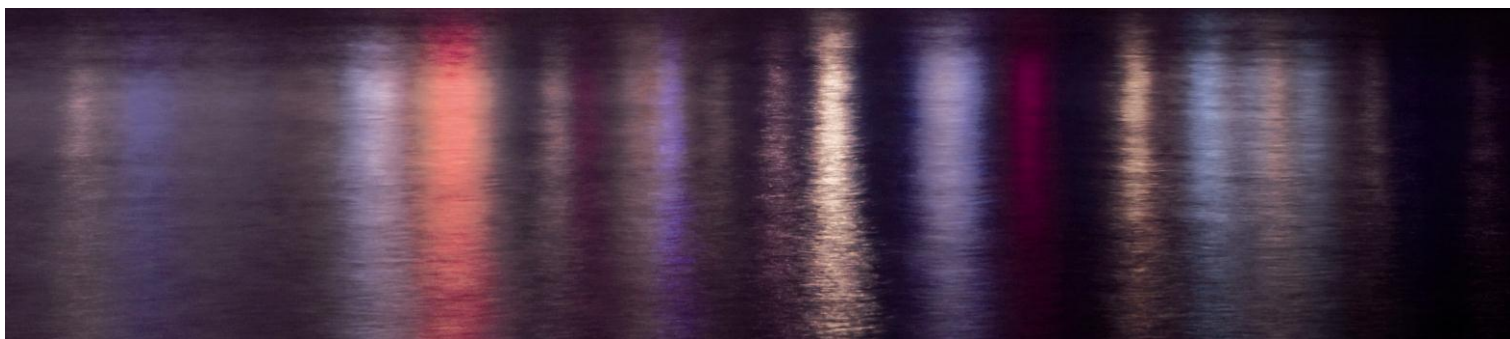




Экономические обзоры ОЭСР РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Январь 2014

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ



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. 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.

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 кадровой политики и политики в области 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, который остается одновременно и мажоритарным собственником, и осуществляет функцию надзора в отношении крупнейших российских коммерческих банков.

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.

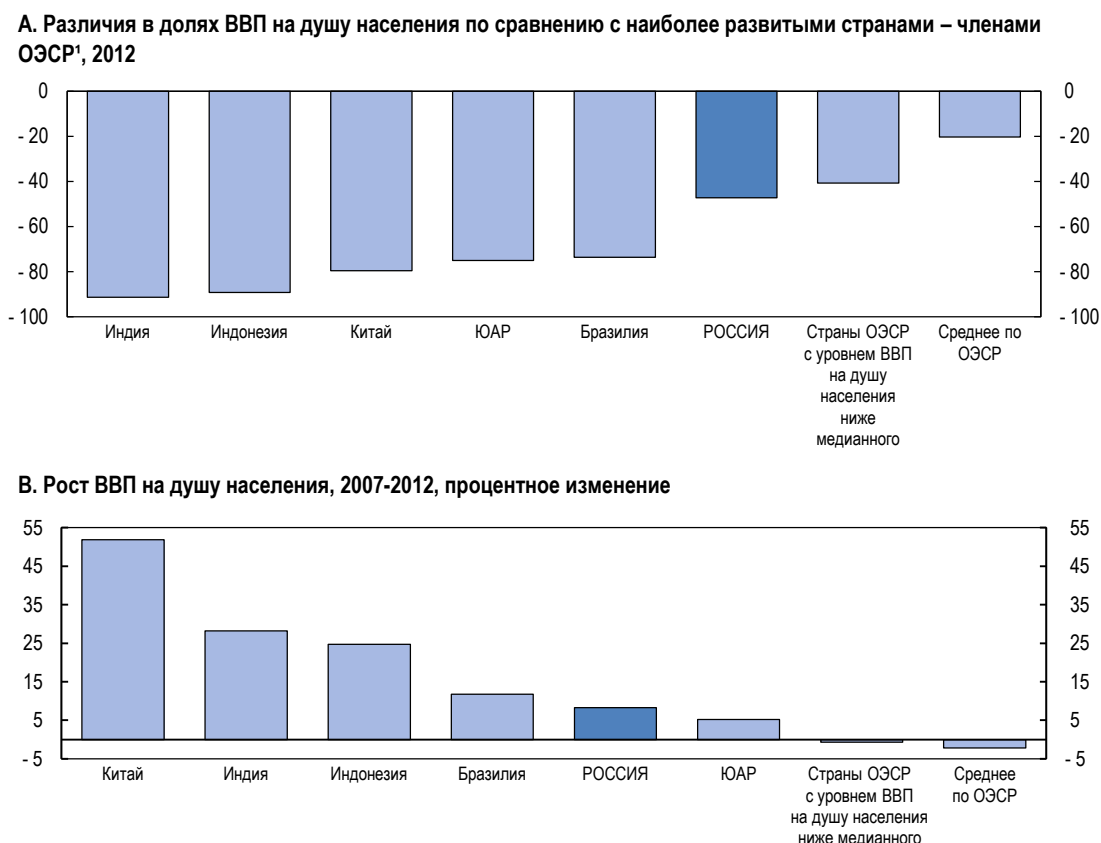
Совершенствование кадровой политики и политики в области инноваций

- 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.

ОЦЕНКИ 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



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

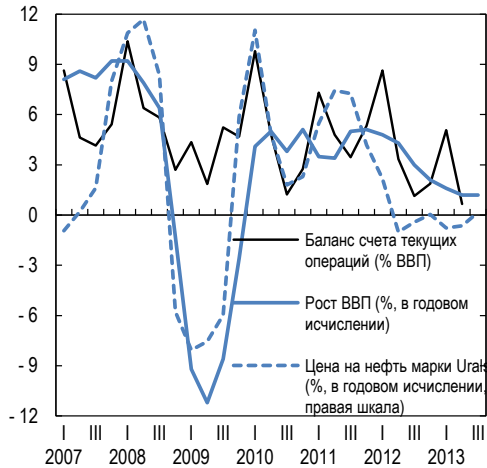
В конце 2012 - начале 2013 гг. проявилась слабость национальной экономики, которую спровоцировали стагнация в сфере внешней торговли, прекращение влияния ряда отдельных временных факторов, способствовавших росту ранее, в 2012 году, и неопределенность, связанная с ситуацией в мировой экономике и с развитием внутрисполитической 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

Рисунок 2. Ключевые макроэкономические показатели

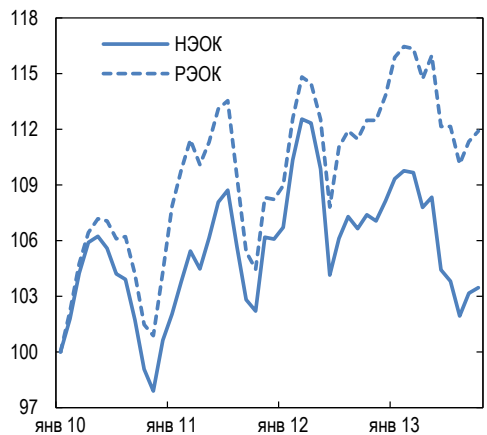
А. Баланс счета текущих операций, ВВП и цена на нефть марки Urals



