

Глава 1

Модернизация экономики России: насколько полон стакан?

По многим параметрам Россия по-прежнему отстает от стран ОЭСР - для нее характерны низкая производительность труда и невысокие доходы на душу населения, высокие темпы инфляции, крайне высокая степень неравенства доходов, плохие показатели здоровья населения и окружающей среды, а также недостаточный доступ к информационным и коммуникационным технологиям и низкий уровень их использования. Однако по многим макроэкономическим и социальным показателям в последние годы достигнут очевидный прогресс, и, в общем, многие показатели находятся в границах аналогичных показателей для стран ОЭСР. Более того, в некоторых сферах Россия занимает достаточно передовые позиции, например, у нее отрицательное значение показателя чистого государственного долга и высокий удельный вес выпускников российских школ, поступающих в ВУЗы. Что касается структурной политики, можно, в целом, отметить движения страны к принятым в ОЭСР стандартам и действующей практике, хотя в некоторых областях отставание от развитых стран остается все еще значительным, и приоритеты, которые обозначило правительство для модернизации экономики, как правило, обоснованы. Главное потенциально уязвимое место в подходе к модернизации - это чрезмерный акцент на высоких технологиях, в особенности, на использовании государственных средств, направленных на их продвижение. Модернизация должна охватывать широкий круг областей, связанных между собой: совершенствование образования, здравоохранения, системы государственного управления и экологической политики - все это является частью процесса формирования благоприятного климата для инноваций, кроме того, чрезвычайно важно улучшить деловой климат.

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.

Россия издавна играет важную роль в мировой экономике, учитывая большую численность населения, огромную территорию и очень значительные природные богатства. Вместе с тем, по ряду показателей она отстает от крупнейших государств мира. Правители России еще со времен Петра Великого предпринимали попытки модернизировать страну и достичь передового уровня во всех областях деятельности – модернизация остается главной темой повестки дня и сейчас. В своей статье Россия, вперед!, опубликованной в 2009 г., президент Медведев назвал пять векторов экономической модернизации, по которым будет идти развитие России: занять лидирующие позиции в сфере эффективности производства, транспортировки и использования энергии; сохранить и поднять на новый качественный уровень ядерные технологии; обеспечить инновационное развитие в сфере информационных технологий; создать собственную наземную и космическую инфраструктуру передачи информации; занять передовые позиции в производстве отдельных видов медицинского оборудования. Важно отметить, что руководство России понимает, что модернизация – это не только совершенствование технологий, но формирование экономики, в которой обеспечивается бурный рост новых технологий и инновационных процессов на основе обобщения передового мирового опыта с целью наиболее полного использования ресурсов страны. Как отметил президент Медведев в Санкт-Петербурге в июне 2011 г.: Мой выбор – это серьезное обновление не только устаревших элементов экономики, но и всех наших общественных институтов.

Настоящий *Экономический обзор ОЭСР* был подготовлен в рамках процесса вступления России в ОЭСР, который начался в июне 2007 г., когда Совет пригласил Россию, наряду с четырьмя другими странами, начать переговоры о присоединении к этой организации. Это само по себе не только подчеркивает широкое признание того факта, что Россия уже стала страной с современной рыночной экономикой, вполне сопоставимой с экономикой стран – членов ОЭСР, но и дает возможность задуматься о том, насколько велико отставание этой страны в экономической политике и достигнутых результатах в различных сферах. В настоящей главе дается анализ достигнутых результатов и экономической политики России с начала формирования переходной экономики, когда в ОЭСР начали выпускать *Экономические обзоры по России*, с тем чтобы дать оценку того, насколько российская экономика в настоящее время похожа на экономику наиболее развитых стран. В Приложении 1.A1 приведены результаты мер, направленных на выполнение рекомендаций, которые содержатся в ранее выпущенных *обзорах*. В ходе анализа тех сфер, в которых Россия отстает от стран – членов ОЭСР, даются также оценки того, каким образом ей быстрее преодолеть отставание в достижении принятого в развитых странах уровня жизни, если следовать рекомендациям квалифицированных экспертов и придерживаться стандартов и принципов, действующих в ОЭСР. В Приложении перечислены также те направления экономической политики, в которых Россия достигла значительных результатов, и в которых она могла бы поделиться своим опытом с другими странами ОЭСР.

В 1992 г. российское руководство унаследовало централизованную плановую экономику с разрушенной системой производственных и торговых связей и отсутствием современных государственных институтов, которые обеспечивали бы проведение современной макроэкономической политики и формирование рыночной экономики. С тех пор во многих отношениях произошли заметные изменения, что дало серьезные результаты с точки зрения расширения ассортимента продукции для потребителей, повышения уровня жизни населения, сокращения дисбаланса в экономике и большей экономической свободы для людей. Нельзя также забывать о том, что в некоторых областях Россия по-прежнему

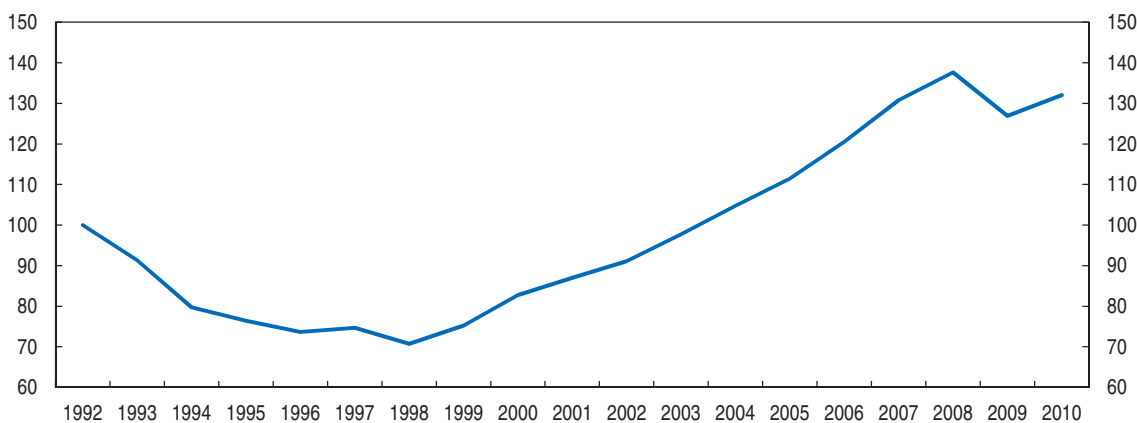
демонстрирует значительные технические достижения: например, в России производится больше, чем в других странах, космических запусков, она также входит в число мировых лидеров в таких высокотехнологичных областях как ядерная энергетика и производство лазерной техники. В целом, по ряду показателей достижений и качества экономической политики ситуация в России примерно аналогична ситуации в других странах ОЭСР, хотя и несколько ниже среднего уровня. И все же экономическая политика и государственные институты в России все еще относительно слабы, в чем откровенно признавался президент Медведев во многих своих публичных выступлениях.¹

Ситуация в макроэкономике и в социальной сфере

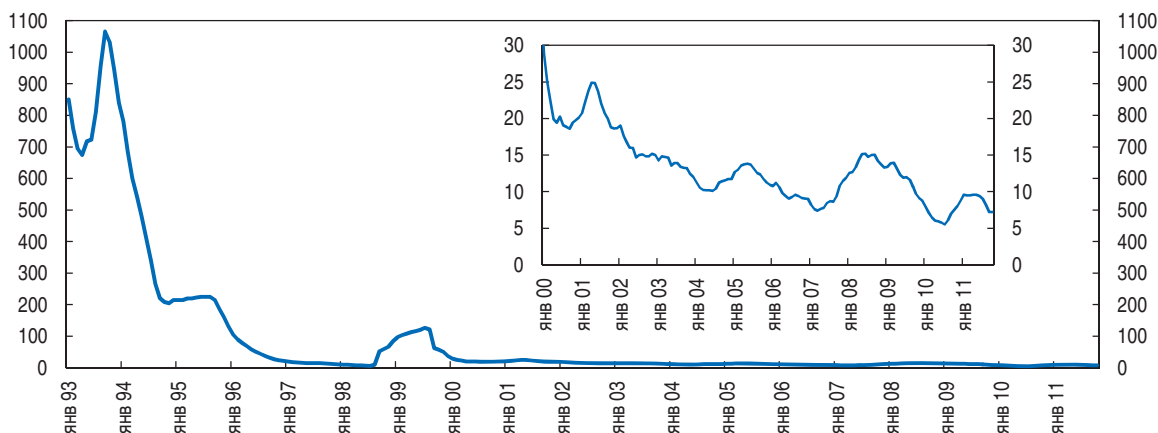
В течение 20 лет с момента, когда Россия стала независимым государством, в сфере макроэкономике можно выделить три главных этапа развития. Первый этап охватывает период 1992-1998 гг. и характеризуется резким падением производства и волнами очень сильной инфляции, что отмечалось во многих странах, в которых осуществлялся переход от социалистической системы хозяйствования к рыночной экономике (Рисунок 1.1). Ситуация в России усугублялась низкими ценами на нефть. Несмотря на то, что в рамках этого периода в 1996-1997 гг. отмечалась стабилизация экономики при минимальных объемах производства и резким падением темпов инфляции, финансовый кризис 1998 г. поставил жирную точку на этом этапе экономического хаоса; затем последовал еще один период снижения объемов

Рисунок 1.1. Реальный ВВП и инфляция

А. Динамика реального ВВП (1992 г. =100)



В. Темпы роста инфляции, % ежегодных изменений



Источник: ОЭСР, База данных по основным показателям; данные Росстата.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539251>

производства, частичный дефолт по государственным долговым обязательствам, рухнула система фиксированного валютного курса, еще один всплеск инфляции и масштабные банкротства банков. Однако, вскоре после этого наступил период продолжительного экономического подъема 1999-2008 гг. с устойчивым ростом реального ВВП, который сопровождался тенденцией к снижению темпов инфляции и укреплением финансового положения страны и улучшением платежного баланса. Этот этап завершился в 2008 г., когда разразился глобальный финансовый кризис. Можно сказать, что период самого кризиса и последующего восстановления экономики представляет собой последний этап, в котором отразились более длительное падение и восстановление экономики в ходе предшествующих этапов. В период между третьим кварталом 2008 г. и вторым кварталом 2009 г. в России наблюдался значительный спад в экономике, а последующий за этим подъем характеризовался менее высокими темпами роста, чем в докризисный период, несмотря на существенное повышение цен на нефть с начала 2009 г. Реальный ВВП в третьем квартале 2011 г. был все еще на 2% ниже максимального докризисного уровня более чем три года назад. Темпы инфляции достигли минимального значения за всю постсоветскую историю и составили 5,5% в июле 2010 г., а затем опять стали повышаться, главным образом, под влиянием роста цен на продовольствие в результате рекордной жары летом 2010 г., которая привела к потере урожая. Ниже во Врезке 1.1. приводятся показатели, характеризующие современное состояние экономики России и прогнозы ОЭСР на 2012-2013 гг. Последняя из перечисленных фаз развития макроэкономики позволяет сделать вывод о том, что Россия развивается в направлении формирования условий для умеренного роста экономики и умеренной инфляции, что в большей степени соответствует общему состоянию экономики стран ОЭСР, в особенности тех, которые имеют аналогичный с Россией уровень доходов на душу населения, таких как Чили, Мексика и Турция.

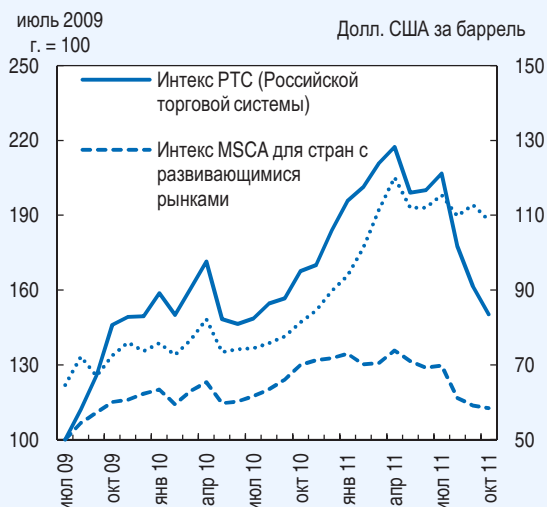
Врезка 1.1. Современное состояние экономики и прогноз до 2013 г.

С началом кризиса ежеквартальные темпы роста экономики России были неустойчивыми, что в какой-то мере объяснялось последствиями сильной жары и пожаров летом 2010 г. Экономический рост, который возобновился в третьем квартале 2009 г. и продолжился более быстрыми темпами в первой половине 2010 г., в третьем квартале 2010 г. прекратился, главным образом в результате сокращения объемов сельскохозяйственного производства под влиянием погодных условий, а затем вновь возобновился. Погодные условия также повлияли и на развитие других секторов экономики. Наиболее слабым звеном в экономике было строительство - объем производства в этом секторе по состоянию на второй квартал 2011 г. оставался на 17% ниже максимального докризисного уровня и продолжал снижаться в первой половине 2011 г. по сравнению со второй половиной 2010 г. Рынок недвижимости также находился в процессе стагнации в течение большинства последних кварталов. Экономические показатели с высокой степенью чувствительности, которые относятся к последнему периоду, хотя и неоднозначно, но свидетельствуют о том, что общее замедление развития мировой экономики и ослабление доверия между экономическими агентами отрицательно сказываются на движущих силах роста экономики в России, хотя во второй половине 2011 г. это в значительной мере должно быть компенсировано увеличением объема сельскохозяйственного производства, учитывая благоприятные погодные условия в этом году. Уверенность в этом ослабла в августе и сентябре 2011 г. на фоне глобальных финансовых потрясений. Несмотря на то, что эти потрясения сосредоточились на зоне евро, они спровоцировали «бегство» в безопасные активы, что повлияло на положение России и других стран с развивающейся экономикой. В итоге - без всякой связи с ценами на нефть фондовый рынок резко упал (Рисунок 1.2), и рубль за период с июля по октябрь потерял примерно 9% по сравнению с корзиной валют, в которую входят доллар США и евро, несмотря на интервенции Центрального банка на рынке. Тем не менее, учитывая, что цены на нефть по-прежнему высоки, прогноз среднегодовых темпов роста экономики на ближайшие два года остается на уровне около 4%. Очевидно, что усиление напряженности в финансовой сфере в странах ОЭСР будет представлять главный риск снижения показателей по данному сценарию. В частности доверие к банковскому сектору в России - слабое, и возобновление изъятия вкладов из банков, как свидетельствует картина начала глобального кризиса 2008 г., может спровоцировать новое сокращение объема кредитования, воспрепятствовать восстановлению объема кредитования, которое имело место в течение последних кварталов.

Врезка 1.1. Современное состояние экономики и прогноз до 2013 г. (прод.)

Рисунок 1.2. Цена на нефть, ситуация на фондовом рынке и прогноз общего платежного и нефтегазового баланса

А. Фондовый рынок и цена на нефть



В. Баланс доходов и расходов федерального бюджета



Источник: Расчеты и оценки ОЭСР на основе данных, полученных от Datastream, Росстата и Экономической экспертной группы.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539270>

После того, как в июле 2010 г. темпы инфляции, рассчитанные по индексу потребительских цен достигли минимального значения за всю пост-советскую историю и составили 5,5%, в течение второй половины 2010 г. и в 2011 г. они постоянно росли. Это определялось преимущественно резким повышением цен на продовольствие, главным образом, вследствие ущерба, который нанесли сельскохозяйственному производству сильная жара и пожары. Высокий урожай в 2011 г. в настоящее время дает обратный эффект, и темпы роста инфляции в годовом выражении снизились – с 9,7% в мае до 7,2% в октябре. Несмотря на то, что нынешняя слабость рубля сказывается на повышении внутренних цен, темпы инфляции в пересчете на год, как ожидается, до декабря 2011 г. будут и дальше сокращаться. Вероятно, что снижение темпов роста инфляции в 2012 г. продолжится, при этом будет наблюдаться замедление темпов роста кредитования, заметное повышение объема выпуска продукции в соответствии с потенциальными возможностями и ослабление повышательного давления на инфляцию со стороны товарных цен. Недавно принятое решение отказаться с января 2012 г. от политики поэтапного регулирования тарифов и ограничить намеченное их повышение максимальной величиной окажет понижающее воздействие на темпы инфляции в будущем году.

Что касается **платежного баланса**, высокие цены на нефть и природный газ в первой половине 2010 г. нашли отражение в значительном повышении объема экспорта в долларовом выражении и в профиците торгового баланса и баланса по текущим операциям, несмотря на быстрый рост объемов импорта. Однако, в отличие от докризисного периода и вопреки недавнему опыту ряда других стран с развивающейся экономикой, повышение товарных цен не было связано с чистым притоком частного капитала. По оценкам Центрального банка России (ЦБР) чистый отток частного капитала в за девять месяцев 2011 г. составил 46 млрд. долл. США. В результате в первой половине 2011 г. в резервы ЦБР поступило на 24 млрд. долл. США меньше, чем год назад, несмотря на то, что профицит текущего счета платежного баланса увеличился на 16 млрд. долл. США. Наблюдаемое в настоящее время ослабление рубля в условиях растущей неразберихи на международных финансовых рынках и возобновившегося бегства в кажущиеся безопасными активы дает основания полагать, что опять имеет место вывоз частного капитала, тогда как в июле и августе показатель чистого оттока капитала был близок к нулю.

Врезка 1.1. Современное состояние экономики и прогноз до 2013 г. (прод.)

Базовый сценарий для прогноза основан на том, что предполагаемая цена на нефть (марки Brent), начиная с четвертого квартала 2011 г. и вплоть до 2013 г., составит 110 долл. США за баррель. С учетом этого положительное сальдо баланса по счету текущих операций должно сократиться, но не стать отрицательным, а показатель чистого притока/оттока частного капитала должен быть незначительным и, возможно даже станет положительным в 2012 г. по мере ослабления политической неопределенности, особенно если в мире восстановится аппетит по поводу рисков. Однако, учитывая возрастание рисков для роста мировой экономики, возможно значительное снижение цен на нефть, а это отрицательно и в существенной мере скажется на объеме экспорта и показателе чистого частного притока капитала.

