

Ключевые слова: предпринимательский климат, госрегулирование, административные барьеры, правила игры, привлечение инвестиций, децентрализация, малый бизнес, права собственности, недобросовестная конкуренция.

Резюме семинара экспертной группы №4 от 9.03.2011

Участники:

Яковлев Андрей Александрович, руководитель экспертной группы, проректор НИУ ВШЭ, директор Института анализа предприятий и рынков

Радыгин Александр Дмитриевич, руководитель экспертной группы, декан экономического факультета РАНХиГС.

Авдашева Светлана Борисовна, зам. директора Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Булгаков Александр Валентинович, оперуполномоченный по особо важным делам Оперативно-розыскного бюро №4 МВД России

Водопьянов Владимир Александрович, начальник отдела развития науки, инноваций и образования Департамента государственной политики в области информационных технологий и координации информатизации Минкомсвязи России

Глухова Мария Николаевна, директор департамента экономической политики и конкурентоспособности РСПП

Голованова Светлана Владимировна, Участник и руководитель исследовательских проектов Научного Фонда ГУ-ВШЭ, ЦФИ ГУ-ВШЭ, EERC, Фонда Сороса (RSS).

Данилов Юрий Алексеевич, заведующий лабораторией анализа финансовых рынков НИУ ВШЭ.

Данилова Ольга Михайловна, генеральный директор ОАО «Вологдамашцентр»

Дмитриев Сергей Геннадьевич, заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере нормирования негативного воздействия и мониторинга окружающей среды Минприроды России

Долгопятова Татьяна Григорьевна, профессор кафедры микроэкономического анализа НИУ ВШЭ

Дребенцов Владимир Владимирович, главный экономист компании «Бритиш Петролеум» по России и СНГ

Зырянов Сергей Григорьевич, директор Челябинского филиала УРАГС; доктор политических наук, профессор

Карапетов Артем Георгиевич, ректор Российской школы частного права.

Клименко Андрей Витальевич, руководитель экспертной группы №14 "Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом", проректор НИУ ВШЭ, директор Института государственного и муниципального управления

Климов Виктор Владимирович, исполнительный директор «ОПОРЫ РОССИИ»

Максимов Вадим Анатольевич, директор Департамента долгосрочного финансового планирования Минфина России

Мельников Виталий Юрьевич, начальник Отдела Департамента развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития Российской Федерации

Солонцова Людмила Викторовна, начальник Управления административной реформы и контроля платных государственных услуг ФАС

Церенов Церен Валерьевич, советник губернатора Тверской Области

Место проведения:

НИУ ВШЭ

Тема семинара:

Основные направления работы экспертной группы.

Открывая семинар, **А.Д. Радыгин** подчеркнул, что перед группой поставлены очень жесткие сроки, и уже летом правительство будет ждать от нее готовый набор предложений. При этом задачей группы является написание не столько «программы действий» на последующие 8 лет, сколько экспертно-аналитического доклада с описанием существующей проблематики и набором рекомендаций для экономической политики.

А.А. Яковлев в своем докладе отметил, что группа начала свою работу с оценки состояния институтов глазами предприятий, т.е. агентов, которые в конечном счете принимают основные решения в экономике. Результаты опросов ВЕЕПС (Business Environment and Enterprise Performance Survey, Обзор деловой конъюнктуры и работы предприятий) проводимых ЕББР совместно с Всемирным банком показывают, что между 2005 и 2009 годами произошло резкое ухудшение положения России по ряду индикаторов состояния бизнес-климата. Наиболее вероятной причиной данных изменений является не столько ухудшение институтов, сколько недостаточная скорость их улучшения по сравнению с другими странами с переходными экономиками. В свою очередь, обследование проведенное Институтом анализа предприятий и рынков (ИАПР) показало, что первое место в списке наиболее значимых для бизнеса проблем занимает макроэкономическая нестабильность. Достаточно высокое место занял такой негативный фактор как непредсказуемость госрегулирования.

В целом, условия ведения бизнеса в России далеки от оптимальных, и если в 2000-е неблагоприятное состояние бизнес-климата компенсировалось высоким спросом, то в настоящий момент наблюдается снижение спроса, при неизменности барьеров. При этом значительной проблемой является не только низкое качество институтов, но и их нестабильность, поскольку постоянное изменение правил игры приводит к недоверию к действиям правительства, завышению оценки риска ведения бизнеса в России, и выводу капитала из страны. Тем не менее, в обозначенный период, на микроуровне имели место определенные позитивные тенденции – такие, как заметный рост числа фирм с участием иностранных акционеров, активное внедрение организационно-управленческих инноваций, снижение уровня концентрации собственности, а также рост числа фирм, у которых наблюдалось разделение функций владения и управления.

