которые должны получить дополнительное финансирование и больше автономии. Они должны производить знания и составлять конкуренцию на мировом уровне с точки зрения научных достижений, ориентируясь на конкретную цель – пять российских университетов должны быть в числе ста ведущих университетов мира. В их задачи входит также эффективная передача технологий экономике. Помочь в выполнении этих задач призван также ряд федеральных программ (Врезка 2.14). Такое направление политики соответствует передовой практике ОЭСР, но ее результативность, а также экономическая эффективность вспомогательных программ требуют тщательной оценки. Также власти могли бы укрепить стимулы по финансированию предприятиями исследований в университетах, при одновременном устранении барьеров коммерциализации знаний, например, положений, усложняющих получение патентов и создание новых компаний (Nokolaev and Chugunov, 2012).

#### **Врезка 2.15. Рекомендации по усилению инноваций**

- Продолжать широкомасштабную поддержку развития инноваций и внедрения новых технологий, в особенности направленных на повышение энергоэффективности.
- Завершить реформу сектора НИОКР посредством вывода большей части исследований из-под эгиды Академии наук в университеты, повышения доли конкурсного финансирования в форме грантов на научные исследования и оптимизации деятельности государственных отраслевых научно-исследовательских учреждений.
- Разработать соответствующие стратегии мониторинга и оценивать политику в области инноваций на более систематической основе

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2.А1

### ОСОБЕННОСТИ НОВОГО ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» , был подписан Президентом РФ Владимиром Путиным 31 декабря 2012 года. Этот закон пришел на смену двум другим законам, принятым в 1992 и 1996 гг.: Закону об образовании и Закону о высшем и послевузовском профессиональном образовании. Новый закон об образовании содержит нормы для всех уровней образования, включая дошкольное. Новый закон вступил в силу 1 сентября 2013 года, кроме тех положений, которыми предусмотрено иное. Ниже описываются основные положения закона.

#### *Дошкольное и начальное образование*

- Дошкольное образование является частью общей системы образования. Получать его можно как в детских садах, школах, так и дома.
- Предусматривается более важная роль для родителей, которые имеют право выбирать учебные предметы.
- Средняя зарплата учителей не может быть ниже среднего уровня оплаты труда в регионе.
- Родители, отдающие своих детей в близлежащую школу, пользуются приоритетом.
- Отбор детей для поступления в школы, специализирующиеся на изучении отдельных предметов, может проводиться только после начального уровня образования.
- При обсуждении возможного закрытия школы в деревне во внимание принимается официальная позиция местного собрания.

#### *Среднее образование*

- Начальное профессиональное образование стало частью профессионально-технического образования в виде программ подготовки квалифицированных рабочих специальностей.
- Среднее профессиональное образование теперь имеет два типа образовательных программ – подготовка квалифицированных работников и подготовка менеджеров среднего звена.
- Учреждения профессионально-технического образования имеют право определять программы и отбирать учащихся.

## *Высшее образование*

- Результаты единого государственного экзамена (ЕГЭ), которые определяют возможность поступления в университеты, действуют в течение 5 лет (против 2 лет ранее).
- Учреждения высшей школы, включая частные, подлежат контролю со стороны Министерства образования в контексте реструктуризации сети учреждений высшей школы.
- Минимальное количество бюджетных мест закреплено законом на уровне 800 студентов на 10 000 человек в возрасте от 18 до 30 лет, проживающих в Российской Федерации.
- Университеты следуют двухуровневой системе бакалавриата и магистратуры. Колледжи выдают дипломы только бакалавров, а институты – дипломы бакалавров и специалистов.
- Академии занимаются только дополнительным образованием и готовят аспирантов и кандидатов наук.
- Послевузовское образование в качестве третьего уровня высшего образования занимается подготовкой высококвалифицированного персонала.