И доходы, не связанные с нефтью и газом, и, тем более, доходы, связанные с нефтью и газом, в 2011 г. пока еще росли опережающими темпами по сравнению с ожидаемыми показателями, а в итоге **финансовые результаты** по этому году должны быть намного лучше, чем изначально предусматривалось в бюджете, и, возможно, даже лучше, чем указывалось в последних поправках, принятых в октябре. Профицит федерального бюджета за период с января по сентябрь составил примерно 3% стоимости ВВП за девять месяцев, однако обычная практика перераспределения нагрузки в рамках года приведет к тому, что значительная часть этого профицита будет потрачена в последнем квартале. В проект бюджета на 2012-2014 гг. заложен дефицит на уровне 1,5% стоимости ВВП в 2012 г. и 1,6% - в 2013 г. В основу прогнозов положены темпы роста экономики и на предполагаемой цене на нефть, которые несколько более консервативны по сравнению с показателями, заложенными в базовый прогнозный сценарий ОЭСР. Дефицит по нефтяным статьям сократился в настоящее время на четверть от того уровня, до которого повысился в 2008-2009 гг., и остается очень высоким, составляя в 2011 г. более 10% ВВП. В проекте бюджета на 2012-2014 гг. заложен прогноз некоторого повышения дефицита по нефтяным статьям в результате небольшого повышения расходов, а в 2013 г. этот показатель понизится (Рисунок 1.2).

Таблица 1.1. **Макроэкономические показатели**

Процент изменений, если не указано отдельно

	2009	2010	2011	2012	2013
Рост реального ВВП	-7.8	4.0	4.0	4.1	4.1
Инфляция (ИРЦ), в среднем за период	11.7	6.9	8.4	6.5	5.7
Баланс государственного бюджета (в % ВВП) ¹	-4.3	-3.5	0.2	-0.7	-0.7
Баланс счета текущих операций (в % ВВП)	3.9	4.7	5.6	4.0	3.3

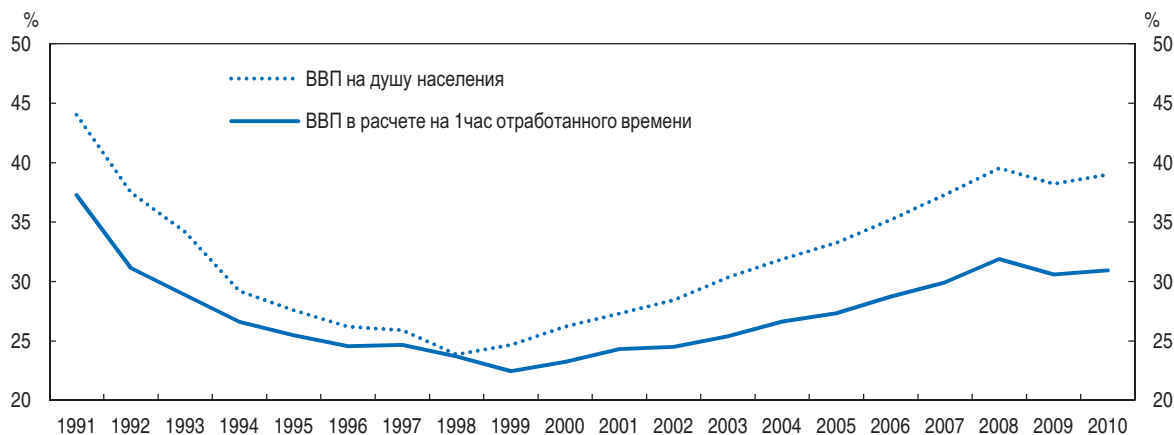
1. Консолидированный бюджет.

Источник: База данных Экономический обзор ОЭСР 90.

Тенденции в изменении реальных доходов на душу населения относительно аналогичных показателей в странах ОЭСР до настоящего времени практически точно соответствуют трем этапам. Отставание от стран ОЭСР вначале увеличивалось, затем - быстро сократилось в 1999-2008 гг., потом вновь увеличилось в 2009 г., а затем снова сократилось в 2010 г. По имеющимся оценкам реальный доход на душу населения в России в пересчете по курсу, рассчитанному на основе ППС рубля за 2005 г. составил в 2010 г. 14 183 долл. США, что выше, чем в 3 странах ОЭСР из 34.


И опять, также как и показатель объема производства, производительность труда в период с 1990 г. по 1998 г. значительно понизилась и затем стала быстро расти до 2008 г. В 2010 г. показатель производительности труда в России составлял немногим более 30% от среднего уровня наиболее передовой в этом отношении половины стран - членов ОЭСР. Отставание от стран ОЭСР по показателю стоимости произведенного ВВП за один час выработки в период экономического роста сокращалось не так быстро, как по показателю доходов на душу населения, поскольку сильно выросло общее число отработанных часов (и вследствие роста занятости и потому, что возросло количество отработанных часов в расчете на одного занятого). Показатель сравнительного уровня производительности труда в России во время кризиса значительно понизился, но с тех пор рост возобновился (Рисунок 1.3).

Рисунок 1.3. ВВП на душу населения и производительность труда

В процентах от наиболее передовых стран - членов ОЭСР¹

1. Простое среднее по 17 странам - членам ОЭСР, имеющим наибольшее ВВП на душу населения и на один отработанный час (рассчитанный на основе постоянного ППС за 2005 г.).

Источник: ОЭСР, «Going for Growth, 2012» (готовится к выпуску).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539289>

ОЭСР была в первых рядах международных организаций, которые проводили работу с целью расширения показателей, отражающих благосостояние людей, о чем свидетельствует недавняя публикация сборника «Как жизнь?» (OECD, 2011с). В целом, по тем показателям, по которым имеются данные, позиции России не сильно отличаются от ситуации в странах ОЭСР. Например, что касается оценки удовлетворенности условиями жизни, сравнительные позиции России совпадают с положением страны в отношении доходов: по этому показателю Россия опять же отстает от большинства стран - членов ОЭСР, но все же опережает некоторых из них (Рисунок 1.4А). Позиция России несколько лучше в отношении показателя наличия системы социального обеспечения (Рисунок 1.4В), хотя в России удельный вес работников, которые обычно имеют более продолжительный рабочий день, сравнительно ниже.

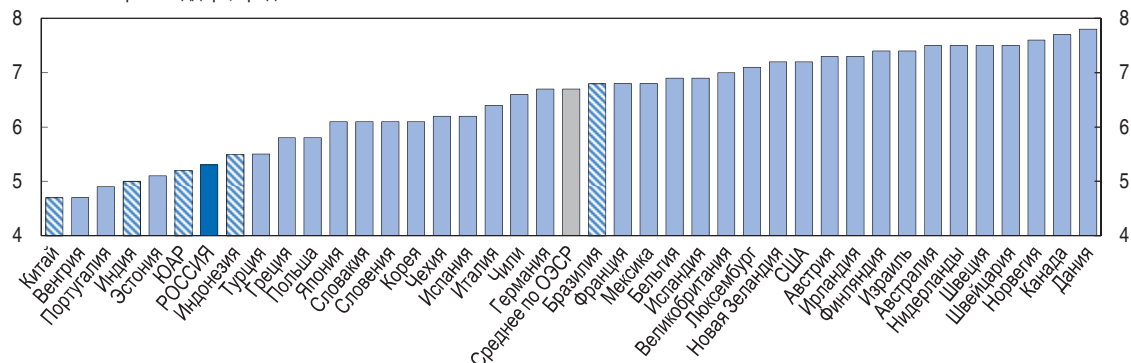
Разница в доходах по сравнению с другими странами очень высока. Данные Росстата свидетельствуют о том, что в начале 90-х гг. разница в доходах заметно возросла, а в середине 90-х гг. стабилизировалась с некоторой тенденцией к увеличению. В 2009 г. коэффициент Джини, характеризующий расслоение доходов населения, был равен 0,42, тогда как по странам ОЭСР его среднее значение составило 0,31. Только в двух странах ОЭСР - в Чили и Мексике - он выше, чем в России (Рисунок 1.5). Учитывая, в частности, сложности, которые имеются при учете (многочисленных) сверхбогатых людей в официальной статистике, разница в доходах населения в России может быть даже большей, чем на это указывают официальные данные, что может соответствовать значению коэффициента Джини на уровне 0,60. (Емцов, 2008). Особенно заметна разница в уровнях заработной платы. В период с 2000 г. по 2009 г. коэффициент Джини для заработной платы снизился с 0,48 до 0,42, но он по-прежнему выше, чем в любой стране ОЭСР, по которым имеются статистические данные. В значительной мере расслоение объясняется различиями в заработной плате по регионам, однако различия и внутри некоторых регионов также весьма значительны. Особенно это характерно для столицы: значение коэффициента Джини для заработной платы в Москве в 2006 г. составило 0,56, тогда как в других регионах оно колеблется от 0,32 до 0,46 (ОЭСР, 2011а).

Количество бедных за десятилетие бурного экономического роста, которое началось в 1999 г., существенно сократилось - с 29% в 2000 г. до 13% в 2009 г. и остается относительно стабильным в годы кризиса. Показатель относительной бедности, рассчитанный в соответствии со стандартным критерием

Рисунок 1.4. Некоторые показатели, характеризующие благосостояние населения

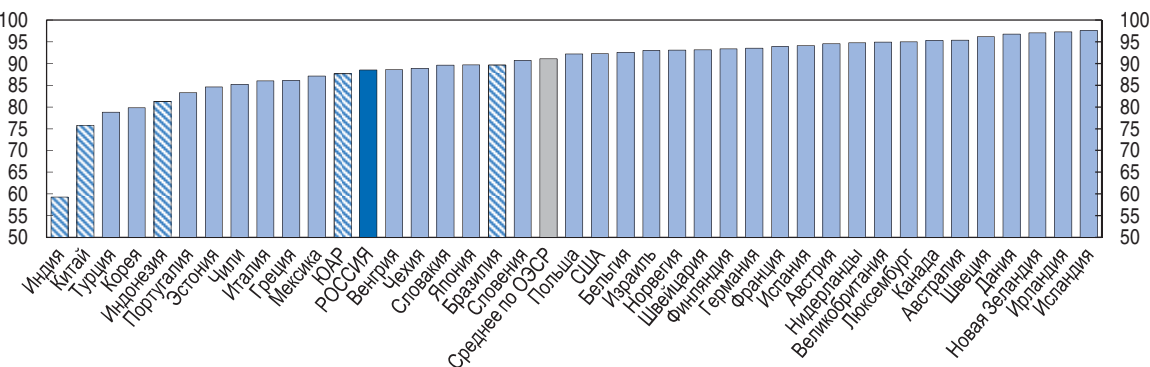
А. Показатель удовлетворенности жизнью

Показатель "Кантрил Ладдер", среднее значение за 2010 г.¹



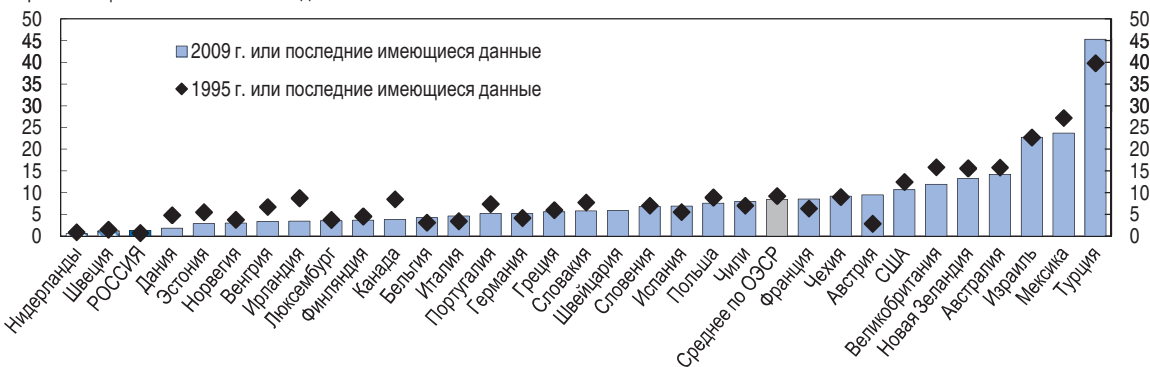
В. Наличие социальной поддержки

Доля тех, у кого имеются родственники и друзья, на кого они могут надеяться, если потребуется помощь, 2010 г. или последние имеющиеся данные²



С. Работаящие удлиненную рабочую неделю

Доля работающих более 50 часов в неделю или более³

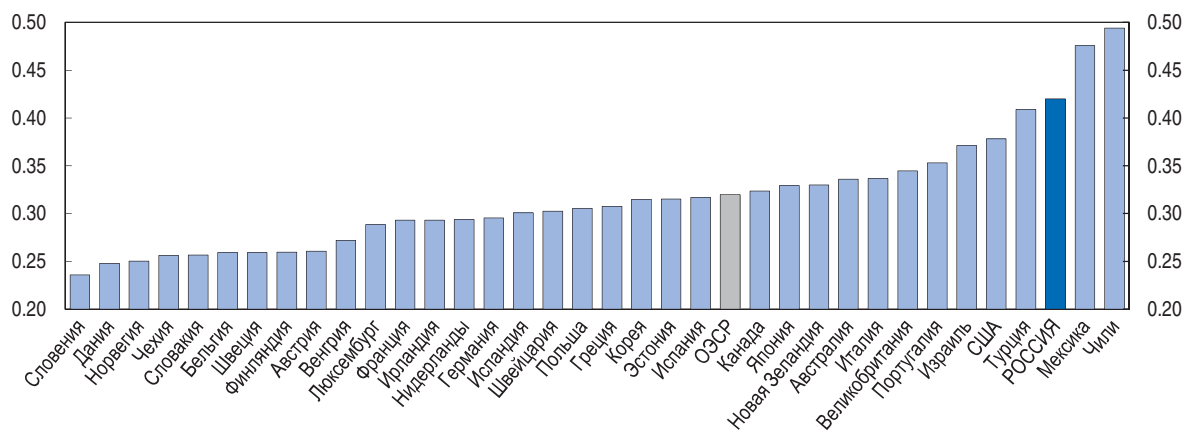


1. Показатель Кантрил Ладдер (Cantril Ladder) рассчитывается по шкале от 0 до 10.
 2. Данные по Исландии и Норвегии относятся к 2008 г., а по Эстонии, Израилю, Швейцарии и Южной Африке – к 2009 г.
 3. Данные относятся к работникам, которые обычно работают 50 или более часов в неделю, за исключением Российской Федерации, где данные относятся к работникам, работающим 51 час и более. По Австрии, Канаде, Чешской Республике, Финляндии, Венгрии, Мексике, Польше, Словацкой Республике, Швеции, Турции и США учитывается занятость на основной работе, а по Австралии, Исландии, Новой Зеландии и Норвегии - общая занятость. По Израилю и Голландии последние данные относятся к 2007 г. по Чили и Российской Федерации - 2008 г. По Чили данные были впервые опубликованы в 1996 г., по Венгрии - в 1998 г., по Австрии - в 2001 г., по Эстонии, Норвегии, Польше, Словении и Швеции - в 2002 г., и по Чешской Республике и Финляндии - в 2004 г. До того, как было введено постоянное наблюдение за этими показателями, был перерыв в их публикации: в 1998/1999 г. - в Бельгии, в 2992/2003 г. - во Франции, и в 2004 г. - в Австрии. В случае с Австрией, то начиная с 2004 г. при расчете показателя не учитываются работники, у которых число отработанных часов сильно колеблется. По Словацкой Республике из числа отработанных часов вычитается время, отведенное для перерыва на обед.

Источник: ОЭСР, 2011, «Как жизнь? Показатели благосостояния», Рисунки 12.1, 8.1 и 6.1.

Рисунок 1.5. **Неравенство в доходах**

Коэффициент Джини, конец 2000-х гг.



Примечание: Данные по Греции и Швейцарии относятся к середине, а не к концу 2000-х гг. По Австрии, Бельгии, Чешской Республике, Эстонии, Финляндии, Исландии, Люксембургу, Польше, Португалии и Словацкой Республике данные предварительные.

Источник: ОЭСР, 2011, «Как жизнь? Показатели благосостояния», Рисунок 2.10 и Росстат.

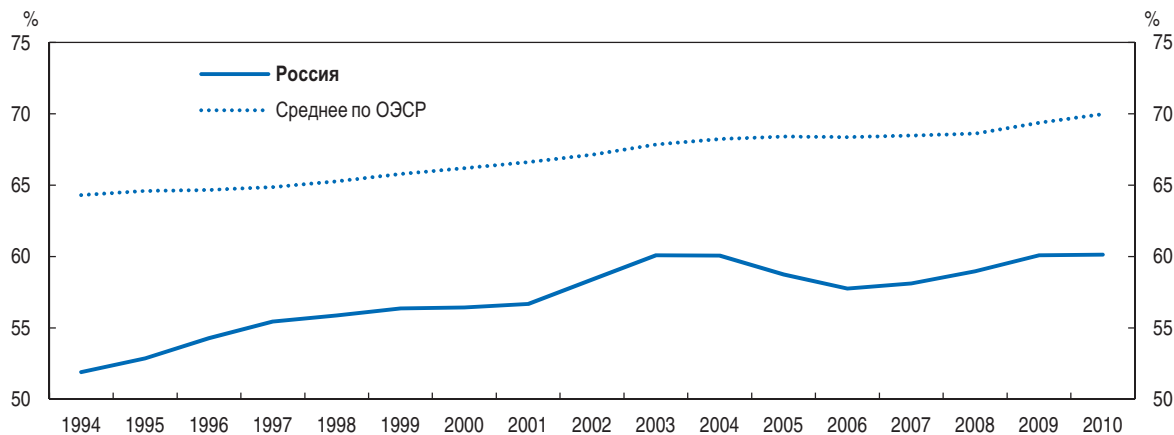
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539327>

ОЭСР как 50% от среднего дохода домашнего хозяйства с поправкой на размер домашнего хозяйства, в 2008 г. составил 17% (ОЭСР, 2011а). Это соответствует верхнему пределу относительной бедности для стран ОЭСР и близко к показателям Чили, Мексики, Турции и США.

