

Основные направления работы по экспертной группе №4 «Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и контрактов и режима конкуренции. Стимулирование малого предпринимательства»

(версия от 10.6.2011)

А. Общая концепция работы Группы

Россия остро заинтересована в динамичном развитии экономики с одновременным поддержанием социальной стабильности. Однако кризис 2008-2009 гг. выявил серьезный дефицит финансовых ресурсов, необходимых для сохранения социальной стабильности в рамках той модели экономического развития, ставка на которую была сделана с середины 2000х годов. Если в докризисный период плохие условия ведения бизнеса в России компенсировались ростом спроса, то в настоящее время возможности роста существенно сократились, в то время как барьеры остались неизменными. При этом важной проблемой является не только низкое качество институтов, но и их нестабильность. Острой проблемой последних лет стало хроническое изменение «правил игры» - при одновременном отсутствии обсуждения и согласования данных изменений с бизнесом. В результате у значительной части бизнеса сформировалось недоверие к действиям правительства, следствием которого стало повышение оценки рисков ведения бизнеса в России и отток капитала из страны.

Таким образом, модель, обеспечивавшая умеренное повышение благосостояния населения в 2000-2008 годах, сегодня исчерпала себя. Без существенных изменений в экономической политике российская экономика в ближайшее десятилетие будет обречена на низкие темпы роста, сохранение нефтегазовой зависимости и продолжение институциональной деградации, а Россия не сможет решить задачу сокращения разрыва в уровне развитии с ведущими мировыми державами.

В то же время осознание неэффективности сложившейся модели экономического развития дает шанс для выработки и реализации таких изменений в экономической политике, которые могут переломить доминирующие негативные ожидания и использовать имеющийся потенциал для экономического роста. Разработка таких мер требует широкого диалога не только между экспертами и правительством, но в целом между правительством и добросовестными и долгосрочно ориентированными представителями крупного и среднего бизнеса, региональных властей, правоохранительных структур, руководителями бюджетных организаций – т.е. теми субъектами, индивидуальные действия которых оказывают решающее влияние на развитие экономики. Только на основе такого равноправного диалога возможно формирование общественного консенсуса, необходимого для радикального изменения экономической динамики.

Высокие темпы экономического роста являются необходимым условием устойчивого социально-экономического развития России и залогом выполнения данных Правительством социальных обязательств. Поскольку экономический рост зависит от частных инвестиций, *поддержка фирм-инвесторов должна стать приоритетом*

экономической политики Правительства. При этом необходимо учесть, что большинство успешных фирм предпочитает *нормальный деловой климат индивидуальным льготам.* Таким образом, ключевой задачей правительства является улучшение предпринимательского климата, который, в свою очередь, является интегральным параметром, и зависит от множества факторов, таких как уровень конкуренции, развитость судебной системы, объем контроля и регулирования входа на рынки, и т.д.

Обследование 957 предприятий обрабатывающей промышленности, проведенное в 2009 году Институтом анализа предприятий и рынков (ИАПР) НИУ ВШЭ по заказу Минэкономразвития России выявило ряд позитивных тенденций в поведении бизнеса. Так, выросло число фирм с участием иностранных инвесторов, что привело к повышению конкуренции с иностранными компаниями, имеющими производство в России. Обозначилась тенденция к активному внедрению организационно-управленческих инноваций и разделению функций владения и управления, итогом которого стало снижение уровня концентрации собственности. Кроме того, в ряде случаев, на региональном уровне были выстроены новые модели отношений бизнеса и власти, способствующие модернизации. Таким образом, можно констатировать, что в 2000-х годах наметилась тенденция к изменению поведения экономических агентов в пользу более «рыночного», и накоплению позитивных изменений, создающих потенциал для экономического роста. Тем не менее, по скорости данных изменений Россия существенно отстает от стран-конкурентов. К примеру, результаты опросов BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey, Обзор деловой конъюнктуры и работы предприятий) проводимых ЕББР совместно с Всемирным банком показывают, что между 2005 и 2009 годами произошло резкое ухудшение положения России относительно других развивающихся стран по ряду индикаторов состояния бизнес-климата (См. Рисунок 1 в Приложении). По мнению Группы, данное ухудшение стало результатом, в первую очередь неопределенности правил игры, вызванной политикой Правительства.

Показательно, что с точки зрения предпринимателей, наиболее заметное улучшение среди составляющих предпринимательского климата в 2005-2009 гг., наблюдалось в области администрирования налогов, в которой в обозначенный период практически не происходило существенных законодательных изменений (См. Рисунок 2 в Приложении). В то же время, оценка работы, к примеру, таможенной службы, подвергшейся существенному реформированию, существенно ухудшилась. Также обращает на себя внимание тот факт, что среди наиболее существенных барьеров для ведения бизнеса, предпринимателями были названы «макроэкономическая нестабильность» и «непредсказуемость госрегулирования» (См. Рисунок 3 в Приложении), то есть области, непосредственно зависящие от политики правительства. Опрос 1013 фирм, проведенный ИАПР НИУ ВШЭ в конце 2010 года подтвердил данную тенденцию: частые изменения в законодательстве и нормативных актах, а также несовершенство действующих законов и нормативных актов являются крайне значимыми проблемами как для фирм занимающихся производством, так и для компаний занимающихся предоставлением услуг (См. Таблицу 1 в Приложении).

Цель работы Группы – определить принципы институциональных преобразований на новом этапе развития страны и обосновать ключевые решения, которые обеспечат

привлечение инвестиций и позволят России выйти на траекторию устойчивого экономического роста.

В. Опорные позиции

1. Группа исходит из того, что варианты обеспечения экономической модернизации, основанные на активном участии государства в экономической жизни, непосредственном перераспределении и мобилизации капитала на прорывных направлениях, и ручном управлении, с большой вероятностью будут малоэффективны из-за коррупции, достигшей того уровня, когда правильнее говорить уже о захвате бизнеса государственной бюрократией, и отсутствия адекватной системы стимулов у государственных служащих. Существенная оптимизация системы государственной службы и противодействие захвату бизнеса представителями государственной бюрократии, являются первостепенными задачами, без которых выход экономики на траекторию устойчивого развития будет крайне затруднен. Соответственно, начало реальных изменений в этой сфере является важнейшим приоритетом. Но следует отдавать отчет в том, что в ближайшей перспективе достичь значимых изменений в этих областях будет сложно. Ограниченность административных ресурсов и определенные группы интересов в бюрократическом аппарате, получающие политическую ренту от «крышуемого» или полностью захваченного бизнеса, не позволяют полагаться на бюрократический рычаг ускорения роста в краткосрочной перспективе.
2. Поэтому центральным условием модернизации экономики Группа считает формирование институциональных условий для привлечения частных инвестиций, активного стимулирования развития крупных, средних и малых предприятий по всех отраслях экономики, существенное увеличение интенсивности конкуренции, минимизацию барьеров для входа на рынок и расширения бизнеса. В рамках такой парадигмы государство берет на себе ответственность за формирование и эффективное обеспечение частноправовых отношений, обеспечивает четкую защиту частной собственности и воздерживается от любых шагов, способных ухудшить инвестиционный климат и институциональные условия развития частного бизнеса. Основным приоритетом государства должно стать формирование институциональной среды, благоприятной для модернизационного прорыва на основе развития свободной экономики.
3. Члены Группы исходят из общего понимания того, что при всей важности действий правительства экономический рост, в конечном счете, определяется теми решениями об осуществлении инвестиций, которые принимают экономические агенты на уровне конкретных рынков и отраслей. Поэтому для достижения обозначенных выше задач необходима концентрация внимания правительства *на снятии ограничений для экономического роста*, с которыми сталкиваются фирмы и инвесторы в современных российских условиях.
4. На основе обследований предприятий, проводившихся в последние годы, можно констатировать, что основными факторами, которые сдерживают инвестиции и развитие предпринимательства, а также снижают конкурентоспособность