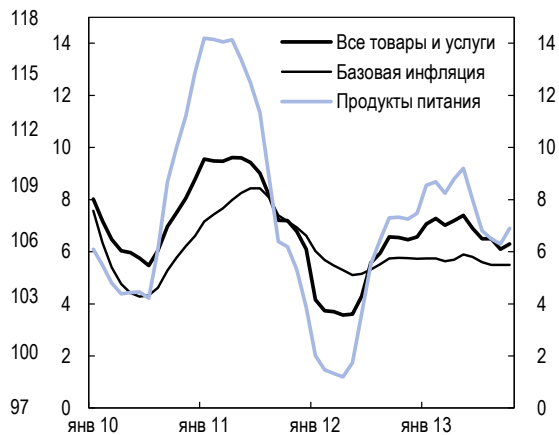
Б. Потребление, инвестиции и рост экспорта (% в годовом исчислении)



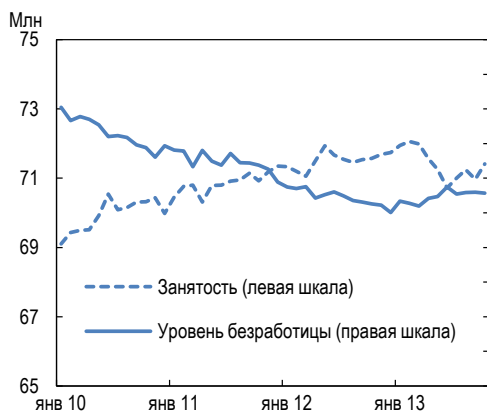
В. Реальный и номинальный эффективный обменный курс (янв. 2010 = 100)¹



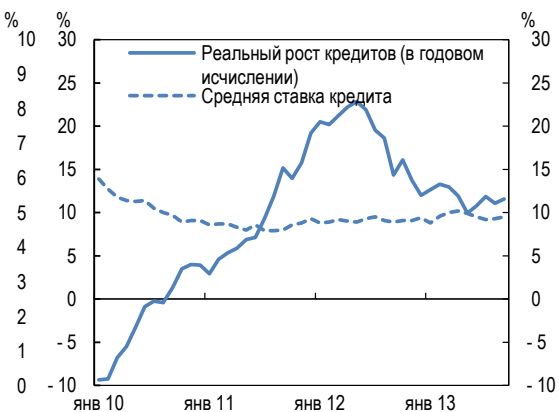
Г. Рост индекса потребительских цен (% в годовом исчислении)



Д. Рынок труда (с поправкой на сезонные колебания)



Е. Кредитование частного сектора



1. Рост значения соответствует повышению валютного курса.

Источник: Rosstat, Datastream and Central Bank of Russia.

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 Еврзоны улучшает перспективы в области экспорта продукции добывающих отраслей и инвестиций в них. Инфляция, вероятно, 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 Еврзоне, 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 заблокировать прогнозируемое восстановление экономики. Рост закрединанности 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

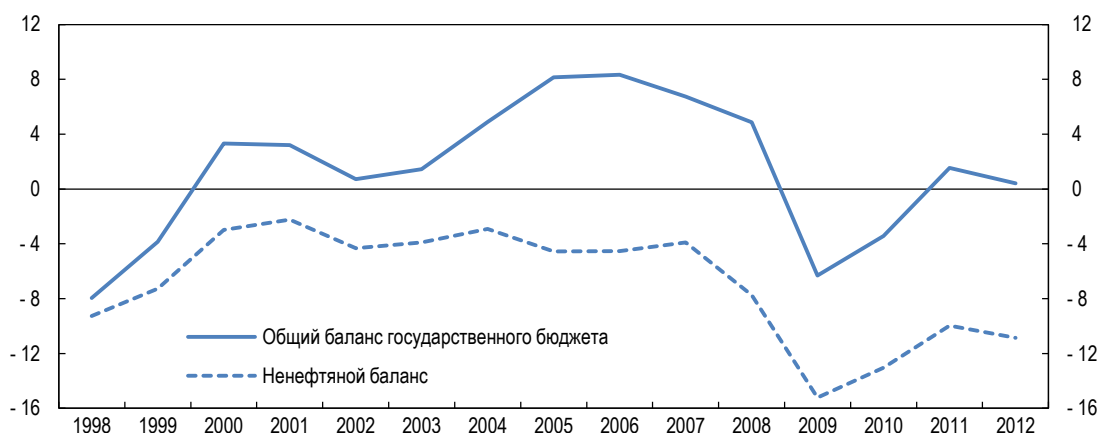
Новое бюджетное правило способствует укреплению основ фискальной политики

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 нефтяной 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 вкупе 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 породить 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).

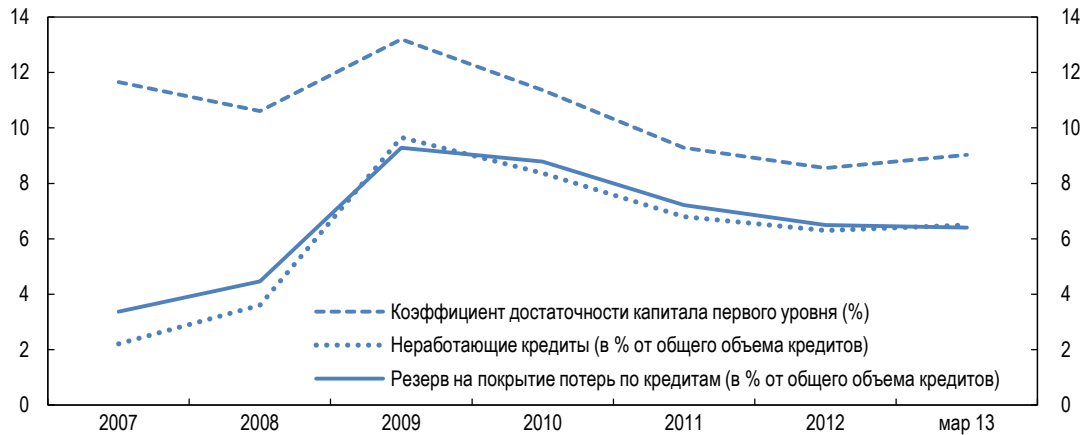
Переход к режиму инфляционного таргетирования предполагает наличие ряда предпосылок, включая независимость и прозрачность деятельности центрального банка. Создание Комитета по денежно-кредитной политике могло бы способствовать более четкому разделению функций ЦБР и, следовательно, повышению его независимости 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 снижения ВВП на 5%, не предполагают системных рисков в краткосрочной перспективе.

Рисунок 4. Основные показатели банковского сектора

Данные на конец периода

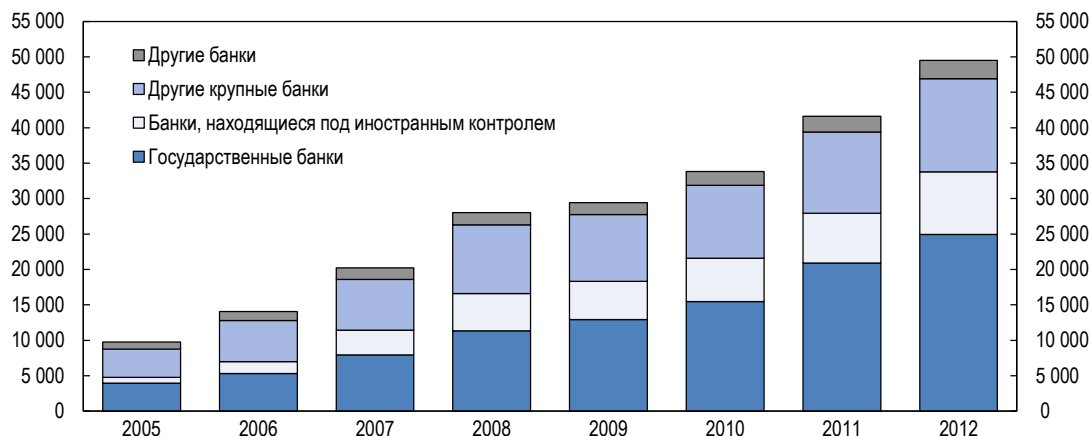


Источник: Central Bank of Russia.