В начале переходного процесса структура экономики России была сдвинута в пользу тяжелой промышленности, поэтому удельный вес услуг в общей стоимости ВВП был намного ниже, чем в большинстве стран - членов ОЭСР. С тех пор наблюдается тенденция к повышению удельного веса услуг в добавленной стоимости, хотя данные Росстата свидетельствуют о необычно неровной динамике этого показателя во времени. (Рисунок 1.6). Это происходит, главным образом, в результате колебаний цен на такие товары как нефть, природный газ и металлы, которые благодаря своему высокому удельному весу в объеме производства продукции делают относительно волатильным показатель доли

Рисунок 1.6. **Доля, приходящаяся на добавленную стоимость в сфере услуг**

В процентах от общей добавленной стоимости, средняя скользящая за 3 года



Примечание: для ОЭСР приведен показатель простой средней.

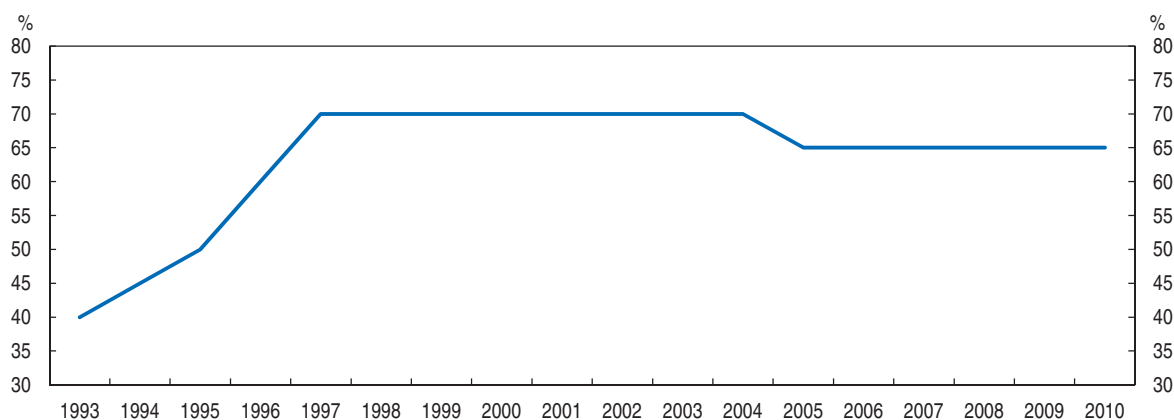
Источник: Ежегодная база данных ОЭСР по статистике национальных счетов; и Росстат.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539346>

услуг в стоимости ВВП. Если отвлечься от этой волатильности, то оказывается, что структура экономики России постепенно движется в направлении средней структуры экономики стран - членов ОЭСР, для которых характерно доминирующее положение сферы услуг.

Другим значительным сдвигом в структуре добавленной стоимости в экономике был рост удельного веса в ВВП стоимости, созданной в частном секторе. По оценкам ЕБРР в итоге масштабной приватизации 90-х гг. доля частного сектора резко возросла - примерно до 70% стоимости ВВП, а затем несколько снизилась в середине 2000-х гг., когда государство увеличило свое присутствие в энергетическом секторе (Рисунок 1.7).

Рисунок 1.7. Удельный вес частного сектора в стоимости ВВП



Источник: Оценка ЕБРР.

Так же, как и некоторые другие страны ОЭСР, Россия столкнулась с некоторыми негативными демографическими тенденциями, хотя ситуация не настолько плоха, как это было несколько лет назад. В 2010 г. население России было чуть меньше 142 млн. человек и снизилось по сравнению с началом 90-х гг., когда численность населения составляла почти 149 млн. человек. Темпы сокращения численности населения в последние годы резко сократились: по имеющимся оценкам, численность населения в 2010 г. была такой же, что и в 2009 г. и лишь на 0,1 млн. человек меньше, чем в 2008 г. Коэффициент рождаемости, несмотря на некоторое улучшение ситуации в начале столетия и недавний бум рождаемости, начавшийся в 2007 г., значительно снизился и составил в 2010 г. все еще 1,59, что значительно ниже уровня естественного воспроизводства населения, который составляет 2,14. В течение большей части переходного периода показатель чистого притока населения был положительным. В 2010 г., по имеющимся оценкам, число резидентов России, родившихся за границей, составило 12,3 млн. человек, что больше, чем в любой другой стране ОЭСР за исключением США, хотя с точки зрения соотношения количества мигрантов к общей численности населения показатель по России (8,7%) такой же, как и средний по ОЭСР.

Ситуация на рынке труда с начала переходного периода во многом следует примеру динамики производства продукции с такой знакомой картиной спадов и подъемов, за которой в 2008-2011 гг. последовал уменьшенный вариант той же тенденции. В советские времена уровень занятости и процент экономически активного населения были исключительно высокими. В течение 90-х гг. эти показатели значительно снизились, а теперь опять вернулись до уровней, которые выше средних показателей по ОЭСР (Таблица 1.2). Только процент экономически активного населения среди молодежи (от 15 до 24 лет) остался ниже среднего уровня по странам ОЭСР - в 2010 г. он составил в России 43,5% по сравнению с 47,94% в ОЭСР, главным образом, благодаря тому, что в России высок удельный вес молодежи, поступающей в ВУЗы по окончании средней школы. В течение 90-х гг. уровень безработицы повышался до исторического максимума - до 13,2% в 1999 г., что примерно в 2 раза выше по сравнению с показателем

Таблица 1.2. Характеристика рынка рабочей силы в России, 1992-2010 гг.

В процентах

Возраст	Всего			Мужчины			Женщины		
	1992 г.	1999 г.	2010 г.	1992 г.	1999 г.	2010 г.	1992 г.	1999 г.	2010 г.
Численность трудоспособного населения/численность населения									
15-24	54.9	45.7	43.5	58.6	50.0	48.1	51.0	41.2	38.8
25-54	92.4	87.9	89.0	94.8	90.3	92.2	90.2	85.5	85.9
55-64	38.7	38.7	46.6	54.7	51.8	58.7	26.4	28.9	37.8
15-64	75.7	71.1	72.9	81.1	75.9	77.9	70.5	66.5	68.2
ОЭСР	69.6	69.9	70.7	82.0	81.0	79.7	57.4	59.0	61.8
Число занятых/численность населения									
15-24	47.8	34.7	36.0	51.0	38.8	39.9	44.4	30.6	32.0
25-54	88.9	77.7	83.3	91.1	79.6	86.0	86.8	75.9	80.8
55-64	37.0	34.9	44.4	52.6	46.8	55.4	24.9	26.1	36.2
15-64	71.8	61.7	67.4	76.9	65.8	71.6	66.9	57.8	63.5
ОЭСР	64.3	65.2	64.6	76.1	75.9	72.7	52.7	54.6	56.7
Количество безработных/численность трудоспособного населения									
15-24	13.0	24.0	17.2	13.0	22.5	16.9	13.0	25.8	17.5
25-54	3.8	11.6	6.4	3.8	11.9	6.8	3.8	11.2	5.9
55-64	4.5	9.7	4.9	3.8	9.7	5.6	5.6	9.7	4.0
15-64	5.2	13.2	7.5	5.2	13.3	8.0	5.2	13.0	7.0
ОЭСР	7.6	6.8	8.5	7.1	6.3	8.8	8.2	7.4	8.2

Источник: База данных по статистике труда, ОЭСР.

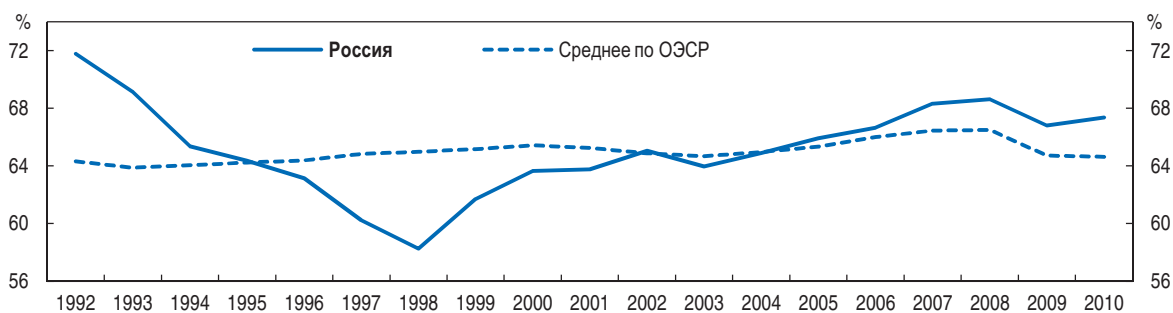
безработицы по странам ОЭСР, а затем понизился до примерно 6% на более поздних стадиях последующего вслед за этим десятилетием экономического бума. (Рисунок 1.8). Несмотря на то, что в период глобального экономического кризиса уровень безработицы стал повышаться, начиная с 2009 г. он несколько понизился и сейчас опять находится на уровне ниже, чем средний по странам ОЭСР.

Ситуация с развитием здравоохранения за последние 20 лет следует знакомой динамике спадов и подъемов, хотя в случае со здравоохранением улучшения начались позднее и восстановление было не настолько полное. Продолжительность жизни с середины 80-х гг. до примерно 2005 г. снижалась, а затем стала повышаться и составила в 2009 г. 63 года для мужчин и 75 лет для женщин. И в том, и в другом случае показатели продолжительности жизни все еще ниже, чем во всех странах ОЭСР, а разница между Россией и средним показателями по 15 странам ЕС остается на уровне 15 лет для мужчин и 9 лет для женщин. Показатели по России также низкие и по сравнению со странами со средними доходами - например, продолжительность жизни в России на 9 лет меньше, чем в Мексике и Польше. Смертность, особенно среди взрослого населения, также остается высокой по сравнению с развитыми странами - этот показатель существенно повысился с началом переходного периода в 1991 г. и стал понижаться только примерно в 2006 г. В России также высок показатель заболеваемости по сравнению с развитыми странами, причем россияне болеют более продолжительное время, чем жители стран Западной Европы. В значительной мере более высокие показатели смертности и заболеваемости, в особенности, для мужчин, объясняются чрезмерным употреблением алкоголя и табачных изделий. (Бобак и др., 2006). Недостаточно внимания уделялось предотвращению заболеваний, особенно изменению образа жизни, а баланс между стационарным лечением и первичной помощью нарушался в пользу первого. Важной проблемой остается борьба с инфекционными заболеваниями, главным образом, с туберкулезом и СПИДом. Неблагоприятная ситуация в области здравоохранения в России связана также с политикой в области охраны окружающей среды и социального страхования.

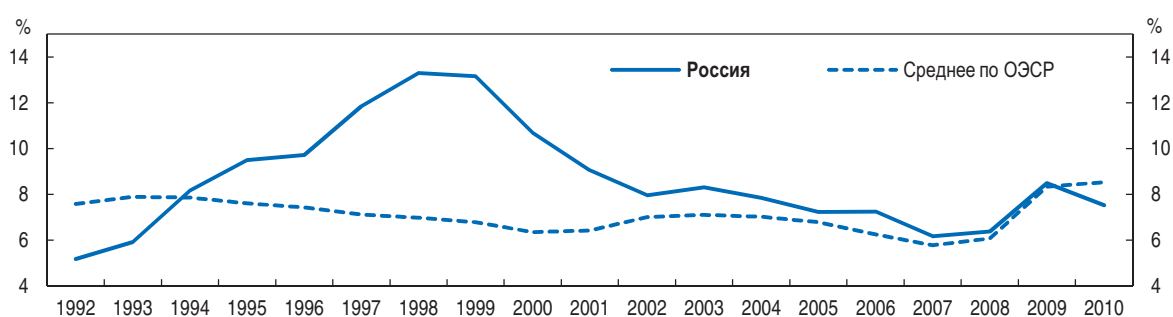
Рисунок 1.8. Показатели, характеризующие рынок рабочей силы

Люди в возрасте от 15 до 64 лет

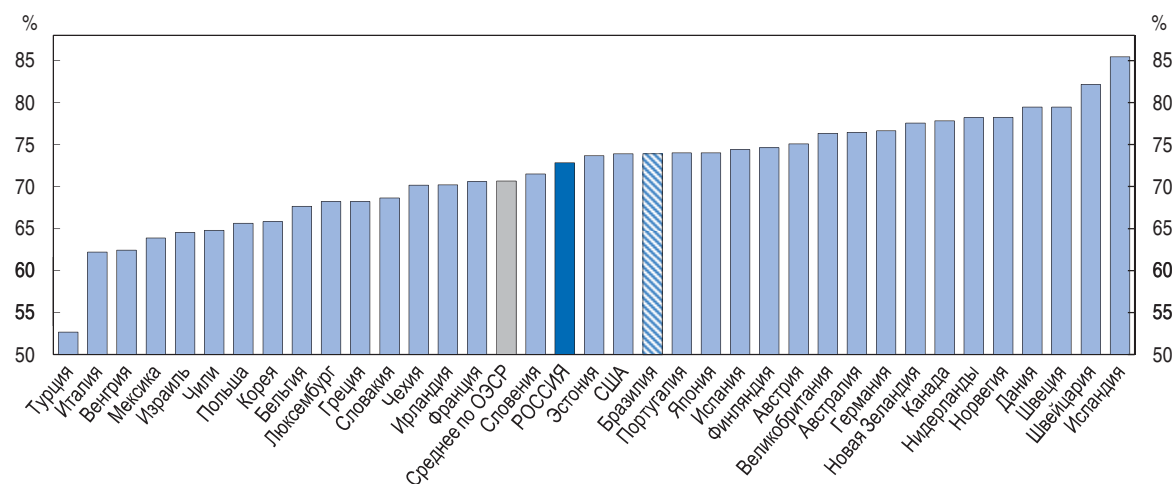
А. Уровень занятости



В. Уровень безработицы



С. Удельный вес рабочей силы в численности населения трудоспособного возраста, 2010 г.



Примечание: Показатели по ОЭСР являются средневзвешенными средними и не включают Израиль и Словению. Данные по Бразилии за 2009 г.

Источник: База данных по статистике труда, ОЭСР.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539365>

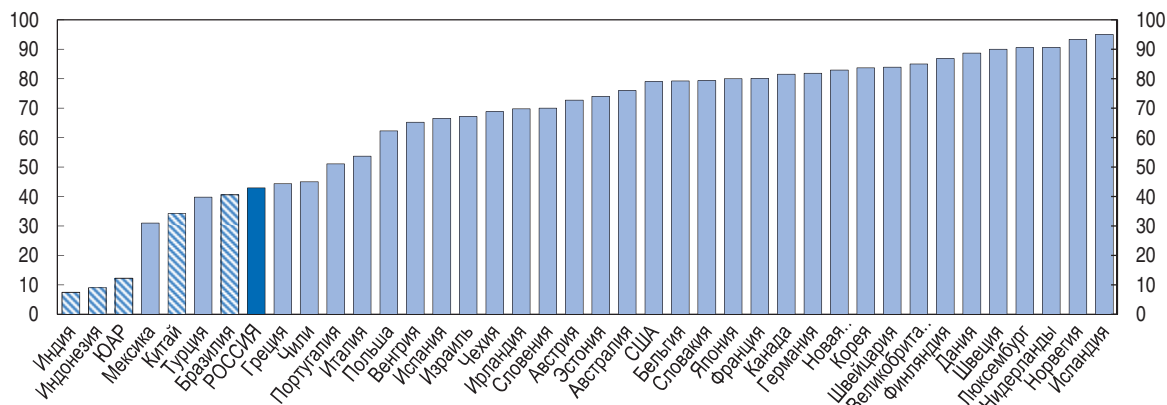
Предварительные выводы по результатам анализа системы здравоохранения в связи с предполагаемым вступлением в ОЭСР позволяют считать, что в России отсутствует равный доступ к медицинской помощи. Многие заболевшие россияне не имеют соответствующего доступа к медицинской помощи из-за физического состояния или вследствие географических причин (расходы на медицинское обслуживание в расчете на душу населения кардинально различаются в зависимости от региона) или считают, что у них недостаточно финансовых средств для оплаты медицинских услуг. Стоимость платных медицинских услуг, лекарств и неучтенных платежей для пациентов может быть

запретительно высока – удельный вес личных расходов в общих расходах на здравоохранение составляет почти 40% по сравнению со средним показателем по странам ОЭСР, который составляет всего лишь 27%. И действительно, анализ показывает, что почти половина тех, кто нуждается в медицинской помощи, отказывает себе в этом вследствие ожидаемых высоких расходов на лечение. В настоящее время имеется большое число больничных коек, коэффициент их использования высок, а время пребывания в больнице значительно. Каждый год до одной четверти населения попадают в больницы, при этом в 30% случаев пребывание в больнице попросту не нужно.

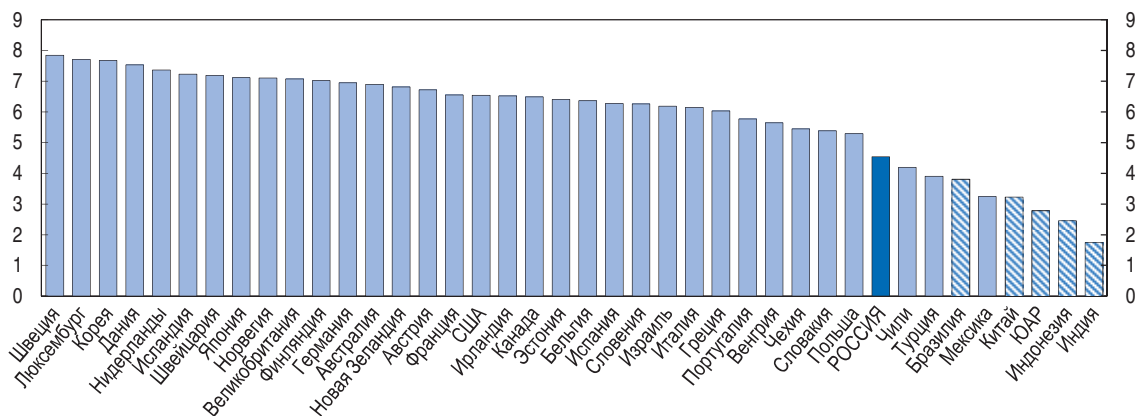
Что касается использования информационных технологий, то Россия в последние годы достигла в этой области быстрого прогресса и обеспечила ощутимый рост, например, количества подключений Интернета и пользователей мобильными телефонами. И все же она отстает практически от всех стран ОЭСР с точки зрения мер по обеспечению доступа, использованию и знаний, относящихся к информационным и коммуникационным технологиям (ИКТ) (Рисунок 1.9). Что касается инновационной деятельности компаний, если брать расходы на НИОКР в качестве показателя инновационной восприимчивости предприятий, то российские компании отстают от фирм большинства стран-членов

Рисунок 1.9. Показатели информационных и коммуникационных технологий (ИКТ)

А. Пользование интернетом (кол-во пользователей Интернетом на 100 чел.), 2010 г.