российской экономики, являются: а) *растущие бюрократические барьеры для ведения бизнеса* (эта тенденция опирается на усиление государственного регулирования и все большую формализацию требований к экономическим субъектам); б) *неопределенность общих «правил игры»*, которая вытекает из систематического расхождения между формальными правилами (закрепленными в законодательстве) и реальной практикой применения этих правил. Сочетание этих двух тенденций объективно ведет к *расширению пространства для захвата бизнеса представителями государственной бюрократии*. Неопределенность «правил игры» приводит к тому, что повышаются оценки рисков ведения бизнеса в России и в страну не приходят новые инвестиции либо действующие в России компании расширяют свой бизнес в меньших масштабах, чем они могли бы делать. Названные проблемы порождаются действиями представителей государства и именно на предотвращение таких действий должна быть направлена государственная политика по улучшению предпринимательского климата.

5. В российской экономике мало крупных компаний, способных успешно конкурировать на глобальных рынках. Расширение числа таких компаний, помимо прочего, способствовало бы снижению монополизма и повышению конкуренции на внутреннем рынке (и этот путь может быть эффективнее, чем усиление регулирующих функций ФАС). Однако расширение числа крупных компаний сдерживается проблемами, которые на определенном этапе встают перед успешными средними компаниями. Исследования показывают, что, достигнув известных масштабов деятельности, успешные фирмы привлекают к себе внимание и сталкиваются с *проблемами защиты прав собственности*. В этих условиях владельцы многих успешных компаний предпочитают не выходить за определенный масштаб операций либо начинают развивать свою активность за пределами России. В этой связи, наряду с мерами по защите прав собственности, целесообразна специальная поддержка эффективных средних и крупных предприятия «второго эшелона». Именно они могут в перспективе пополнить круг крупных компаний, способных успешно конкурировать на глобальных рынках. Важным условием подобной политики должны стать объективные и прозрачные критерии, открывающие предприятию дорогу к поддержке (например, большая инвестиционная или экспортная активность, способность к импортозамещению, долговременный, устойчивый, быстрый рост – конкретный список параметров и критерии подлежат обсуждению). Характер же поощрения подобных фирм не должен ограничиваться финансовыми льготами, но обязательно иметь институциональную составляющую.
6. Все последние годы институт собственности не защищался российским государством так, как это необходимо делать стране, которая стремится создать оптимальные условия для развития предпринимательской активности. С формальной точки зрения гражданско-правовой режим прав собственности в России не является плохим. Однако это не препятствует регулярному посяганию прав собственности недобросовестными чиновниками и связанными с ними бизнес-структурами или рейдерами в тесном союзе с отдельными представителями силовых ведомств и правоохранительных органов. Принципиальное решение

данной проблемы невозможно без пресечения коррупции и обеспечения независимости судебной системы. В качестве важного шага в данном направлении, Группа считает нужным обеспечение политического контроля за любой информацией, хотя бы намекающей на то, что тот или иной предприниматель принуждается к отчуждению своей собственности под давлением силовых структур и иных представителей государства. Политическое руководство страны должно обеспечить необходимые сигналы, демонстрирующие обществу, что **интересы собственников и предпринимателей более важны, чем корпоративная порука бюрократической вертикали**. Идея абсолюта частной собственности должна войти в ежедневный дискурс политического руководства, телеканалов, а термин «собственник» должен перестать нести в себе значение «временный держатель». Без институционализации в общественном сознании и в бюрократической шкале ценностей абсолюта права частной собственности долгосрочные инвестиции в Россию будут ограничиваться вложениями в сверхдоходные проекты, а заработанные в стране капиталы будут систематически выводиться в страны, которые обеспечивают реальную защиту частной собственности.

7. В рамках реализации задачи по формированию институциональных условий для расширения частных инвестиций и деловой активности первостепенной целью является **создание конкурентоспособного регулятивного режима, обеспечивающего наибольшую свободу предпринимательского творчества и эффективную защиту частной собственности**. Россия должна предложить как национальному, так и зарубежному капиталу условия лучшие по сравнению с теми, которые предлагают другие страны БРИК и другие развитые и развивающиеся страны. В ситуации, когда в России отсутствует фактор дешевой рабочей силы и невозможна модернизация за счет сворачивания социальных обязательств государства, отечественной экономике не остается ничего другого, как предложить инвесторам максимально комфортные условия для работы, которые в совокупности с емким внутренним рынком, высоким интеллектуальным уровнем населения и политической стабильностью могут обеспечить российской экономике существенное конкурентное преимущество.
8. Важнейшим залогом успешной экономической модернизации является активность средних и крупных компаний, осуществляющих прямые инвестиции в России. В то же время для устойчивости и диверсификации экономики крайне важную роль играет малый бизнес. Государство должно стимулировать создание малых предприятий за счет налоговых льгот, предоставления недвижимости в аренду, упрощения регистрации, обучения предпринимательству, пропаганды и поддержки историй успеха и т.п. Но самое важное в данной сфере – введение запрета на любые ухудшения положения малого бизнеса (в духе недавнего повышения страховых отчислений для фирм, находящихся на упрощенной системе налогообложения).
9. С учетом имеющихся институциональных ограничений в условиях далеко зашедшего захвата бизнеса представителями государственной бюрократии приоритетным Группа считает кардинальную минимизацию барьеров для ведения

бизнеса и государственного контроля за предпринимательской деятельностью, участие представителей бизнес-ассоциаций и экспертного сообщества в формировании правил игры, передачу им прав и формирование возможностей для квалифицированного мониторинга и оценки регулирующего воздействия. Такая стратегия имеет свои издержки, но за исключением критически важных областей государство не имеет другого выбора кроме как предоставить свободу частной инициативе.