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, волилась 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

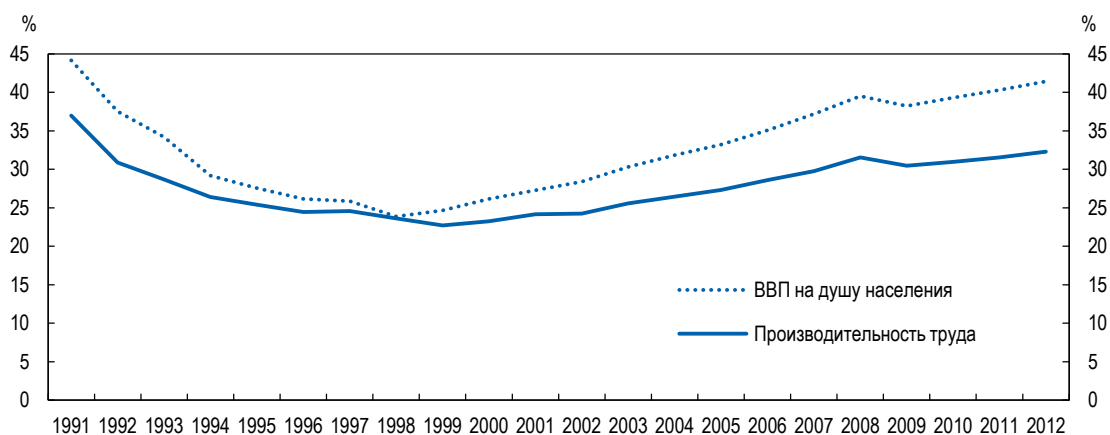
- Содействовать дальнейшему укреплению основ налогово-бюджетной политики в среднесрочной перспективе за счет ужесточения контроля за государственными гарантиями, расходами региональных бюджетов и использованием нефтяных фондов. Для того чтобы снизить расходы, связанные со старением населения, уравнивать 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 ОЭСР¹



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).

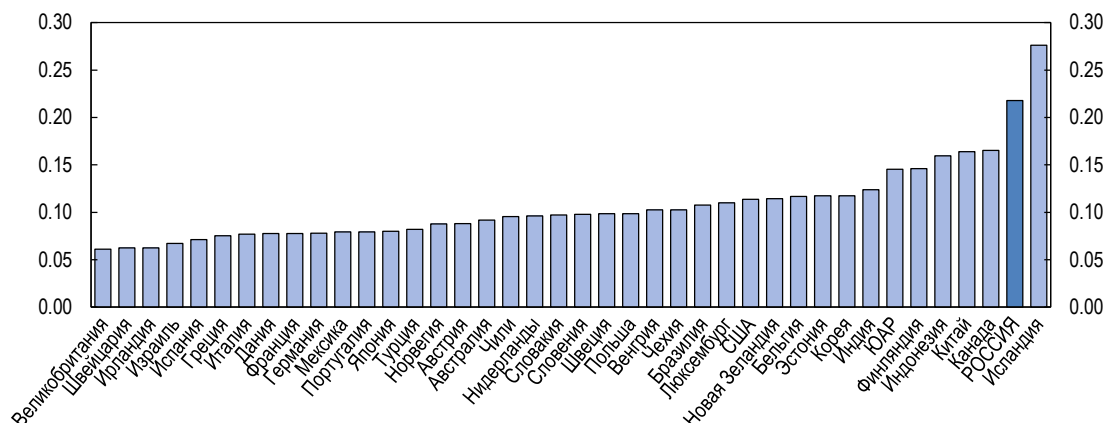
Таким образом, государство справедливо относит повышение уровня энергоэффективности к категории наиболее приоритетных задач. В 2008 г. власти поставили стратегическую цель снизить к 2020 г. энергоемкость ВВП на 40% путем экономии энергии, повышения эффективности ее использования и устранения нормативных 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

Рисунок 7. Энергоемкость

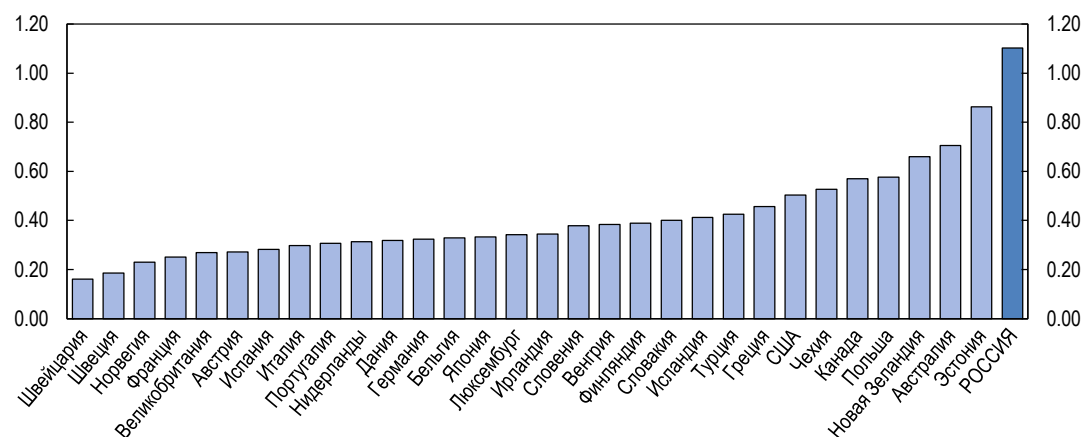
А. Энергопотребление на единицу ВВП, 2011

В тоннах нефтяного эквивалента (тнэ) 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.

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.

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).

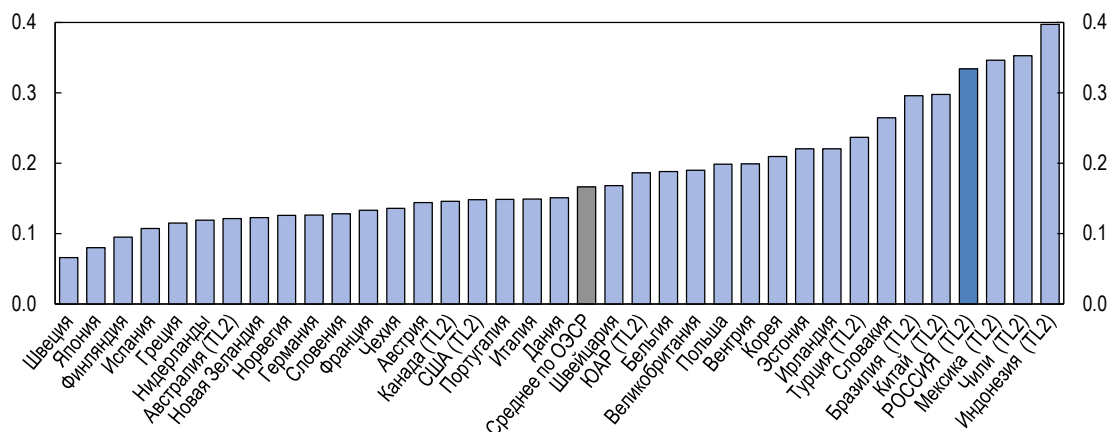
Региональное неравенство как фактор роста

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.