В. Индекс развития ИКТ, шкала от 0 (низкий) до 10 (высокий), 2008 г.



Примечание: Индикатор развития ИКТ - это сложный показатель, при расчете которого используются 11 показателей, характеризующих доступ к ИКТ, их использование и знания в этой области.

Источник: Международный телекоммуникационный союз, 2010, и База данных по ИКТ.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539384>

ОЭСР. Данные обзоров инновационной деятельности, которые включают инновации, не связанные с НИОКР, также свидетельствуют о том, что российские предприятия недостаточно сильны в деле создания и использования новых технологий по сравнению со своими зарубежными партнерами (OECD, 2011b).

Население России имеет сравнительно хорошее образование. Грамотность - практически стопроцентная, а доля выпускников школ, поступающих в ВУЗы - чрезвычайно высока и составляла в 2008 г. 77%. Количество учеников в классе в российских школах сравнительно невелико. С другой стороны, по результатам тестов, проведенных в рамках Программы международной оценки школьников (PISA) в 2009 г., средние показатели пятнадцатилетнего школьника в России значительно ниже, чем средние показатели школьников стран ОЭСР по каждому из предметов - чтению, математике и естественным наукам, но все же выше, чем в некоторых странах ОЭСР (Рисунок 1.10). Показатели по России типичны для стран с аналогичным уровнем доходов. Тенденции в динамике показателей PISA не однозначны. Сравнение результатов тестов в рамках Программы, проведенных в 2000 г. и 2009 г. показывает, что существенных изменений в средних показателях по России не произошло, хотя показатели 2009 г. значительно выше, чем 2006 г. В России сравнительно высок удельный вес школьников, которые показывают низкие результаты: 36% мальчиков и 19% девочек не достигли установленного PISA Базового уровня 2 по навыкам чтения, что считается основой, начиная с которой школьник начинает показывать способности к чтению, дающие ему возможность эффективно и продуктивно участвовать в жизни общества. Вместе с тем, в России лучше положение с точки зрения единообразия результатов тестирования. Отклонения результатов тестирования по отдельным школьникам и по школам сравнительно невелики. Более того, только 11% этих отклонений можно отнести на счет разных социально - экономических условий жизни, тогда как в странах ОЭСР этот показатель составляет 14%.

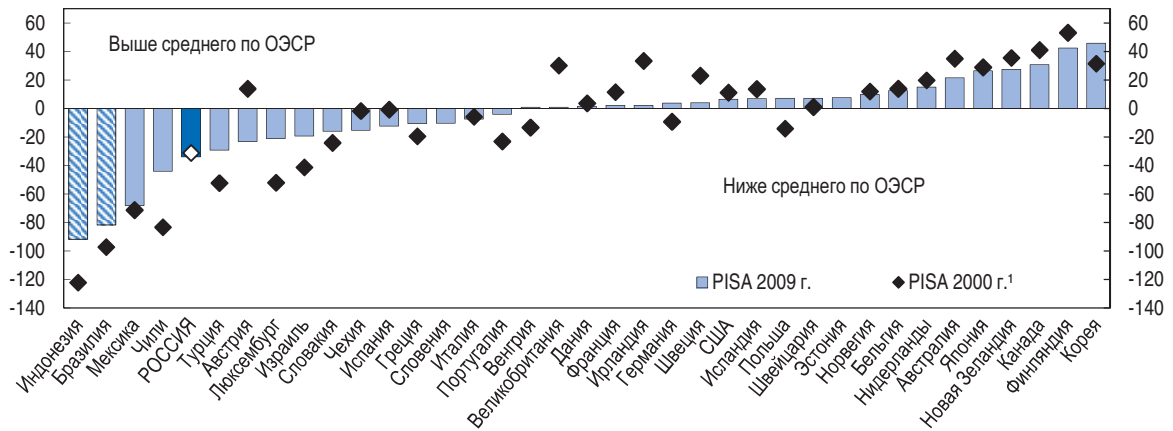
В России - самая большая в мире доля выпускников ВУЗов по естественным наукам и инженерным специальностям, намного больше среднего показателя по ОЭСР. Она также имеет самый высокий относительный показатель получающих высшее образование по сравнению с любой страной ОЭСР после быстрого роста этого показателя, начиная с середины 90-х гг., хотя в значительной степени высшее образование в России соответствует квалификационным требованиям учебных заведений типа В (OECD, 2007), в которых, как правило, программы обучения короче, чем в учебных заведениях типа А, и которые уделяют больше внимания получению практических и технических знаний или профессиональных навыков. Характерной чертой российской системы образования является то, что в них могут поступать люди с незаконченным средним образованием и не могут считаться студентами ВУЗа в строгом понимании этого слова (Капелюшников, 2008). Если ограничить рассмотрение только учебными заведениями типа А, то показатель по России по-прежнему будет выше, чем средний по ОЭСР, но она будет занимать 11 место среди стран, входящих в эту организацию (OECD, 2007). Россия унаследовала от Советского Союза сравнительно сильную систему профессионально - технических училищ, на которую в последние 20 лет почему-то не обращали внимания и которая сейчас находится в упадочном состоянии, в какой-то части по причине демографических изменений, но также из-за тенденции к получению высшего образования (OECD, 2011b). Россия сильно отстает в области мер по обеспечению обучения в течение всей жизни, которое становится все более важным для оказания содействия работникам в их адаптации к происходящим изменениям и для наращивания технических возможностей компаний. По имеющимся данным, в 2008 г. в России около четверти работников в течение предшествующих 12 месяцев были задействованы в той или иной форме в системе обучения по сравнению со средним показателем по ОЭСР равным 40%, а для 10 стран - членов ОЭСР этот показатель превышает 50% (Рисунок 1.11).

Отношение объема инвестиций к стоимости ВВП в начале перехода к рыночной экономике резко упало и в течение 90-х гг. продолжало снижаться, намного отставая от показателей по странам ОЭСР и по странам с развивающейся экономикой, кроме России. (Рисунок 1.12). После достижения

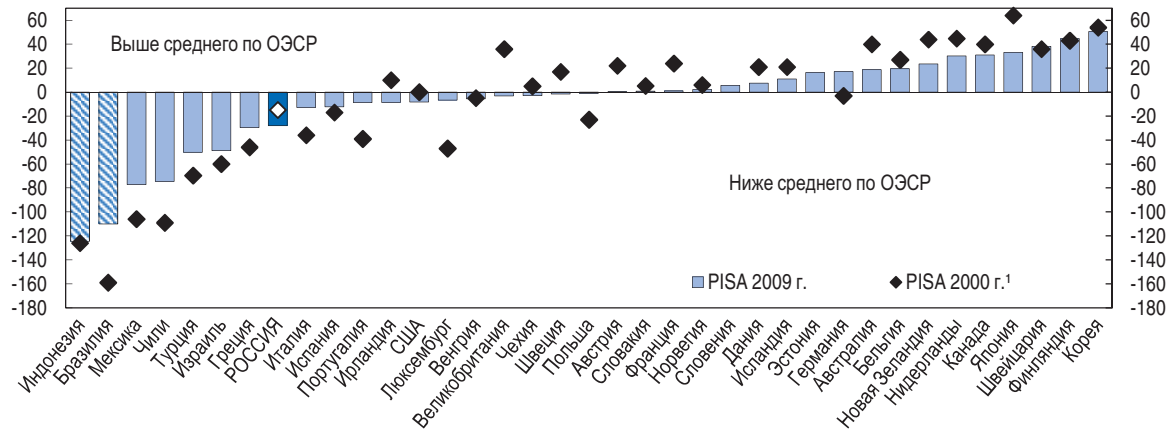
Рисунок 1.10. Показатели тестирования в рамках PISA

Отклонения от среднего показателя по странам - членам ОЭСР

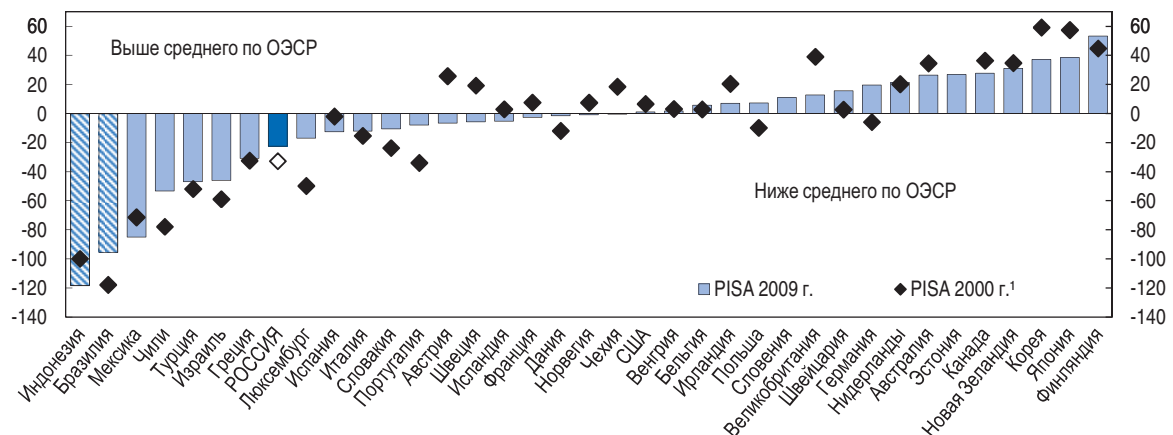
А. Чтение



В. Математика



С. Естественные науки



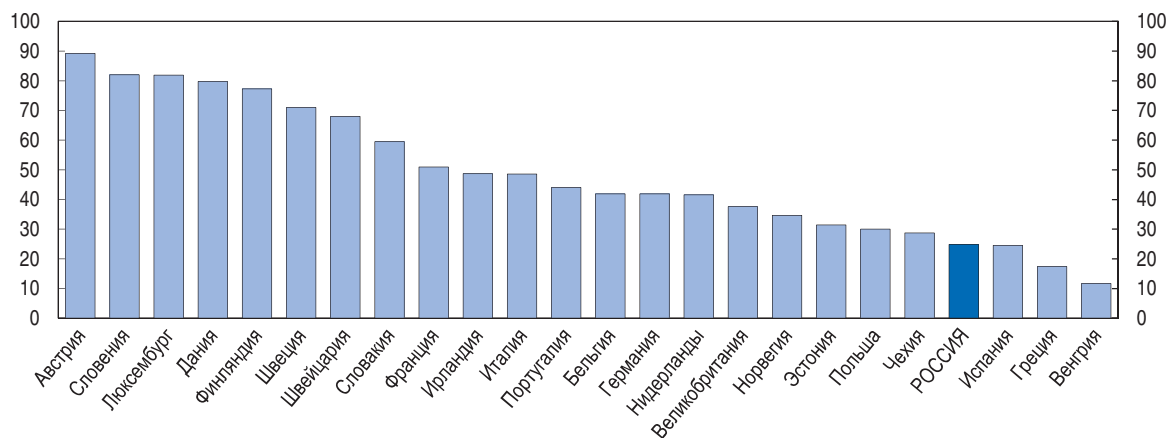
1. Показатели по Голландии, Словакии и Турции - за 2003 г.

Источник: Базы данных PISA, ОЭСР.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539403>

Рисунок 1.11. Обучение в течении всей жизни

Участие в формальных формах обучения, в неформальных формах обучения или в профессиональной подготовке и в обучении без отрыва от производства в течение предшествующих 12 месяцев (процент от людей в возрасте от 25 до 64 лет), 2007 г.¹

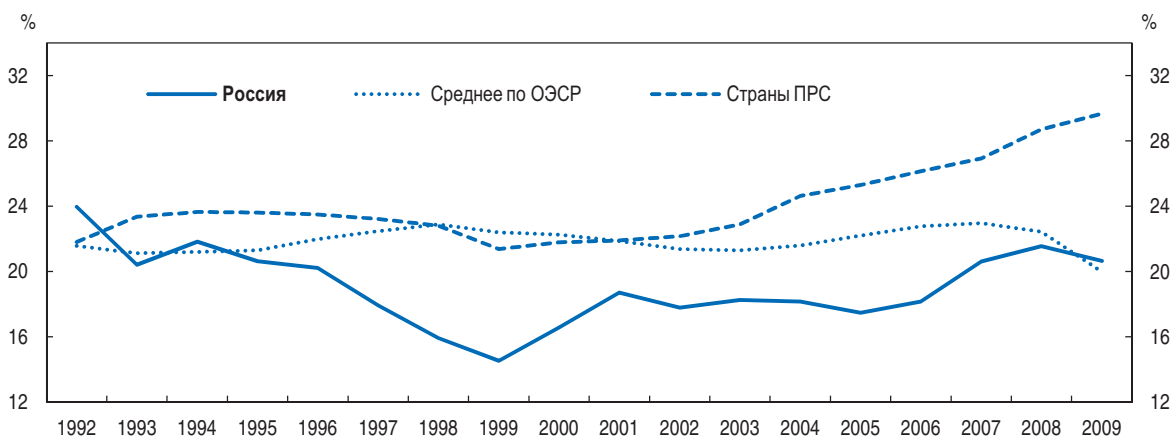


1. Показатель по России - за 2008 г.

Источник: ОЭСР (2011), Обзоры ОЭСР по инновационной политике, Российская Федерация, Рисунок 2.55.


Рисунок 1.12. Инвестиции

Валовые вложения в основной капитал в % от ВВП



Примечание: Показатель по ОЭСР и по странам - участникам Программы расширенного сотрудничества OECD рассчитан как простая средняя величина. В число стран - участников Программы расширенного сотрудничества входят Бразилия, Китай, Индия, Индонезия и Южная Африка.

Источник: Базы данных по национальным счетам, ОЭСР; База данных «Основные экономические показатели» и База данных «Экономические перспективы ОЭСР- 89 выпуск».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539422>

минимального уровня в 1999 г. отношение объема инвестиций к стоимости ВВП стал постепенно повышаться, а затем - в годы кризиса - вновь стал понижаться. Влияние кризиса на этот показатель в странах ОЭСР было еще большим, а в итоге к 2010 г. в России он опять оказался выше, чем, чем средний по ОЭСР, хотя и намного ниже, чем странах с развивающимися рынками в Азии. В результате низких объемов инвестиций в течение большей части 20-летнего периода накопленные основные фонды в среднем сравнительно старые, а значительная их часть - полностью амортизирована. Кроме того, большая часть объектов инфраструктуры в России находится в плохом состоянии (World Bank, 2011), при этом расходы на поддержание инфраструктуры и неадекватны, и недостаточны.

Согласно большинству оценок размер неформальной экономики в России невелик по сравнению с другими странами с развивающейся экономикой, хотя некоторые модели и примеры из реальной жизни рисуют другую картину. Доля работников, не имеющих договора с работодателем, по оценкам,

составляет менее 10%, что сопоставимо с аналогичным показателем по многим странам - членам ОЭСР и значительно ниже, чем в Греции, Мексике и Турции. Меры по борьбе с уклонением от уплаты налогов свидетельствуют о том, что неформальный сектор экономики достаточно велик, но не сильно отличается от аналогичного сектора в странах ОЭСР. Несколько иное название - неучтенная экономика - применяется для тех видов экономической деятельности, которые не учитываются в статистических обследованиях или в управленческой отчетности, на базе которых составляются национальные счета. В исследовании, проведенном специалистами ООН в 2008 г., размер неучтенной экономики в России определен на уровне 24%, что существенно выше, чем в странах - членах ОЭСР, по которым были сделаны подобные оценки.

Как продвигается структурная реформа

В настоящем разделе дается обзор прогресса в различных областях структурной политики, при этом основное внимание уделяется тем областям, в которых отставание России от стран ОЭСР остается существенным. Анализ проводится выборочно, но, вместе с тем, достаточно широко, чтобы составить полную картину движения по пути реформы экономической политики. Те области экономической политики, о которых говорится в других разделах доклада (например, деловой климат, в т. ч. коррупция, которая рассматривается в Главе 2, а также энергоэффективность, речь о которой пойдет в Главе 5), здесь не рассматриваются. В Приложении 1.A1 дается информация о мерах, которые приняты в соответствии с рекомендациями, представленными в последних *Экономических обзорах ОЭСР по России*.

*Здравоохранение*²

Российское здравоохранение прошло долгий путь от централизованной иерархической системы, которая преобладала в советскую эпоху, к более децентрализованной, основанной на схемах страхования, хотя эта трансформация все еще не полная и на ее счету некоторые печальные результаты, которые прослеживаются на протяжении прошедших двух десятилетий (OECD, 2006).

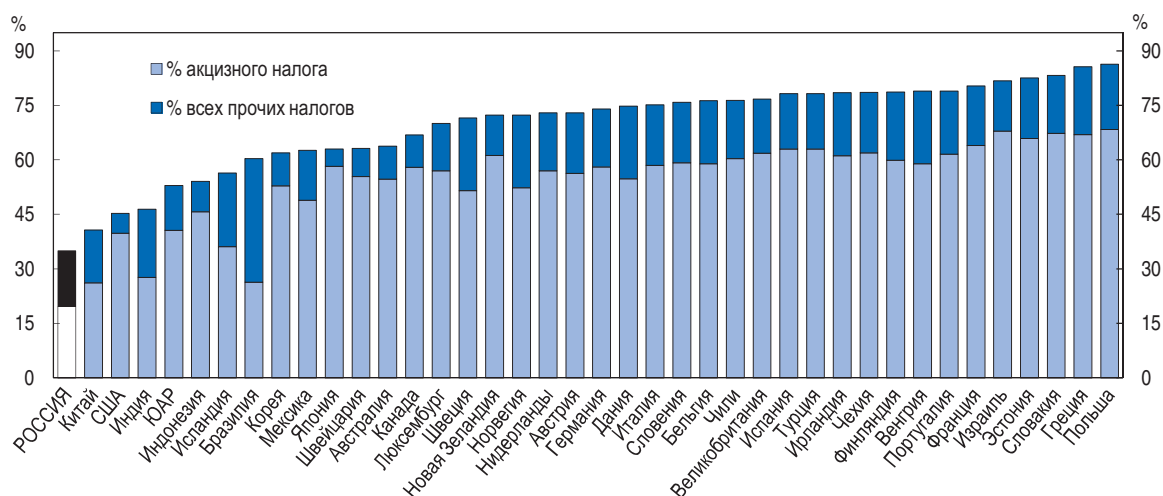
Проект плана Министерства здравоохранения и социального развития по развитию системы здравоохранения (Министерство здравоохранения и социального развития, 2008) был разработан как составная часть Долгосрочного плана социально - экономического развития до 2020 г., который был принят в 2008 г. В нем перечислены все текущие проблемы здравоохранения на всех уровнях системы и сформулированы цели до 2020 г., в т. ч. возврат к положительным темпам прироста населения, увеличение продолжительности жизни, сокращение детской смертности, переход населения к здоровому образу жизни, а также повышение качества и доступности медицинской помощи. В долгосрочном плане развития системы здравоохранения определен ряд принципов и общих направлений развития, в т. ч. программы предупреждения заболеваний и информационные программы по стимулированию здорового образа жизни; укрепление системы оказания первой помощи; повышение квалификации врачей и медицинских сестер, а также введение электронной системы управления и контроля в больницах и поликлиниках. Вместе с тем, в плане не установлены конкретные меры, которые будут приняты для достижения указанных целей, а реализация некоторых предложений, таких как внедрение высокотехнологичных способов оказания медицинской помощи и применение лекарств для пациентов при оказании первичной помощи, будут весьма дорогостоящими. Кроме того, реальность экономических прогнозов в Долгосрочном плане социально - экономического развития до 2020 г., который был принят осенью 2008 г., поставлена под сомнение с началом глобального кризиса.