10. Для реализации институциональных реформ помимо политической воли необходимы *компетентные администраторы*. Вопреки сложившимся представлениям о тотальной неэффективности госаппарата, в России есть эффективные чиновники – но их действительно немного. В этой связи отдельной задачей является привлечение в госаппарат новых квалифицированных и добросовестных специалистов. Однако их нехватка на данном этапе означает ***необходимость концентрации имеющегося ограниченного ресурса компетентных и добросовестных бюрократов на решении приоритетных проблем***. При этом предпочтение должно отдаваться тем решениям, которые в краткосрочной перспективе могут дать наибольшую отдачу на условную единицу приложенных «административных усилий».
11. Группа считает необходимым обратить внимание на важность преодоления стереотипов, сложившихся в обществе по отношению к представителям бизнеса и госаппарата. Сегодня укоренившиеся в общественном сознании негативные стереотипы приводят к тому, что добросовестные предприниматели и добросовестные представители государства, как правило, испытывают друг к другу глубинное недоверие. Это недоверие создает множество избыточных ограничений на проведение важных институциональных реформ, а отсутствие координации действий и согласования реформ постоянно приводит к ошибкам и провалам. Необходима разработка форматов регулярного общения представителей и обсуждения ключевых вопросов, волнующих бизнес, а также системы контроля эффективности реакции соответствующих ведомств и учреждений на запросы бизнес-сообщества.
12. Рыночные институты не смогут реализовать весь свой потенциал в России в отсутствие реального верховенства закона. Решение данной проблемы невозможно без содержательной судебной реформы и искоренения коррупции. В то же время Группа считает, что крайне важным является достижение неформального консенсуса в политической элите в отношении недопустимости любых проявлений игнорирования закона представителями власти. Любые демонстративные нарушения закона и проявления неравенства перед законом по принципу «разбитых окон» масштабирует эффект беззакония в сотни раз, посылая бюрократии на местах и всему обществу вполне четкие сигналы о пределах дозволенного. Эта проблема, по-видимому, не имеет формального решения. Важно возникновение соответствующего самоограничительного консенсуса, а также регулярные сигналы позитивного характера, демонстрирующие равенство перед законом (штрафы, выписанные сотрудниками дорожной полиции министру, отъем «мигалок» у VIP-персон, скандальные увольнения высших чиновников за

незначительные правонарушения и нарушения бюрократической этики и т.п.). Эффект сигналов в России имеет большое значение. В ситуации, когда чиновники высшего звена демонстративно преступают закон и бюрократическую этику, ожидать обеспечения верховенства законов в масштабе страны наивно. Но ситуация может быть существенно изменена, если сверху будут идти прямо противоположные сигналы.

С. Сфера деятельности экспертной группы

В развитие «опорных позиций» Группа выделяет следующие направления реализации институциональных преобразований:

1. На фоне других стран российское гражданское законодательство отличается неконкурентоспособностью. В сфере гражданского права Россия не делает всего того, что необходимо делать стране, которая пытается сформировать понятные, эффективные и справедливые институциональные условия для свободного ведения бизнеса и привлечения частных инвестиций. Среди ключевых направлений необходимой «тонкой настройки» гражданско-правового регулирования и правоприменения следует отметить

- корпоративное право (в котором необходимо найти принципиальное решение в ключевых «развилках» по вопросам защиты прав миноритариев или крупных стэйкхолдеров, жесткой или мягкой ответственности менеджмента, гибкости или жесткости корпоративных моделей, пределах свободы договора в корпоративном праве и т.п.)
- стабильность договорных отношений и свобода договора (в сфере которых необходимо сформулировать регулятивную стратегию на «развилке» между гибкостью регулирования и патерналистской защитой слабой стороны договора).

Корпоративное право и договорное право должны строиться на принципах максимизации свободы и минимизации патернализма и ограничений. Каждый ограничительный шаг должен быть обоснован серьезностью той проблемы, которую это ограничение решает. Одновременно право должно стремиться расширять свободу экономического оборота ровно до тех пор, пока издержки такой свободы, связанные с ростом злоупотреблений, не перевесят ее естественные преимущества. Нахождение разумного баланса между априорной ценностью свободы экономического оборота, с одной стороны, и безопасностью и защищенностью собственников и кредиторов, с другой, является одним из важных вопросов для Группы.

2. Другим важным аспектом обеспечения свободной и динамичной экономики является нахождение *эффективной модели регулятивного надзора в сферах сертификации, лицензирования, санитарной и пожарной безопасности и подобных сферах*. Здесь Группа ставит себе задачу сформулировать принципиальную регулятивную стратегию на развилке между ужесточением барьеров *ex ante*, с одной стороны, и минимизацией первичного контроля с

одновременным ужесточением ответственности *ex post*. Без принципиального решения этой фундаментальной и крайне болезненной для общества проблемы российская власть будет обречена все время колебаться на оси между призывами к дерегулированию и освобождению бизнеса от бюрократического паразитизма, и усиливающимися после очередных ЧП (пожаров, массовых отравлений и т.п.) популистскими шагами по обратному ужесточению контроля.

3. Обеспечение условий для активного предпринимательства с акцентом на минимизацию барьеров «на входе» неотделимо от повышения системы ответственности участников оборота. К сожалению, в российской экономике откровенный оппортунизм, мошенничество, обман и другие незаконные и недобросовестные методы являются не редкими. Однако предотвращение этих издержек свободной экономики не должно осуществляться в ущерб предпринимательской активности. Тем не менее, система наказаний должна быть жесткой и эффективной, осуществляя необходимое сдерживающее психологическое воздействие. С предоставлением участникам оборота широкой свободы должно сочетаться усиление ответственности. В то же время Группа исходит из предварительного суждения о том, что применительно к таким проступкам в экономической сфере ***уголовные наказания должны устанавливаться только за самые вопиющие случаи совершения экономических преступлений, повлекших серьезные негативные последствия.*** В остальных случаях должна быть продолжена линия на гуманизацию наказаний владельцев бизнеса и его менеджмента. Наказания за экономические преступления и административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности должны во многих случаях вырасти, чтобы осуществлять необходимый эффект сдерживания и перестать быть символическими, но носить в основном сугубо материальный характер. В этом плане практика оборотных штрафов, развитая в сфере применения антимонопольного законодательства, может обсуждаться на предмет её расширения.
4. Как уже отмечалось, эффективная конкуренция является центральным элементом построения динамичной рыночной экономики. В то же время, российская экономика остается высоко монополизированной. Тем не менее, развитие антимонопольного законодательства, в его нынешней форме потенциально несет угрозу для бизнеса. К примеру, в настоящий момент в судах находится избыточное количество антимонопольных дел, большинство из которых возбуждено по незначительным поводам и по сути являются формальными. Группа считает, что в рамках реформирования антимонопольного законодательства необходим акцент на *изменении баланса карательных и созидательных функций ФАС*. Вместо тенденции к все большему регулированию нужны меры по развитию конкуренции. Деятельность ведомства должна быть нацелена в первую очередь на защиту конкуренции, а не отдельных конкурентов.
5. Для успешного развития экономики необходимы не только снятие барьеров, но и государственная поддержка развития бизнеса – прежде всего, малого и среднего. Для этих целей в российской экономике в 2000е годы была создана система государственных институтов развития, включая Инвестиционный фонд, особые

