

**ОБЗОР УЧАСТИЯ**  
МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКСПЕРТОВ  
В ОБСУЖДЕНИИ СТРАТЕГИИ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ РОССИИ **до 2020 года**



Содействие по разработке предложений для стратегии социально-экономического развития оказали более сотни экспертов, представляющие международные организации, научно-исследовательские и образовательные учреждения, консалтинговые компании. Ведущие международные эксперты приняли участие в деятельности экспертных групп, выступили с докладами на заседаниях и семинарах по соответствующей тематике, представили рецензии и экспертную оценку на материалы, разработанные экспертными группами.



## СОТРУДНИЧЕСТВО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

### ► **Всемирный банк (World Bank)**

**Педро Альба**, директор и постоянный представитель ВБ в России;

**Филипп Ле Уэру**, вице-президент по Европе и Центральной Азии;

**Аксель ван Троценбург**, вице-президент;

**Сударшан Канагараджа**, руководитель программы по региональной миграции в Центральной Азии;

**Майя Гусарова**, специалист по вопросам государственного сектора;

**Степан Титов**, старший экономист московского представительства;

**Сергей Улатов**, экономист московского представительства;

**Юрий Мирошниченко**, старший специалист по вопросам инфраструктуры и координатор странового сектора;

**Хуан Залдуэндо**, ведущий экономист Управления главного экономиста по Европе и Центральной Азии;

**Джон Поллнер**, ведущий специалист по вопросам финансового сектора, Отдел по вопросам развития частного и финансового сектора;

**Жан-Луи Расин**, специалист по вопросам инноваций, Отдел по вопросам развития частного и финансового сектора;

**Сорен Немеманн**, специалист по вопросам развития человеческого потенциала и координатор странового сектора;

**Лоуренс Кей**, Отдел по вопросам развития частного и финансового сектора в Европе и Центральной Азии;

**Зелько Богетич**, ведущий экономист и координатор странового сектора вопросам сокращения бедности и управления экономикой в России;

**Михаил Локшин**, ведущий экономист;

**Виктор Сула**, экономист;

**Евгений Кузнецов**, старший эксперт;

**Ричард Билсборо**, ведущий эксперт в области миграционной статистики;

**Томас Ачакосо**, консультант, ведущий специалист в области миграционной политики Филиппин;

**Ариэль Фишбейн**, главный экономист Сети Всемирного банка по развитию человеческого потенциала;

**Кристиан Баеза**, директор Сектора здоровья, питания и народонаселения;

**Джон Лангенбруннер**, ведущий экономист в области здравоохранения;

**Антонио Гиуффрида**, старший экономист в области здравоохранения, координатор российской программы Всемирного банка по здравоохранению;

**Севиля Салахутдинова**, специалист в области здравоохранения;

**Ник Мэннинг**, консультант Всемирного банка\Вашингтон;

**Дэвид Шэнд**, независимый консультант Всемирного банка;

**Эмили Синнотт**, старший экономист Всемирного банка\Вашингтон;

**Стивен Вебб**, консультант;

**Гарри А. Патринос**, старший экономист в области образования

**Дзюанань Као**, координатор программ обучения и подготовки

**Диньён Ху**, старший специалист в области образования

**Мишель Дж. Ньюман**, специалист в области образования

**Тоби Линден**, старший специалист в области образования

### ► **Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР\OECD)**

**Анхель Гурриа**, генеральный секретарь;

**Ричард Баучер**, заместитель генерального секретаря;

**Джефф Барнард**, старший экономист, Страновые исследования, Экономический департамент ОЭСР;

**Татьяна Лысенко**, экономист, Страновые исследования, Экономический департамент ОЭСР;

**Вильям Томпсон**, старший экономист;

**Александр Мартусевич**, консультант;  
**Даниэль Малкин**, руководитель отделения по науке и экономической политике;  
**Жан Гине**, начальник отдела изучения стран Директората науки, технологий и промышленности ОЭСР;  
**Майкл Кинэн**, эксперт ОЭСР, профессор Манчестерского университета;  
**Андреас Шляйхер**, специальный советник генерального секретаря по вопросам образования, руководитель отдела ОЭСР;

- ▶ **Европейская комиссия (European Commission)**  
**Ричард Бургер**, генеральный директорат по научным исследованиям;
- ▶ **Международная организация труда (МОТ\ILO)**  
**Сандра Вермайтен**, эксперт;  
**Майкл Аксман**, специалист по вопросам развития систем подготовки кадров;
- ▶ **Международная финансовая корпорация (IFC)**  
**Татьяна Пономарева**, специалист по вопросам инвестиционного климата;
- ▶ **Международная Конфедерации частных агентств занятости (CIETT)**  
**Дэннис Пэннел**, управляющий директор;
- ▶ **Международный центр некоммерческого права (США)**  
**Наталия Буржелли**, вице-президент;
- ▶ **Европейское экологическое агентство в области экономики природопользования**  
**Любовь Горная**, консультант;

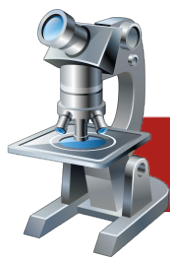


## СОТРУДНИЧЕСТВО С ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

- ▶ **Университет Западный Париж Нантер ля Дефанс (Франция)**  
**Бернадет Мадеф**, президент;  
**Энни Винокур**, профессор;  
**Кэрол Сигман**, ст.научный сотрудник;
- ▶ **Лондонская школа экономики (Великобритания)**  
**Линда Хикман**, ст.научный сотрудник;
- ▶ **Оксфордский университет (Великобритания)**  
**Роберт Аллен**, профессор экономической истории;  
**Кристофер Дэвис**, доктор, Департамент экономики, Школа междисциплинарных исследований;  
**Питер Оппенгеймер**, экономист, профессор;
- ▶ **Университет Джона Хопкинса (США)**  
**Энн Осборн Крюгер**, профессор международной экономики Школы международных исследований имени Пола Нитца;
- ▶ **Университет Уорика (Великобритания)**  
**Роберт Скидельский**, заслуженный профессор политэкономии, лорд, член Парламента;
- ▶ **Калифорнийский университет в Беркли (США)**  
**Жерар Роланд**, профессор экономики и политологии;
- ▶ **Graduate Institute (Женева, Швейцария)**  
**Ричард Эдвард Болдуин**, профессор международной экономики;
- ▶ **Принстонский университет (США)**  
**Нобухиро Кийотаки**, экономист, профессор;
- ▶ **Йельский университет (США)**  
**Джон Ромер**, доктор философии, профессор;
- ▶ **Джорджтаунский университет (США)**  
**Даниэл Хит**, ст.научный сотрудник;
- ▶ **Пенсильванский университет (США)**  
**Джонатан Итон**, профессор;



- ▶ **Стэнфордский университет (США)**  
Мартин Карной, профессор, специалист в области экономики образования;  
Эрик Бэттингер, профессор;
- ▶ **Хельсинки университет (Финляндия)**  
Яркко Хаутамяки, профессор;
- ▶ **Педагогический колледж Лондона (Великобритания)**  
Дэвид Хокер, профессор;
- ▶ **Филадельфийский университет (США)**  
Вукан Вучик, профессор;
- ▶ **Школа экономики (Турку, Финляндия)**  
Кари Лиухто, директор Панъевропейского института;
- ▶ **Манчестерский университет (Великобритания)**  
Йен Майлз, профессор Института инновационных исследований;  
Рафаэль Поппер, Институт инновационных исследований;
- ▶ **Университет Оклахомы (США)**  
Уильям Мэггинсон, профессор, ведущий эксперт в сфере приватизации;
- ▶ **Колумбийский университет (США)**  
Тимоти Майкл Фрай, директор Института Харримана;
- ▶ **Университет Северной Каролины (Чапел-Хилл, США)**  
Дэвид МакНелис, директор Центра по устойчивой энергетике, окружающей среде и экономическому развитию;  
Морган Эдвардс, научный сотрудник;  
Роберт Пиншмидт, заместитель директора Института передовых материалов и нанотехнологий;
- ▶ **Университет Гиссена (Германия)**  
К. Швенс научный руководитель предпринимательского кластера Mittelhessen;
- ▶ **Технический университет Фрайбурга (Германия)**  
Йохан Штефан, кафедра международной экономики;
- ▶ **Университет Париж-1 Пантеон Сорбонна (Франция)**  
Пьер Копп, профессор, консультант;
- ▶ **Университет Индианы (США)**  
Михаил Алексеев, профессор департамента экономики Университета Индианы (США);
- ▶ **Университет Дьюка (США)**  
Роберт Конрад, директор;
- ▶ **Университет Гренобля (Франция)**  
Иван Самсон, профессор;
- ▶ **Вильнюсский университет (Литва)**  
Н.В. Гусева;



## СОТРУДНИЧЕСТВО С НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

- ▶ **DataAngel Policy Research Inc**  
Скотт Мюррей, президент;
- ▶ **Академия госуправления при Президенте Республики Казахстан**  
Бейсембаев Асхат Аскарлович, заместитель директора Института модернизации госуправления;

- ▶ **The Boston Consulting Group**  
Роман Денискин, управляющий директор московского офиса;  
Сергей Перапечка, директор московского офиса;
- ▶ **Исследовательский институт Номура (NRI)**  
Шиничи Иши, эксперт;
- ▶ **Национальный центр научных исследований Франции**  
Владимир Майер, директор Представительства в Москве;
- ▶ **Национальная академия наук/Национальный исследовательский совет США**  
Гленн Швайцер, директор Департамента по Центральной Европе и Евразии;
- ▶ **Исследовательский центр Юлих (Германия)**  
Марион Гловик, Агентство по управлению проектами;
- ▶ **Норвежский институт по изучению инноваций, исследований и образования**  
Марк Нел, профессор-исследователь;
- ▶ **Гальский институт экономических исследований (Германия)**  
Андреа Гаусельманн, политолог;
- ▶ **Центр социально-экономических исследований (Варшава, Польша)**  
Марк Домбровский, профессор экономики  
Лука Барбоне, президент Центра;