Хотя руководство страны уже давно понимало, что необходимо уделять больше внимания предупреждению неинфекционных заболеваний (Министерство здравоохранения, 1997), только недавно начали учитывать важность факторов, определяющих здоровый образ жизни, таких как отказ от употребления алкоголя и курения или высокая смертность от внешних причин, таких как самоубийства, аварии на дорогах и акты насилия. В 2008 г. Министерство здравоохранения и социального развития


разработало принципы политики в этой сфере, а также приняло обновленный вариант Рамочной конвенции ВОЗ по контролю за употреблением табака. Однако многое еще необходимо сделать. Одним из очевидных и многообещающих направлений работы является повышение налогов на алкогольную и табачную продукцию. Это считается эффективным с точки зрения затрат средством изменения образа жизни, который несет риск вреда здоровью, а также имеет то преимущество, что повышает доходы правительства. В настоящее время налоги на табачные изделия являются самыми низкими в Европе (Рисунок 1.13), а налоги на алкогольную продукцию также сравнительно низкие, в особенности, на пиво и вино.

Рисунок 1.13. **Налоги на табачные изделия**

Удельный вес общих налогов и акцизов в цене пачки сигарет наиболее распространенной марки, 2010 г.



Источник: Доклад ВОЗ о глобальном увлечении курением табака, 2011 г.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539441>

В схему финансирования расходов на здравоохранение постепенно внедрялась система неформального и формального участия населения в расходах, что подрывало обещание обеспечить бесплатную медицинскую помощь даже по базовому пакету медицинских услуг. Официально установленные и неформальные тарифы не одинаковы по регионам и даже по медицинским учреждениям. В результате разные люди сталкиваются с совершенно разными ценами на одинаковые медицинские услуги, которые они получают. В этом смысле может быть стоит рассмотреть новую систему справедливого участия населения в расходах на медицинское обслуживание, как это имеет место в большинстве стран - членов ОЭСР, за исключением пациентов с низкими доходами или тяжело больных пациентов. Это позволит обеспечить большую прозрачность в отношении услуг, которые они имеют право получать, и расходов, которые им предстоит сделать. Наряду с повышением зарплаты для специалистов в сфере здравоохранения эти меры должны положить конец неофициальным платежам персоналу, что приведет к большей справедливости и прозрачности в этой области.

Образование

Система образования после окончания советской эпохи сильно изменилась. В 90-е гг. были введены изменения и дополнения к юридической основе, регулирующей сферу образования, однако большая часть главных реформ приходится на период после 2000 г., частично вследствие наличия средств. Важно то, что зарплата учителей значительно возросла за прошедшее десятилетие, что дало возможность сохранить и привлечь высококвалифицированных учителей. В 2001 г. в некоторых регионах страны был на добровольной основе введен Единый государственный экзамен, который год от

года распространялся и включал дополнительные предметы. В 2005 г. президент Путин заявил, что образование будет одним из четырех приоритетных национальных проектов и будет направлено на то, чтобы сформировать современную, гибкую и высококачественную систему, способную отвечать требованиям общества и соответствовать социальным изменениям. С того момента в рамках Федеральной целевой программы развития образования были разработаны новые стандарты образования, а большинство школ получили доступ к широкополосному интернету. В 2009 г. Единый государственный экзамен стал главным экзаменом при окончании школы и поступлении в институт, что помогло сформировать более унифицированную систему образования. В 2010 г. правительство утвердило новую целевую программу до 2015 г.

В системе высшего образования также была проведена масштабная реформа. В 2003 г. Россия присоединилась к Болонскому соглашению - европейскому проекту, который делает стандарты ученых степеней и процесс подтверждения качества образования более сопоставимыми и совместимыми по всем странам Европы. Согласно Болонскому соглашению устанавливается трехзвенная система степеней высшего образования - бакалавр-магистр-доктор наук, аналогичная той, которая существует в США и в других странах мира, тогда как в России система высшего образования включала пятилетнюю программу подготовки специалистов, за которой следовала аспирантура, которая в общем плане аналогична подготовке докторов наук, и затем - стадия подготовки специалистов более высокой квалификации. Соответственно, за последние 10 лет все большее число университетов перешло на систему «4 + 2», т. е. на систему подготовки бакалавров и магистров, причем вначале новая система существовала наряду со старой системой подготовки специалистов по пятилетней программе, а в 2007 г. был принят закон о переходе на двухзвенную систему высшего образования в соответствии с Болонским соглашением. В 2010 г. 29 университетам на конкурсной основе был присвоен статус Национальных исследовательских университетов, для того чтобы повысить заинтересованность молодых людей в занятиях наукой и поддержать лучшие университеты.

Несмотря на прогресс, достигнутый к настоящему времени, на всех уровнях системы образования остается ряд нерешенных проблем. Начать с того, что государственные и общие расходы на образование по стандартам ОЭСР остаются на низком уровне: только в Турции расходы на образование в процентах от ВВП ниже, чем в России. Преподаватели и профессора вынуждены чрезвычайно широко практиковать работу по совместительству и/или увеличивать нагрузку, что ограничивает время, которое они могут уделять научной работе и снижает качество обучения.³ Широкое распространение коррупции, что также в какой-то степени связано с низкой зарплатой, снижает качество обучения и доступность системы образования. Кроме того, низкие показатели тестирования PISA могут частично объясняться большим вниманием, которое в российских школах уделяют получению энциклопедических знаний, вместо того, чтобы делать акцент на умении решать конкретные проблемы, развивать способности к инновационному и креативному мышлению. Что касается высшего образования, то имеется осязаемая потребность пересмотреть программу обучения в университетах и колледжах с тем, чтобы она в большей степени соответствовала получению навыков, которые необходимы в условиях рыночной экономики. В этом отношении необходимо всячески поощрять участие бизнеса в консультациях по вопросам составления программ обучения и в процессе предоставления рабочих мест для выпускников после окончания обучения. Государство должно также принять меры по повышению престижа профессионального обучения и улучшить материальную базу профессионально - технических училищ.

Профессиональное обучение на производстве охватывает небольшую часть работников и проводится в течение короткого периода. Федеральная политика по стимулированию обучения на производстве и обучения в течение всей жизни в настоящее время отсутствует. Опыт ОЭСР предлагает ряд мер, с помощью которых российские власти могут в большей степени стимулировать обучение на производстве, в т. ч. создание прозрачной и надежной системы профессиональной аттестации работников, введение финансовых стимулов для предприятий, проводящих обучение на рабочем месте,

предусматривающих субсидии/сборы или вычеты из налогооблагаемой базы, введение индивидуальных счетов для обучения работников или субсидий на обучение, а также содействие лучшей координации действий между учреждениями образования и социальными партнерами (OECD, 2011b).

Рынок рабочей силы⁴

Несмотря на сохранение некоторых элементов суперструктуры советского времени *de facto* рынок рабочей силы в России является достаточно гибким. Масштабы распространения профсоюзного движения, несмотря на сокращение в начале 90-х гг., остаются на достаточно высоком уровне - примерно 50%. Однако во многих случаях профсоюзы не играют такой роли в вопросе заключения коллективных договоров, какую они играют в странах ОЭСР, а многие члены профсоюза часто даже не знают, что они принадлежат к какому-то профсоюзу (OECD, 2011a). Некоторые организации работодателей часто даже не подписывают коллективные договора, а федеральные, отраслевые и региональные соглашения порой дают общие рекомендации по ряду вопросов, таких как политика в области трудовых отношений и социальная политика, правила индексации заработной платы работников государственных учреждений, максимальный целевой показатель безработицы в стране (Денисова и Сведберг, 2005). Получается, что отраслевые соглашения не представляют собой обязательные для исполнения ограничения для работодателей и являются скорее ориентирами для конкретного работника, а содержание этих соглашений с точки зрения заработной платы и условий труда, в целом, ограничено, например, установлением минимального уровня заработной платы для данной отрасли. На уровне конкретного работника коллективные договора редко предусматривают какие-либо обязательства в отношении повышения заработной платы. По данным Федеральной службы по труду и занятости эти договора охватывают менее 30% работников, главным образом, служащих государственных учреждений и работников государственных предприятий. Заработная плата чаще, чем в странах ОЭСР, устанавливается исключительно работодателями: 84% промышленных предприятий, которые обследовали Гимпельсон и Капелюшников (2007 г.), считают, что они свободны в принятии решений (полностью или в большей части), касательно проведения политики в области заработной платы.

Аналогичным образом, обширное *de jure* регулирование рынка рабочей силы в России не создает больших ограничений для компаний, отчасти еще и потому, что законодательство исполняется не всегда и не везде. Общий уровень защищенности работника на рынке рабочей силы в России, определенный на основе принятого в ОЭСР показателя законодательной защиты занятости (ЗЗЗ), несколько ниже, чем в среднем по странам ОЭСР (1,9 против 2,2 в 2009 г.), несмотря на то, что для постоянных трудовых договоров этот показатель значительно выше (2,8 против 2,1). В то же время в России широко распространены другие формы найма на работу помимо трудовых договоров, которые ограничивают сферу действия регулирования трудовых отношений и ведут к уклонению от обязательств уплачивать социальные взносы, хотя и трудовые договора, заключенные в письменной форме, часто не соответствуют трудовому законодательству и не обеспечивают надлежащую защиту прав работника (OECD, 2011a). Более того, исключительно высокий удельный вес увольнений работников по собственному желанию и низкий процент увольнений в связи с сокращением штатов, даже в период недавнего кризиса, позволяет предположить, что работодатели находят возможности не соблюдать трудовое законодательство. С начала 90-х гг. 91-97% общего числа прекращения трудовых отношений составили увольнения по собственному желанию, что намного выше, чем в странах Западной Европы, и в какой-то части высокий процент таких ситуаций в России можно объяснить «вынужденно добровольными» увольнениями. Принимая во внимание, что в России высока понижающая эластичность заработной платы, снижение зарплаты может использоваться как средство понуждения работника к увольнению, а работодатели могут также использовать и другие способы, такие как увеличение продолжительности административных отпусков, невыплата зарплаты, сокращение

продолжительности рабочего дня или угроза наложения административных взысканий. Одним из направлений, по которым профсоюзы могут играть более весомую роль, является обеспечение исполнения трудового законодательства.

Недостаточно развито на рынке рабочей силы в России обеспечение гарантированного дохода работника (ОЭСР, 2011а). Во-первых, несмотря на то, что выплата пособий по безработице предусмотрена большему числу безработных по сравнению со странами - членами ОЭСР, уровень этих пособий низкий. На начальной стадии периода безработицы замещение пособием получаемой ранее средней зарплаты для одинокого работника в России составляло в 2009 г. 26% по сравнению со средним показателем 50% в странах ОЭСР в 2008 г. Для тех, кто находится без работы более 12 месяцев, степень замещения снижается до 5% получаемой ранее зарплаты. Во-вторых, содействие, которое учреждения службы занятости оказывают людям, находящимся в поиске работы, сравнительно небольшое. Несмотря на то, что финансирование учреждений службы занятости в 2009 г. увеличилось в три раза - до 0,15% от стоимости ВВП, средства, которыми располагают указанные учреждения для проведения активной политики в сфере занятости, по-прежнему сравнительно невелики, а их функции сосредоточены больше на социальной помощи наиболее бедным слоям населения, чем на эффективных посреднических усилиях между потенциальными работодателями и теми, кто ищет работу. Более эффективную поддержку безработным могла бы оказать правильно организованная система страхования против безработицы, которая будет стимулировать людей регистрироваться в учреждениях службы занятости в период безработицы и в связи с этим мотивировать компании давать в эти учреждения информацию о наличии вакансий. Любое расширение страхования против безработицы должно сопровождаться мерами по эффективной социальной адаптации безработных. Государство должно, по крайней мере, проводить активную политику по расходованию средств на качественно новом, более высоком, уровне даже тогда, когда экономика входит в стадию циклического подъема, меняя приоритеты в распределении расходов от краткосрочных рабочих схем в пользу мало затратных долгосрочных программ и сфер приложения средств, которые будут содействовать переходу от безработицы к занятости и будут сокращать сроки, когда люди останутся без работы. Российские власти могут использовать международный опыт в этой области и должны вкладывать средства в тщательную оценку разрабатываемых программ.

*Пенсионная система*⁵

В 90-е гг. пенсии в реальном выражении значительно понизились, а к концу десятилетия бедность для пожилых людей стала широко распространенным явлением. В 2000 г. 21% пенсионеров имел доходы ниже минимального прожиточного уровня. Ухудшение положения пенсионеров стало одной из причин для проведения реформ, направленных на обеспечение гарантированных доходов при выходе на пенсию. В 2002 г. была введена трехуровневая система пенсионного обеспечения, которая включала заранее определенную базовую государственную пенсию, номинально определенную часть выплат по схеме страхования и пенсионные выплаты, финансируемые из накопительной части пенсии. Значительное повышение выплат в виде базовой государственной пенсии, которые прошли в течение последнего десятилетия и, в особенности, в последние годы практически свели на нет бедность пожилых людей, однако система продолжает сталкиваться с серьезными трудностями.

Во-первых, как и почти все страны ОЭСР, в ближайшие десятилетия Россия столкнется с повышением коэффициента, отражающего отношение численности людей пожилого возраста к численности экономически активного населения. Ожидаемый рост для России такой же, как и в среднем для ОЭСР, - с чуть более 20% в 2000 г. до 45% в 2050 г., хотя в России это происходит преимущественно за счет сокращения численности экономически активного населения из-за низкой рождаемости и небольшой продолжительности жизни, а не вследствие роста числа пенсионеров. Ухудшение

указанного коэффициента сильно увеличит нагрузку при финансировании пенсий, если коэффициент замещения, т. е. относительный уровень пенсий, достигнет намеченной цели - 40% заработной платы до выхода на пенсию.

Во-вторых, до настоящего времени коэффициент замещения имел тенденцию к снижению. В первые годы внедрения новой системы темпы роста пенсионных выплат и сбережений отставали от быстрого повышения заработной платы, а реальный процент при молчаливом выборе управляющей компании по накопительной части пенсии (что было практически повсеместным) с самого начала был отрицательным. Для решения этих проблем в ходе недавних реформ был повышен объем инвестиций для управляющих компаний и введена система со-финансирования для дополнительных пенсионных вкладов с максимальным размером до 500 долл. США в год на срок 10 лет. В 2009-2010 гг. были также повышены суммы пенсионных выплат (и суммы накопительной части), а расходы на государственное пенсионное обеспечение достигли примерно 8% стоимости ВВП. Однако, вполне вероятно, что рост заработной платы опять приведет к снижению коэффициента возмещения, поскольку индексация размера пенсий не полностью учитывает повышение заработной платы.

В-третьих, в России база для взносов в пенсионный фонд - необычайно узкая. Одной из причин для этого является ранний нормативный возраст выхода на пенсию: 60 лет - для мужчин и 55 лет - для женщин. В большинстве стран - членов ОЭСР в настоящее время установлен единый нормативный возраст для мужчин и для женщин, обычно он составляет 65 лет. Учитывая, что продолжительность жизни у женщин выше, чем у мужчин, гендерное неравенство в подходе к определению нормативного возраста выхода на пенсию особенно трудно обосновать. Унификация возраста выхода на пенсию для мужчин и для женщин - таков очевидный первый шаг, а далее нужно предусмотреть повышение этого нормативного возраста с учетом увеличения продолжительности жизни. Имеется также возможность ограничить ранний выход на пенсию и предусмотреть, что затраты, связанные со схемами досрочного выхода на пенсию, должен полностью нести работодатель, а не Пенсионный фонд. Более того, повышению суммы взносов в систему пенсионного обеспечения будет способствовать также ограничение льгот по взносам в фонд социального страхования, предоставленных отдельным секторам экономики, и проведение индексации максимального размера взносов.

Учитывая проблемы, которые возникают в связи со старением населения России, обязательный компонент государственной пенсии и иные негосударственные пенсионные накопления будут играть более важную роль в формировании источников дохода для будущих российских пенсионеров. Необходимо принять более серьезные защитные меры для того, чтобы обещания в области пенсионного обеспечения населения были выполнены, чтобы пенсионные фонды оставались платежеспособными, а инвестициями - эффективно управляли. Более того, повышение финансовой грамотности населения в пенсионных делах является главным для того, чтобы люди могли принимать обоснованные решения о своем финансовом будущем.

Инновации

Инновации на самом деле являются ключевым вопросом модернизации. В недавно подготовленном *Инновационном обзоре ОЭСР по Российской Федерации* (OECD, 2011b) отмечается, что инновационная система в России имеет ряд уязвимых точек, в т. ч. очень низкий уровень научных исследований и разработок (НИОКР) и инновационной деятельности компаний, недостаточно развитые базовые условия для инновационной деятельности (чрезвычайно слабая конкуренция и нормативно - правовая база, коррупция и отсутствие доверия) и неадекватная инфраструктура. Как подчеркивается в Обзоре, инновации - это не специальный вид деятельности, которую ведут специализированные учреждения, которые правительство может создать и направлять, а результат действия более рассеянных главных сил, которые правительство может лишь укрепить и оказать влияние на их развитие.