экономические зоны, Банк развития, государственные корпорации. Сегодня необходима трезвая оценка результатов их работы – с закрытием неэффективных программ или направлений их деятельности. Одновременно, необходимо обсуждение принципов организации институтов развития и изменение моделей их деятельности – так как по факту в 2000е годы государственная поддержка скорее оказывалась крупным и крупнейшим компаниям, нежели малому и среднему бизнесу. Группа считает, что Россия с учетом опыта ряда стран со средним уровнем доходов, близких к нам по качеству институтов (прежде всего, Чили), целесообразно ориентироваться на внедрение более конкурентных моделей государственной поддержки, которые строятся на принципах софинансирования и мониторинга результатов. При этом, однако, не следует резко ломать сложившиеся механизмы – должно происходить постепенное замещение старых механизмов господдержки новыми, более эффективными. По мнению Группы, особое внимание необходимо уделить поддержке среднего бизнеса, поскольку, в отличие от малого и крупного бизнеса, в настоящий момент он не имеет своих специфических институтов поддержки.

6. Исследования показывают, что компании, которые хотят существенно расширить масштабы деятельности и тем самым выходят за свои исходные «физические границы», сталкиваются с резко возрастающим объемом дополнительных проблем, включая согласование инвестиционных проектов, подключение к инфраструктуре, взаимодействие с естественными монополиями и т.д. Эти проблемы можно пытаться решать путем централизованного изменения действующих регламентов (в логике дебюрократизации начала 2000х годов). Однако, как свидетельствует опыт, набор таких проблем для инвесторов в разных регионах может быть различным. Поэтому на практике более «дешевым» (с точки зрения приложения политических усилий) и более эффективным в краткосрочном периоде может быть ***стимулирование активности региональных чиновников по самостоятельному нахождению приемлемых способов решения проблем фирм-инвесторов в рамках действующего законодательства***. Стимулы могут возникать через обеспечение карьерного и статусного продвижения тех региональных лидеров и их команд, которые смогли создать лучшие условия для развития бизнеса на своей территории. Аналитическая работа в данном направлении уже ведется ведущими бизнес-ассоциациями. Результаты этой работы (включая возможности выявления и распространения лучшей практики) целесообразно обсудить в рамках семинаров Группы с участием представителей бизнеса и регионов. Также следует рассмотреть вопрос более тесной привязки система поддержки регионов к результатам их работы, в том числе по совершенствованию делового климата (например, через дополнительное финансирование из федерального бюджета инфраструктурных проектов, обучения/переобучения кадров и иных расходов регионального бюджета при условии достижения определенного значения целевых показателей).
7. Опыт развивающихся стран показывает, что для быстро растущих эффективных компаний национальный рынок во многих случаях оказывается узким. Данный вывод вполне применим и для России. В этой связи ***создание условий для выхода отечественных компаний (прежде всего средних) на внешние рынки является***

важным инструментом стимулирования экономического роста. Результаты исследований ВШЭ свидетельствуют, что компании-экспортеры по параметрам своей инвестиционной, инновационной и прочей активности на фоне остальных фирм отличаются в лучшую сторону. Однако выход на внешние рынки для средней фирмы сопряжен с решением ряда существенных проблем – включая вопросы сертификации продукции, взаимоотношения с таможенной и т.д. Решению этих проблем могут содействовать федеральные органы власти, однако очень часто они смотрят на эти проблемы с узковедомственной точки зрения. В этой связи здесь целесообразно: а) выявление конкретных проблем, с которыми сталкиваются российские экспортеры на конкретных рынках; б) обеспечение текущей координации между федеральными министерствами и службами в решении этих проблем. Выявление конкретных проблем экспортеров возможно через взаимодействие с профильными отраслевыми бизнес-ассоциациями. Эффективные механизмы текущей координации между федеральными ведомствами требуют дополнительного обсуждения.

8. Без существенного повышения качества экспертизы принимаемых законодательных решений в сфере регулирования экономической деятельности России будет сложно избегать крупных ошибок в области реформирования экономики. Зарубежный опыт показывает, как эффективно могут работать механизмы независимой оценки регулирующего воздействия экономического законодательства. В этой связи Группа считает необходимым *институционализировать процесс защиты интересов российского и иностранного бизнеса.* С учетом опыта ряда развивающихся стран, схожих с нами по своему институционально-политическому устройству, целесообразно обсудить введение в России поста *Уполномоченного по защите прав инвесторов* и создание *Совета по защите прав инвесторов, рыночных институтов и экономической свободы.*
9. Для оценки продвижения в институциональных преобразованиях важна правильная система координат и конкретные показатели, характеризующие улучшение инвестиционного климата. В этой связи важным является регулярное участие России в сравнительных международных исследованиях – таких, как Doing Business, обследование BEEPS, проводимое ЕБРР и Всемирным банком, и другие. Одновременно необходимо выделение ограниченного числа простых индикаторов, позволяющих правительству проводить оперативный анализ и принимать текущие управленческие решения. С учетом международного опыта, по мнению Группы, в числе таких индикаторов должны быть показатели *входа и выхода фирм с рынков, доля малого и среднего бизнеса, доля прямых иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций.* Вместе с тем, набор таких индикаторов требует дополнительного обсуждения.

Д. Принципиальные границы рассматриваемых вариантов развития

Наиболее принципиальной «развилкой», связанной с выбором дальнейшего пути развития, является «развилка» между централизацией и децентрализацией.

Существующая система государственного управления в России характеризуется высокой централизацией – с концентрацией ресурсов и полномочий на федеральном уровне при росте бюрократического аппарата и одновременной постоянно расширяющейся регламентации действий чиновников на всех уровнях. Эта модель сверхцентрализации, сформировавшаяся в течение 2000-х гг., отражает реакцию федеральной власти на высокую, в значительной степени стихийную, децентрализацию 1990-х гг. Однако сегодня эта модель порождает серьезные проблемы в функционировании госаппарата, связанные с отсутствием стимулов на средних и нижних этажах управленческой иерархии и запаздыванием реакции на новые внешние вызовы.

Группа считает, что качество государственного управления является ключевым фактором определяющим состояние инвестиционного климата. В контексте решения «развилки» между централизацией и децентрализацией, Группа рассматривает три основных сценария развития.