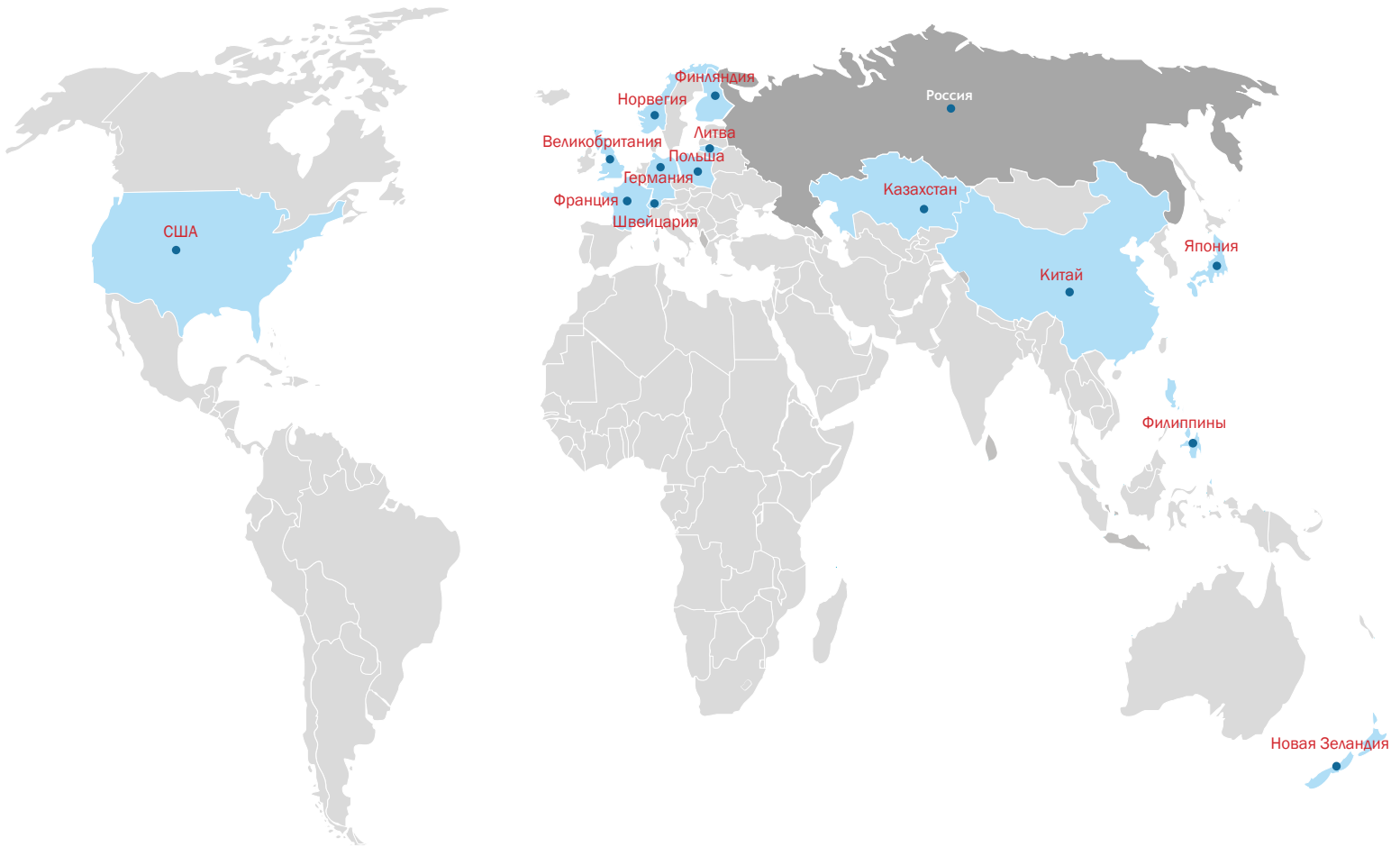


## СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ЭКСПЕРТАМИ

- ▶ **Посольство Филиппин в США**  
Лусвиминда Падилла, атташе по трудовым вопросам.
- ▶ **Crown Agency (Великобритания)**  
Лариса Кокорева, региональный менеджер (Россия)
- ▶ **Голдман Сакс**  
Владимир Длоуги, советник по Центральной Европе;
- ▶ **DB International GmbH**  
Рейнхольд фон Унгерн-Штернберг, заместитель директора по России;
- ▶ **Мак Кинзи фонд**  
Майкл Барбер, профессор, партнер консалтингового агентства, экс-заместитель министра образования Великобритании;
- ▶ **Центр корпоративного гражданства Германии**  
Михаэль Бюрш, советник;
- ▶ **ЕвроКом (Компания европейских коммуникаций) (Германия)**  
Михаэль Эрнст-Пёрксен, руководитель;
- ▶ **Финское Агентство финансирования технологий и инноваций (TEKES) (Финляндия)**  
Сами Хайккинеми, старший эксперт;
- ▶ **Лаборатория экономики инноваций ИСИЭЗ НИУ ВШЭ**  
Томас Гштраунталер, профессор-исследователь.
- ▶ **Лаборатория исследований науки и технологий НИУ ВШЭ**  
Дирк Майснер, заместитель заведующего



## СТРАНЫ УЧАСТНИЦЫ





## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Часть I. Новая модель роста</b>	7
Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной	
Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности	
в целях перехода к модели устойчивого роста	12
От стимулирования инноваций к росту на их основе	18
<b>Часть II. Макроэкономика. Базовые условия роста</b>	20
Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской	
экономики	20
Налоговая политика	22
Реформа пенсионной системы	23
Развитие финансового и банковского сектора	23
<b>Часть III. Новая социальная политика. Развитие человеческого капитала</b>	24
Рынок труда	25
Миграционная политика	26
Профессиональное образование.	27
Сокращение неравенства и преодоление бедности	28
Политика охраны здоровья	29
Новая школа	31
<b>Часть IV. Инфраструктура. Сбалансированное развитие, комфортная среда для жизни</b>	37
Государственная жилищная политика	37
Преодоление территориальной разобщенности	38
<b>Часть V. Эффективное государство</b>	41
Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение	
прозрачности	41
Развитие общественных институтов	42
Управление государственной собственностью и приватизация	45
Реформа бюджетного сектора в экономике	46
Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика	48

Международные эксперты отмечают, что проект Стратегии-2020 представляет всестороннюю концепцию движения России в сторону значительно более диверсифицированной и инновационной экономики, движимой инвестициями частного сектора, и опирающейся на макроэкономическую стабильность, более эффективный государственный сектор, улучшенный инвестиционный климат, а также высокую квалификацию рабочей силы и более совершенную инфраструктуру. В ней верно определены многие проблемы, которые придется решать новому правительству. Комментарии по стратегии можно разделить на три общих направления.

**Во-первых**, для обеспечения осуществимости Стратегии следует делать акцент на небольшом числе **ключевых политических приоритетов**, имеющих наибольшую важность для долгосрочного развития России. К таким приоритетам можно отнести стабильную макроэкономическую среду, благоприятный инвестиционный климат для внутренних и национальных инвесторов; разнообразный и новаторский частный сектор; повышение уровня квалификации кадров и развития инфраструктуры; и эффективную справедливую и инклюзивную систему обеспечения населения государственными услугами. В рамках каждого из этих направлений предлагается сконцентрироваться на двух или трех приоритетных областях. К примеру, в государственном секторе критически важное значение будут иметь меры по совершенствованию управления государственными финансами и проведение административной реформы или реформы системы занятости, а также пенсионной реформы.

**Во-вторых**, стабильная макроэкономическая среда, основанная на благоразумном **управлении фискальной и кредитно-денежной политикой**, является краеугольным камнем надежной экономической политики. Устойчивое снижение инфляции до однозначных цифр и реализация мер по корректировке системы налогообложения в целях перехода к устойчивому уровню не нефтяного бюджетного дефицита в долгосрочной перспективе будет служить ключом к уменьшению уязвимости России к внешним факторам и достижению прочной макроэкономической стабильности. В то же время, одной лишь макроэкономической стабильности недостаточно для обеспечения динамичного увеличения объема долгосрочных инвестиций и темпов роста экономики – для этого необходимо добиться прогресса в реализации структурных реформ во многих областях. Особенно это касается инвестиционного климата, инфраструктуры, квалификации кадров и институтов.

**В-третьих**, стремясь к достижению экономического роста, важно ориентироваться на необходимость развития **эффективного и основанного на принципе справедливости государственного сектора и систем социальной защиты**, которые обеспечивают целенаправленную помощь бедным, безработным и менее удачливым членам общества, которым приходится вести нелегкую борьбу за приобщение к жизни общества и личное благополучие.



ЧАСТЬ I

НОВАЯ МОДЕЛЬ РОСТА



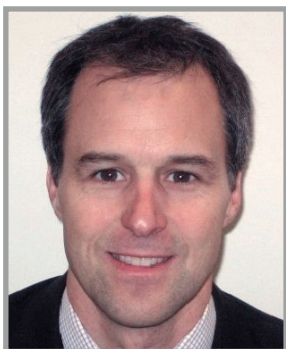
**Анхель Гурриа**, генеральный секретарь ОЭСР.

► **Из выступления на семинаре в НИУ ВШЭ 12 декабря 2011 г.**

Проблемы России оказываются более комплексными, более ориентированными на политику, которые требуют набор рекомендаций более детальных, в основном касающихся рынка труда и социальной политики.

Завершается процесс вступления в ВТО, после этого начнется процедура ратификации вступления уже в России. С нашей точки зрения, вступление в ВТО – это одно из условий, хотя не единственное условие для вступления в Организацию экономического сотрудничества и развития.





**Джефф Барнард**, старший экономист, Страновые исследования, Экономический департамент ОЭСР.

► **Из выступления на семинаре-презентации «Экономического обзора ОЭСР по Российской Федерации» 12 декабря 2011 г.**

Эксперты ОЭСР обсуждали процессы экономической модернизации: макроэкономическую политику, трансформацию структурной политики, устранение брешей, пробелов.