Рисунок 8. Неравенство

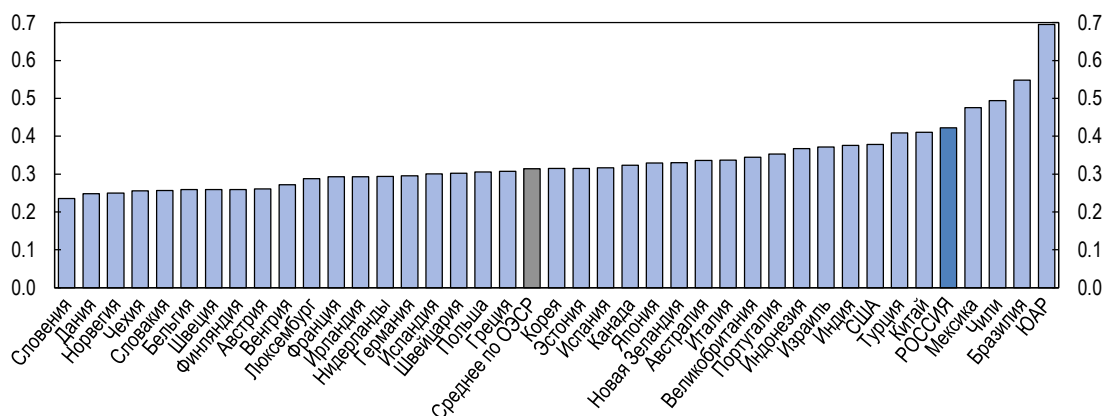
А. Неравенство ВВП на душу населения по регионам

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



В. Неравенство в доходах

Коэффициент Джини¹, 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).

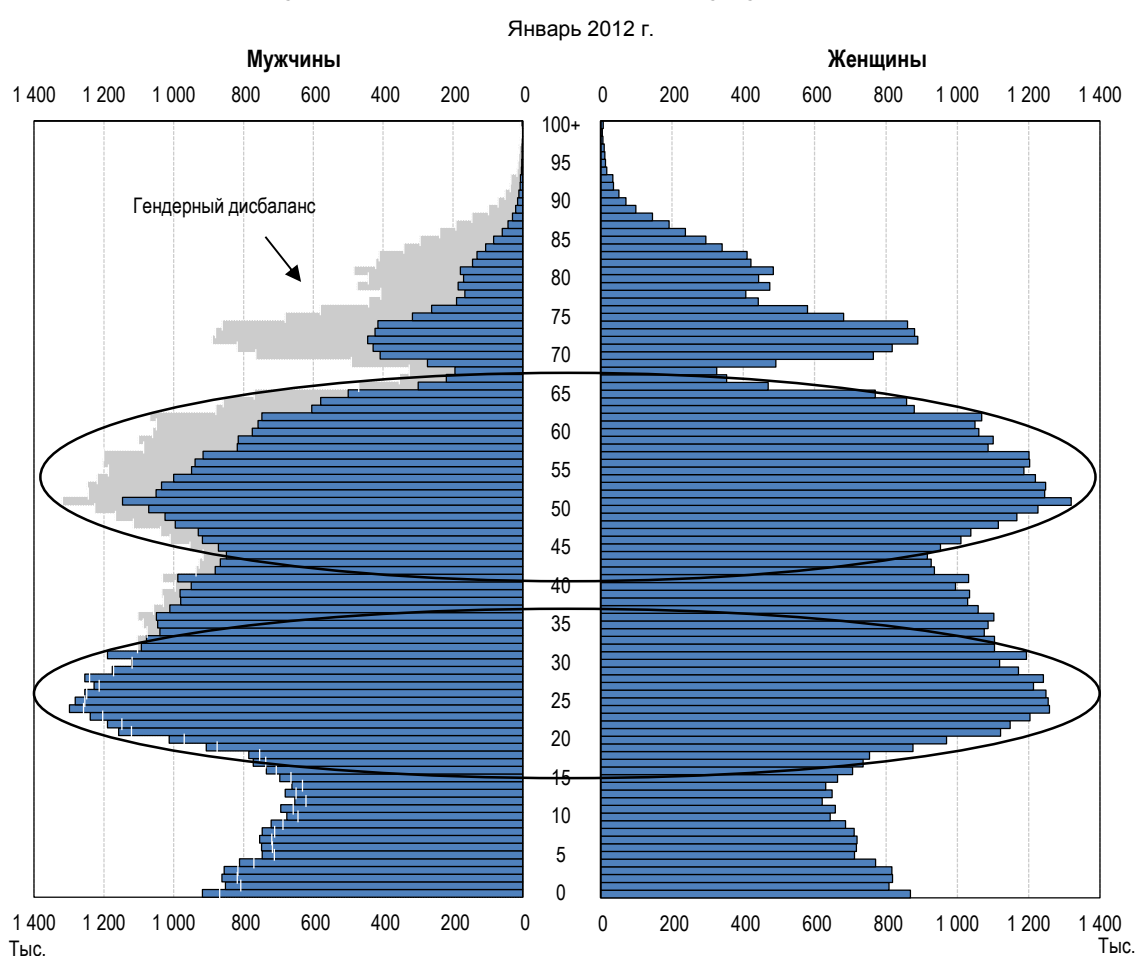
Источник: OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, таблица A1.1, рисунок 0.2; оценки ОЭСР.

Демографические изменения 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, 2011с.). Однако 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



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

Улучшение делового климата

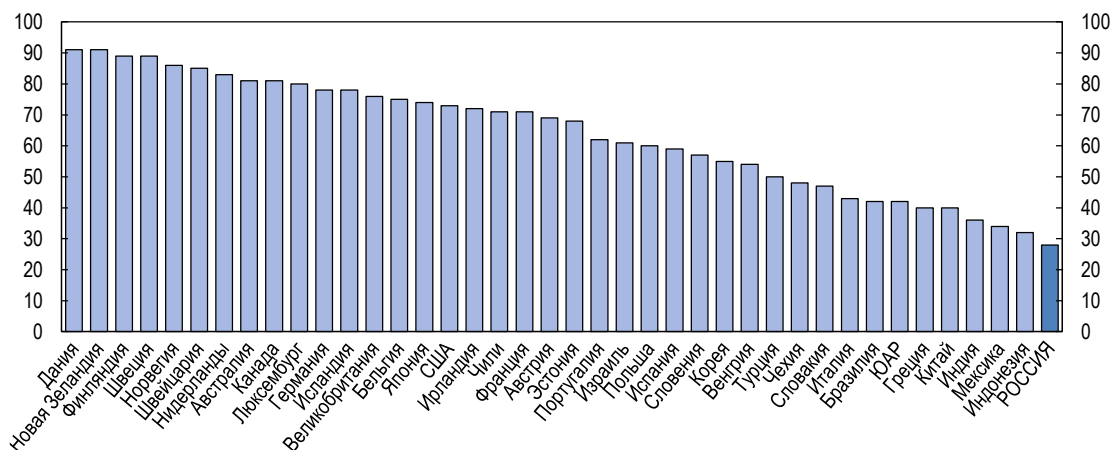
Коррупция и обеспечение принципа верховенства закона остаются серьезной проблемой

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 (OPORA, 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 аудиопотолирования 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