Россия обладает исключительно большой научной базой, унаследованной от Советского Союза, и, несмотря на сокращение объемов НИОКР в 90-е гг., она продолжала тратить на научные разработки больше, чем большинство стран с развивающейся экономикой, хотя и меньше, чем в среднем по ОЭСР (OECD, 2006). И все же достигнутые результаты по большинству общепринятых показателей инновационной деятельности, в целом, достаточно посредственные и просто слабые, если речь идет о показателях, которые отражают очевидные технические достижения или экономические стимулы.

В последние годы государство предприняло ряд шагов, направленных на развитие инновационной деятельности, в т. ч. создало специальные экономические зоны, научные городки, технопарки и фонды венчурного капитала. Наиболее известной инициативой стало создание инновационного центра Сколково в Московской области. В то время как эти проекты свидетельствуют о намерении правительства преодолеть барьеры на пути инновационной деятельности, быстрое наращивание количества инициатив подчеркивает необходимость тщательного мониторинга и оценки предпринимаемых шагов, чтобы минимизировать риски дублирования усилий, потерь, взяточничества и дальнейшего продолжения проектов, которые не смогли дать чистого экономического эффекта. Руководители министерств и ведомств должны также принимать во внимание альтернативные издержки, связанные с любым вмешательством государства. Например, в рамках проекта Сколково уже удалось добиться первого успеха в привлечении крупных зарубежных высокотехнологичных фирм, и сам инновационный центр обещает стать полезной моделью и инкубатором экспериментов в области инновационной политики. В то же время Сколково является также дорогостоящим проектом, который доминирует при обсуждении инновационной деятельности в России. Сам этот проект рискует оттянуть на себя внимание и ресурсы в ущерб необходимым реформам в других областях.

С начала 90-х гг. в области научных исследований произошло много изменений, но некоторые слабые точки по-прежнему отражают пороки, унаследованные от советской системы. Например, не частные фирмы, а государственные отраслевые научно - исследовательские институты и конструкторские бюро являются главными игроками в действующей инновационной системе. Недостатки подобной организации - слабые потоки научных знаний и отсутствие взаимодействия между разработчиками и производителями/потребителями технологий. Для решения этой проблемы имеется ряд возможных решений, из которых наиболее очевидное - полное слияние жизнеспособных бывших отраслевых научно - исследовательских институтов с предприятиями, которые занимаются производством продукции.

В странах ОЭСР фирмы, работающие на рынке в конкурентных условиях, являются главным очагом инновационной деятельности, а проводимые государственными организациями научные исследования играют поддерживающую роль. Инновационная система в России пока еще не ориентирована на компании, несмотря на высокую долю корпоративного сектора в наукоемких сферах деятельности. Это объясняется тем, что большинство предприятий, работающих в сфере высоких технологий, лишь в небольшой степени ориентированы на рыночные стимулы и подчиняются действию рыночных сил. Авторы подготовленного в ОЭСР *Инновационного обзора* пришли к выводу, что главной целью инновационной политики в России должен стать сдвиг «центра притяжения» инновационной системы от государственной модели научных исследований к производственным предприятиям, независимо от того, являются ли они государственными или частными. Появлению в стране ориентированной на компании национальной инновационной системы препятствуют различные факторы, в т. ч. организационное разобщение промышленных НИОКР и промышленного производства - наследие советского прошлого. Однако, главное препятствие заложено в самих компаниях, которые обладают небольшими возможностями заниматься инновационной деятельностью, не способны впитывать в себя инновации, слабо связаны с государственными научно - исследовательскими институтами и университетами и не имеют легкого доступа к экономической ренте, которая обеспечивает стимулы для инноваций. Наиболее существенный вклад, который может внести государственная политика в этой области, это создание базовых условий для инновационной деятельности.

Один из выводов по итогам недавно проделанной в ОЭСР работы состоит в том, что многие страны, как правило, концентрируют слишком много усилий на развитие высокотехнологичных секторов экономики и уделяют недостаточно внимания преимуществам, которые дает продвижение инноваций в других секторах экономики. Эти последние часто связаны с более обыденными формами технологических усовершенствований, например с приобретением нового оборудования, но являются главными для повышения производительности всей экономики. Поэтому планы по развитию инноваций в России, как и в других странах, должны строиться на взвешенном подходе к поддержке высокотехнологичных и низкотехнологичных секторов экономики, с тем чтобы не возобладали «близорукий высокотехнологичный взгляд» на инновации. Принятый в настоящее время в России подход чрезмерно сконцентрирован на высоких технологиях, а это означает, что он игнорирует большую часть экономики. Необходимо более четкое понимание масштабов и преимуществ инноваций в низкотехнологичных секторах экономики и в сфере услуг.

Экономическая политика в России, которая унаследовала от советского прошлого подход к развитию инноваций, ориентированный преимущественно на производство, должна уделять большее внимание спросу на продукцию и той роли, которую играют потребители в стимулировании инноваций и придании инновационному процессу требуемых форм. «Технологический» подход к инновациям, который до сих пор характерен для российской инновационной политики, имеет серьезные ограничения в условиях рыночной экономики, где знание потребителей критически важно для определения направлений инновационной деятельности. Развитие науки и технологий - это важно, но не достаточно как движущая сила инноваций. Спрос, проявляющийся преимущественно через рынок, но также и через выстраивание цепи приоритетов и своей иерархии ценностей внутри компаний, играет решающую роль в стимулировании и определении основных направлений развития инновационной деятельности.

Правильно выстроенная инновационная политика ускорит диверсификацию российской экономики, позволит сократить ее зависимость от природных ресурсов, будет способствовать становлению развивающихся секторов экономики, в т. ч. сферы услуг, а также развитию ранее мощных направлений, которым в течение переходного периода уделялось сравнительно мало внимания (таких как тяжелое машиностроение, оборонная и аэрокосмическая промышленность). В то же время для повышения конкурентоспособности в будущем большое значение имеет укрепление позиций имеющихся отраслей промышленности – повышение технического уровня производств за счет привлечения научных знаний и собственной инновационной деятельности, а также выстраивания связей с поставщиками материалов и компонентов и потребителями готовой продукции.

Государственное управление⁶

Президент Медведев ясно выразил свое мнение относительно необходимости совершенствования государственного управления в России как одного из условий для модернизации экономики. Как он отметил на Петербургском Форуме 2011 г.: «Мы понимаем, что можем преодолеть нашу зависимость от экспорта сырья и добиться более высокого качества жизни, только если победим коррупцию, создадим эффективную систему государственного управления и построим качественную финансовую систему».

Ни в какой другой сфере реформирование, которое необходимо в процессе перехода к рыночной экономике, не требуется в такой мере, как в сфере государственного управления. Характер задач, которые должно решать правительство - государственные институты, необходимые для эффективного исполнения новых функций, навыки и опыт, которыми должны обладать государственные служащие - все радикально изменилось практически сразу. Система административного управления Советского Союза была построена таким образом, что в ней переплелись политическая и административная сферы с партией, пронизывающей все элементы системы. Сферы ответственности и порядок подчиненности часто были сложными и перекрывали друг друга для того, чтобы облегчить партийному руководству

осуществление мониторинга ситуации и контроль. За последние двадцать лет произошла радикальная трансформация системы, однако в некотором отношении бюрократическая система в России по-прежнему сохраняет важнейшие элементы своего советского предшественника.

Первый шаг на пути реформы государственной службы был сделан в 90-е гг. Первый закон о государственной службе, принятый в 1995 г., продвинулся немного дальше, чем просто установил статус, привилегии и меры по защите государственных служащих. Еще некоторый прогресс был достигнут до принятия в конце 2001 г. Федеральной программы по реформированию государственной службы Российской Федерации (2003-2005), которая была направлена на то, чтобы превратить «государственную службу» в «службу для общества», т. е. добиться трансформации, которая потребовала бы радикальных сдвигов в культуре и взглядах российских чиновников. Программа проведения реформы была направлена также на то, чтобы сократить количество чиновников, сделать бюрократическую систему более прозрачной и менее дорогостоящей. В принятом в 2004 г. законе определена базовая структура государственной службы, зафиксирован юридический статус государственных служащих, процедура их назначения и увольнения с должности, а также порядок оценки их деятельности. Он также положил начало определению и регулированию таких вопросов как конфликт интересов и суть контракта государственного служащего, которые ранее не регулировались в законодательстве. После проведения административной реформы в 2004 г. было выпущено несколько Указов Президента, которые ввели в действие положения законодательства о государственной службе. Реформа государственной службы значительно сблизила Россию со странами - членами ОЭСР, однако прогресс в этой области ограничивался наличием элементов старой системы, в частности, политизации процесса приема на работу в государственный аппарат, оплаты в зависимости от стажа работы, низкой зарплаты и отсутствие прозрачности в работе административной системы. Положения новой нормативно правовой базы до сих пор полностью не реализованы. Взаимодействие многочисленных нормативных актов (федеральных законов, указов и региональных законов) могут создать путаницу для чиновников, а отсутствие единого центрального органа, который отвечал бы за проведение политики в кадровой сфере ведет к тому, что каждое министерство и агентство интерпретирует закон по-своему.

Что касается структуры правительства, то по странам ОЭСР можно увидеть самые разные варианты, и где оптимальный - не ясно. Созданная в России система предусматривает, что принятие решений, проведение социально - экономической политики и реализация мер по ее выполнению осуществляется на уровне правительства централизованно, что во многом похоже на то, что существует в странах ОЭСР. Однако, остается еще многое сделать для того, чтобы более рационально распределить роль и ответственность главных действующих лиц, усилить координацию действий и проконтролировать работу механизмов, в т. ч. силами парламента и судебно - правовой системы, а также обеспечить более тесную увязку планирования, отчетности и бюджетного процесса.

Россия все еще отстает от большинства стран ОЭСР в отношении открытости работы правительства. Практика привлечения граждан к консультациям и участию в управлении не распространена и здесь еще предстоит многое сделать. Недавно были предприняты некоторые шаги в этом направлении, например, принят Указ Президента о проведении общественных обсуждений по федеральным конституционным законам и по федеральным законам и о создании сайта для консультаций и обсуждения федеральных законов. Это требует от правительственных органов все шире привлекать граждан в процесс принятия политических решений. Тем не менее, еще много нужно сделать для того, чтобы гражданское общество реально участвовало в политических процессах и чтобы обеспечить большую открытость и отчетность правительства перед народом.

В России недавно приняты меры по созданию электронного правительства. И Стратегия по развитию информационного общества в России, и Государственная программа по информационному обществу на 2011-2020 гг. соответствуют принятой в странах ОЭСР практике. Большие размеры

территории России, ее институциональная структура, политическое и юридическое наследие, а также состояние сферы ИКТ делают выполнение задачи по созданию электронного правительства особенно трудной задачей. Проблемы заключаются в том, чтобы обеспечить соответствующий поток финансовых ресурсов и координацию его распределения по запланированным сферам деятельности на всех уровнях управления с целью поддержки многочисленных инвестиций, которые необходимы для достижения поставленных целей.

В своем Послании Федеральному собранию 2010 г. президент Медведев подчеркнул необходимость создания высококачественной судебно - правовой системы и соблюдения законности. Совет при президенте РФ по вопросам гражданского общества и соблюдению прав человека определил конкретные проблемы, в т. ч. случаи оказания давления на судей, а также ограниченную прозрачность судебной системы. В последнее десятилетие не раз проводились реформы судебно - правовой системы, в т. ч. принималось законодательство, предусматривающее повышение степени независимости судебной системы. Принятые меры включали, в частности, повышение зарплаты судьям; внесение изменений в порядок назначения судей; введение нового порядка предоставления информации относительно финансового положения кандидата на работу в судебные органы; внесение в принятый в 2008 г. Национальный план по борьбе с коррупцией специальных требований для граждан, которые претендуют на должности судей; введение гарантий срока пребывания судьи в своей должности (увольнение может состояться только с одобрения коллег); введение новых механизмов санкций за совершение судьями должностных преступлений и создание федерального совета судей, который занимается профессиональными и дисциплинарными вопросами. Федеральное правительство улучшило также финансирование всей судебно - правовой системы и вывела суды под федеральную юрисдикцию с тем, чтобы уменьшить зависимость судей от региональных властей. Решения арбитражных судов в настоящее время все чаще распространяются в режиме онлайн, и сейчас предпринимаются усилия для оцифровки большей части судебных документов с тем, чтобы выложить их в интернет. Необходимо обеспечить публикацию всех решений судов (в т. ч. судов общей юрисдикции), однако это вопрос пока не решен.

С принятием в 2001 г. программы по перестройке отношений между государством и экономикой в России началась планомерная работа по проведению системы регулирования экономики. Четкое объяснение стратегии реформы системы регулирования экономики было дано в Указе президента в 2003 г., в котором была изложена широкая программа проведения административной реформы с рядом важных элементов политики регулирования экономики. Успех в достижении поставленных целей не везде был одинаковым. Большой прогресс был достигнут в выполнении двух из семи рекомендаций, которые содержались в *Обзоре ОЭСР по реформе системы регулирования в России 2005 г.* (ОЭСР, 2005), а именно, тех, которые относились к оценке влияния мер по регулированию экономики и к упрощению административных процедур. Прочие - связанные с созданием подробно разработанной политики для повышения качества регулирования, различные институциональные рекомендации, обеспечение открытости мер по регулированию, многоуровневые меры по регулированию, реформа судебно - правовой системы еще ждут своего часа. Получается, что политика регулирования экономики в России все еще не отвечает стандартам целостности и последовательности для того, чтобы соответствовать действующим в ОЭСР принципам качества и результативности системы регулирования. Примечательно, что список функций по осуществлению надзора в настоящее время передан в Министерство экономического развития, Министерство юстиции, в правительство и в Администрацию Президента. Как подчеркивается в *Обзоре ОЭСР по реформе системы регулирования в России 2005 г.* центральный орган по осуществлению надзора может исполнять ряд функций, которые в настоящее время исполняются в России sporadически и без должной координации. Кроме того, необходимо будет уделить внимание применению инструментов по управлению системой регулирования там, где они были созданы, чтобы ликвидировать отставание от стран - членов ОЭСР.

*Банковские операции и финансовые рынки*⁷

До конца советской эпохи в России не было частных банков и не существовало конкуренции в среде государственных банков. Ситуация радикально изменилась в начале переходного периода, когда Центральный банк за короткий период времени выдал огромное количество банковских лицензий. Быстро была создана легальная основа для деятельности коммерческих банков и Центрального банка и сформирована система банковского надзора. Однако финансовый кризис 1998 г. выявил многочисленные уязвимые места банковской системы, что привело к многочисленным банкротствам банков. По окончании кризиса в законодательство о банках были внесены многочисленные поправки, которые упорядочили процедуру банкротства банков, разрешили урегулирование обязательств проблемных банков на ранних стадиях и ужесточили требования к надлежащему владению банками. Помимо этого в 2001 г. было создано агентство по противодействию отмыванию денег и в следующем году Россию исключили из «черного списка», составленного Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. В 2002 г. ЦБР разработал стратегию развития банковского сектора на период до 2008 г. Среди наиболее важных элементов этой стратегии были: требование, чтобы банки предоставляли финансовую отчетность в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности; введение страхования банковских вкладов для физических лиц; и дальнейшее совершенствование пруденциального надзора. Введение страхования банковских вкладов для физических лиц было, само по себе, важным шагом для совершенствования банковского надзора, поскольку банки, которые желали присоединиться к этой схеме, проходили процедуру подтверждения лицензии. Другие элементы стратегии включали требование раскрытия для ЦБР структуры владения банками; введение методов расчета резервов на возможные потери по ссудам аналогичных требованиям МСФО; упорядочение нормативов для пруденциального надзора; продажа государством большей части долей участия в капитале банков; ужесточение процедуры для увеличения размера уставного капитала; и создание сети кредитных бюро.

Глобальный финансовый кризис 2008 г. усилил нагрузку на банковскую систему России, однако, отчасти благодаря быстрым и энергичным действиям ЦБР по предоставлению ликвидности, не было ни одного банкротства крупного банка и наблюдались лишь слабые попытки изъятия вкладов на ранних стадиях кризиса. Государство регулировало масштабы мер по оказанию поддержки банкам по мере того, как ситуация приходила в норму. Вместе с тем, тот факт, что в 2011 г. в Банке Москвы (который ранее был под контролем правительства Москвы), были выявлены безнадежные долги, в результате чего ему потребовалось оказание экстренной финансовой помощи и после того, как его выкупил государственный банк ВТБ, в очередной раз напомнило о том, что по-прежнему остается необходимым повышение эффективности банковского контроля, как об этом говорилось в одном из предыдущих Экономических обзоров ОЭСР (OECD, 2009).

В настоящее время банковская система играет более важную роль в оказании посреднических услуг при накоплениях и инвестициях, чем когда-либо ранее (в конце 2010 г. банковские активы достигли 75% стоимости ВВП), она стала более сложной и в большей степени интегрирована в мировую финансовую систему. Вместе с тем, по сравнению со странами ОЭСР в банковской системе России доминирующие позиции занимают государственные банки (в т. ч. пять крупнейших банков, на долю которых приходится более половины совокупных банковских активов), ограничено участие иностранного капитала, а банковский сектор, представленный частными банками, все более и более обособливается. В то же время, большинство банков, общее количество которых примерно 1000, очень маленькие и мало занимаются реальным банковским бизнесом. Скорее всего, многие из них были созданы преимущественно как казначейства при крупных небанковских компаниях, поскольку существует дефицит доверия к посторонним лицам и к верховенству закона. По этой же причине в банковской системе распространено кредитование аффилированных лиц. Это подрывает связь между развитием банковского сектора и необходимостью улучшения делового климата (рассматривается в Главе 2).