Что касается модернизации. Результат социально-экономической политики уже вполне соответствует требованиям, предъявляемым к странам ОЭСР, и согласуется с достижениями других стран, которые являются членами организации. По доходам на душу населения и ВВП на душу населения три страны ОЭСР уже отстают от России. Есть другие области, где Россия догоняет или догнала другие страны - это касается коэффициента проникновения Интернета, использования информационно-коммуникационных технологий. ОЭСР всегда старалась опираться не только на показатели, основанные на доходах - это и совокупный индекс благосостояния и целый ряд других показателей. У России есть свои сильные места: очень низкий государственный долг, государственные резервы, резервы государственного бюджета России, которые превышают государственный долг.

Что касается рынка труда, не так уж плохо выглядит соотношение по занятости и безработице. Россия находится на ступеньку выше среднего показателя для стран ОЭСР.

По некоторым показателям Россия отстает. В частности, средняя продолжительность жизни в России (Россия отстает даже от стран со средним доходом), целый ряд экологических показателей, целый ряд мер политического характера.

Но если говорить о динамике, о развитии событий, Россия движется в правильном направлении. В то же время, если посмотреть различные показатели, разрыв между Россией и наиболее продвинутыми странами до сих пор очень велик. Реформа проводится, но пока еще не очевидны результаты этих реформ, их результативность. Не понятно, в каком объеме Россия добилась прогресса в области правоприменения, применения законов.

На самом деле для нас главный вопрос – в состоянии ли государство создать благоприятные условия для частного сектора. Да, имеет место модернизация, имеет место прогресс в области высоких технологий, но намто необходимо, чтобы это явление имело место на всех срезам модернизации.



**Татьяна Лысенко**, экономист, Страновые исследования, Экономический департамент ОЭСР.

► **Из выступления на семинаре-презентации «Экономического обзора ОЭСР по Российской Федерации» 12 декабря 2011 г.**

Макроэкономическая политика является сильной стороной экономической политики в России. Бюджетная ситуация выглядит достаточно позитивно по сравнению со странами ОЭСР. Начиная с 2000 г. российский бюджет сходил с дефицитом, в то время как в странах ОЭСР в среднем бюджет был дефицитным.

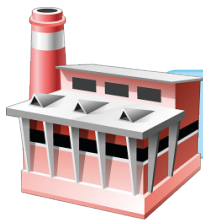
В России показатель чистого государственного долга отрицателен, т.е. государственные финансовые активы превышают уровень долга. Если на конец 99 года с уровнем долга около 90 % ВВП у России была очень уязвимая позиция, то в 2006 году российское правительство стало чистым кредитором.

Конечно, существенный вклад в улучшение бюджетной ситуации внес рост цен на нефть. Бесспорно, в основе улучшения бюджетной ситуации было решение сберечь сверхдоходы, создание институционального механизма управления доходами, создание стабилизационного фонда, который был позже разделен на два фонда, в более общем плане широкомасштабная налоговая реформа, реформа бюджетных процедур.

Ситуация с балансом без учета доходов от налоговложений нефти и газа не столь радужная. Ненефтяной дефицит достаточно высок, в связи с этим необходима консолидация бюджета, несмотря на то, что бюджет будет сведен с профицитом в этом году, и несмотря на низкий уровень долга.

Действительно институциональные ограничения на налогово-бюджетную политику ведут к улучшению бюджетной ситуации, и поэтому ОЭСР дает рекомендации о восстановлении бюджетных правил, которые записаны в бюджетном кодексе, но действие их было приостановлено.

ОЭСР дает достаточно положительную оценку денежно-кредитной политике. Инфляция в России остается на уровне, который превышает уровень не только стран ОЭСР. До кризиса ЦБ имел так называемые две цели кредитно-денежной политики - цель по инфляции и цель по сдерживанию, укреплению реального курса, который фактически был проведен путем сдерживания номинального курса. ЦБ заявлял неоднократно о своем стремлении перейти к режиму инфляционного таргетирования. ОЭСР была проведена оценка в направлении ясного изложения целей денежно-кредитной политики и так же в области экономического анализа. ОЭСР предлагает ряд рекомендаций, связанных с подготовкой к переходу к режиму инфляционного таргетирования, большой набор рекомендаций по улучшению прозрачности денежно-кредитной политики. ОЭСР предлагает ряд рекомендаций заранее создать механизм реакции на приток капитала.



## НОВАЯ МОДЕЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ.



**Энн Осборн Крюгер**, профессор международной экономики Школы международных исследований имени Пола Нитца Университета Джонса Хопкинса.

► Из доклада на заседании «**Macroeconomic framework for Strategy-2020**» 7 октября 2011 г.

Согласна, что нужны макроэкономическая стабильность, низкая инфляция и однозначная инфляция. Снижение инфляции Крюгер считает наиболее важной мерой и что российским политикам необходимо обратить на нее особое внимание. Это необходимо подчеркнуть в докладе, так как сейчас бизнес становится краткосрочным делом, он не хочет заниматься долгосрочными инвестициями.

Вы недооцениваете важность предсказуемости и безопасности бизнес-среды, особенно в такой экономике, как Россия. Вы, конечно, признаете важность диверсификации. Но быстрый рост 2 - 3 выживших компаний из 100 стартапов возможен только в хорошей бизнес-среде. Большие компании и так о себе позаботятся, они могут зайти в правительство и попросить о них позаботиться. А малый бизнес не может себя так защитить. В докладе об этом написано недостаточно четко.

Говоря о диверсификации, надо задуматься о том, чтоб возникали бизнесы, ориентированные не только на внутренний рынок, но и на другие страны. Вступление России в ВТО - это очень положительное событие. Оно позволит подавать жалобы в ВТО в случае нечестной конкуренции, дает защиту. Сейчас нужно снижать уровень защиты экономики от внешних инвестиций. Надо защищать инвестиции в страну. Инвесторы должны быть уверены, что все преференции, которых они добились, останутся с ними навсегда.

Беспокоит упор на инновации. Инновации важны, когда у вас повышается эффективность производства и появляется обученный персонал. У вас прекрасные ученые и инженеры, но до 2020 года большее значение для экономического роста будут иметь хорошие условия для внешней торговли. Через 15 лет инновации станут важными.



**Роберт Скидельский**, лорд, член Парламента, заслуженный профессор политэкономии в Университете Уорика (Великобритания).

► Из доклада на заседании «**Macroeconomic framework for Strategy-2020**» 7 октября 2011 г.

Достижения России в реализации «Стратегии-2020» зависят не только от того, что происходит внутри России, но и от того, что происходит вокруг России. Мировая экономика тонет после кризиса в 2008 году. Подходов к объяснению причин кризиса два. Последователи Хайека говорят, что дело в избыточном денежном предложении со стороны ФРС. Кейнсианцы говорят, что кризис начался с чрезмерного уровня сбережения в Китае. Кейнсианцы не отвергают необходимость денежного стимулирования экономики, но последователи Хайека возражают, что тушить нынешний мировой кризис деньгами - это все равно, что лечить от алкоголизма спиртом. В обеих теориях есть элементы истины, но я хочу заметить для примера: британский премьер-министр просил британцев заплатить все долги по кредитным картам, но если британцы расплатятся по долгам в течение трех месяцев, то национальный доход упадет на треть.

Все страны сейчас взаимосвязаны. Если экономика Америки и другие потребители нефти перестанут расти, то цена на нефть перестанет расти, и российская экономика остановится. Если остановится экономика Европы, которая является крупнейшим рынком для российских товаров, то российская экономика тоже остановится.

Поэтому я считаю, что ликвидация дисбалансов в мировой экономике должна основываться больше на внутренних источниках роста, чем на внешних. Но ликвидация дисбалансов может проходить упорядоченно или беспорядочно, в виде распада. Евросоюз сейчас под угрозой такого распада. «Глобализация необратима» - это клише. Я считаю, что глобализация не необратима, но она идет волнами.



**Джон Ромер**, доктор философии, профессор Йельского Университета, специалист в области проблем политической экономии и справедливого перераспределении доходов.

► **Из доклада 7 декабря 2011 г.**

В США борются 2 партии – республиканцы и демократы за то, чтобы повысить налоги, повысить налоговые ставки и пустить эти деньги на улучшение инфраструктуры, на развитие образования, на строительство дорог, железных дорог, мостов, систем коммуникаций. США теряют свою конкурентоспособность, им будет трудно в будущем конкурировать с такими странами, как Китай, Индия. Если победит движение,

которое борется с повышением налоговых ставок, то ни к чему хорошему это не приведет.

Во-первых, снижается уровень образования, снижается уровень квалификации рабочих, бизнесам сложнее развиваться, поскольку отсутствует необходимая инфраструктура. Раньше экономика была основана на производстве. Сейчас больше уходит в сферу услуг. Повсеместно наблюдается ослабление профсоюзного движения, что в итоге приводит к тому, что население начинает поддерживать республиканцев, потому что не понимает реальных последствий.

Еще одна тема связана с изменением климата и глобальным потеплением. Что касается республиканской партии, то они считают, что нет никакой проблемы – это всего лишь большое воображение отдельных ученых. Они даже не пропускают законы, законопроекты, которые направлены на то, чтобы ограничить выбросы CO2 или какие-либо другие выбросы. Они считают, что необходимо больше потреблять. Но в целом, в будущем это приведет только к разрушениям.

---

## Всемирный банк

► **Из рецензии**

В настоящей главе представлен полезный анализ эмпирических данных. Предлагаемые меры разумны и органично вытекают из нынешнего контекста. В изложенных замечаниях делается акцент на уроках из недавнего политического опыта и том значении, которое они могут иметь при проведении будущей макроэкономической политики.