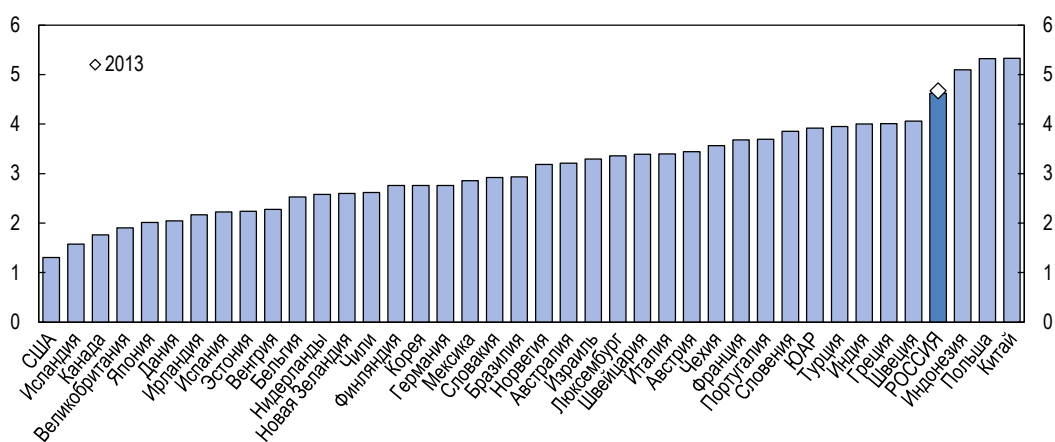
Государственные предприятия играют непривычно важную роль в экономике страны (Рисунок 11). Доля производимой государственными предприятиями продукции возросла после крупных приобретений, совершенных такими государственными предприятиями, как Роснефть и ВТБ, несмотря на то, что некоторые мелкие государственные 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 этот 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.

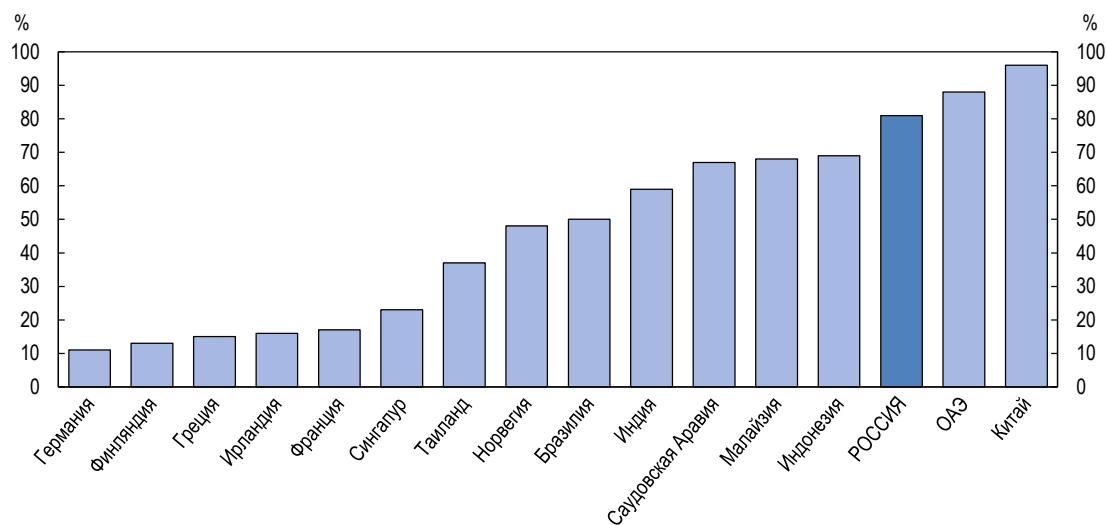
Рисунок 11. Индикатор регулирования рынка товаров и услуг: государственная собственность
2008 г., по шкале индекса от 0 до 6 (от наименее до наиболее ограничительного)



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.

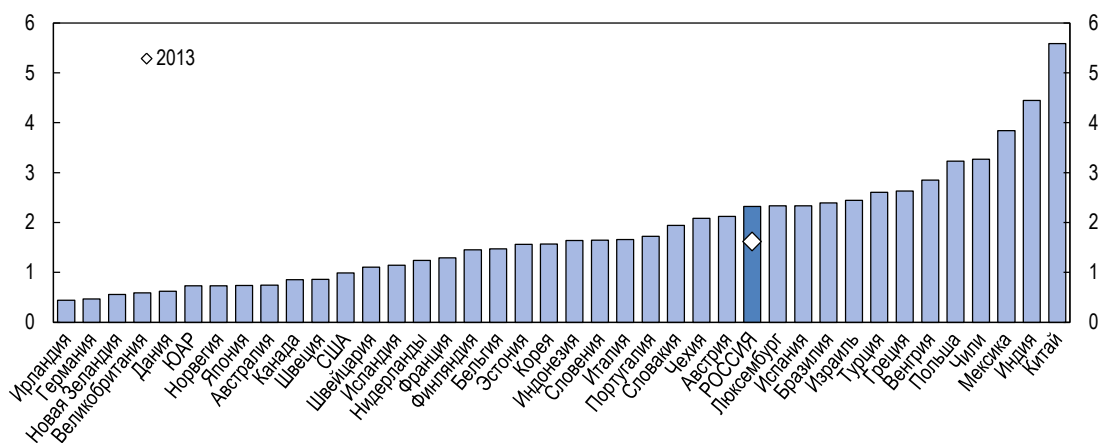
Реформы по преодолению административного бремени

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 (ЕКО/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*, (ЕКО/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

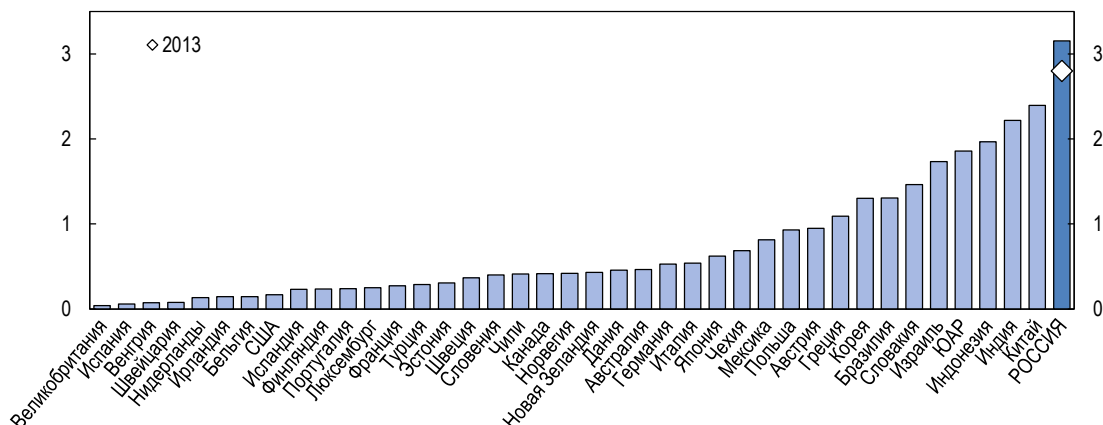
реализации этого проекта уже принесли определенные плоды: в рейтинге «Ведение бизнеса» Всемирного банка за 2014 г. Россия была названа в числе трех наиболее далеко продвинувшихся по пути реформ государств, а в общем зачете она поднялась со 120 места в 2011 г. до 92 места. Региональный инвестиционный 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 монопольно высокой 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 (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*, ([ECO/CPE/WP1\(2013\)14](http://ecocpe.wpi.org)).