Появление внутреннего рынка капитала в 90-е гг. происходило в неблагоприятной макроэкономической среде, в условиях несформировавшейся структуры рынка и слабой системы контроля. Этот период характеризуется многочисленными нашумевшими банкротствами, от «финансовых пирамид» и до увода активов мажоритарными акционерами и дефолта по государственному долгу в 1998 г. Вместе с тем, начиная с 2000 г., рынки акций и облигаций стали быстро расти и оказались достаточно устойчивыми к удару глобального финансового кризиса в 2008 г. На рынке корпоративных ценных бумаг с началом кризиса прошла первая и последняя волна дефолтов, однако доходность впоследствии вернулась к прежним докризисным значениям. Объем российского рынка ценных бумаг выше по отношению к стоимости ВВП, чем в большинстве стран со средними доходами на душу населения, хотя в обороте доминирует небольшое количество фирм, занимающихся добычей природных ресурсов. Колебания курсов акций в России также невелики, поскольку большинство крупнейших компаний контролируется либо государством, либо частными мажоритарными акционерами. Управление фондами и венчурным капиталом по-прежнему недостаточно развито.

Правительство добилось устойчивого прогресса в создании нормативно - правовой базы для рынков капитала и в устранении препятствий для их развития. Недавно принятые меры включают совершенствование нормативно - правовой базы для сделок РЕПО, решение вопросов, связанных с налогообложением участвующих в сделках РЕПО по ценным бумагам и признание статуса ликвидационного неттинга. Более того, в Закон о рынке ценных бумаг недавно было введено определение деривативов. Одним из направлений модернизации экономики является развитие Москвы как международного финансового центра, и это придало импульс разработке ряда законодательных инициатив, таких как закон об инсайдерской торговле, принятый в июле 2010 г. Разрабатываются важные нормативные акты в таких областях как платежные системы, центральные депозитарии и консолидированный надзор. Выигрыш от создания в Москве международного финансового центра будет огромным, если это будет рассматриваться как средство для внесения необходимых изменений в систему регулирования, а не просто как магнит для субсидий и налоговых льгот.

Политика в области охраны окружающей среды⁸

В начале 90-х гг. были сделаны некоторые важные шаги в области охраны окружающей среды, прежде всего, в отношении создания новой нормативно - правовой базы в этой сфере. Учитывая, в частности, что на протяжении 90-х гг. экономика России была в состоянии коллапса, вопросы охраны окружающей среды потеряли свою актуальность и до недавнего времени не входили в число приоритетных для правительства. Внесение поправок к Закону об охране окружающей среды, принятому в 2002 г., укрепило нормативно - правовую основу государственной политики в этой сфере, за ними в том же году последовало Постановление правительства об экологической доктрине Российской Федерации, в котором определены долгосрочные цели политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Однако, мало что было конкретно сделано до 2008 г., когда было принято еще несколько нормативных актов и дальнейших планов в этом направлении, в т. ч. Концепция долгосрочного социально - экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Стратегия развития России до 2020 г.), одобренная в ноябре 2008 г.; Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 г., План действий по реализации стратегии России до 2020 г.; и Указ Президента № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики». Среди других документов - «Основные направления деятельности», в котором определены меры по созданию экономических стимулов для внедрения наилучших доступных технологий (НДТ), по совершенствованию до 2016 г. экономических и регулятивных механизмов, относящихся к охране окружающей среды и по устранению накопленного ущерба окружающей среде, нанесенного в результате деятельности промышленных предприятий в прошлом.

В своих выступлениях в последние годы президент Медведев несколько раз призывал провести в России модернизацию политики и системы охраны окружающей среды. В 2010 г. он дал указание начать разработку Основ экологической политики Российской Федерации до 2030 г., в которой должны быть поставлены долгосрочные цели и разработан план конкретных приоритетных действий по охране окружающей среды. В список приоритетов, *inter alia*, входит: общая система государственного мониторинга окружающей среды с акцентом на совершенствование системы контроля загрязнения воздуха на региональном уровне; экономические стимулы повышения спроса на возобновляемые источники энергии; сотрудничество с иностранными инвесторами в области улучшения водоснабжения и сооружения мощностей по очистке сточных вод; совершенствование сбора и переработки отходов за счет сокращения объема генерирования отходов, улучшения переработки вторсырья внедрения экономических стимулов в этой сфере. В своем Послании Федеральному собранию в ноябре 2010 г. президент заявил, что «здоровье нации, её будущие успехи прямо зависят от того, какое природное наследие мы оставим детям. Несмотря на уникальность и богатство российской природы, её состояние сегодня трудно назвать абсолютно благоприятным. Решать эту проблему можно, лишь создав современную эффективную систему управления в природоохранной сфере». Президент Медведев отметил необходимость экологического образования, для того чтобы повысить степень участия гражданского общества в решении вопросов охраны окружающей среды, и дал указание правительству проработать идею проведения экологической амнистии для компаний, которые принимают на себя обязательства сделать свои производственные мощности более благоприятными для окружающей среды и привести в порядок территорию, где эти производства расположены.

В дополнение к этому подготовлены проекты нескольких новых законов, направленных на развитие системы экологического аудита, на совершенствование нормативной базы по защите окружающей среды и создание экономических стимулов для внедрения НДТ. Кроме того, готовится ряд новых программ: проект концепции Федеральной целевой программы Экологическая безопасность Российской Федерации на период 2011-2020 гг.; проект стратегии по сбору и переработке отходов; проект Федеральной целевой программы по защите озера Байкал на период 2018-2020 гг.; и план работы по системе природных территорий, находящихся под государственной защитой, до 2020 г.

В соответствии с принятой в 2008 г. стратегией развития России до 2020 г., предусматривается активно содействовать модернизации производств с целью сокращения потребления энергии и организации вторичного использования материалов и отходов за счет реализации программ обработки вторсырья. Новые меры касаются также и внедрения наилучших доступных технологий для производства электрической и тепловой энергии, которые экологически более подходят с точки зрения вторичного использования отходов. Другим приоритетным направлением модернизации производства станет контроль выбросов парниковых газов в результате жизнедеятельности человека. В стратегии предусматривается, что в сфере защиты окружающей среды к 2020 г. будет создано около 300 000 новых рабочих мест, хотя это соответствует примерно от 1/2 до 1% общего числа занятых.

Таким образом, многое из наращивания активности в реализации политики в области охраны окружающей среды оставалось в области риторики и/или включало постановку общих целей и формулирование общих принципов. До сих пор мало что можно сказать о реализации этой политики, и очевидно, что исходная ситуация очень неблагоприятная. Россия все еще отстает в области использования финансовых стимулов для охраны окружающей среды, таких как налоги на выбросы углекислого газа в атмосферу, реализация схемы ограничений на выбросы углекислого газа в атмосферу и торговли квотами или система «зеленых» налогов, что позволило бы воздействовать на поведение потребителей в этом вопросе. Кроме того, немного сделано для того, чтобы учитывать вопросы охраны окружающей среды при принятии решений в других областях деятельности, за исключением эффективности потребления энергии, где были предприняты конкретные действия, а эффективность энергопотребления была названа в числе приоритетных направлений деятельности Комиссии по

модернизации и технологическому развитию экономики (см. Главу 5). Поэтому до сих пор не ясно, в какой степени Россия преодолевает отставание от стран - членов ОЭСР в отношении эффективных мер по охране окружающей среды.

Выводы

В большинстве случаев показатели экономического развития России примерно соответствуют показателям стран - членов ОЭСР, хотя они ниже среднего уровня но, по крайней мере, с 1999 г. приближаются к средним показателям по этой группе стран. Более того, направления, обозначенные для модернизации экономики России, в общем плане представляются правильными. Президент Медведев прав, когда говорит о необходимости борьбы с коррупцией, способствовать открытости экономики и снизить ее зависимость от сырья, если Россия хочет иметь современную экономику с населением удовлетворенным своей жизнью, имеющим высокую производительность и хорошее здоровье. Кроме того, повышение энергоэффективности также имеет особое значение (рассматривается в Главе 5).

Главным недостатком при постановке целей экономической политики в том, что касается модернизации, является тенденция к преувеличению роли высокотехнологичных сфер деятельности и особенно, когда речь идет об использовании государственных средств - риск создания «белых слонов» велик, как никогда. Модернизация должна рассматриваться в более широком контексте повестки дня и связывать многие сферы деятельности: улучшение образования, здравоохранения, государственного управления, политика в области охраны окружающей среды - все это элементы формирования благоприятного климата для инноваций. Возможно, прежде всего лучшие результаты можно получить, если сконцентрировать усилия на проблеме создания благоприятных условий для ведения бизнеса, которая рассматривается в следующей главе.

Примечания

1. Например, в своей статье «Вперед, Россия», которая вышла в ноябре 2009 г., (и во многих других публичных выступлениях) президент Медведев признавал наличие проблем коррупции и неэффективного государственного управления, а в своей речи на заседании Комиссии по модернизации в Магнитогорске в марте 2011 г. он говорил об ухудшении условий для малых предприятий и о чрезмерной роли государственных предприятий.
2. В этом разделе излагаются предварительные выводы и рекомендации по итогам анализа системы здравоохранения, который подготовлен ОЭСР в рамках программы присоединения России к ОЭСР.
3. Эта точка зрения была высказана Ярославом Кузьминовым, Ректором Высшей школы экономики, в интервью, данном им «Российской газете» 3 августа 2011 г.
4. В этом разделе излагаются положения «Обзора ОЭСР по рынку рабочей силы и социальной политике», который подготовлен к изданию в рамках программы присоединения России к ОЭСР.
5. В этом разделе излагаются положения «Обзора ОЭСР по рынку рабочей силы и социальной политике», который подготовлен к изданию в рамках программы присоединения России к ОЭСР, а также предварительные выводы и рекомендации по итогам анализа системы негосударственного пенсионного обеспечения в рамках программы присоединения Российской Федерации к ОЭСР.
6. В этом разделе излагаются предварительные выводы и рекомендации по итогам анализа системы государственного управления и регулирования, который подготовлен ОЭСР в рамках программы присоединения России к ОЭСР.
7. В этом разделе излагаются предварительные выводы и рекомендации по итогам анализа финансовых рынков, который подготовлен ОЭСР в рамках программы присоединения России к ОЭСР.
8. В этом разделе излагаются предварительные выводы и рекомендации по итогам анализа экологической политики, который подготовлен ОЭСР в рамках программы присоединения России к ОЭСР.

Библиография

- Бобак М. А. и др. «Изменения в распространенности курения в России, 1996-2004 гг.», *Tobacco Control*, 15, 2006 г., с. 131-135.
- Гимпельсон, В. и Р. Капелюшников, *Заработная плата в России – эволюция и дифференциация*. Высшая школа экономики, Москва, 2007.
- Денисов, И. и М. Сведберг, «Управление занятостью и экономическое развитие», Доклад, представленный на Конференции по вопросам занятости, экономического развития и местного самоуправления в Северо-западном регионе России. Санкт-Петербург, 21 сентября 2005 г.
- Емцов Р., «Взгляд через зеркало: что стоит за официальными данными по материальному неравенству в России за период 1992-2003 гг.?». Доклад, подготовленный для 30-й Генеральной конференции Международной ассоциации специалистов в области доходов и материального благосостояния, 2008 г., www.iariv.org/papers/2008/yemtsov.pdf.
- Капелюшников, Р., «Человеческий капитал в России: оценка». Основной материал для подготовки главного регионального исследования «Устранить отставание: роль образования в поддержке экономического роста и повышении конкурентоспособности в странах ЕЦА», 2008 г.
- Министерство здравоохранения. «К здоровой России: политика и стратегия по предупреждению сердечно - сосудистых и других не инфекционных заболеваний в контексте реформы государственной системы здравоохранения в России, 1997 г.». Москва, размещено на сайте Всемирного банка, Вашингтон, 2005 г.
- Министерство здравоохранения и социального развития. Концепция развития здравоохранения в Российской Федерации. 2008 г., www.zdravo2020.ru/concept.
- OECD (2005), *Regulatory Policy Review of the Russian Federation*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Education at a Glance*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *PISA 2009 Results: Learning Trends*, OECD, Paris.
- OECD (2011a), *Labour Market and Social Policy Review of the Russian Federation*, OECD, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011*, OECD, Paris.
- OECD (2011c), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD, Paris.
- Vaziakova, Y., G. Barnard and T. Lysenko (2011), «Progress in Structural Reform in Russia», *OECD Economics Department Working Papers*.
- World Bank (2011), *Russia Economic Report*, No. 24, March, http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/RER24_full_Eng.pdf.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.А1

*Прогресс в проведении структурной реформы в России**

В этом приложении рассматриваются меры по выполнению отдельных рекомендаций, высказанных в прошлых выпусках *Экономического обзора ОЭСР по Российской Федерации*. Оценка выполнения рекомендаций была проведена Секретариатом ОЭСР. Эта таблица составлена без учета мнения относительно высказанных рекомендаций и является результатом работы по подготовке других документов в рамках программы по присоединению России к ОЭСР.

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
1. Задачи в области структурной политики на рынках товаров, рабочей силы и на финансовых рынках			
1.1. Регулирование товарных рынков			
Совершенствовать транспортную инфраструктуру, в качестве меры содействия в устранении барьеров для межрегиональной торговли и расширения рынков (2009).		X	
Решить вопрос о слабостях налогового режима и режима регионального финансирования с целью устранения зависимости региональных администраций от ограниченного количества местных предприятий в в плане обеспечения доходов бюджета (2009).			X
Содействовать свободной внутренней торговле и перемещению рабочей силы и капитала (1995).		X	
Сделать менее жесткими законодательство об аренде и обеспечить контролируемое повышение арендных ставок до рыночного уровня (1995).		X	
1.1.1. Торговый режим и режим иностранных инвестиций			
Снизить барьеры для ПИИ и тарифы (2009).		X	
Перейти на единую ставку тарифов (2009).		X	
Повысить степень открытости и предсказуемости режима иностранных инвестиций (2009).		X	
Обеспечить равные условия для местных и иностранных предприятий в части государственных поставок и доступа к субсидиям (2009).		X	
Рассмотреть вопрос о принятии положений, стимулирующих регулирующие органы к использованию международных гармонизированных стандартов и процедур сертификации, когда это возможно и целесообразно, и избегать излишних ограничений для торговли (2009).		X	
Активно стремиться к членству России в ВТО и других международных и двусторонних соглашениях (2009).	X		

* Более подробную версию таблицы с большей детализацией принятых мер можно найти в источнике: Vaziakova et al. (2011).

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
1.1.2. Регулирование деятельности компаний			
Отменить возможность освобождения от обязательств в отношении отчетности и мониторинга государственные корпорации обладающие особым статусом (2009).		X	
Уменьшить политическое вмешательство в деятельность государственных предприятий (ГП) и предприятий частного сектора (сократить список стратегических компаний и секторов экономики, число «золотых акций» в ГП и частных компаниях и т. д.) (2009).		X	
Создать эффективный разграничивающий барьер между государственной и частной профессиональной деятельностью, чтобы избежать конфликта интересов (2009).		X	
Увеличить степень независимости и ответственности представителей государства и ускорить процесс назначения независимых и ответственных директоров в состав советов директоров ГП (2009).		X	
Интенсифицировать программы приватизации, после того, как корпоративное управление в ГП будет улучшено (2009).		X	
Использовать альтернативные варианты регулирования вместо административно-командного и прямого вмешательства (2009).		X	
Провести «Анализ эффекта регулирования» для целей оценки важных новых предложений, касающихся регулирования (2009).		X	
Продолжить административную реформу в целях снижения бюрократии (2009).		X	
Расширить возможности и усилить работу регулирующих органов на уровне отдельных секторов (2009).			X
Снизить требования к лицензированию и другим официальным регулирующим нагрузкам, что сократит возможности чиновников для получения взяток с частных предприятий (2009).		X	
Следить за ходом реформ судебной власти и государственной службы для повышения объективности, прозрачности и эффективности администрирования оставшихся норм регулирования (2009).		X	
Ввести режим «подразумеваемого разрешения», согласно которому лицензии выдаются автоматически, если лицензирующий орган не предпринимает действий в течение установленного законом периода (2009).			X
Сократить объем избыточного регулирования и вмешательства государственного аппарата в деятельность частных предпринимателей (2006).		X	
Снизить степень дискриминации в отношении новых предприятий и содействовать развитию нейтральной культуры при помощи рекламы поддержки информационных источников и даже ограничения налоговых льгот для новых предприятий (1995).		X	
1.1.3. Энергетика			
1.1.3.1. Производство и распределение электроэнергии			
Обеспечить условия, чтобы правила рынка были прозрачными и стабильными, и их исполнение обеспечивалось эффективным образом (2004).		X	
Снизить широкие полномочия правительства в области регулирования рынка электроэнергии (2004).			X
Обеспечить сильный, независимый регулятор сектора электроэнергетики (2004).		X	
Ввести конкуренцию в тех областях деятельности, где это является целесообразным, например в области производства и снабжения (2004).	X		
Установить регулируемые тарифы в области передачи и распределения, которые являются естественными монополиями, таким образом, чтобы стимулировать эффективность, а не просто покрывать издержки (2004).	X		
Повысить усредненные местные тарифы на электроэнергию и газ, а также снизить перекрестное субсидирование (2002).	X		
1.1.3.2. Производство, транспортировка и распределение природного газа			
Прекратить неявное субсидирование остальной экономики путем установления цен ниже себестоимости (2004). Повысить внутренние тарифы на газ и снизить перекрестное субсидирование при условии менее политизированного и непредсказуемого регулирования (2002).		X	
Более четко разделить функции регулятора и собственника и снизить доли государственной собственности в топливно-энергетическом секторе (2004).			X