### **Координация денежно-кредитной и фискальной политики**

В стратегии обсуждаются макроэкономические дисбалансы в российской экономике (в период между 2000 и 2008 годами), связанные с растущей нефтяной зависимостью, плохим инвестиционным и деловым климатом и про-циклической фискальной политикой. Однако в ней эксплицитно не рассматривается несоответствие между денежно-кредитной и фискальной политикой в период высоких цен на нефть в 2006-2008 годах (хотя оно хорошо документировано при анализе обеих политик, представленном в данном разделе). С одной стороны, правительство проводило (фактически) политику снижения инфляции, основанную на поддержании фиксированного валютного курса, в то же время стремясь к снижению процентных ставок, что фактически означает наличие двух конфликтующих целей. С другой стороны, фискальная политика, служившая главным инструментом макроэкономической стабилизации со времени кризиса 1998 года, к 2006 году в значительной степени утратила свою жесткость, что затруднило проведение антиинфляционной политики и способствовало перегреву российской экономики. Важно не допустить возникновения подобных несоответствий в будущем. В этом отношении, как отмечается в последнем Отчете о состоянии российской экономики, со стороны правительства было бы разумно ввести в действие ясные и вызывающие доверие принципы фискальной политики и более решительно двигаться к достижению устойчивого нефтяного бюджетного дефицита на уровне 4,5% ВВП (против нынешнего показателя, равного примерно 11% ВВП). Это позволило бы правительству уменьшить уязвимость к таким внешним факторам, как новое падение цен на нефть, восстановить фискальные амортизаторы и лучше подготовиться к новым внешним шокам.

### **Роль государства**

В стратегии содержатся противоречащие друг другу мнения относительно роли государства в экономике, колеблющиеся между высказываниями в пользу ограниченного вмешательства правительства и фискальной осторожности и позицией, согласно которой подобный подход не особенно актуален для России. Было бы бесполезно, если бы в стратегии определялась единая общая концепция роли государства как всеобъемлющий принцип, лежащий в основе подходов правительства к формулированию государственной политики. Это дало бы четкое представление о том, как привести роль государства в соответствие с различными реформами государственной администрации и планами приватизации. Один из способов примирения конфликтующих взглядов на роль государства заключается в том, чтобы признать за ним критически важную функцию по обеспечению макроэкономической стабильности и фискальной осмотрительности, а также основные государственные функции, одновременно признавая что первостепенное значение имеют не столько масштабы государственного вмешательства как таковые, а результативность и эффективность деятельности государства при выполнении своего главного мандата по обеспечению граждан основными общественными товарами и услугами.



Кроме того, было бы полезно прояснить идею относительно того, что делать с конфликтами интересов в деятельности правительства и бизнеса, в том числе применительно к приватизации. Хотя эти проблемы хорошо известны и выносятся на общественное обсуждение. Значительно меньше ясности в том, какие пути предусматривает стратегия для их непосредственного преодоления в течение следующего десятилетия реформ.

Однако результативность многих предложенных мер – особенно, касающихся делового климата, конкуренции и коррупции – зависит от того, насколько эффективно правительство будет решать сложные вопросы, связанные с политическими аспектами экономических проблем на местном уровне.

### **Инвестиционный климат**

Инвестиционный климат справедливо считается одним из главных структурных и политических факторов. Как свидетельствуют данные доклада, с 2008 года отмечалось резкое ухудшение делового климата. Хотя инвестиционный климат имеет отношение ко всем инвесторам, было бы целесообразно осветить любые специфические проблемы для иностранных инвесторов, которые могут ограничивать привлекательность России (и потенциал) для инвестиций, торговли и туризма.



**Питер Оппенгеймер**, экономист, профессор, Оксфордский университет (Великобритания).

В своих комментариях Питер Оппенгеймер отмечает, что Стратегия является всеобъемлющей как по сути, так и по размеру, определенное внимание в ней уделяется вопросам стратегических целей, а также областям структурного значения, то есть рыночным механизмам и учреждениям, оказывающим воздействие на экономику в целом.

#### **► Из рецензии**

Общая тенденция и цели Отчета являются в значительной мере согласованными. Пропаганда ограниченной роли государства (в Разделе V) соответствует содержанию предыдущих разделов, таких как выражение требования большей свободы для развития бизнеса (в Разделе I, главы 2–3), улучшения инвестиционного климата и стимулирования частных инноваций; или выражение необходимости модернизации транспорта и информационных сетей (в Разделе IV), явно направленных не на усиление централизации экономики и общества, как происходило в советское время, а, напротив, на содействие децентрализованному принятию решений и укрепление личной инициативы как в бизнесе, так и на уровне конечного потребителя.

Одним из важнейших изменений в налогообложении, рекомендованных в Стратегии, является отмена экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты и ее замена более высокими налогами на добычу нефти. Похоже, ничего не сказано о внесении любых аналогичных изменений в политику ценообразования на газ – возможно, потому, что само по себе изменение цен на нефть считается достаточно сложным с политической точки зрения.

Несмотря на центрированность целей экономического роста и неоднократное подчеркивание необходимости увеличения объема внутренних инвестиций с целью усовершенствования использования в России высококачественных трудовых ресурсов и уменьшения ее экономической зависимости от экспорта топлива и другого сырья, в Стратегии, тем не менее, просматривается стремление к занижению масштабов этой проблемы и излишне оптимистично отображена картина экономических показателей страны за последнее десятилетие.

В отличие от подробного рассмотрения трудовых вопросов, обсуждение капитала в Стратегии является обрывочным и ограниченным. Желательно было бы увидеть некоторые прогнозы развития будущего объема и структуры сбережений и инвестиций, а также связанной с ней структуры производства.

Кроме того, заслуживают упоминания политика и перспективы развития сельского хозяйства – упоминания об этой области практически полностью отсутствуют в Стратегии, что достойно сожаления, хотя микроэкономические показатели производства и занятости, как правило, выходят за рамки Стратегии. России, безусловно, следует стремиться внести серьезный вклад в мировые запасы продовольствия в рамках своей миссии в двадцать первом веке.

С подобной широкомасштабной и амбициозной десятилетней программой мер обязательно существует вероятность, как разочарований, так и достижений. Наряду с тщательным мониторингом хода выполнения, следует обязать лиц, ответственных за осуществление Стратегии, быть решительными, но не упрямыми, снисходительными, но не покорными.





## СТРАТЕГИИ УЛУЧШЕНИЯ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА И ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ ПЕРЕХОДА К МОДЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РОСТА



**Уильям Джеймс Томпсон**, старший экономист ОЭСР

Автор согласен, что доклад адекватно отражает насущные вопросы и проблемы исходя из общей картины текущей ситуации.

### **Отмечаются два аспекта в подходе группы:**

- выводы опираются на сведения, полученные непосредственно от представителей делового сообщества,
- используется прагматичный подход, отражающийся в решимости признать, что некоторые проблемы не имеют простого или быстрого решения и поэтому требуют поиска не столь кардинальных вариантов, осуществимых в ближайшей или среднесрочной перспективе.

### **Рекомендации**

Помимо коррупции и неадекватной системы стимулов для должностных лиц, есть более существенные основания для скептического отношения к эффективности «ручного управления», в особенности когда вмешательство государства происходит в режиме ad hoc и является ситуативным

1. В связи со сложностью, связанной с изменением порядка вещей в «закрытой» сфере экономики, необходимо в максимальной степени стимулировать создание успешных новых предприятий вне указанной сферы. Тем не менее, само существование «закрытой» сферы будет создавать ограничения для предприятий, находящихся за ее пределами.

2. Решить проблему по обеспечению эффективных форм поддержки средним и крупным предприятиям второго эшелона.

3. Более подробно описать меры по преодолению негативных стереотипов государственных служащих (относительно бизнеса), описать механизм обеспечения «самоограничительного консенсуса».

4. Исходя из текущего состояния законодательства и судебной системы рассмотреть возможность опоры на правовые, но не судебные формы разрешения споров (например, арбитраж, решения которого обязательны для исполнения).

5. Более подробно рассказать о возможных механизмах изменения акцента в деятельности ФАС в пользу содействия конкуренции, а не принятия принудительных мер постфактум. Несмотря на целесообразность наделяния субъектов большим объемом потенциальной свободы, при одновременном предъявлении к ним более жестких требований и мер постфактум, единственный способ достичь компромисса между большей потенциальной свободой и большей подотчетностью постфактум – изменить культуру нормативно-правового регулирования.

6. Раздел, призывающий жестко оценивать прошлые меры, направленные на содействие развитию (особые экономические зоны и т.д.), и разрабатывать более конкурентоспособные модели государственной поддержки можно расширить, указав, какие именно меры могут быть действенными.

Анализ доступа к рынкам можно расширить с упором на облегчение торговли: существует необходимость увеличения доступа малых, средних и крупных российских фирм (второго эшелона) к иностранным рынкам. Обозначить препятствия и предложить способы их преодоления. Одновременно увеличение открытости российских рынков для иностранных игроков поможет укрепить конкуренцию на российских рынках. Эффективность Уполномоченного по правам инвесторов будет определяться его независимостью (фактической и подразумеваемой). Обеспечить участие негосударственных субъектов (бизнес-ассоциаций) наряду с государственными органами в выборах Уполномоченного, а также сделать Уполномоченного подотчетным им обоим.



**Стивен Вебб**, консультант Всемирного банка

► **Из рецензии**

Автор отмечает, что в докладе ЭГ4 содержится много предложений по улучшению делового климата. Проблема заключается в том, есть ли политическая воля в отношении их реализации и поддержки.

**С.Вебб более детально рассматривает следующие проблемы:**

**Порядок ограниченного доступа** решает проблему насилия во взаимоотношениях между организациями (фактическое или потенциальное), используя политическую систему для создания и распределения ренты, образующейся в соответствии с различными договоренностями, такими как государственные контракты, права на землю, монопольное право на коммерческую деятельность, и выход на ограниченный рынок рабочих мест.

Сценарий сбалансированной децентрализации выглядит перспективным, по меньшей мере, для отдельных регионов. Будет ли такая стратегия действенной в масштабе страны? Не будет ли лучше начать с регионального или местного уровня, возможно, путем реализации пилотных проектов лишь в перспективных регионах? Какие стимулы можно предложить ответственным органам и их аппарату для того, чтобы они делегировали свои полномочия?