Сценарий 1: Сохранение status quo и возможное усиление централизации.

Данная ветвь развития во многом является тупиковой. В настоящее время, при постоянном росте регламентации, наблюдается одновременное снижение объема реального управления. По сути, избыточная регламентация уничтожает у представителей бюрократии любые стимулы, кроме стимула соответствовать регламенту.

Рост регламентации обусловлен двумя ключевыми причинами. С одной стороны, избыточная регламентация является для бюрократии способом «защиты», когда чиновники пытаются максимально снять с себя ответственность за принятие решений, обосновывая свое поведение тем, что они действуют «по инструкции». Кроме того, переизбыток норм препятствует проведению в жизнь реальных антикоррупционных мер, и создает дополнительные потоки противоречивой информации. С другой стороны, регламентация также может служить и способом нападения бюрократии, с помощью которого она добивается получения коррупционной ренты с бизнеса. Однако вопреки представлениям о тотальном распространении коррупции стоит отметить, что мотив «защиты» является для чиновников более существенным.

Таким образом, чрезмерная регламентация во многом уничтожает стимулы для чиновников предпринимать какие-либо действия, даже направленные на увеличение собственного контроля над финансовыми потоками и ресурсами. Единственным интересом бюрократии среднего уровня становится выживание (понимаемое как соответствие регламенту), совмещенное с ожиданием возможной коррупционной ренты от бизнеса. В настоящее время стремление контролировать финансовые потоки еще сохраняется у бюрократии регионального уровня, однако в дальнейшем, при усилении централизации, это стремление с высокой долей вероятности исчезнет и на уровне субъектов федерации.

Сценарий 2: Децентрализация и дебиюрократизация.

Как наглядно показал опыт 1990-х гг., ускоренная децентрализация при отсутствии заданной центром стратегии развития, а также контроля со стороны центра, практически неизбежно приведет к оппортунистическому поведению региональных властей.

Позитивные стратегии поведения также возможны, однако они будут скорее исключением, в силу короткого горизонта планирования у значительной части агентов, а также процессов стихийного «негативного отбора».

Стоит также отметить, что данный сценарий чреват усугублением и без того крайне существенного разрыва в уровне жизни и экономическом развитии между разными регионами, увеличением социального неравенства, а также усилением центробежных тенденций.

Сценарий 3: Сбалансированная децентрализация.

Несмотря на то, что Группа считает децентрализацию необходимым условием развития страны, подход к данному процессу должен быть взвешенным. Необходимой является передача значительной части полномочий и ресурсной базы из центра в регионы. Данный шаг позволит региональным правительствам расширить горизонт планирования своей политики, а также сделает их более свободными в выборе политики по улучшению предпринимательского климата, что в свою очередь, будет стимулировать здоровую конкуренцию между регионами за привлечение капитала и инвестиций.

В то же время, в целях ограничения оппортунизма региональных властей, федеральный центр должен сохранить за собой контрольные полномочия, включающие в себя мониторинг и санкции, а также формирование обязательной для исполнения в регионах общенациональной стратегии развития.

Отдельным крайне значимым пунктом децентрализации должно стать создание эффективных механизмов взаимодействия между губернаторами и территориальными органами федеральных ведомств. В настоящее время, по оценкам экспертов, количество представителей федеральных ведомств в регионах втрое превышает количество непосредственно региональных чиновников. В отличие от региональных и местных властей, представители федеральных ведомств практически не имеют мотивации к стимулированию притока инвестиций в регион и созданию условий для экономического развития и зачастую заинтересованы лишь в максимизации собственных доходов от коррупционной ренты, получаемой с бизнеса. Возможным стимулом для обеспечения координации может стать возвращение к практике согласования с губернаторами кандидатур руководителей территориальных органов при их назначении на должность.

Одним из способов сокращения числа представителей территориальных органов федеральных ведомств является дерегулирование в формате минимизации барьеров «на входе» при одновременном повышении системы ответственности участников оборота *ex post*.

Сценарий взвешенной, постепенной децентрализации, является оптимальным с точки зрения Группы. Реализация данного сценария будет способствовать улучшению инвестиционного климата, в особенности на уровне регионов.

Е. Возможные практические действия

(Все предлагаемые Группой меры рекомендуются к реализации в 2012 году)

Уполномоченный по защите прав инвесторов и Совет по защите прав инвесторов и контролю норм

Группа считает целесообразным введение в России поста *Федерального уполномоченного по защите прав инвесторов*, в обязанности которого входило бы выявление ключевых проблем, волнующих бизнес, обеспечение обратной связи между бизнес-сообществом и высшим руководством страны и, в конечном счете, восстановление доверия между государством и бизнесом. Для придания должного статуса Уполномоченному по защите прав инвесторов назначение на этот пост должно производиться президентом РФ на длительный срок (не менее 5 лет). Кандидаты на этот пост должны обладать безупречной репутацией и иметь высокий личный авторитет в бизнес-сообществе. Может быть разработана процедура номинирования кандидатов на эту позицию.

Уполномоченный по защите прав инвесторов должен обладать достаточным по численности аппаратом (финансируемым из федерального бюджета), чтобы иметь возможность оперативно реагировать на обращения инвесторов об ущемлении их прав чиновниками различных уровней. С целью обеспечения внешнего контроля над действиями федеральных ведомств, все обращения предпринимателей в государственные учреждения, касающиеся недобросовестного поведения чиновников или неэффективного регулирования, должны также дублироваться в офис Уполномоченного.

Одной из ключевых задач Уполномоченного по защите прав инвесторов должна стать *организация экспертизы и оценки всех новых нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу*. В решении этой задачи ключевую роль должен играть **Совет по защите прав инвесторов и контролю норм**. Основной функцией Совета должна стать оценка наиболее значимых (резонансных) проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих бизнес и влияющих на инвестиционный климат, на всех этапах нормотворческой деятельности. Следует отметить, что похожую функцию сейчас начал выполнять Департамент оценки регулирующего воздействия в Минэкономразвития, однако его функции на настоящий момент фактически ограничены работой с техническими регламентами. Напротив, Совет при поддержке аппарата Уполномоченного должны работать по всему кругу вопросов, затрагивающих функционирование свободной экономики, инвестиционный климат и конкурентоспособность российского права. В Совет должны войти ведущие эксперты, экономисты и юристы, представители деловых ассоциаций, которые реально представляли бы интересы бизнеса и экспертного сообщества. При этом Уполномоченный по защите прав инвесторов и Совет для эффективной работы должны иметь достаточные ресурсы для систематического привлечения к оценке нормативных актов широкого круга квалифицированных экспертов. Представляется крайне значимым, чтобы все решения, принимаемые Советом, были публичными, и широко освещались в СМИ.