## ***Библиография***

- Abankina, I. et al. (2012a), “The effects of reform on the performance of Higher Education Institution”, *Journal of Applied Research in Higher Education*, Vol. 4.1.
- Abankina, I. et al. (2012b), “Impact of public demand and funding model in higher education restructuring”, mimeo.
- Ahrend, R. and W. Tompson (2006), “Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies”, *Economics Department Working Papers 484*, OECD Publishing.
- Akhmedov, A., I. Denisova and M. Katseva (2003), “Active labor market Policies in Russia: Regional interpretation determines effectiveness?”, *CEFIR Working Papers*.
- Amable, B. and D. Gatti (2004), *Product market competition, job security, and aggregate employment*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 56.4.
- Amini, C. and S. Commander (2011), “Educational Score: How does Russia fare?”, *IZA Working Papers 6033*.
- Andrushchak, G.V. et al. (2010), “New pay system in schools. Experience of the Novgorod Region”, *Higher School of Economics Working Papers Series No. 05*.
- Bassanini, A. et al. (2005), “Workplace Training in Europe”, *IZA Discussion Papers 1640*.
- Baumol, W. (2002), *The Free-Market Innovation Machine*, Princeton and Oxford.
- Belot, M., J. Boone and J. van Ours (2007), “Welfare Effects of Employment Protection”, *Economica*, Vol. 74.
- Boone, J. and J.C. van Ours (2004), “Effective Active Labour Market Policies”, *IZA Discussion Papers*, No. 1335.
- Benus, J. et al. (2005), “Re-training programs in Russia and Romania: Impact evaluation study”, *CEFIR Working Papers*.
- BIS (2013), “Youth Unemployment: Review of Training for Young people with Low Qualifications”, *BIS Research Papers 101*.
- Bouis, R. et al. (2012), “The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”, *Economics Department Working Papers 949*, OECD Publishing.
- Bukowski, P. and J. Earle (2014), “Measuring Productivity Dispersion across Russian Manufacturing Firms, 2003-2010”, *Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing.
- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2010), “Active labour market analysis policy evaluations: A meta analysis”, *Economic Journal* 120.
- Commander, S. and I. Denisova (2012), “Are skills a constraint on firms?, New evidence from Russia”,

IZA Working Papers 7061.

Carnoy, M. et al. (2012), “The economic returns to higher education in the BRIC countries and their implications for higher education expansion”, Higher School of Economics Working Papers 02/EDU.

Cazes, S. and A. Nesporova (2004), “Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe”, *Revue de l’OFCE*, Vol. 5.91.

Denisova, I. (2012), “Income Distribution and Poverty in Russia”, Social, Employment and Migration Working Papers 132.

Denisova, I. and M. Kartseva (2004), “Impact evaluation study of social adaptation and public works programs in Russia”, mimeo.

Denisova, I. and M. Kartseva (2008), “Return to Levels, Types and Quality of Education”, in Gimpelson,

Kapelyushnikov (ed.), *Wages in the Russian Federation: Evolution and Differentiation*, State University – Higher School of Economics, Moscow.

Dionisius, R. et al. (2009), “Cost and Benefits of Apprenticeships Training: A comparison of Germany and Switzerland”, *Applied Economics Quarterly*, 55.1.

Dorsett, R. (2006), “The new deal for young people: Effect on the labour market status of young men”, *Labour Economics* 13.

EBRD (2012), “Diversifying Russia: Harnessing regional diversity”, EBRD Transition Report.

Ehlert, C., J. Kluge and S. Schaffner (2011), “Training + Temporary Work = Stepping Stone?, Evaluating an Innovative Activation Program for Disadvantaged Youths”, *Ruhr Economic Papers* 249.

Filatova, F. et al. (2012), “Education Development trends in Russia”, *Journal of US-China Public Administration*, Vol. 9, 10.

Froumin, I. and Y. Kuzminov (2012), “Universal higher education and its social and economic impact”, mimeo.

GEM (2012), *Global Entrepreneurship Monitor, GEM 2012 Global Report*.

Gershman, M. (2013), *Programmy innovatsionnogo razvitiya kompanii s gosudarstvennym uchastiem: Pervye itogi (Innovation Development Programmes for the State-owned Companies: First Results)*,

*Foresight-Russia*, Vol. 7, No. 1, pp. 28-43.

Gimpelson, V. and R. Kapelyushnikov (2011), “Labor market adjustment is Russia different?”, Higher School of Economics Working Papers 3.

- Gimpelson, V. et al. (2009b), “Profession Choice: Where was studied and where are working?”, Higher School of Economics Working Papers 3.
- Gimpelson, V. and D. Lippoldt (2001), *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Gokhberg, L. and V. Roud (2012), *The Russian Federation: A New Innovation Policy for Sustainable Growth/ Global Innovation Index*. INSEAD, Fontainebleau.
- Goldberg, I. (2006), “Competitiveness and the Investment Climate in Russia: An Assessment by the World Bank and the Higher School of Economics”, Moscow, presented to the 10th annual St. Petersburg International Economic Forum, 12-14 June.
- Hallépée, S. and A. Houlou-Garcia (2013), *Évaluation du dispositif JEI, DGCIS Evaluation*.
- Hayter, S. (2011), *The Role Of Collective Bargaining In The Global Economy*, International Labour Office, Switzerland.
- Hespel, V., P.-E. Lecerf and E. Monnet (2011), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Rapport N° 2010M06402 de l'Inspection générale des finances.
- HSE (2012), *Monitoring the economics of education, Survey 2012*, HSE-ISSEK.
- HSE (2013a), *Indicators of Innovative Activity: 2013*, HSE, Moscow.
- HSE (2013b), *Science and Technology Indicators in the Russian Federation. Data Book*, HSE, Moscow.
- ILO (2013a), *Report of the Committee on Freedom of Association cases*, ILO, Geneva, November 2012, GB.316/ INS/9/1.
- ILO (2013b), *Report of the Committee on Freedom of Association cases*, June 2013, GB.318/INS/5/1, ILO Geneva.
- ILO (2013c), *Report of the Committee of experts on the application of conventions and recommendations, Report III (Part 1A)*, ILO, Geneva.
- ILO (2011), *Employment and Labour Market strategies in Russia in the Context of innovations economy, proceedings of the Conference*, Moscow, September 2011.
- ITUC (2012), *Annual Survey of Violations of Trade Union Rights, Russian Federation*, [www.refworld.org/docid/4fd8892ac.html](http://www.refworld.org/docid/4fd8892ac.html).
- Jensen, P., M. Rosholm and M. Svarer (2003), “The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions”, *European Journal of Political Economy* 19.
- Jaumotte, F. and N. Pain (2005), *Innovation in the Business Sector*, Economics Department Working Papers 459, OECD Publishing.