**В докладе экспертной группы представлено 4 сценария, из которых 3 указаны как целесообразные.**

1. Статус-кво – продолжение процесса деградации.
2. Полная децентрализация (и потеря связи между бюрократическими структурами) - Слишком многие регионы поражены коррупцией и/или не имеют возможностей для независимого существования, поэтому такой поворот только усугубит ситуацию.
3. Сбалансированная децентрализация = деконцентрация, предполагающая переход к (назначаемым) губернаторам, имеющим мандат на достижение прогресса в экономическом развитии региона.

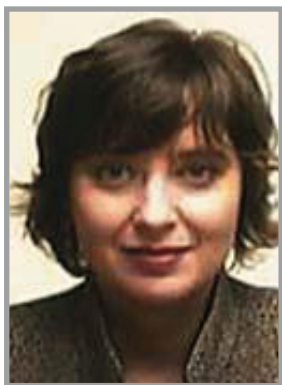
**Рекомендации**

1. **Расширение сферы эффективного применения права.** Это укрепляет надежность контрактов, закладывает более прочную основу для долгосрочных инвестиций и беспристрастных правил игры, что позволяет обеспечить более широкое участие.
2. **Укрепление своевременности государственной поддержки организаций и обеспечения согласованности между ними.** Государственные организации действуют тем более согласованно и пользуются тем большим доверием, чем больше сил и согласованности у независимых от государства организаций для того, чтобы потребовать отчета от государства о выполнении им своих обязательств, вне зависимости от того, кто именно взял на себя эти обязательства.
3. **Введение большего числа организаций с потенциалом насилия в орбиту взаимоотношений, успешно снижающих фактическое насилие.** Повестка дня реформ может требовать сохранения адекватного числа рент, поступающих в пользу организаций, которые в противном случае могут подорвать экономику или политику (или должна содержать какие-то иные меры по решению проблемы таких организаций).

**Выводы**

1. Сила негосударственных или нерыночных организаций на местном уровне не только обеспечивает баланс государственных организаций, но также способна поддерживать стабильность и долговечность государственных институтов.
2. На баланс власти между различными уровнями федерального устройства или иной децентрализованной системы влияет расположение ренты. Тем самым, можно избежать подавления местных организаций вертикалью власти, что сегодня является проблемой в России.

На примере опыта некоторых стран автор показывает, что эффективнее вначале расширить доступ к экономическим правам, сформировать мощный частный сектор, а затем расширять доступ к политическим правам. Тем не менее, в случае предоставления только политических прав без экономических, реализация необходимых экономических реформ может быть затруднена из-за популистских требований.



**Татьяна Пономарева**, специалист по вопросам инвестиционного климата, Международной финансовой корпорации (IFC), Всемирный банк

► **Из рецензии Всемирного Банка**

В главе затрагиваются актуальные вопросы и приводится описание многих важных реформ, причем некоторые описываются в общих чертах, а другие – более подробно. Для успешной реализации эти реформы необходимо подкрепить подробными планами действий. Разработка таких подробных планов должна проводиться при участии представителей всех заинтересованных сторон. Необходимо отметить, что российское правительство уже инициировало ряд реформ в этой области.

В главе следует отметить важное значение развития электронного правительства и раскрытия государственной информации, а также ее распространения для целей, связанных с деловой активностью. Доступность и полнота такой информации и использование технологий электронного правительства способствуют повышению прозрачности и предсказуемости и снижению издержек коммерческих предприятий и граждан. Кроме того, доступность подобной информации на английском языке обеспечивает возможность непосредственного доступа к ней для многих потенциальных иностранных инвесторов.

Удачным представляется предложение о составлении рейтинга регионов по данным о динамике привлечения инвестиций, и мы согласны с тем, что губернаторы играют ключевую роль в привлечении инвестиций в свои регионы и мобилизации соответствующих организаций и ресурсов для достижения этой цели. Однако в такой большой и отличающейся территориальным разнообразием стране, как Россия, к использованию подобного рейтинга необходимо подходить с достаточно осторожно – следует учитывать объективные различия между российскими регионами, особенно, когда речь идет об оценке результатов деятельности региона с помощью лишь такого показателя, как способность привлекать инвестиции.



**Даниэл Хит**, генеральный директор, Центр преобразований и стратегических инициатив (США), старший научный сотрудник Джорджтаунский университет

► **Из рецензии.**

Существующая в Российской Федерации деловая и инвестиционная среда хорошо известна в мире. Комплекс проблем и рецептов их решения беспрестанно уточняется – как внутри страны, так и за ее пределами. России нужна открытая, конкурентная экономика, регулируемая правовыми нормами, обеспечивающими защиту прав собственности. Бытует представление о том, что коррупционные связи между политиками и связанным с ними бизнесом слишком сильны и, что у нынешней политической элиты мало стимулов менять механизмы, поддерживающие ее.

В разделе Стратегии улучшения делового климата описана двунаправленная институциональная стратегия, состоящая из «дискретной системы мер» и «долгосрочной стратегии» сдерживания влияния бюрократического аппарата. Намечен переход к списку целесообразных реформ законодательства, что снижает стратегическое значение материала в предыдущих главах. Раздел указывает на бюрократию как на главную проблему, целесообразно привести объяснение данного тезиса.

**Некоторые меры по улучшению делового климата**

Во-первых, политические круги и общественность должны быть информированы о потенциальных выгодах от развития динамичного и инновационного сектора малого бизнеса, особенно таких фирм, прибыли которых растут, и которые имеют потенциал роста и создания рабочих мест. Указание на потребность России найти новую модель устойчивого развития экономики, которая должна заменить модель, зависящую от энергетических отраслей, является отрицательной мотивацией к действию. Дополнительным аргументом, возможно, более эффективным в плане широкой поддержки со стороны населения России, могло бы стать описание значительных выгод с точки зрения благосостояния и возможностей для всего общества, которые стали бы результатом благоприятной среды для предпринимательства.

Во-вторых, Глава 2 будет более убедительной, если включить в нее абзац с описанием тенденций развития малых и средних предприятий. Как показывают данные, в России есть ниши, демонстрирующие впечатляющие результаты, есть огромный потенциал роста. Одной из эффективных мер поддержки данного потенциала могла бы стать тщательная инвентаризация бизнеса, что будет способствовать росту численности аналитиков и политиков, занимающихся темой бизнеса, и расширению сферы их деятельности. Это также поможет укрепить подотчетность в данной сфере и увеличить число сторонников реформ.

**Укрепление инвестиционного климата в регионах**

1. МВФ поддерживает идею создания в России фонда прямых инвестиций в капитал частных предприятий с государственным участием. Малые предприятия, в частности, указывают на отсутствие доступа к капиталу как на одно из препятствий для роста, что объясняет популярность государственных программ финансирования. Независимо от качества их реализации, такие программы государственного финансирования расширяют политическую поддержку мер, направленных на улучшение делового климата.

2. В аналитических примечаниях содержится предложение выработать стимулы для региональной бюрократии – в виде карьерного роста и повышения статуса – в целях создания более благоприятной среды для развития бизнеса. Другой подход состоит в создании «практических обществ», в рамках которых чиновники могли бы встречаться с инвесторами, представителями бизнеса и другими лицами с целью обсуждения взаимных проблем и поиска их решений.

3. В аналитических примечаниях отмечено, что создание благоприятной среды для экспортирующих предприятий способствует росту национальной экономики. Это предполагает наличие стратегии по улучшению делового климата посредством вступления в ВТО.

- Членство в ВТО подразумевает приверженность открытой модели экономического развития.



- Вступление в ВТО должно повысить предсказуемость политических решений, открыть рынки для инноваций, будет способствовать борьбе с коррупцией за счет международной подотчетности, поможет модернизировать существующие стандарты.
- ВВП России должен расти ускоренными темпами в результате членства в ВТО, что приведет к тому, что противники реформирования принципов деловой среды предстанут в невыгодном свете в плане экономической цены.



**Д-р Линда Хикман**, старший научный сотрудник, Лондонская школа экономики и политологии

#### ► Из рецензии

Для определения стратегического направления требуется определить желаемое конечное состояние или цели, достигаемые на основе плана действий, предполагающего средства для достижения этих целей.

#### **Реформа системы регулирования как часть институциональной стратегии**

Преобразование системы регулирования крайне важно для экономического роста и развития, что широко признается во многих странах. Однако ситуация в России требует немедленных мер, так как сравнительные показатели говорят об ухудшении нормативно-правовой среды. Без значительной реформы системы регулирования как основы новой институциональной стратегии все остальные предложения будут несостоятельными.

#### **В перспективе достижение целей обеспечит следующее:**

1. Значительное упрощение и сокращение количества нормативных актов, что приведет к уменьшению затрат и сроков соблюдения административного порядка и к ликвидации произвола и коррупции при исполнении законодательства, вызванных размытостью и двусмысленностью правил.
2. Формирование новой системы, регламентирующей работу государственных органов, что приведет к оказанию эффективных и экономичных услуг администрирования.
3. Реформа системы регулирования и ликвидация правовых коллизий, возникающих из-за дублирования областей компетенции, на основе завершения неотложной реформы системы делегирования полномочий.
4. Разработка стандартов качества и утверждение системы, обеспечивающей повышение качества нормативных актов.
5. Значительное повышение качества и прозрачности процесса консультаций с участием заинтересованных групп на всех этапах разработки нормативных актов.
6. Более широкое применение анализа нормативного влияния (АНВ) в целях разработки нормативных актов, оказывающих положительное влияние, и устранения негативного влияния на основе предупреждения разнообразных форм потенциального негативного влияния.