А.А. Яковлев также подчеркнул, что экономический рост является основой для всех проводимых в настоящее время изменений, поскольку без роста доходов бюджета социальные обязательства и все проекты правительства останутся без источника финансирования. Однако экономический рост невозможен без фирм, осуществляющих инвестиции (прежде всего, прямые) в Россию, поэтому оценка делового климата в стране фирмами-инвесторами представляется особенно важной. Согласно исследованию, проведенному ИАПР в 2010 году, наиболее значимыми для фирм-инвесторов являются такие факторы, как нестабильность госрегулирования, чрезмерное госрегулирование и несовершенство действующих законов и нормативных актов.

Был обозначен круг вопросов, на которые в своей работе вышла экспертная группа. Основной вопрос был сформулирован следующим образом: *«Что и как может быть сделано, чтобы реализовать потенциал модернизации?»*. Данный вопрос включал в себя четыре подрубрики:

1. Кто сегодня может улучшить бизнес-климат?

2. Кто является «целевой группой» для политики развития?
3. Как взаимодействовать с «целевой группой»?
4. Каким должен быть дизайн инструментов государственной поддержки?

Отвечая на первый из данных вопросов, **А.А. Яковлев** отметил, что вопреки сложившемуся стереотипу, региональные власти зачастую способны решать проблемы инвесторов более эффективно, чем федеральное правительство. В качестве примера региона, успешно осуществляющего подобную политику, была приведена Калужская область. Тем не менее, в настоящее время данное поведение регионов является скорее исключением, чем правилом, поскольку у региональных властей недостаточно стимулов для привлечения инвестиций. В свою очередь, применительно к федеральной власти более важным представляется не конкретное улучшение институтов в виде изменения законов, издания новых постановлений и т.д., а, скорее в реализации других моделей поведения, в том числе отказа от демонстративного несоблюдения законов высокопоставленными чиновниками.

Основной «целевой группой» политики развития являются фирмы-инвесторы, поскольку в значительной степени именно от их активности будут зависеть темпы будущего экономического роста. В рамках взаимодействия с «целевой группой», особую важность представляет преодоление взаимных негативных стереотипов между добросовестными предпринимателями и добросовестными представителями госаппарата путем налаживания взаимного обмена информацией, и взаимодействия между данными группами.

Также были перечислены основные «развилки», обозначившиеся в процессе обсуждения в рамках встреч узкого состава экспертной группы:

- Масштабы и роль государства в экономике?
- Улучшение качества институтов vs. стимулы к их добросовестному применению чиновниками?
- Улучшение качества институтов *или* стабильность «правил игры»?
- Формирование единых правил для бизнеса из федерального центра *или* расширение полномочий и ответственности регионов?
- Регулирование бизнеса: повышение требований *на входе* или ужесточение санкций для нарушителей *в процессе*?

В отношении «развилки» по децентрализации, было отмечено, что, несмотря на то, что у ряда экспертов возникают частично обоснованные опасения относительно усиления давления на бизнес в регионах с высоким уровнем коррупции, опыт таких стран, как Китай и Мексика показал эффективность системы конкуренции регионов за инвестиции в качестве механизма экономического развития страны.

Второй докладчик, **Ю.А. Данилов** высказал мнение о том, что главным интегральным критерием изменений институтов является доля прямых иностранных инвестиций в общем объеме иностранных инвестиций. По данному показателю Россия значительно отстает не только от ведущих мировых держав, но и от стран БРИКС и других развивающихся стран.

Было отмечено, что недобросовестное поведение чиновников является следствием не только отсутствия соответствующих стимулов, но и существующего приоритета ведомственных и личных интересов государственных служащих над общественными интересами. Одной из возможных мер борьбы с подобным поведением чиновников является расширение инструментария антикоррупционной борьбы. Так, помимо уже существующей системы декларирования доходов чиновников, и предложенного Владимиром Путиным членам «Единой России» декларирования расходов, предлагается ввести третью составную часть контроля – карту собственности чиновников. При этом у чиновников должны запрашиваться данные не только доходах, но и о расходах. И собственность, приобретенная на недеklarированные доходы, должна подлежать конфискации.