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 (Ledyeva, 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.

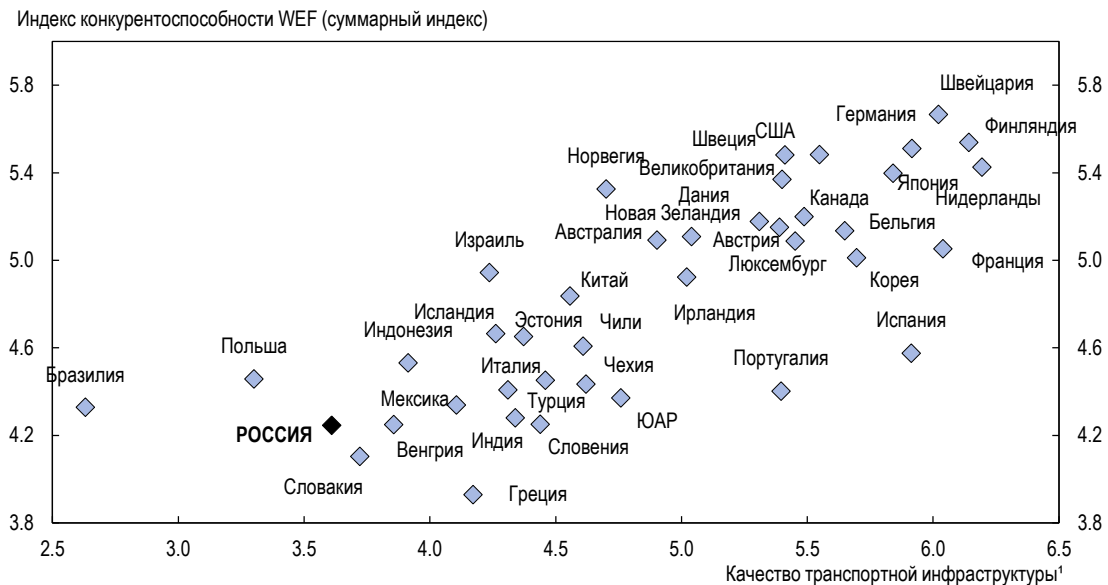
Привлечение и поддержка ПИИ является одним из приоритетных направлений работы правительства, поэтому меры по улучшению инвестиционного климата были приняты как на федеральном, так и на региональном уровнях. Государственная Дума рассматривает вопрос об упрощении процедур получения согласований для иностранных 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)

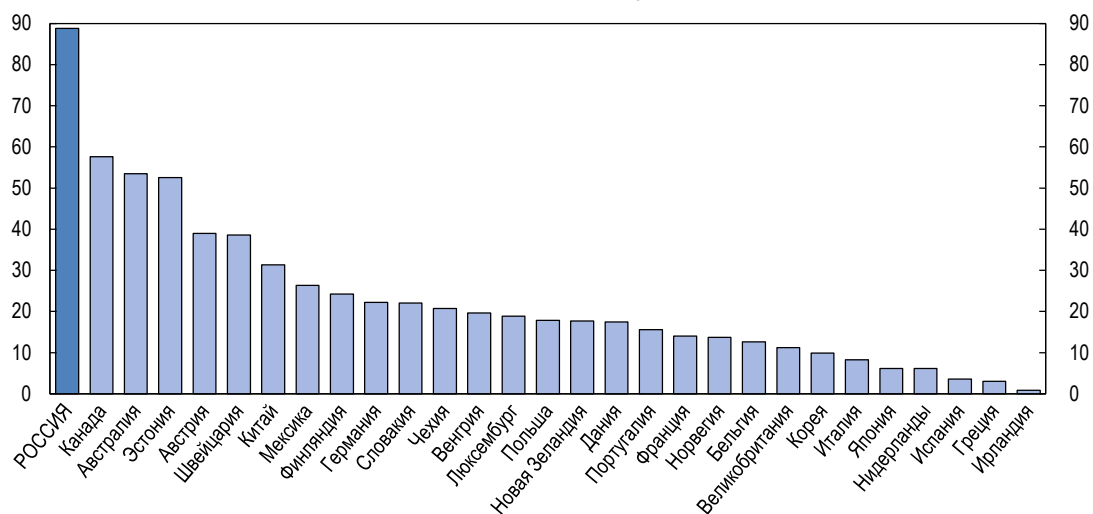
Рисунок 15. Конкурентоспособность и качество транспортной инфраструктуры



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*.

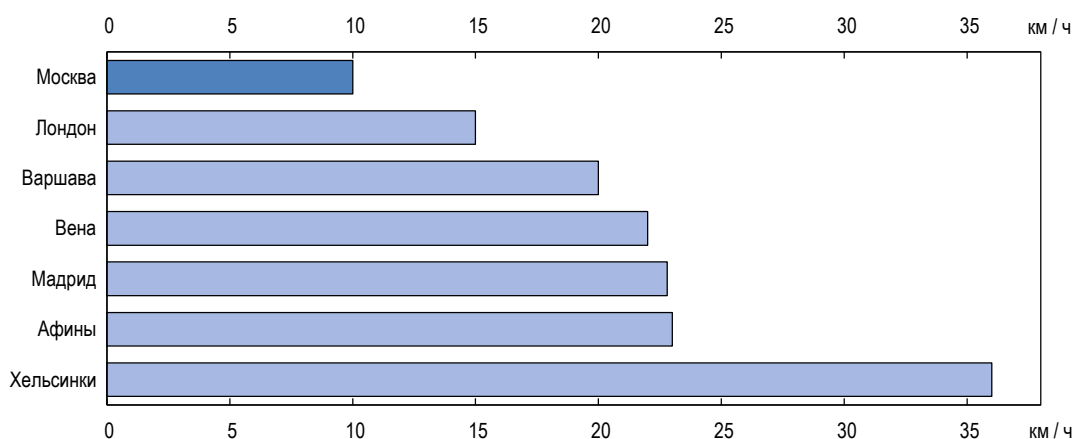
Проблемы с качеством инфраструктуры усугубляются незавершенностью институциональных реформ. Несмотря на присутствие значительного количества участников на рынке операций с вагонами, РЖД в сущности остается монополистом в сфере грузовых железнодорожных перевозок, выступая в качестве собственника и инфраструктуры, 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 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.

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

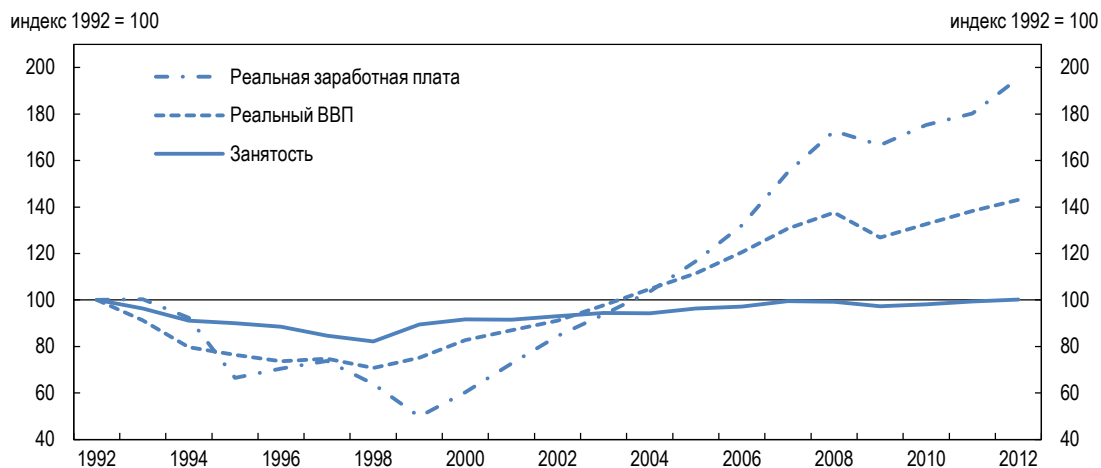
Для достижения высоких и устойчивых темпов роста необходимы повышение качества человеческого капитала и инновационный потенциал национальной экономики, а также дальнейшее перераспределение рабочей силы в пользу более производительных предприятий с более высокими ставками оплаты труда. Такому перераспределению 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 поменяли 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.