#### **Инвестиционная стратегия: стимулирование экономического роста – развитие предпринимательства и МСП**

#### **В перспективе достижение целей обеспечит следующее:**

1. Приток частных инвестиций в новые предприятия посредством мер государственного и рыночного стимулирования.
2. Реализация эффективных мер защиты интеллектуальной собственности (ИС) проектов и предприятий, а также повышение стоимости ИС предприятий.
3. Использование партнерства государственного и частного сектора как стандартного метода привлечения инвестиций для стимулирования развития предпринимательства.
4. Обеспечение новым предприятиям доступа к финансовой помощи государства на всех уровнях от местного до федерального для достижения связанного с этим роста рабочих мест и занятости.
5. Формирование культуры активного предпринимательства и увеличение количества новых предприятий за счет мер государственного содействия, включая спонсорскую помощь бизнес-инкубаторам и присуждение наград выдающимся предпринимателям.
6. Развитие конкуренции среди МСП на основе государственной поддержки совместных научно-исследовательских инициатив ВУЗов и МСП.
7. Развитие предпринимательства и инновационных МСП на основе распространения формального и неформального обучения предпринимательству/внутреннему предпринимательству и навыкам управления.





**Мареk Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

► **Из рецензии**

В комментариях к стратегии Мареk Домбровский и Лука Барбоне пишут, что в целом поддерживают общую направленность диагностики перспектив развития российской экономики, представленной в тексте Стратегии 2020 и что они оценили внимание к институциональному аспекту, а также оценки трудностей, которые могут встретиться в содействии ускоренным темпам проведения институциональных реформ. В «Стратегии» отсутствуют вопросы торговли и экономической интеграции. Это, пожалуй, основные упущения, особенно в контексте только что завершившегося процесса вступления в ВТО, создания Таможенного союза с Беларусью и Казахстаном, текущего процесса присоединения к ОЭСР возможного заключения Всестороннего соглашения о свободной торговле между ЕС и Россией. Еще хуже то, что в некоторых частях «Стратегии» (например, в подразделе Главы 5, посвященном таможенным тарифам) есть открытый призыв к усиленному торговому протекционизму и этот недостаток «Стратегии» должен быть исправлен.



**Домбровский и Барбоне соглашаются с авторами Стратегии в том что, плохой деловой климат и плохое управление являются основными препятствиями на пути экономического и социального развития России и в комментариях отмечают, что:**

- в Стратегии не уделяется достаточно внимания, проблеме малых и средних предприятий, тогда как именно они являются основными жертвами плохого делового климата и управления в России, о чем говорит их ограниченная доля в общем объеме произведенной продукции и количестве предоставленных рабочих мест, по сравнению с другими посткоммунистическими странами;
- поддерживают предложения по реформированию Уголовного кодекса и размытых полномочий различных правоохранительных органов и предлагают провести полный функциональный анализ системы правоохранительных органов в России и их привилегий с целью сокращения их количества, упрощения структуры и ограничения их деятельности потребностями общественного порядка и национальной безопасности;
- они не разделяют идеи усиления «вертикального» контроля государственных служащих, государственных расходов или коррупции. Такие попытки неоднократно предпринимались в прошлом и никогда не имели успеха. Усиление иерархической дисциплины не может заменить необходимости большей прозрачности и прослеживаемости в работе государственных институций и механизмов демократического контроля;
- создание новых административных институтов, уполномоченных защищать права инвесторов (Федеральный уполномоченный по правам инвесторов, Контролирующий орган по защите и соблюдению прав инвесторов) не может заменить всесторонних мер для улучшения условий предпринимательской деятельности. Нельзя исключить риска того, что такие инициативы могут иметь неприятные последствия и усложнить и без того сложную и непрозрачную систему государственного управления;
- не считают осуществимым, построение сложной системы оценки эффективности работы региональных властей в их отношениях с потенциальными и реальными инвесторами. Помимо сомнений, связанных с методикой выбора конкретных показателей и их значимости, Домбровский и Барбоне опасаются, что в системе вертикального административного контроля критерии оценки региональных органов власти будут относиться к политической лояльности и благонадежности (по отношению к федеральному центру), а не к какому-либо набору технических показателей. Они подчеркивают, что профессионально сильная, независимая и беспристрастная судебная система должна служить абсолютной гарантией против злоупотреблений на любом уровне власти.



**Жерар Роланд (Беркли, США)**, профессор экономики и политологии Калифорнийского университета в Беркли (США) и руководитель департамента экономики. Специалист по переходной и институциональной экономике. Занимается политико-экономическими исследованиями, исследованиями в области федерализма, моделями экономического роста, связями между культурой и экономикой.

**► Из доклада на совместном заседании экспертных групп в РАНХиГС 15 ноября 2011 г.**

Одним из главных приоритетов в долговременной перспективе должно быть исправление государственных институтов.

В России существует ряд ограничений для экономического роста. Это огромная территория, порождающая пространственные и транспортные вызовы, низкая плот-

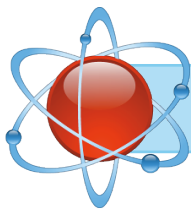
ность населения, неравномерность развития с небольшими центрами роста и периферией, зависимость экономики от природных ресурсов и высокая централизация государства.

Для стратегии развития необходимо сформулировать несколько приоритетных направлений, на которых впоследствии должны быть сконцентрированы ресурсы для достижения успеха. Комментируя промежуточные итоги работы экспертных групп, Роланд отметил, что «документ излишне негативен по отношению к энергетическому сектору». Диверсификация экспорта – это, по мнению ученого, достойная, но трудновыполнимая задача. Энергоресурсы – это фундаментальная часть российской экономики, и спрос на них в ближайшее время будет расти, как и роль России на рынке сырья. Необходимо шире смотреть на проблему сырьевой зависимости и использовать доходы от экспорта ресурсов для развития технологий. Возможно превращение самого энергетического сектора в высокотехнологичную отрасль. Необходимые для этого условия – это связь с наукой через исследовательские университеты, доступ к венчурным капиталам, снятие институциональных барьеров, создание эффективной инфраструктуры, включение производителей в международные логистические цепочки.

Второе предложение – это развитие свободных экономических зон (СЭЗ), причем они, не должны ориентироваться или быть ориентированы государством на развитие каких-либо конкретных высокотехнологичных секторов. Для успешного функционирования им очень важна независимость от институтов российского государства. Только так можно привлечь иностранные инвестиции. Концентрация в таких зонах талантов, ноу-хау и финансовых ресурсов создаст условия для прорыва в высокотехнологичных отраслях. Финансирование СЭЗ возможно за счет фондов, формируемых из природной ренты.

России нет смысла сохранять цены на энергоресурсы ниже мирового уровня. А смягчить социальные последствия можно путем распределения определенной части ресурсов по низким ценам и продажи остального количества на рыночных условиях.

Удивление вызвало то, что в докладах экспертных групп почти нет упоминаний о сельском хозяйстве. Этот сектор экономики при условии основательной модернизации может быть пространством для предпринимательской активности и заслуживает гораздо большего внимания.



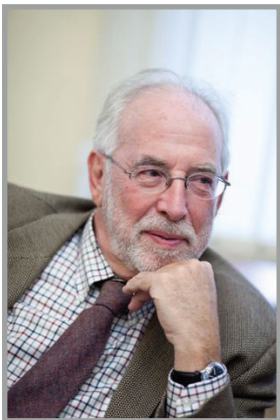
**Джонатан Итон**, профессор, Пенсильванский университет (США)

► **Из выступления на встрече в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН 11 октября 2011 г.**

Профессор Дж. Итон высказал свои замечания и предложения по структуре и формату промежуточного доклада по подготовке «Стратегии-2020», обратив особое внимание на необходимость усиления согласованности идей, высказываемых в разных группах. Одним из наиболее важных вопросов в повестке до 2020 г., с точки зрения американского экономиста, является стимулирование инноваций в России. При этом в нынешнем виде глава «От стимулирования инноваций к росту на их основе» в промежуточном докладе весьма поверхностно рассматривает имеющийся у России задел в сфере человеческого капитала. Характеризуя перспективы международного экономического позиционирования России, американский эксперт исключил возможность специализации страны на производствах, использующих дешевый труд.

При этом критике Дж. Итона подверглось игнорирование в докладе положительных черт сложившейся еще в советский период национальной специфики организации научно-образовательной сферы, обеспечившей стране ведущие позиции в мире по ряду естественнонаучных исследований. Удивление американского эксперта вызвало выдергивание из зарубежного опыта лишь идеи о перенесении научных исследований в университеты (причем без детального анализа разных направлений университетского образования в России) при игнорировании таких важных проблем, как, например, развитие венчурного финансирования.

В ходе дискуссии с экспертами ИМЭМО РАН и РЭШ Дж. Итон попытался ответить на вопросы о сочетании грамотной внешнеэкономической политики России (в частности, пределов разумного протекционизма) с решением острых социально-политических задач (например, борьбы с безработицей в моногородах), об адаптации к вызовам со стороны растущей китайской экономики и т.д.



**Даниэль Малкин**, руководитель отделения ОЭСР по науке и экономической политике

► **Из выступления на международном научном семинаре «Форсайт и научно-техническая и инновационная политика: лучший опыт» 6-7 апреля 2011 г.**

В качестве отправной точки для анализа полноты и качества сформированной системы рекомендаций докладчик выбрал контекст проекта ОЭСР по исследованию российской инновационной политики.

1. Одним из основных заключений Малкина стало признание подходов российских экспертов в полной мере соответствующим современному представлению о природе и механизмах функционирования национальных инновационных систем, принятому в ОЭСР. При этом, основное различие между рамочным анализом в докладе международной организации, и рецензируемой работой состоит в балансе между общими принципами и детализацией инструментария политики
2. В качестве целевого состояния российской инновационной системы Малкин предлагает выбрать прогрессорский сценарий, который способен обеспечить устойчивое инновационное развитие.
3. Важнейшие условия реализации качественной инновационной политики:
  - обеспечение межведомственности инновационной политики
  - гармонизацию несовпадающих позиции различных ведомств и учреждений.
  - преодоление идиосинкразии российской национальной инновационной системы.
4. В отличие от стран, демонстрировавших блестящие результаты на пути инновационного развития (Финляндия, Корея), в России происходит не строительство с чистого листа, а трансформация сложившихся институтов, что приводит к существенному замедлению и удорожанию реформ. Важной задачей на этом пути является создание коалиции «во имя перемен», совокупности участников, заинтересованных в успехе реформ.
  - Вопросом для дальнейшего анализа докладчик считает эффективную степень кастомизации инновационной политики. По его мнению, зрелые рыночные механизмы, а также рамочные условия, обеспечивающие массовизацию инноваций во всех секторах экономики, подразумевают большую унификацию мер поддержки. При этом, в более центральных системах управления, баланс между унификацией и индивидуальной настройкой может смещаться.