Для обеспечения эффективной защиты интересов инвесторов Уполномоченному может быть дано право на основе экспертных заключений, подготовленных Советом,

накладывать «мягкое вето» на проекты нормативных актов, противоречащие интересам инвесторов, - с тем, что преодоление этого «вето» возможно решением Председателя Правительства по итогам совещания с участием Уполномоченного и представителей профильных ведомств. В российских условиях такой механизм может обеспечить сочетание действий по улучшению делового климата и поддержание базовых «правил игры», стабильность которых очень важна для инвесторов.

Меры по улучшению инвестиционного климата в регионах

По мнению Группы, ключевую роль в привлечении инвестиций в регионы должны играть губернаторы. Их карьера должна зависеть от успешности развития региона и именно на них следует возлагать ответственность за улучшение инвестиционного климата. В этом контексте задачами губернатора должны быть:

1. Разработка ясной, реализуемой стратегии привлечения инвестиций, и публикация этого документа. Данная стратегия должна включать в себя целевые показатели по объемам инвестиций, информацию о региональных механизмах гарантирования инвестиций, а также планы и отчеты о работе с потенциальными инвесторами.
2. Формирование компетентной команды для взаимодействия с инвесторами
3. Предоставление инвесторам необходимых гарантий реализации их проектов.
4. Личное участие в процессе привлечения инвестиций (так, по данным «Деловой России», элементом лучшей региональной практики взаимодействия с инвесторами является предоставление ключевым инвесторам номера мобильного телефона губернатора, чтобы они имели возможность обратиться к нему напрямую)

Необходимо составить регулярно публикуемый в СМИ рейтинг регионов по данным о динамике привлечения инвестиций (усредненным за 3 года с целью сгладить эффект от отдельных проектов). По результатам рейтинга губернаторы и вице-губернаторы 10 наиболее успешных регионов могут рассматриваться для карьерного продвижения. Одновременно по первым руководителям 10 регионов, замыкающих рейтинг, должен ставиться вопрос об их соответствии занимаемой должности. Также представляется важным внедрение внешних механизмов оценки, таких как рейтинги «Деловой России», Doing Business (Всемирный банк) и др. Кроме того, целесообразно проводить формализованное распределение части федеральных трансфертов в зависимости от оценки губернаторов.

Представляется целесообразным создание в каждом регионе *Агентства по привлечению инвесторов и обслуживанию инвестиций*, наблюдательный совет которого должен возглавить губернатор. Подобные агентства могут учреждаться непосредственно регионами в разных организационно-правовых формах. Также необходимо создание на региональном уровне службы «одного окна», а также единых проектных команд с инвесторами. Данные меры позволят минимизировать сроки согласования проектов, сократить число административных процедур и снизить объем коррупции. Кроме того, крайне важным, с точки зрения улучшения инвестиционного климата, является обеспечение координации действий региональных властей и территориальных органов

федеральной власти. Одним из способов реализации данной меры является *возврат к согласованию с губернаторами кандидатур руководителей территориальных органов*.

Необходимо изменить господствующее на федеральном уровне представление о финансовой поддержке и налоговом стимулировании инвесторов, как о «выпадающих доходах», и рассматривать их, в первую очередь как «бюджетные инвестиции в расширение налоговой базы».

Отдельным значимым аспектом улучшения инвестиционного климата в регионах является выстраивание адекватной политики региональных властей по *обеспечению инвесторов кадрами*:

- Профессиональное ориентирование образовательного комплекса регионов в зависимости от потребности инвесторов
- Создание центров подготовки по рабочим специальностям
- Проведение специализированного обучения чиновников (в том числе за рубежом) для целей работы с инвесторами

Важным элементом политики по улучшению инвестиционного климата является создание в регионах *индустриальных парков* (ИП). Как показывает практика, частные ИП в среднем существенно более эффективны, нежели государственные, как следствие, функции государства в организации ИП должны сводиться к оказанию помощи в комплексной подготовке инфраструктуры, снижении ее стоимости для инвестора, а также ускорении административных и разрешительных процедур. Кроме того, необходимо создание в регионах *подготовленных промышленных площадок*, которые включали бы в себя:

- Сформированный, поставленный на кадастровый учет земельный участок с зарегистрированными правами
- Подведенную инженерную и транспортную инфраструктуру
- Бесплатные технологические присоединения

Для создания у региональных властей стимулов к формированию индустриальных парков целесообразно софинансирование подобных расходов со стороны федерального центра на основе понятных и прозрачных процедур.

Реализация всех описанных мер «единым пакетом» должна привести к формированию новой, *клиентоориентированной культуры государственного управления*.

Условия успешной реализации мер по улучшению инвестиционного климата:

- I. Конкуренция регионов за инвестиции, должна стать драйвером улучшения инвестиционного климата. Для обеспечения качественной конкуренции между субъектами федерации необходимо:
 - Создать рейтинг инвестиционного климата регионов
 - Обеспечить зависимость между местом в рейтинге и карьерными перспективами губернатора
 - Проводить конкурсы Программ регионов по улучшению инвестиционного климата, включающие поощрение лучших программ грантами

- Обеспечить постоянное административное внимание к улучшению инвестиционного климата (оценка эффективности региональных администраций по показателям объема прямых инвестиций на душу населения и создания новых высокопроизводительных рабочих мест)
- II. Необходимо развивать партнерство регионального и федерального уровней власти (регионально-федеральное партнерство). Примерами подобного партнерства могут стать:
- на каждый «рубль» расходов из регионального бюджета по созданию инвестиционной инфраструктуры выделение аналогичной суммы из федерального бюджета
 - Возврат в региональный бюджет части налогов (не менее 10%), уплаченных инвестором в федеральный бюджет в течение первых 10 лет;
 - Софинансирование обучения региональных чиновников федеральным центром

Последовательное развитие механизма оценки регулирующего воздействия

Важной мерой по улучшению инвестиционного климата в России должно стать усиление роли оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В настоящее время прогнозная ОРВ в России носит информирующий, а не блокирующий характер (со стороны Минэкономразвития РФ). ОРВ не проводится на этапе проектировки актов, что позволяет разработчику акта не проводить публичных консультаций, не сопоставлять альтернативы регулирования, и не «доказывать» необходимость регулирования. Также остается не охваченным ОРВ ряд предметных областей (таможенное законодательство, налоговое регулирование и др.), принятие решений по которым зачастую гораздо сильнее ущемляет интересы бизнеса, нежели введение новых административных барьеров. Кроме того, до сих пор не утверждены Методические рекомендации по проведению прогнозной ОРВ, и отсутствует соответствующая информационная база для проведения монетизированных оценок по отраслям регулирования. ОРВ также практически отсутствует на региональном уровне.