Ю.А. Данилов высказался против расширения полномочий ответственности регионов в рамках действующей системы, поскольку, в настоящее время, объем привлеченных в регион инвестиций имеет гораздо меньшее влияние на политическое будущее губернатора, чем его лояльность федеральной власти. В качестве возможных мер по изменению сложившейся ситуации были предложены ликвидация тотального контроля областного УФСБ над действиями губернаторов, и «привязывание» личных, материальных интересов губернаторов к общественным интересам.

В своем выступлении **А.Г. Карапетов** высказал мнение о невозможности решения «развилки» по масштабам и роли государства в экономике за счет бюрократического рычага и усиления государственного присутствия. Несмотря на низкую вероятность проведения фундаментальной реформы системы государственной службы в краткосрочной перспективе, представляется целесообразным расширение экономической свободы и концентрации государства на формировании и поддержании стабильных правил игры, а именно конституциональных рамок, в которых будут гарантироваться права собственности, инвестиционная привлекательность нашего регулятивного режима и стимулы к ведению предпринимательской деятельности.

Также были обозначены дополнительные, более частные «развилки», такие как между более высокой или пониженной ответственностью менеджеров, акционеров и др., между большей свободой договора и защитой прав потребителей, а также между ужесточением барьеров в виде лицензирования и сертификации пожарных и санитарных требований, и желанием снять с малого бизнеса бюрократические барьеры.

Говоря о «развилке» по договорному праву, **А.Г. Карапетов** отметил, что настоящая тенденция развития регулирования строится на усилении всевозможных ограничений свободы договора, что создает проблемы для инвесторов, поскольку российское законодательство не позволяет должным образом структурировать крупные сделки. В результате, подобные сделки заключаются не по российскому праву, соответствующие споры рассматриваются не в российских судах, и российский суверенитет не распространяется на данные сделки и операции. Аналогичная проблема существует также с акционерными соглашениями. Данные обстоятельства не добавляют российскому инвестиционному режиму привлекательности.

«Развилка» по регулированию бизнеса в настоящий момент решается государством в пользу повышения барьеров на входе, при этом оценка того, какое воздействие подобные меры окажут на малый бизнес, зачастую не осуществляется. В то же время, более

предпочтительным представляется расширение свободы на входе, с ужесточением ответственности по результатам. Также возможно заимствование американского опыта урегулирования через литигацию, «когда пострадавшему дают право взыскивать карательные убытки, не пропорциональные фактическим потерям, а направленные просто на устрашение потенциальных нарушителей». Кроме того, существующие государственные меры регулирования не представляются эффективными с точки зрения защиты прав потребителей, и лишь создают дополнительные коррупционные потоки.

А.Г. Карапетов подчеркнул, что проблема нестабильности регулирования вызвана в первую очередь низким качеством регулятивного материала для принимаемых законов. При этом большинство законов принимается по принципу «быстрее принять, потом поправим». В связи с указанным обстоятельством, необходимо усилить качество экспертизы принимаемых законопроектов и выстроить систему контроля и анализа законопроектов, которые могут ущемить права инвесторов или сказываются на работе рыночных институтов. Одним из способов решения данной проблемы могло бы стать создание института уполномоченного или совета по защите рыночных институтов, инвесторов, прав собственности и т.д. который бы имел финансовые возможности для проведения экспертизы всех законодательных актов или других документов, которые затрагивают рыночные институты и права инвесторов. Возможно также наделение данного уполномоченного или совета мягким правом вето, которое было бы преодолимым на том или ином уровне принятия решения. Для институционализации диалога между бизнесом и представителями госаппарата представляется целесообразным также создание совета при президенте, куда бы входили ведущие экономисты, юристы и представители бизнеса, науки и др., который имел бы возможность инициировать экспертные оценки регулирующего воздействия наиболее существенных законодательных актов.

В рамках последовавшей свободной дискуссии, **А.В.Клименко** выступил с предложением о координировании совместных усилий экспертных групп №4 и №14 при выработке предложений по административным барьерам, конкурентоспособному регулируемому режиму и т.д. Экспертная группа №14 рассматривает проблему регулирования как с точки зрения процесса, в том числе административных барьеров, так и с точки зрения целей регулирования, наработок по которым на настоящий момент достаточно мало.