5. Ключевой вопрос, который предстоит решать политикам, заинтересованным в реализации эффективных реформ

- каким образом предполагается осуществлять работу с многочисленными протестными группами, выявленными в ходе анализа? Проблемы фрагментации инновационной системы, преодоления конфликтов интересов и консерватизма участников делают реализацию комплексной и сбалансированной инновационной политики непростым, но необходимым делом.

---

## Всемирный банк

### ► Из рецензии

#### Реформа учреждений сферы НИОКР

- Финансирование: переход от институционального финансирования (субсидии) к конкурсному; выделение институционального финансирования на основе рыночно-ориентированных целевых показателей (например, патенты, отраслевое финансирование); и введение инновационных ваучеров для МСП, которые можно использовать для получения услуг в учреждении НИОКР по своему выбору.

- Руководство: включение представителей заинтересованных сторон в руководящие структуры.

- Управление: расширение институциональной автономии; профессионализация менеджмента; экспериментирование с такими моделями, как организации, находящиеся в государственной собственности и управляемые подрядчиками, и некоммерческие фонды в целях обеспечения большей политической автономии и гибкости, дающей возможность оперативно реагировать на нужды рынка.

- Исследователи: внедрение программ мобильности научных кадров, позволяющих обеспечить прикомандирование научных сотрудников к промышленным предприятиям.

- Стратегия: вовлечение фактических и потенциальных клиентов в процесс разработки стратегии учреждений сферы НИОКР.

#### Инновации в низкотехнологичных секторах

- Пробелы в знаниях: чисто финансовые стимулы не в состоянии обеспечить развитие инноваций в низкотехнологичных секторах. Успешные программы инноваций в низкотехнологичных отраслях делают акцент на наращивании «софта» МСП, чтобы они лучше понимали свои технологические потребности и усваивали технологии. Наглядная демонстрация, бенчмаркинг и инициативные консультативные вмешательства позволяют эффективно объединить ресурсы специальных знаний и опыта, накопленные в государственном и частном секторе.

- Стандарты и сертификация: гармонизированные на международном уровне стандарты и системы сертификации могут открыть возможности для усвоения более передовых технологий в низкотехнологичных секторах, а также для конкуренции на зарубежных рынках, использующих аналогичные стандарты. Для этого потребуются глубокие институциональные и регулятивные реформы.

#### Привлечение иностранных партнеров

Государственные фонды поддержки отрасли венчурного капитала (ВК) могут рассмотреть возможность дополнительного стимулирования фондов ВК, имеющих иностранных партнеров, или, в случае более радикального подхода сделать наличие таких партнеров обязательным условием предоставления поддержки.

#### Разработка политики на региональном уровне

Для переноса центра инновационной политики на региональный уровень потребуется значительно укрепить соответствующий региональный потенциал. ЕС предоставляет паритетное финансирование регионам, которые выражают желание разрабатывать региональные инновационные стратегии в соответствии с образцовыми методиками.

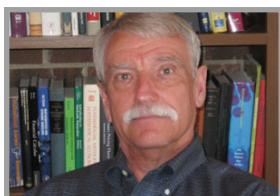
#### Создание креативного класса

Формирование креативного класса связано с городскими кластерами, которые имеют ряд особенностей, которые не уместаются в рамки инновационной политики или крупных инфраструктурных проектов, а являются частью комплексных стратегий городского развития. Сюда входят такие характерные черты, как открытость, культура, качество жизни и прочие аспекты городской жизни.



**Михаил Алексеев**, профессор департамента экономики Университета Индианы (США).





**Роберт Конрад**, директор Центра международного развития Университета Дьюка (США).

► **Из рецензии**

В своих комментариях Михаил Алексеев и Роберт Конрад отметили, что усилия, предпринимаемые в направлении реформирования экономики путем обеспечения гарантии прав собственности, снижения уровня коррупции в государственных и правительственных органах, а также реформирования финансовых рынков, могут благотворно сказаться на состоянии инновационной сферы и привести к развитию этого сектора экономики опережающими темпами и что это поможет снять излишнюю зависимость от какой-либо специальной инновационной стратегии.

Развитие инновационного сектора в России рассчитано на долгосрочную перспективу и одной из составных частей такой долгосрочной стратегии должна стать переориентация системы образования на новые цели, а также задача создания таких условий, чтобы специалисты высокой квалификации стремились остаться в России.

Они также отмечают, что Россия могла бы и сама создать собственные конкурентные преимущества, если бы больше внимания уделяла соперничеству идей и продукции, а не соперничеству между разными странами.



**Роберт Амен**, профессор экономической истории; Оксфордский университет (Великобритания)

► **Из доклада на заседании Экспертных групп по обновлению «Стратегии-2020», 27 сентября 2011 г.**

С середины XX века и до начала XXI резко поднялся ВВП целого ряда стран, таких как: Оман, Ботсвана, Гонконг, Сингапур, Япония, Таиланд, Китай. Также ВВП вырос и у СССР. По мнению эксперта, рост экономики в СССР произошел благодаря индустриализации и трем составляющим – инвестициям в тяжелую промышленность, свободной бюджетной политике и коллективизации в сельском хозяйстве.

Роберт Аллен отмечает, что создание хороших институтов еще не гарантирует роста. Он полагает, что можно угодить в «ловушку бедности». Богатые страны создают технологии для своих экономик, и чем выше уровень развития экономики, тем сложнее технологии. В случае развитых стран это выгодно, так как вложения в технологии окупаются экономией в рабочих часах или ресурсах. Однако когда технологии развитых стран используют страны, отстающие в развитии, то зачастую дешевле просто увеличить количество работников, нежели внедрять дорогостоящие технологии.

«Что касается инноваций, то здесь опять же надо подумать, интересны ли новые технологии российским фирмам. Может получиться так, что они не будут давать экономической отдачи, учитывая невысокий уровень оплаты труда».

Р.Аллен считает, что нельзя взять пример успешной страны и слепо скопировать его у себя в стране, это не сработает. Он полагает, что нашей стране нужно обратить внимание на разработку новых технологий, прежде всего в промышленности. Само собой, ожидать взрывного роста сразу не приходится, но это позволит поднять производительность труда, которая сейчас в России в среднем в 2 раза меньше, чем в США.



## ЧАСТЬ II МАКРОЭКОНОМИКА. БАЗОВЫЕ УСЛОВИЯ РОСТА



### БЮДЖЕТНАЯ И ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА, МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ



**Ричард Эдвард Болдуин**, профессор международной экономики, Graduate Institute, Женева (Швейцария), специалист в области международной торговли, глобализации, регионализма и европейской интеграции.

► **Из доклада 16 ноября 2011 г.**

У России есть три пути развития – остаться государством, которое зависит от нефтяных ресурсов, повторить путь Индии и Китая, или воспользоваться конкурентными преимуществами – ресурсами и человеческим капиталом, что позволит диверсифицировать экономику и экспорт.

России необходимо сконцентрироваться на новых секторах экономики. «Все изменилось с приходом на международную арену Китая и Индии. Не стоит конкурировать с Китаем в области производства автомобилей». Россия продвинута в технологическом плане, в области производства оружия. «В советское время у вас была успешная система производства истребителей. Индия и Китай не могут этого», – добавил Болдуин.

Ричард Болдуин также отметил, что вступление России в ВТО даст ей ряд преимуществ: позволит привлечь инвестиции, обеспечит конкурентоспособность на международном рынке, инновационное развитие. Вступая в ВТО, Россия делает большой шаг вперед. Во многих странах правительства используют условия своего присоединения к ВТО, как список необходимых реформ, и более того – присоединением к ВТО оправдывают перед народом необходимость проведения этих реформ. Некоторые реформы взаимосвязаны – если вы будете внедрять частную пенсионную систему, то без эффективно работающей финансовой системы она не заработает».

Интеграция на постсоветском пространстве будет выгодна тем странам, которые присоединятся к России. Зона свободной торговли позволит улучшить инвестиционный климат, при этом России необходимо усовершенствовать внутреннее законодательство.

Говоря о региональной политике, он подчеркнул, что невозможно обеспечить равномерное развитие регионов. Задача государства – правильно перераспределять ресурсы. Решением могли бы стать региональные фонды, которые используются для развития инфраструктуры городов. Простым созданием паутины дорог проблему децентрализации не решить.

Он сравнил «Стратегию-2020» со стратегиями развития других стран. Так, Голландия, по его словам, в своей «Стратегии-2040» делает ставку на развитие городов. «Я не видел в вашем отчете, чтобы подчеркивалась важность развития инфраструктуры и городов, – отметил эксперт. – В современном мире города – это места, где люди встречаются, где производятся инновации. Когда вы говорите о привлекательности России, по сути, это означает привлекательность нескольких городов. Посмотрите на Лондон: он ничего не производит, но он очень привлекателен и конкурентоспособен по многим параметрам».



**Нобухиро Кийотаки**, экономист, профессор Принстонского университета (США), специалист в области монетарной экономики и макроэкономики

► **Из доклада 22 ноября 2011 г.**

По словам эксперта, «Стратегия-2020» – объемный и амбициозный доклад. Однако в нем недооценивается роль нематериальных активов, которые важны для устойчивого экономического роста.

России необходимо контролировать инфляцию и добиться ее снижения до уровня 5%. Из-за высокой инфляции в России крайне низка норма сбережений, и акцент смещен на сферу недвижимости. Популярный вид вкладов – приобретение недвижимости. При этом деньги сберегаются, но активы не идут в рост экономики.