Ретроспективная ОРВ находится в настоящее время на этапе эксперимента, а механизм взаимодействия Минэкономразвития и Минюста по отмене действующих НПА, затрудняющих ведение бизнеса, в т.ч. – инвестиционную деятельность, находится в процессе проектирования.

Для повышения эффективности ОРВ необходимо реализовать существенно более амбициозный комплекс мер:

1. Создать при Правительстве РФ Рабочий орган по защите инвесторов и контролю норм, регулируемыми предпринимательский и инвестиционный климат (Уполномоченный и Совет по защите прав инвесторов);
2. Включить в регламенты Федерального Собрания нормы об обязательном финансово-экономическом обосновании законопроектов, не только в части расходов бюджетов разных уровней, но и относительно потенциальных издержек и

- выгод субъектов предпринимательской деятельности, а также учреждений бюджетного сектора;
3. Сформулировать целевые показатели снижения совокупной административной нагрузки на бизнес до 2020 г. (например, не менее 5%, начиная с 2012 года);
 4. Расширить перечень НПА, подлежащих ОРВ за счет оценки актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, а также между хозяйствующими субъектами и государством, оказывающих влияние на ключевые экономические показатели (например, в рамках принятия отдельного федерального закона «О регуляторной политике»);
 5. Распространить процедуры ОРВ на этап проектировки нормативных правовых актов;
 6. Разработать и принять отраслевые методики прогнозирования экономических и социальных эффектов введения НПА с учетом имеющейся информационной базы;
 7. Разработать и принять порядок оценивания качества заключений об ОРВ, в том числе – критериев такого оценивания, порядка оценивания, порядка выработки рекомендаций по доработке заключений об ОРВ в зависимости от результатов оценивания;
 8. Сформировать действенный механизм ретроспективной ОРВ, включающий:
 - 8.1. механизм мониторинга целей, задач, фактических эффектов от введения нормативных правовых актов (в том числе – «электронное досье» НПА) – на протяжении всего периода разработки и действия нормативного правового акта.
 - 8.2. Расширение практики правовых экспериментов в законотворчестве: НПА с «конечным» сроком действия, со статьями, предписывающими проведение регулярной (отслеживающей, итоговой) оценки их эффективности, а также корректировки или прекращения в соответствии с ее результатом соответствующих положений.
 9. Распространить процедуры ОРВ на региональный и муниципальный уровни публичной власти, не ограничиваясь публичными консультациями с бизнесом, как того требуют поручения Президента России Д.А. Медведева от 2 апреля 2011 г.
 10. Сформировать механизм вовлечения адресатов регулирования (бизнес, некоммерческие организации, граждане) в проектирование НПА (публичные консультации, доступ к полным «электронным досье» проектов актов, публичные слушания, общественная экспертиза, и т.д.)
 11. Сформировать механизмы постоянного сбора и оценки целесообразности и качества регулирования потребителями регулирования (к примеру, порталы сбора информации об административных барьерах на всех уровнях, отраслевые бизнес-панели, единая централизованная системы мониторинга случаев причинения вреда вследствие нарушения требований регулирования), что позволит создать информационную базу для проведения монетизированных оценок воздействия НПА на различные целевые группы
 12. Организовать регулярное повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в части прогнозирования и оценки нормативных правовых актов.

«Красная кнопка»

Одной из дополнительных мер по защите инвесторов от недобросовестных действий чиновников, могло бы стать размещение на сайтах федеральных ведомств так называемой «красной кнопки», а именно окна, в которое могли бы обратиться предприниматели, в случае ущемления их прав. На настоящий момент данная кнопка, в той или иной форме, существует лишь на сайтах отдельных ведомств, таких как Роспотребнадзор, Росреестр и МЧС¹, в то время, как интернет-страницы целого ряда структур, деятельность которых оказывает непосредственное влияние на инвестиционный климат (ФАС, ФМС, ФТС, Ростехнадзор, и др.), подобных окон не имеют.

В целях повышения эффективности работы «красной кнопки» представляется целесообразным создание системы двойного адресата для обращений, направляемых через сайты ведомств. Автоматическое дублирование поступающих в государственные учреждения электронных запросов в офис Уполномоченного по защите прав инвесторов, позволило бы обеспечить внешний контроль над действиями чиновников.

Не менее важной представляется разработка регламента реакции ведомств на обращения, поступающие через «красную кнопку». За каждым из подобных запросов должна следовать проверка, и, в случае если информация, изложенная инвесторами, подтверждается, против чиновников, совершивших противоправные действия должны применяться публичные санкции, включая размещение соответствующих приказов на сайте ведомства. Если же в процессе расследования выясняется, что чиновник не нарушал действующих регламентов и нормативных актов, но сами эти нормативные акты неэффективны и создают барьеры для инвесторов, ведомство должно инициировать отмену этих нормативных актов или их изменение.

Если расследования по факту обращения не происходит, или в случае, когда недобросовестный представитель власти избегает наказания, соответствующие меры должны быть приняты Уполномоченным по защите прав инвесторов. Результаты рассмотрения обращений инвесторов должны публиковаться на сайтах соответствующих государственных учреждений.

Для того, чтобы классифицировать обращения предпринимателей по степени значимости, в рамках информации, предоставляемой при подаче жалобы через «красную кнопку», заявителям можно предложить в добровольном порядке сообщать сведения об осуществленных ими инвестициях. Эти сведения могут подтверждаться копиями документов финансовой отчетности фирмы. При этом жалобы фирм-инвесторов должны рассматриваться в первоочередном порядке, а жалобы остальных предпринимателей – во вторую очередь. Кроме того, Группа считает разумным введение ранжирования жалоб по объему инвестиций. В случае если на одну и ту же проблему жалуются компании из нескольких регионов, или большое количество компаний из одного региона, ее рассмотрение должно происходить в приоритетном порядке.

¹ Тем не менее, даже на сайтах данных ведомств не отображаются результаты рассмотрения обращений граждан.

Целесообразным был бы формируемый офисом Уполномоченного по защите инвесторов и регулярно обновляемый рейтинг федеральных ведомств по частоте обращений через «красную кнопку» и реакции руководства на данные обращения. Данный рейтинг необходимо доводить до сведения первых лиц государства. Он также должен быть публичным, и регулярно публиковаться в СМИ.