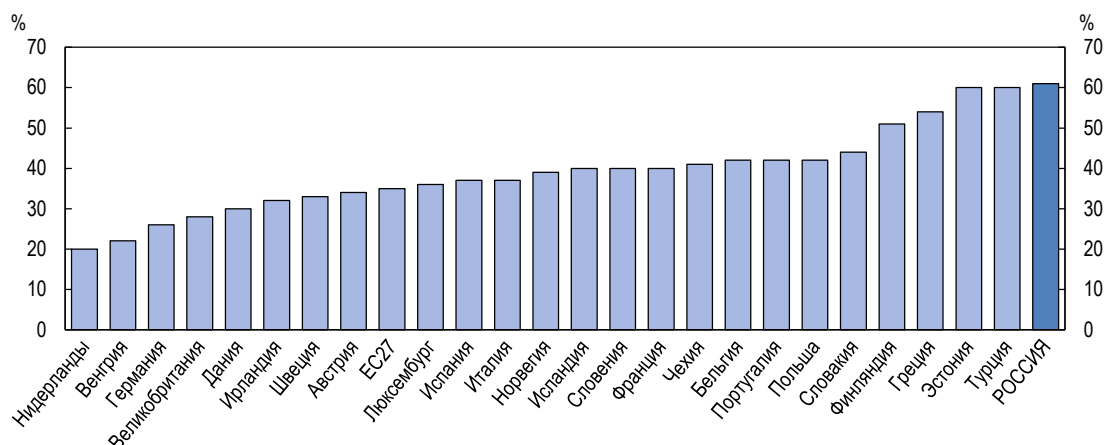
Высокая текучесть кадров, неформальная занятость и низкие зарплаты - все это снижает стимулы для инвестирования в человеческий капитал (Commander and Denisova, 2012), что приводит к тому, что компаниям становится трудно подобрать персонал, отвечающий их требованиям, а также снижает вовлеченность работников 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

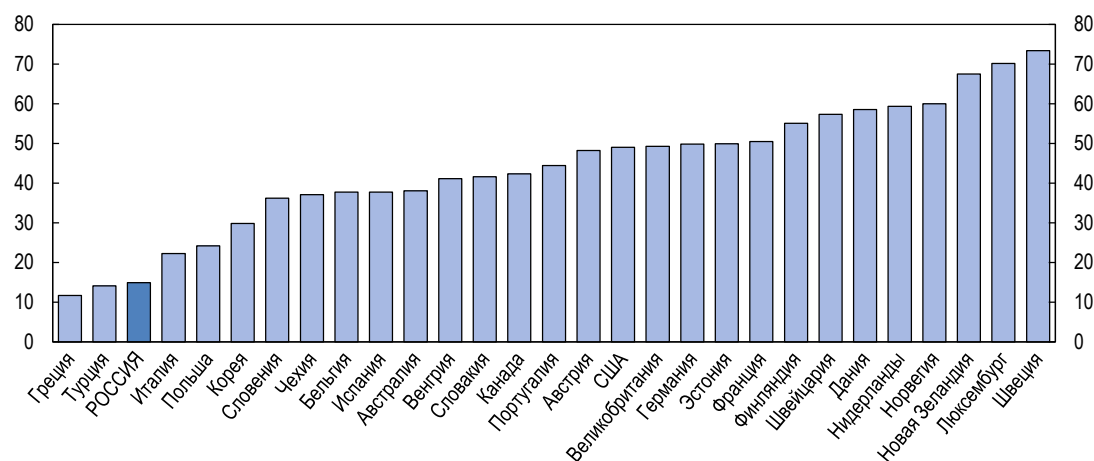
А. Наличие квалифицированных кадров

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



Б. Участие в непрерывном образовании¹

25 – 64 года, % от всех респондентов, 2011²



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, Vauman 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.

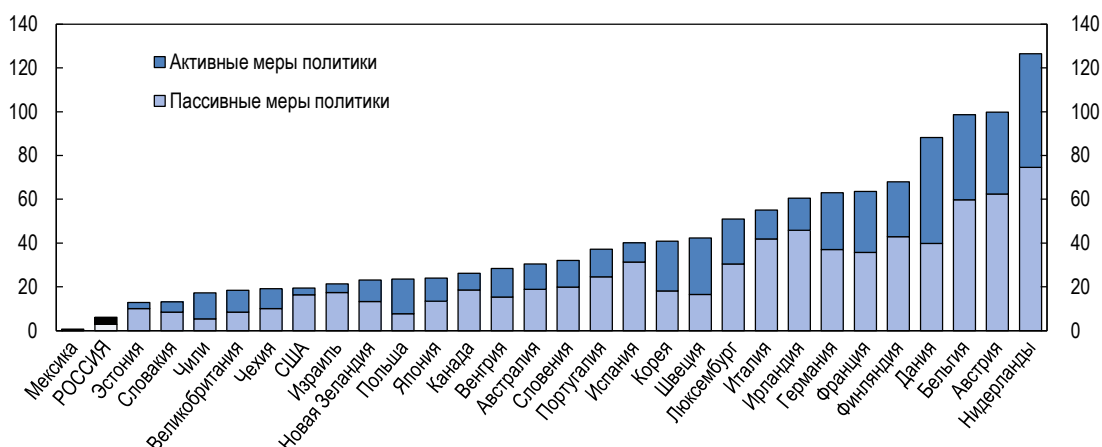
Формирование сбалансированных и гармоничных трудовых отношений между работодателем и работником также могло бы помочь выйти из этого порочного круга с низкими зарплатами, низкой производительностью труда, высокой текучестью кадров и недостаточными инвестициями в человеческий капитал. Несмотря на относительно 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, движителем 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), 2010¹



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).

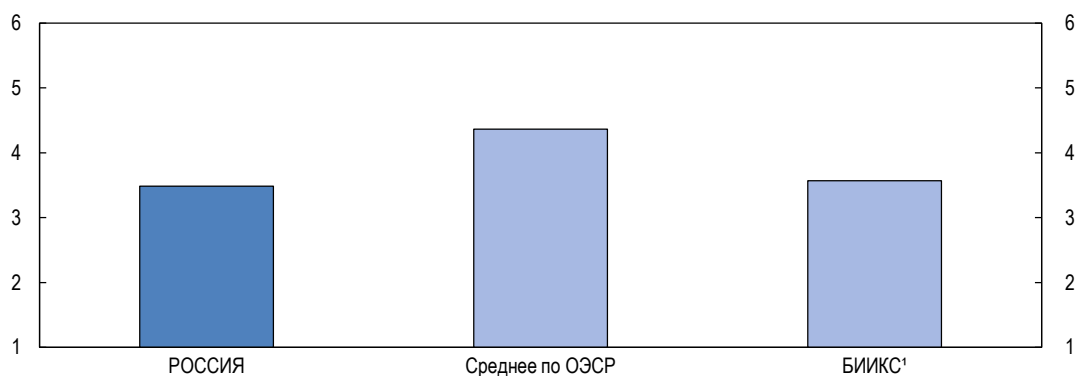
Удельный вес выпускников школ, поступающих в вузы, высок, но необходимо повышать качество и равенство в части образовательных возможностей

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 (ОЭСР, 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]».