Также было высказано мнение, что обозначенные в презентации «развилки» - это не всегда «развилки». Так не вполне понятно, почему улучшение качества институтов противоречит повышению добросовестного применения правил, которые уже были приняты.

А.Г. Сушкевич обратил внимание присутствовавших на существующую «революционную» тенденцию к повышению легальной оценки стоимости жизни в России, которая связана в первую очередь с обязательными для российской юрисдикции решениями по возмещению вреда, которые выносит Страсбургский суд по правам человека. Также было отмечено, что рецепция права, состоявшаяся в 1990-е гг. в настоящее время не завершена, и движение в сторону европейского права в институциональном отношении является для России безальтернативным.

О.М. Данилова подчеркнула особую значимость такой проблемы, как существование обширной прослойки нелегального бизнеса, который не платит налоги, и с которым практически не могут конкурировать предприниматели, находящиеся в правовом поле. В качестве причины распространенности нелегального бизнеса было названо несовершенство системы налогообложения. Кроме того, огромное число принимаемых количество законов существенно снижает стабильность правил игры, и создает ситуацию, когда обычный предприниматель оказывается не в состоянии отследить все изменения законодательства. При этом отсутствует эффективный механизм обратной связи с бизнесом, мнение которого не учитывается при принятии решений. Было отмечено, что зачастую даже малый бизнес, не говоря уже о среднем или крупном, предпочитает инвестировать средства в экономики зарубежных стран, а не в российскую экономику. Вопрос о расширении полномочий региона не имеет однозначного ответа, поскольку в существующей системе эффективность данного решения будет во многом зависеть от личности регионального руководителя.

М.Н. Глухова отметила, что результаты ежегодного опроса компаний, проведенного РСПП, показали, что, по мнению бизнеса, в России отсутствуют единые правила игры, система правоприменения, и предпринимательский климат. Таким образом, возникают два варианта решения существующей «развилки»: признание различий в деловом климате между регионами, либо «закручивание гаек», причем последнее повредит в большей мере именно сильным регионам – таким, как Калужская область.

Также был отмечен заметный рост числа респондентов, отметивших «неэффективное государственное управление» и «неопределенность, нестабильность государственной политики» в качестве наиболее проблемных зон для бизнеса. При этом, наблюдались противоположные тенденции, с одной стороны, к росту числа компаний недовольных высокими ставками налогов, и к снижению числа недовольных налоговым администрированием, с другой, что отчасти может быть объяснено тем, что именно в налоговой сфере компании научились отстаивать свои интересы в суде. Недобросовестная конкуренция, согласно опросу, является наиболее значимой проблемой, в первую очередь для малого бизнеса.

Относительно обеспечения стабильности правил игры было отмечено, что необходимо уделять особое внимание законам, которые ухудшают условия ведения бизнеса. Для того, чтобы бизнес успел должным образом подготовиться к грядущему ухудшению, было предложено «ввести жесткую «дедушкину оговорку» о том, что никакое ухудшение делового климата не может быть реализовано на законодательном или подзаконном уровне ранее, чем через три года после принятия закона», а также «не принимать ни один закон без готовности всех подзаконных актов».

Л.Е. Чесалов напомнил присутствовавшим, что бюджет России на 70% формируется за счет нефти, газа и никеля, и отметил, что основные инвестиции в ближайшие годы наиболее вероятно будут в сфере природных ресурсов. Поскольку в отношении нефти и газа правительством давно сделан выбор в пользу усиления роли государства, возможно говорить лишь о неких частных развилках, таких как уменьшение лицензирования, обложение процедур получения разрешительной документации, и др. Было также

отмечено, что особый интерес представляет вопрос, связанный со сближением с международными нормами в области оценки запасов ресурсов.

А.Д. Радыгин, в свою очередь отметил, что хотя группа, безусловно, должна в своей работе отдавать дань интересам добывающих компаний, нельзя «исходить из соображений безысходности и полагать, что несколько крупнейших государственных компаний, работающих, прежде всего, в добывающем секторе страны – это и есть ядро той модели, которая существует и будет существовать бесконечно», поскольку, в противном случае, работа группы не имеет смысла. Задачей группы является скорее поиск альтернативы существующему пути развития, и обсуждение институциональных моделей, которые могли бы способствовать реализации потенциала малого, среднего, и второго эшелона крупного бизнеса.