Обеспечение адекватного представительства и учет интересов бизнеса

В настоящий момент «большая четверка» бизнес-ассоциаций (ТПП, РСПП, «Деловая Россия», ОПОРА РОССИИ) в значительной мере встроена в существующие механизмы согласований изменений законодательства, относящегося к экономической политике. Тем не менее, существуют основания полагать, что данные бизнес-ассоциации не представляют интересы *всего* бизнеса, и зачастую не имеют достаточной компетенции для того, чтобы адекватно отстаивать интересы компаний, относящихся к конкретным отраслям. При этом согласно исследованиям, проведенным НИУ ВШЭ, *в России сложился вполне дееспособный сектор отраслевых бизнес-ассоциаций.*

Группа предлагает следующие меры по обеспечению более адекватного представительства и учета интересов бизнеса:

1. Введение норм об обязательности привлечения бизнес-ассоциаций к выработке госполитики в отраслях, включая обязательность публичного обсуждения с бизнесом изменений в законодательстве. При этом важно отметить, что в настоящее время, подобные нормы уже существуют в отдельных отраслях (См. Статья 16 Федерального закона N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»), однако право определять какие ассоциации, и на каком этапе допускать к выработке государственной политики фактически полностью отдано на усмотрение чиновников.
2. Предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц). В настоящее время подобное предоставлено саморегулируемым организациям.
3. Стимулирование активности бизнес-ассоциаций в части производства «общественных благ», таких как софинансирование на конкурсной основе информационных и аналитических ресурсов, созданных бизнес-ассоциациями, и поддержка отраслевых инициатив (выставки, конкурсы, программы подготовки и переподготовки кадров, центры трансфера технологий)

Ф. Приложение

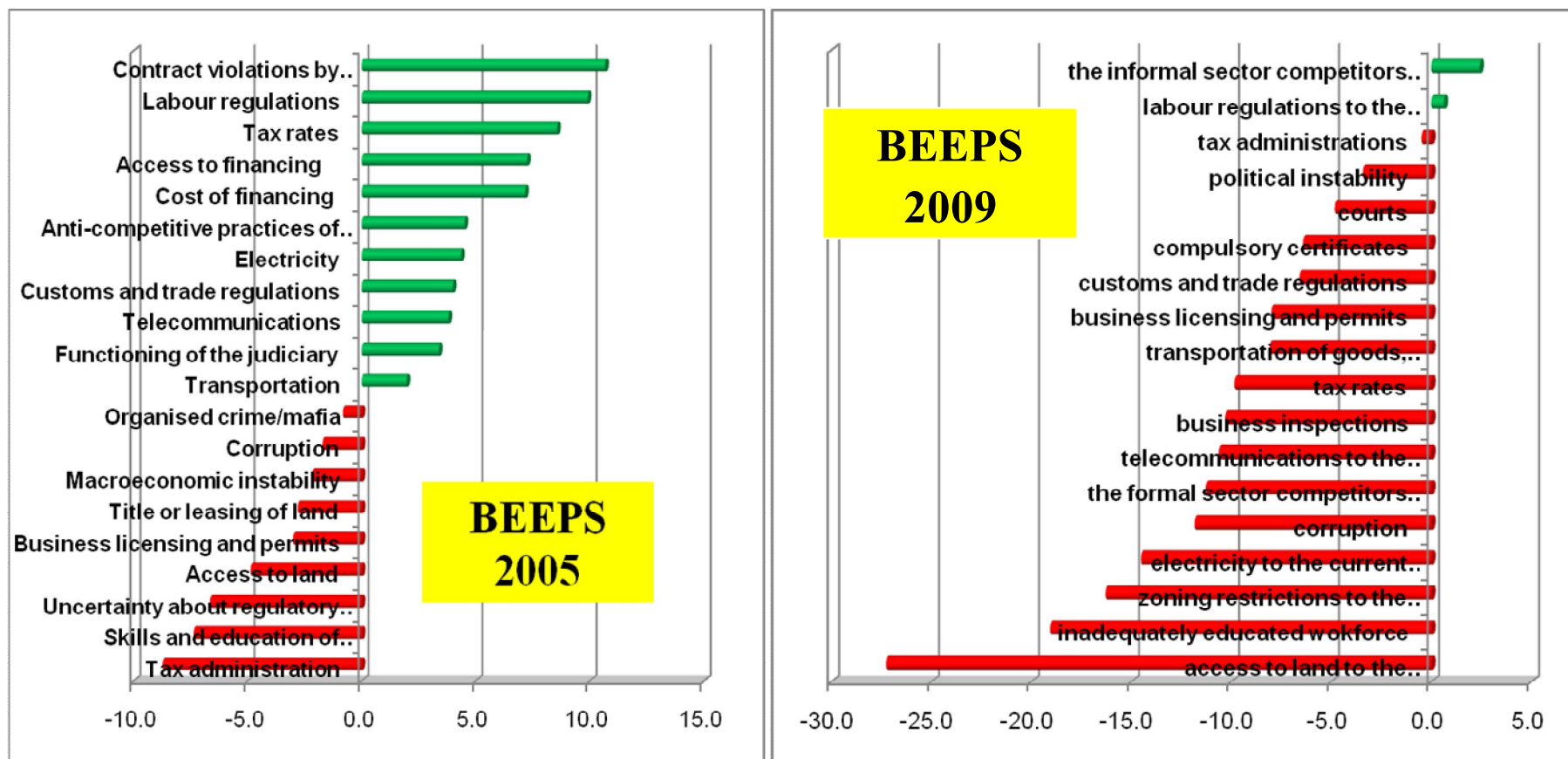


Рисунок 1: Условия ведения бизнеса в России по сравнению с другими развивающимися странами (BEEPS 2005-2009 гг.)



Рисунок 2: Изменение оценки барьеров для ведения бизнеса: 2009 к 2005 гг. (НИУ ВШЭ 2009 г.).



Рисунок 3: Рейтинг барьеров для ведения бизнеса (НИУ ВШЭ 2009 г.).

Выделите 5 проблем, наиболее значимых для Вашего предприятия	Пр-во	Услуги
недостаток квалифицированных специалистов	33,1	29,8
недостаток квалифицированных рабочих	46,7	18,5
устаревшие оборудование, технологии	36,3	9,9
трудовые конфликты на предприятии, в т.ч. забастовки	1,4	0,6
низкий уровень развития инфраструктуры	13,0	23,4
высокая конкуренция со стороны российских производителей	36,5	40,5
высокая конкуренция со стороны зарубежных производителей	21,3	6,2
давление естественных монополий: энергетика, связь и др.	40,4	19,1
высокие ставки налогов	56,0	58,9
сложности с получением кредитов	24,1	21,8
частые изменения в законодательстве и нормативных актах	27,8	32,4
несовершенство действующих законов и нормативных актов	30,8	39,0
чрезмерное государственное регулирование деятельности предприятий	22,9	25,3
коррупционность государственных чиновников	13,4	18,3
неэффективная работа судебных органов	4,9	8,2
неудовлетворительная работа таможенных служб	5,7	6,6
недостаточная поддержка бизнеса со стороны обл. и гор.органов власти	23,5	25,9
господдержка оказывается только приближенным к власти фирмам	10,3	14,0

Таблица 1: Проблемы, наиболее значимые для бизнеса (НИУ ВШЭ 2009 г.)