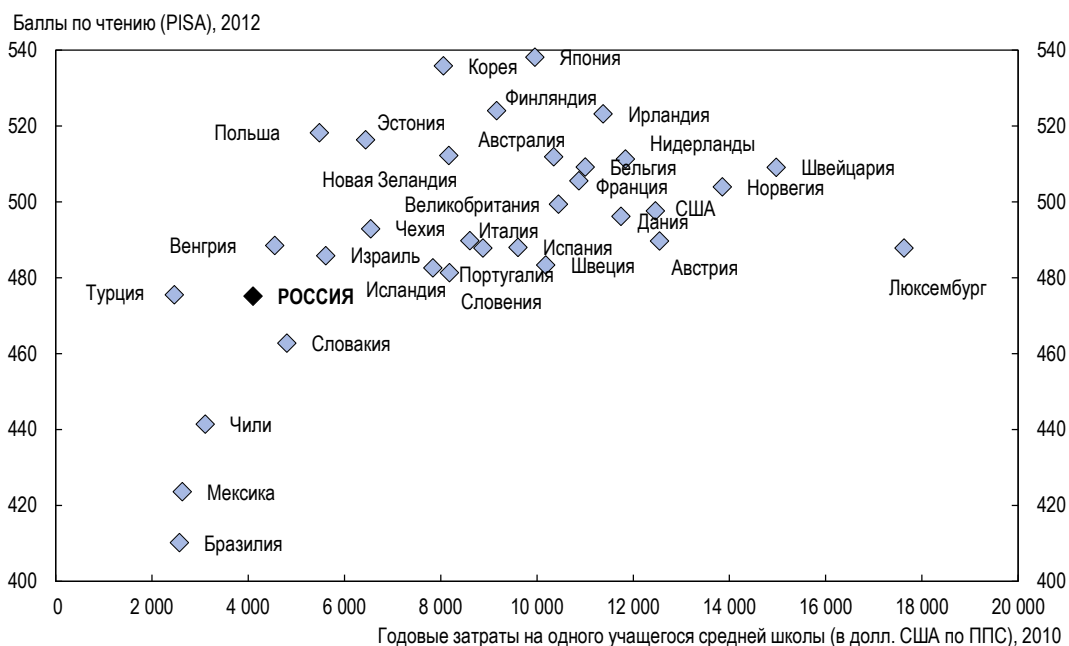
1. Простое среднее по Бразилии, Индии, Индонезии, Китаю и ЮАР.

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 2013с). 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 проходящих 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 осложняет

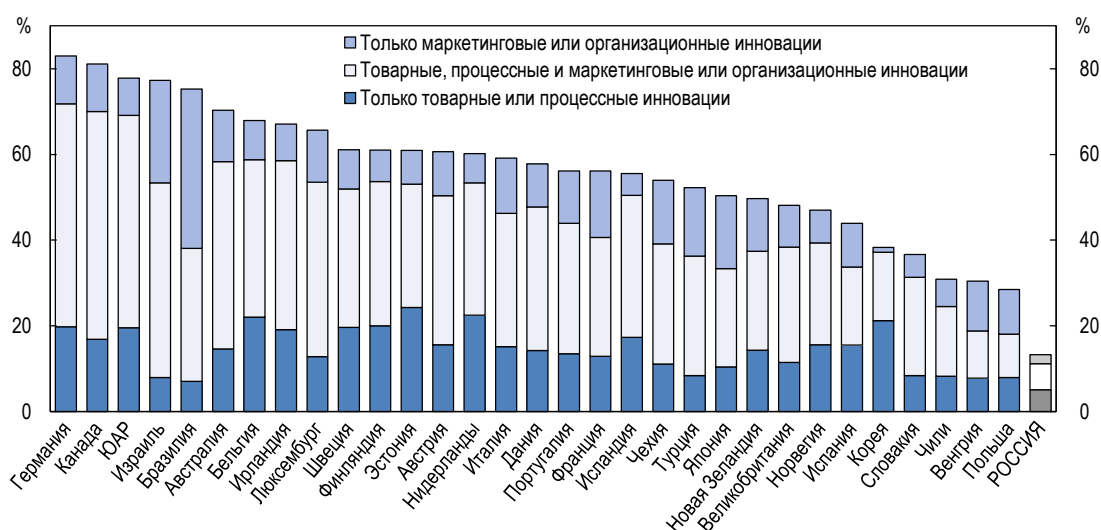
проблему. Следует отказаться от подобной практики и финансировать преподавание факультативных предметов из государственного бюджета.

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 (HSE, 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, OECD Publishing, forthcoming*.
- CNBC (2013), *Is Russia Too Corrupt for International Business?*, 11 June, www.cnb.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.
- 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 58th 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*, OECD Publishing..
- 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, Russia 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.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГЛАВ

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.

Глава 2. Повышение производительности, компетенции, образование и инновации

Для России характерна высокая гибкость рынка труда. В то время как предприятия приспособляются к шокам в экономике за счет снижения заработной платы, уменьшения рабочих часов и минимизации косвенных затрат на рабочую силу, работники реагируют 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. Невелика 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. .

Дополнительная информация

Как приобрести данную публикацию

Дополнительная литература

Для получения дополнительной информации Вы можете обратиться к:

Артуру Радзивиллу (Artur Radziwill), e-mail:

artur.radziwill@oecd.org;

тел.: +33 1 45 24 93 56.

Лила Демму (Lilas Demmou), e-mail: lilas.demmou@oecd.org,

тел.: +33 1 45 24 94 08.

Андреасу Ворготтеру (Andreas Wörgötter) , e-mail:

andreas.woergoetter@oecd.org,

тел.: +33 1 45 24 87 20.

Также см.: <http://www.oecd.org/eco/surveys/russia>.

Данный Обзор можно приобрести в нашем он-лайн магазине:

www.oecd.org/bookshop

Публикации ОЭСР и статистические базы данных также

доступны в нашей электронной библиотеке: www.oecdlibrary.org

Экономические Обзоры ОЭСР: *Экономические Обзоры ОЭСР*

оценивают экономическую ситуацию в странах-членах и, время

от времени, в некоторых странах, не являющихся членами

ОЭСР. Каждый год публикуется около 18 Обзоров. Они

доступны в индивидуальном порядке, или по подписке.

Дополнительная информация находится в разделе

“Periodicals” он-лайн магазина ОЭСР www.oecd.org/bookshop.

Экономические перспективы: Информация об этой

публикации находится на сайте ОЭСР

www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Реформы экономической политики: стремление к росту:

Информация об этой публикации находится на сайте ОЭСР

www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

Дополнительная информация: Более подробная информация о

работе Экономического Департамента ОЭСР, включая

информацию о других публикациях, данных и научных статьях,

доступных для скачивания, находится на сайте ОЭСР

www.oecd.org/eco.

Научные статьи Экономического Департамента:

www.oecd.org/eco/workingpapers.

Материалы ОЭСР по Российской Федерации:

www.oecd.org/russia.