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
Создать эффективный режим доступа третьих лиц к инфраструктуре сектора (2004).		X	
Отделить функции Газпрома, которые относятся к естественной монополии и предоставлению инфраструктуры от потенциально конкурентных видов деятельности (2004).		X	
Достигнуть четкого разделения отчетности Газпрома по добыче, транспортировке и отпуску газа. Повысить прозрачность других видов деятельности компании (2004).		X	
Выработать и внедрить в практику четкие принципы и правила распределения и регулирования этих квот (2004).		X	
Разработать объективную, стабильную, эффективную и прозрачную нормативную базу, в которой решения принимались бы независимым профессиональным нормативным органом, а не одним из участников рынка (2004). Минимизировать роль Газпрома, как фактического регулятора газовой промышленности, в частности, в том, что касается распределения квот на газ, отпускаемый по регулируемым тарифам, и доступа к газопроводу (2004).			X
1.1.3.3. Нефтяной сектор			
Режим налогообложения и регулирования должен быть направлен на обеспечение того, чтобы сфера разведки и добычи реагировала на колебания цен на нефть (2009).		X	
Снизить барьеры для иностранного участия в российском нефтегазовом секторе поскольку иностранные технологии могут иметь критическое значение для эффективной разработки таких запасов (2009).		X	
Гармонизировать налогообложение газа и нефти, вместе с отменой экспортных пошлин (2009).		X	
1.1.4. Политика в области конкуренции			
Ввести всеобъемлющую антимонопольную политику для постановки вопроса о защите конкуренции на первый план и распространения идеи конкуренции на все уровни системы органов государственной власти и управления. Обеспечить, чтобы органы управления на всех уровнях, а также органы регулирования экономики при разработке экономической политики принимали во внимание вопросы защиты конкуренции (2009).		X	
Применить без исключений закон о конкуренции (в том числе в отношении государственных корпораций) (2009).		X	
Поддерживать действия Федеральной антимонопольной службы для предоставления возможности осуществления большего количества проверок и сбора физических доказательств в антимонопольных делах (2009).	X		
Инициировать программу, направленную на сокращение количества нарушений антимонопольного законодательства федеральными, региональными и местными органами власти (2009).		X	
В сетевых секторах продолжить разделение конкурентных и монопольных сегментов рынка и устранить барьеры для входа на рынок. Расширить возможности регулирующих органов и сделать их сильнее (2009).		X	
1.1.5. Участие государства в экономике			
Улучшить корпоративное управление на государственных предприятиях (ГП), оживить приватизацию, сузить перечень фирм и секторов, обозначенных как стратегические, и сократить использование административно-командного регулирования и прямого вмешательства (2009).		X	
После улучшения корпоративного управления на государственных предприятиях, необходимо интенсифицировать программы приватизации, особенно в конкурентных отраслях экономики (2009).		X	
Искоренить практики использования золотых акций и раскрытия соглашений акционеров и информации о структуре капитала, позволяющие государству осуществлять контроль над предприятием, несоразмерно принадлежащим ему долям (2009).			X

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
«Выделить» некоммерческие цели государственных предприятий и консолидировать их в рамках соответствующего государственного ведомства. Любые оставшиеся некоммерческие задачи, которые обязаны осуществлять государственные предприятия, должны быть четко определены законодательными и нормативными актами (2009).			X
Повысить стандарты прозрачности и раскрытия информации в государственных предприятиях. Отменить все исключения, как явные, так и неявные, для государственных корпораций из различных законов и подчинить их стандартным правилам финансовой и производственной отчетности (2009).		X	
Сократить список предприятий, приватизация которых возможна только с санкции Президента (2009).		X	
Быстро приватизировать государственный жилой фонд (главным образом, муниципальное жилье), даже продавать нанимателям по сниженной цене, в случаях, когда собственники не располагают средствами для его поддержания; и развивать эффективные формы собственности для строений и мест общего пользования в многоквартирных домах (1995).		X	
1.2. Регулирование банковской сферы			
Четко разделить российский банковский сектор на уровни, которые бы подлежали различной степени надзора, что позволило бы в большей степени сосредоточить внимание на более крупных банках (2009).		X	
Усовершенствовать структуру банковского сектора путем разработки плана долгосрочной приватизационной стратегии в отношении государственных банков (2009).		X	
Содействовать консолидации сектора и стимулировать ее посредством быстрого урегулирования ситуации с проблемными банками, ускорения слияний, повышения минимальных требований к капиталу (2009).	X		
Широко информировать население о системе страхования вкладов в целях повышения знаний о положениях данной программы (2009).		X	
Улучшить качество надзора на местах, включая принятие мер по увеличению ресурсов для набора персонала и его подготовки (2009).		X	
Упростить в дальнейшем формальные требования к банкам при одновременном совершенствовании оценки рисков (2009).		X	
Активно участвовать в международной деятельности по совершенствованию финансового регулирования (2009).		X	
Изучить возможности для внесения изменений в требования по достаточности капитала в целях его большей антицикличности, посредством введения динамических нормативов резервирования, более высоких требований по достаточности капитала во время циклических подъемов, а также различных требований к капиталу с учетом вклада каждого банка в системные риски (2009).			X
Расширить использование стресс-тестов, включая большее тестирование шоков системного масштаба, влияющих на риски контрагента и рыночные риски (2009).		X	
Использовать усовершенствованные методы регулирования ликвидности и реагирования на недостаток ликвидности конкретных банков. Требовать от банков подготовки периодических отчетов по оценке ликвидности для анализа ЦБ РФ, в целях осуществления дальнейшего руководства со стороны ЦБ РФ в отношении ликвидности в индивидуальном порядке (2009).		X	
Внести изменение в Статью 837 Гражданского кодекса, в которой установлено, что срочные вклады физических лиц могут быть истребованы по требованию вкладчиков (2009).			X
Расширить применение МСФО при подготовке финансовой отчетности, распространить требования подачи финансовой отчетности в соответствии с МСФО на небанковские организации (2009).		X	
Разработать процедуру банкротства физических лиц (2009).		X	
1.3. Политика в сфере трудовых отношений и социальная политика			
Прогрессивно поднять возраст выхода на пенсию (1995); Гармонизировать стандартный пенсионный возраст для мужчин и женщин, а также вопрос об увеличении пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни (2009).			X

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
Провести реформы, направленные на обеспечение более эффективных, целенаправленных и финансово устойчивых мер социальной защиты для уязвимых групп населения (2006).		X	
1.4. Здравоохранение			
Перенести центр тяжести в системе оказания помощи в направлении комплексной первичной медицинской помощи (2006).		X	
Внедрить в сфере здравоохранения схемы оплаты, которые стимулируют выбор более эффективных вариантов лечения (2006).		X	
Увеличивая расходы на здравоохранение, пересмотреть пакет гарантированных льгот, чтобы привести официальные обязательства в соответствии с имеющимися ресурсами, отменив те гарантии, которые создают нездоровые стимулы или могут оказаться невыполнимыми в финансовом отношении (2006).			X
Создать механизмы, позволяющие гражданам, не неся больших затрат, предпринимать эффективные меры в случае невыполнения обязательств, предусмотренных в пакете гарантий (2006).		X	
Создать основу для регулярного, прозрачного анализа и пересмотра пакета гарантий в свете изменения медицинских, технических и экономических параметров (2006).			X
Положить конец двухканальной системе финансирования здравоохранения за счет бюджета и страховых средств; обеспечить финансирование преимущественно за счет системы ОМС, при необходимости направляя большую часть бюджетных средств через фонды ОМС (2006).		X	
Создать механизмы, помогающие гражданам оценивать деятельность страховых медицинских организаций и самим выбирать страховщиков (2006).		X	
Укрепить нормативную базу, регулирующую деятельность компаний медицинского страхования в системе ОМС, требуя от них больше активности и одновременно расширяя возможности конкуренции среди СМО. Чрезвычайно важно, чтобы СМО принимали на себя риск страхования (2006).		X	
Поддерживать пилотные проекты в регионах в связи с реформой системы ОМС, включая экспериментальное внедрение системы единого плательщика, где это целесообразно (2006).			X
Увеличить финансирование сектора первичной помощи, для того, чтобы организовать согласованные долгосрочные усилия по совершенствованию подготовки врачей первичного звена (врачей общей практики) и создать им условия работы, способствующие предоставлению комплексного первичного обслуживания (2006).		X	
Перейти в расчетах с ЛПУ от принципа возмещения затрат или выплат в зависимости от имеющихся мощностей к более эффективным методам, например, договорам за согласованные объемы медицинской помощи (2006).		X	
Отказаться от разграничения стационарных и амбулаторных больных в вопросах предоставления льгот на бесплатные лекарства, перестроить системы бесплатного распределения лекарств на основе их доказанной эффективности, безопасности и экономичности, обратив особое внимание на дополнительный эффект новых и особенно дорогих препаратов. Здесь возможна многоуровневая система доплаты. (2006).			X
Необходимо выделять все больше средств на развитие превентивной медицины, например, на возобновление ранее закрытых или запущенных программ профилактической медицины (1995).	X		
1.5. Инновации			
Убедиться, что специальные схемы содействия инновациям такие как особые зоны или технопарки, должны быть четко ориентированы и подвергаться тщательной оценке, с тем чтобы избежать невосполнимых потерь и искажений рынка (2006).	X		
Расширить для университетов и институтов возможности и стимулы для коммерциализации результатов их исследований посредством создания для этой цели служб передачи технологий и (или) дочерних компаний (2006).		X	
Усилить наказания за нарушение прав интеллектуальной собственности и сокращение использования патентов имитационного характера (2006).		X	
Перейти в большей степени от финансирования учреждений к финансированию проектов (2006).	X		
Повысить независимость и ответственность руководителей государственных НИОКР при управлениями финансами организации (2006).			X

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
Обеспечить участие научного сообщества, бизнес-сообщества и организаций гражданского общества в определении государственных приоритетов при финансировании научно-исследовательской деятельности (2006).		X	
Внедрить систему оценок на основе достигнутых результатов в целях гибкого реагирования научно-исследовательских институтов на смену приоритетов (2006).		X	
Сократить число прямых получателей средств, выделяемых на научные исследования из федерального бюджета (2006).			X
Улучшить обмен информацией и установление иных контактов между исследовательскими организациями и бизнес-сообществом (2006).			X
Увеличить доли государственного финансирования, выделяемого университетам, и одновременно усилить финансовые стимулы в целях укрепления связей с другими государственными научно-исследовательскими организациями и частными предприятиями (2006).	X		
Разрешить ускоренную амортизацию расходов на научно-исследовательскую деятельность для всех фирм, а не только находящихся в ОЭЗ (2006).	X		
Обеспечить простоту и универсальность финансовых стимулов для НИОКР и их ориентированность на определенную деятельность, а не на поддержку конкретных групп компаний (2006).		X	
Убедиться, что за исключением случаев новых предприятий и малых компаний, такие стимулы должны основываться в большей степени на налоговых льготах, а не на субсидиях (2006).			X
Ускорить развитие частного венчурного капитала посредством реформ, направленных на создание более привлекательной законодательной и налоговой базы для компаний венчурного капитала (2006).			X
Внедрить процедуры регулярной, строгой внешней экспертной оценки и мониторинга затрат и выгод, получаемых от технопарков, ОЭЗ и других подобных инициатив, а также уделять особое внимание принципу дополняющего характера (2006).		X	
Обеспечить, чтобы порядок отбора в рамках любой программы по предоставлению прямой поддержки новым и малым предприятиям был в высшей степени прозрачен и основывался на широком опыте предпринимателей, специалистов прикладной науки и частных инвесторов (2006).		X	
1.6. Малый бизнес и предпринимательство			
При проведении лицензирования, сертификации и инспекционных проверок, уточнить права и обязанности представителей малого бизнеса (2002).		X	
Поощрять и поддерживать организации, в которых предприниматели могут легко получить информацию относительно прав и обязанностей, консультационную поддержку и возможность лоббировать свои коллективные интересы (2002).	X		
1.7. Сельское хозяйство			
Создать функционирующий рынок сельскохозяйственной земли (2006).		X	
Рационализировать государственную поддержку сектора (2006).		X	
Делать рынки лизинга и оборудования более конкурентными (2006).			X
1.8. Охрана окружающей среды			
Ввести налогообложение или систему ограничения промышленных выбросов с помощью квот применительно к выбросам углерода и других загрязняющих веществ (2009).			X
Расширить использование бюджетно-налоговых инструментов для улучшения экологических результатов (2009).		X	
1.9. Налоговая политика			
Установить более тесную взаимосвязь между налогообложением невозобновляемых природных ресурсов и экономической рентой, например, путем применения налога на добычу полезных ископаемых на проектной основе, с учетом структуры затрат на каждом месторождении (2009).		X	
Найти новый баланс между корпоративным налогом на прибыль и подоходным налогом при обеспечении некоторой большей прогрессивности шкалы последнего, который должен повысить экономическую эффективность и обеспечить большую справедливость (2009).			X

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
Изучить возможности для более широкого использования налогов на имущество, при дальнейшем снижении со временем налогов на прибыль организаций и, если это возможно, социальных платежей (2009).		X	
Рассмотреть возможность уменьшения сравнительно высокой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда (2009).		X	
Повысить ставку налога на чистую ресурсную ренту и обеспечить ее накопление с целью изоляции экономики, не связанной с нефтью, от колебаний цен на нефть (2009).		X	
Совершенствовать администрирование НДС (в частности, решить проблему медленного налогового возмещения), но воздержаться от уменьшения средних ставок НДС. Убедиться, что любая гармонизация существующих высоких и низких ставок должна оставаться по меньшей мере нейтральной с точки зрения налоговых поступлений (2009).	X		
Принять Налоговый Кодекс, который упрощает и фиксирует количество существующих налогов и их ставки (1997).	X		
2. Государственное управление			
Административная реформа должна сократить потенциал для коррупции за счет сведения к минимуму неопределенностей и субъективизма при принятии решений в рамках системы государственного управления (2009).		X	
Претворить в жизнь реформы, направленные на укрепление верховенства закона, особенно тех из них, которые (2006): – направлены на ограждение судов от внешнего давления.		X	
– делают правоприменительные органы более прозрачными и усиливают степень их подотчетности.		X	
– обеспечивают исполнение государственными органами судебных решений.		X	
Принять законодательство о свободе информации, а также иные меры в целях установления прозрачности государственных органов в качестве нормы (2006).		X	
Обеспечить открытый и консультативный характер мер по утверждению стандартов государственной службы и связанных с ними положений, а также доступность и ясность документов, принимаемых на основе таких стандартов и положений, для обычных граждан (2006).		X	
Создать эффективные внесудебные механизмы, включая эффективную систему административной юстиции, и введение должности омбудсмена или аналогичной должности, для граждан и организаций, которые хотят защитить свои интересы при возникновении конфликтов с государственными должностными лицами (2006).		X	
Расширить круг возможностей для использования информационно-коммуникационных технологий при взаимодействии должностных лиц и обычных граждан или предпринимателей, особенно в таких областях как лицензирование или закупка государственными органами товаров и услуг (2006).	X		
Усовершенствовать российское анти-коррупционное законодательство, привести его в соответствие с международными стандартами (2006).		X	
Более четко разделить функции государства как собственника от его других функций, таких как регулирование или промышленная политика (2006).			X
Усилить парламентский надзор за действиями исполнительной ветви власти (2006).			X
Улучшить качество корпоративного управления тех компаний, которые останутся в госсобственности, особенно что касается их прозрачности, и установить более четкое разграничение между функциями государства как собственника и его функциями регулятора в секторах где оно играет и ту и другую роль (2006).		X	
Повысить прозрачность государственных учреждений (2006).		X	
Укрепить институты гражданского общества (2006).			X
Существенно увеличить оплату государственных служащих, занимающих высокие посты и создать явную угрозу быть уволенным в случае нарушений (2002).		X	
Уточнить правовое регулирование относительно неплатежеспособности и банкротства для региональных администрации, включающее: – положение о введении временной администрации вышестоящим уровнем власти в случае банкротства.			
– подробное судебное рассмотрение дел, которые могут проводиться в отношении к отдельным должностным лицам, ответственным за ненадлежащее использование бюджетных средств.			X
– усовершенствованные и более понятные методы бухгалтерского учета, которые лучше отражают состояние внебюджетных фондов и счетов на региональном уровне.			

Рекомендации, высказанные в ранее подготовленных докладах (год подготовки доклада)	Принятые меры ¹	Меры в процессе принятия	Никаких существенных мер не принято
Четко определить ответственность за предоставление услуг на разных уровнях государственного управления, однако установить, что органы государственного управления на местах могут предоставлять услуги с учетом местных условий (1995).	X		
3. Макроэкономическая ситуация			
3.1. Денежно – кредитная политика			
Обеспечить большую приверженность идее стабильности цен в качестве основной цели денежно-кредитной политики путем уточнения мандата ЦБ РФ в законодательстве о Центральном Банке (2009).			X
Постепенно увеличить гибкость обменного курса (2009).		X	
Постепенно придать больший смысл установленным ЦБ РФ целевым показателям инфляции (2009).		X	
Ускорить меры, призванные упрочить институциональную основу разработки денежно-кредитной политики, путем улучшения информационной политики ЦБ РФ (2009).	X		
3.2. Финансовая политика			
Определить среднесрочный целевой показатель баланса госбюджета на основании оценки нефтегазового финансового положения и долгосрочной устойчивости (2006).		X	
Внести изменения в Бюджетный Кодекс, чтобы гарантировать автономии региональных и местных администраций в отношении расходов, финансируемых из их бюджетов (2002).			X
3.2.1. Стабилизационный фонд			
Провести разграничения между двумя целями использования финансовых резервов: одна часть должна считаться «амортизатором», защищающим от волатильности цен на нефть, а другая должна использоваться для получения инвестиционного дохода. Доход, полученный за счет вложения инвестиционных средств фонда, должен, таким образом, использоваться для покрытия структурного дефицита. Разделить Фонд на две части, применительно к которым предусматриваются разные инвестиционные стратегии: стратегия инвестирования части средств Фонда, предназначенной для целей «страхования бюджета», в высшей степени надежные и ликвидные активы и стратегия инвестирования инвестиционной части средств фонда в более широкий круг инструментов (2006).	X		
Скорректировать действующие правила, регулирующие накопление финансовых резервов, с учетом новых условий - высоких цен на нефть (2006). Увеличить минимальный резерв Стабилизационного фонда, так чтобы он соответствовал масштабу потенциальных последствий резкого падения цен на сырьевые товары (2006).			X
Расширить доходную базу Стабилизационного фонда за счет включения в нее экспортных пошлин, взимаемых с нефтепродуктов и природного газа (2006).	X		
Защитить накопленные активы от расходования про-циклического характера и принять правила в отношении расходования некоторых таких резервов в случае спада (2006).		X	
Постепенно диверсифицировать путем включения в объекты инвестиций более рискованных активов, чтобы избежать неправильного управления ими и обеспечить возможность формирования соответствующего потенциала (2006).	X		

1. Принятые меры, в результате которых рекомендации практически выполнены.



From:
**OECD Economic Surveys: Russian Federation
2011**

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-rus-2011-en

Please cite this chapter as:

OECD (2012), “Modernisation of the Russian economy: how full is the glass? (Russian version)”, in *OECD Economic Surveys: Russian Federation 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-russ-2011-4-ru

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.