В.В. Дребенцов заметил, что компания ВР поддерживает институциональные изменения, которые ведут к росту не нефтяного ВВП, поскольку «крупный бизнес не чувствует себя хорошо в тех странах, которые институционально развиваются плохо». Ситуация не является безысходной, и следует воспользоваться тем шансом, который предоставляется. Было предложено привлечь к работе группы больше представителей предпринимательского сообщества, способных рассказать о реальных проблемах, с которыми сталкивается бизнес. Также был поднят вопрос о том, что следует делать с инструментами стимулирования экономического развития – такими, как госкорпорации, федеральные целевые программы, и особые экономические зоны, которые были созданы в рамках предыдущей, этатистской модели развития. Было высказано предположение, что модель Чили, с институциональной точки зрения, более подходит России, чем модель Сингапура или Южной Кореи, поскольку в рамках данной модели не отвергался старый механизм государственной поддержки, а создавался новый, который постепенно завоевывал доверие и вытеснял предшествующий. Не менее важно также и то, что данный механизм стимулировал конкуренцию, как внутри госаппарата, так между аккредитованными компаниями, предоставлявшими поддержку развивающемуся бизнесу.

Ц.В. Церенов предложил определиться с индикаторами успешности проводимых изменений, одним из которых могло бы стать количество пользователей Интернета. Также было высказано предположение о том, что многие из прозвучавших на семинаре предложений, таких как, стабилизация правил игры, будет крайне трудно осуществить на практике. Взамен, было предложено сконцентрировать усилия группы на малых изменениях – таких, как повышение стандартов качества услуг, реализация которых представляется более реалистичной.

А.Ю. Юданов отметил необходимость структуризации рассматриваемых субъектов, и предложил дополнить традиционное деление бизнеса на малый, средний и крупный категорией «крупный бизнес второго эшелона», на разработке мер поддержки которого, наряду со средним бизнесом, следует сконцентрировать усилия группы. Также была высказана мысль о нецелесообразности полного отказа от поддержки «национальных чемпионов», поскольку, при условии переформулирования критериев поддержки

предприятий, и принятия ряда мер по снижению коррупциогенности ее механизмов, данный инструмент может оказаться весьма функциональным.

В.В. Климов обратил внимание присутствовавших на существование новых, неучитываемых («невидимых») форм малого предпринимательства, в качестве примера которых были приведены торговые группы в социальной сети «ВКонтакте». Было подчеркнуто, что для перехода к инновационной экономике необходимо повышение свободы перемещений, минимизация регистрационных процедур, и усиление роли самозанятых в экономике. Последних было предложено институционализировать путем внедрения специальных патентов. Также было замечено, что, с точки зрения малого бизнеса, роль государства в экономике должна быть минимальной, поскольку предприятия с государственным участием, такие как ГУПы и МУПы, зачастую находятся в неконкурентной позиции.

Поддержав позицию РСПП по введению моратория на нормативные акты, ухудшающие условия для бизнеса, **В.В. Климов**, тем не менее, отметил, что существующий механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ) вполне приемлем для малого бизнеса. Было предложено создать механизмы ОРВ на уровне регионов, а также ввести «потолок» жесткости требований для региональных властей. Относительно «развилки» по регулированию бизнеса, было высказано мнение о необходимости максимальной либерализации «входа», с одновременным ужесточением ответственности предпринимателей за свои действия. Повышение же требований на входе, в свою очередь, ведет лишь к росту коррупции.

А.Ю. Чепуренко отметил, что в документах группы следует отразить необходимость повышении роли саморегулируемых организаций бизнеса в процессе принятий политических решений и мониторинга эффективности. Также было подчеркнуто, что коррупция в форме взяточничества чиновников на сегодняшний день уже не является острой проблемой для бизнеса, поскольку на смену ей в значительной степени пришли «новые явления захвата бизнеса на всех уровнях со стороны агентов государства», не являющиеся коррупцией в классическом понимании этого слова.

С.Г. Зырянов подчеркнул важность изучения влияния грядущего вступления России в ВТО на динамику конкурентной среды. В ответ **А.Д.Радыгин** предложил обсудить данный вопрос с руководителями экспертных групп занимающихся внешнеэкономическими позициями России.

В заключение семинара **А.А. Яковлев** поблагодарил присутствовавших за участие и выразил надежду о том, что в будущем представители бизнеса будут принимать более активное участие в работе группы. Также было предложено провести совместное обсуждение мероприятий экспертной группы с представителями бизнес-ассоциаций РСПП, «Деловой России» и ОПОРЫ РОССИИ.