- Jorgenson, D. and K. Vu (2011), “The Rise of Developing Asia and the New Economic Order”, *Journal of Policy Modeling* 33 (5).
- Kapelyushnikov, R. (2000), “Russia’s labour market: Adjustment without restructuring”, presented at the NATO Colloquium, [www.nato.int/docu/colloq/colloq99.htm](http://www.nato.int/docu/colloq/colloq99.htm).
- Kapelyushnikov, R., A. Kuznetsov and O. Kuznetsova (2012), “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, *Post-Communist Economies*, 24.2.
- Karabchuk, T. (2012), “Temporary employment in Russia: Why mostly men?”, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 9.2.
- Keogh, H. (2009), *The State and development of adult learning and education in Europe, North America and Israel, Regional synthesis report*, Hamburg, Germany, UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- Khavenson, T. and Y. Tyumeneva (2012), “Teacher characteristics and student achievements in TIMSS”, Higher School of Economics Working Papers 06/EDU.
- Kluve, J., H. Lehmann and C.M. Schmidt (1999), “Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatisation and benefit Churning”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27.
- Kluve, J., H. Lehmann and C.M. Schmidt (2008), “Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The role of labor Force Status Sequences”, *Labour Economics* 15.
- Klyachko (2013), “Key Trends in Education: 2012 results”, in *Russian Economy in 2012: Trends and Prospects*, No. 34.
- Kochetov, A.N. (2012), “Professional Education and the Labor market”, *Russian Education and Society*, Vol. 54.3.
- Kyui, N. (2010), “Returns to education and Education-Occupation Mismatch within a transition Economy”, CES Working Paper 31.
- Kuzyk, M. and Y. Simachev (2013), “Russia’s Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems and Lessons”, *Russian Economy in 2012: Trends and Outlooks*, Issue 23, Moscow.
- Lehmann, H. and A. Zaiceva (2013), “Informal Employment in Russia: Extent, Incidence, Determinants and Labor Market Segmentation”, *Economics Working Paper Department 1098*, OECD Publishing.
- Lehmann, H., Razzolini T. and Zaiceva A. (2011a), *Job separations and informality in the Russian labor market*, IZA Working Paper 6230.
- Lehmann, H., T. Razzolini and A. Zaiceva (2011b), “The wage and non-wage cost of displacement: Evidence from Russia”, *Recent Working Papers* 60.

- Lehmann and Kluge (2008), "Assessing Active Labor market Policies in transition Economies", Working Papers, Dipartimento Scienze Economiche, Universita' di Bologna 646.
- Lemieux, T., W. MacLeod and D. Parent (2009), "Performance Pay and Wage Inequality", Quarterly Journal of Economics, Vol. 124.1.
- Lyutov, N. (2009), "The evolution and some problems of workers' representation law in Russia", Issues of Business and Law, Vol.1.
- Martin, J. and D. Grubb (2001), "What work and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers, No. 14, IFAU.
- Meager, N. (2009), The role of training and skills development in active labour market policies, International Journal of Training and Development, 13.1.
- Meissner, D., L. Gokhberg and A. Sokolov (eds.) (2013), Science, Technology and Innovation Policy for the Future. Potentials and Limits of Foresight Studies, Springer, Heidelberg/New York/Dordrecht/London.
- Müller, N. and F. Behringer (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training", Education Working Papers 80, OECD Publishing.
- Nivorozhkin, A. (2005), "An evaluation of government sponsored vocational training programmes for the unemployed in urban Russia", Cambridge Journal of Economics 29.
- Nivorozhkin A. and E. Nivorozhkin (2006), "Do government sponsored vocational training programmes help the unemployed find jobs? Evidence from Russia", Applied Economic Letters, Vol.14.1.
- Nokolaev, D. and D. Chugunov (2012), "The Education System in the Russia Federation", World Bank Education Brief.
- O'Leary, C.J. (2001), "Evaluating Active Labor market Programs in transition Economies", presented at "Active Labor market Programs: Improvement of Effectiveness" Conference, Moscow, Russian Federation, September.
- OECD (2013), Education at a Glance 2013, OECD Publishing.
- OECD (2013b), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing.
- OECD (2013c), Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Russia, OECD Publishing, forthcoming.
- OECD (2012a), OECD Economic Survey of Germany 2012, OECD Publishing.
- OECD (2012b), OECD Economic Survey of Estonia 2012, OECD Publishing.
- OECD (2012c), Education Today 2013: The OECD Perspective, OECD Publishing.

- OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.
- OECD (2012e), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing.
- OECD (2012f), “Does performance-based pay improve teaching?”, *PISA in Focus* 16, OECD Publishing
- OECD (2011), *Reviews of Labour Market and Social Policies, Russia Federation*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), “Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school?”, *PISA in Focus* 2011/1.
- OECD (2011c), *Science Technology and Innovation Scoreboard 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *Reviews Innovation Policy, Russian Federation*. OECD Publishing.
- OECD (2010), *The High Cost of Low Educational Performance the long-run economic impact of improving Pisa outcomes*, OECD publishing.
- OECD (2010b), *Learning for Jobs*, OECD Publishing.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook 2006: Reassessing the role of Policies and Institutions for Labor Market performance*, OECD Publishing.
- OECD (2005), “Labour Market Programmes and Activation strategies: Evaluating the Impacts”, in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2005b), *Promoting Adult Learning*, OECD Publishing.
- OECD (2004), “Improving Skills for More and Better Jobs: Does training make a Difference?”, *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2004b), “Informal employment and promoting the transition to a salaried economy”, *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.
- Ok, W. and P. Tergeist (2003), “Improving Workers’ skills: Analytical evidence and the role of social partners”, *Social, Employment and Migration Working Papers* 10.
- Poppe, N., J. Strawn and K. Martinson (2003), “Whose Job Is It? Creating Opportunities for advancement”, in Giloth, R.P. (ed.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century*.
- Puhani, P.A. (1998), “Advantage through Training? A microeconomic evaluation of the employment effect of ALMP in Poland”, *ZEW Discussion Papers* No. 98-25.
- Rodriguez-Planas, N. and N.J. Benus (2006), *Evaluating active labor market programs in Romania*, *IZA Working Papers* 2464.
- Rosen, J. and S. Ryoo (2004), “The Engineering Labor Market”, *Journal of Political Economy*, Vol. 112.1.

- Russkaya Gazeta (2012), Interview with Russian Academic Georgiy Georgiev, [www.rg.ru/2012/02/01/georgiev.html](http://www.rg.ru/2012/02/01/georgiev.html).
- Sasova, I.A. (2011), "Technological Education or labor training?", *Russian Education and Society* Vol. 53.6.
- Sokolov, A. and A. Chulok (2012), "Long-term forecast of S&T development in Russia to 2030: Key features and first results", *Foresight-Russia*, V. 6 (2012), No. 1, pp. 12-25.
- Smirnykh, L. and A. Wörgötter (2013), "Why do Russian firms use fixed-term and agency work contracts?", *Economics Department Working Papers 1014*, OECD Publishing.
- Schneider, F., A. Buehn and C.E. Montenegro (2010), "Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007", *World Bank Policy Research Working Papers 5356*.
- Tan, H. et al. (2007), "Skills Shortage and training in Russian enterprises", *Higher School of Economics Working Papers 04*.
- Timmer, M. and I. Voskoboynikov (2013), *Is Mining Fuelling Long-run Growth in Russia? Industry Productivity Growth Trends since 1995*, GGDC Research Memorandum.
- Venn, D. (2009), "Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators", *Social, Employment and Migration Working Papers 89*, OECD Publishing.
- Wasmer, E. (2002), "Interpreting Europe and US Labor Markets Differences: The Specificity of Human Capital Investments," *IZA Working Papers 549*.
- WEF (2011), "The Russia Competitiveness: Laying the Foundation for Sustainable Prosperity", *World Economic Forum Report*.
- Westergaard-Nielsen, N. and A.R. Rasmussen (1999), "The Impact of subsidies on the number of Apprenticeships", *Research in labor economics 18*.
- World Bank (2010), *The Innovation Policy: A guide for Developing Countries*, World Bank Publications, Washington, DC.
- Xavier, R. et al. (2013), *Global Entrepreneurship Monitor: 2012 Global Report*, Babson College, Wellesley, MASS.