В США инвестиции в нематериальные активы сопоставимы с инвестициями в материальный капитал. Россия испытывает острую нехватку нематериального капитала. Это объясняется тем, что в стране существуют барьеры для новых игроков – как для российских, так и для зарубежных. Кроме того, существуют «бюджетные ограничения для бизнеса с участием нематериальных активов». Такой бизнес тоже необходимо поддерживать.

Говоря о сырьевых ресурсах России, Кийотаки выразил мнение, что индустрия, связанная с обработкой этого сырья – естественное продолжение использования сырьевых богатств. «Не обязательно думать только о переработке нефти в бензин – как экспортный товар он не очень привлекателен из-за больших расстояний и логистических проблем. Но вокруг нефти и газа есть огромная отрасль нефтехимии, вокруг леса – биотехнологии», – считает экономист.

«У вас хорошая система образования, но важно проводить обучение на рабочих местах», – считает эксперт. «В школе и университете люди учатся 20 лет, остальные 40 лет тоже нужно учиться», – сказал он. По его словам, в Японии в 80-х гг. рост экономики замедлился, а после 1991 года рост ВВП был таким же, как и 20 лет назад, то есть началась стагнация. Экономист объяснил это тем, что японцы перестали проводить обучение на производстве.

Кийотаки также добавил, что России необходима либерализация финансового рынка. Для развития рынка капитала необходимо сочетать эффективное финансовое регулирование и либерализацию. Необходимо обеспечивать свободный доступ новым игрокам на рынок. Вступление России в ВТО поможет встряхнуть экономику и прекратить деятельность неэффективных компаний, избежать «голландской болезни».



## НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

**Михаил Алексеев**, профессор департамента экономики Университета Индианы (США).

**Роберт Конрад**, директор Центра международного развития Университета Дьюка (США).

### ► Из рецензии

Михаил Алексеев и Роберт Конрад дали подробные комментарии к мерам налоговой реформы, обсуждаемым в рамках Стратегии 2020. По их словам «документ производит сильное впечатление и отражает ту большую работу, которая проведена группами, ответственными за подготовку отдельных глав, а также взвешенность суждений и выводов. Организаторы и рабочие группы достойны похвалы за подготовку столь качественного труда».

Обсуждая предложения экспертов в рамках налоговой политики, по некоторым пунктам Алексеев и Конрад поддерживают мнение экспертной группы, а по некоторым предлагают собственную точку зрения.

Обсуждая налогообложение природных ресурсов, Алексеев и Конрад соглашаются, с предложениями по увеличению роли налогов на добычу полезных ископаемых и постепенного снижения роли экспортных пошлин, введения налога на непредвиденную прибыль, но отмечают, что Стратегии необходимо давать более подробную оценку целесообразности, сроков и последствий для доходов (и стабильности доходов) от введения таких инструментов.

Обсуждая введение прогрессивного налогообложения на имущество, Алексеев и Конрад отмечают, что в разных странах ставки налога на имущество меняются в зависимости от того, владеют ли им физические или юридические лица. В своих комментариях авторы пишут, что «налог на имущество должен распределяться среди местных органов власти. Кроме этого, исходя из необходимости успешного внедрения сбора по всей стране, мы считаем, что попытки его установить, кроме простых индикаторов прогрессивности, затруднят успешное внедрение. Таким образом, мы считаем, что относительно простой универсальный сбор будет способствовать его внедрению. Прогрессивные элементы могут быть добавлены по мере накопления опыта».

Алексеев и Конрад поддерживают предлагаемые изменения в налоге на малые предприятия и предложения устранить неэффективные исключения по уплате НДС, также считают хорошо обоснованными пункты о таможенном администрировании, однако выражают обеспокоенность предложением разработать консолидированную отчетность для организаций.

Авторы отмечают, что правила консолидации сложны, и у такой меры есть положительные и отрицательные стороны. С одной стороны консолидация исключит любую потребность контролировать трансфертные цены по внутренним сделкам, однако этот плюс компенсируется административными и регуляторными затратами на консолидацию. С учетом сложности правил бухгалтерского учета, консолидированный доход не всегда является просто сложением доходов всех заинтересованных сторон группы. Консолидированный доход может быть больше или меньше суммы доходов в зависимости от правил консолидации.

---

**Марек Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

### ► Из рецензии

Хотя мы одобрительно относимся к главной идее политики – поддерживать налоги на низком уровне и сделать налоговую систему максимально простой и прозрачной, мы не уверены, что все конкретные предложения соответствуют этой цели:

- предложения дифференцированных тарифов на импорт, противоречат не только заявленной цели упрощения налоговой системы и налогового и таможенного администрирования, но и поощрению конкуренции на внутреннем рынке или созданию благоприятного климата для прямых иностранных инвестиций. Узкий подход к введению таможенных или налоговых стимулов может принести лишь ограниченный приток ПИИ, стремящихся занять монопольное положение на внутреннем рынке (которые потом будут создавать сильное сопротивление либерализации рынка).

- освобождение от уплаты налогов является наследием перестроенного периода и почти неизбежно приводит к еще большей потере рыночного равновесия, нормативной непрозрачности, погоне за рентой, лоббизму, коррупции и существенным потерям доходов.



## РЕФОРМА ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

В главе представлен очень хороший материал как с точки зрения анализа нынешней системы, представляющей собой слегка модифицированный вариант советской пенсионной системы, так предлагаемых мер по ее реформированию. Однако предлагаемые в стратегии меры могли бы быть дополнительно усилены. К примеру, ничего не говорится о защите обязательной (квази-добровольной) фондируемой пенсионной схемы, ни о постепенной отмене досрочных пенсий, ни об отмене или постепенном упразднении категориальных денежных пособий, выплачиваемых из федерального бюджета; также не обсуждаются вопросы, связанные с управлением инвестициями, и необходимость повышения уровня подотчетности внутри пенсионной системы.

С фискальной точки зрения, отсутствует ясность относительно того, как правительство планирует покрывать дефицит бюджета Пенсионного фонда, который в настоящее время финансируется из федерального бюджета. Хотя многие страны просто повышают пенсионный возраст (который в настоящее время в России является низким), было бы полезно получить представление о фискальных последствиях различных реформ, направленных на сокращение досрочных пенсий, для экономики в целом.

#### **Выход на пенсию, уровень взносов на пенсионное обеспечение, демографические проблемы и регулирование**

В главе нашли отражение все основные вопросы: проблема досрочных пенсий в отдельных отраслях российской экономики; в целом низкий уровень пенсий; высокий тариф отчислений в Пенсионный фонд; постепенное повышение пенсионного возраста как для женщин, так и для мужчин; демографические проблемы; регулирование деятельности частных пенсионных фондов и пенсионное обеспечение работников неформального сектора.

Постепенное реформирование пенсионной системы, рекомендуемое в Стратегии, представляется разумным подходом, который можно реализовать при наличии достаточной политической воли. Более того, вследствие своей важности и сложности пенсионная реформа требует своевременного внимания со стороны политиков и поддержания реформаторских усилий в течение длительного периода времени. Поэтому данная задача должна стать одним из главных приоритетов повестки дня реформ.

#### **Пенсионная реформа и развитие рынков капитала**

Анализ смешанных пенсионных систем должен быть более конкретно направлен на решение проблем, связанных с недостатком инструментов инвестирования и необходимостью развивать рынок долгосрочных ценных бумаг. Кроме того, было бы полезно обсудить малозатратные подходы к формированию пенсионных накоплений, при которых диверсифицированные активы адаптируются к потребностям различных стадий жизненного цикла, чтобы обеспечить защиту людей, приближающихся к пенсионному возрасту, и развитие рынка малозатратных страховых схем для обеспечения аннуитетных выплат после выхода на пенсию.

---

**Марек Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

#### ► Из рецензии

В целом мы согласны с всесторонней диагностикой и рекомендациями касательно реформ в пенсионной системе и с оценкой отрицательных влияний недостатков существующей пенсионной системы в отношении как функционирования экономики в целом, так и реальной защиты широких слоев населения.

Наша главная обеспокоенность связана с отсутствием всестороннего обсуждения финансовых последствий предлагаемых изменений, которые должны быть связаны с общей бюджетной стратегией, изложенной в основной части доклада, и согласованы с другими приоритетами, которые были определены в «Стратегии» как требующие увеличения расходов. Нам трудно представить себе, как предлагаемые сокращения ставок взносов и переход к финансированию из бюджета могут быть нейтральными или положительными для бюджета.

Мы также считаем, что представленное решение проблем, стоящих перед частными пенсионными фондами, несколько несерьезно и нуждается в более тщательной проработке и согласовании с предложениями по усилению роли органов управления, рассматриваемых в части Стратегии, посвященной реформам финансового сектора.





## РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО И БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

В главе представлен достаточно полный анализ существующих проблем. Необходимо отметить важность улучшения системы надзора за качеством кредитного портфеля и создания резервов для покрытия потерь, связанных с невозвратными кредитами, которые могут оказывать негативное влияние на финансовую стабильность и доступность кредита. В этой связи, следует укрепить дискреционные контрольные полномочия, чтобы лучше обеспечить запас капитала в банках для покрытия потерь, а в случае крупных государственных банков – для покрытия условных обязательств.

**Марек Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

#### ► Из рецензии

На наш взгляд, в этой главе выбрано верное направление и приоритеты реформ финансового сектора. Наши комментарии ограничиваются несколькими конкретными вопросами:

- Заявленный приоритет использования внутренних (в противовес внешним) ресурсов для поддержания развития неясен, учитывая тот факт, что Россия всегда была экспортером нетто-капитала (если рассматривать международные резервы ЦБ РФ как форму экспорта капитала).

- Создание международного финансового центра в Москве кажется не совсем реальным в момент, когда предоставление рублю статуса международной резервной валюты также нереально. Мы считаем, что более прагматичным и перспективным (в течение следующего десятилетия) было бы построить большой и эффективный внутренний финансовый центр, который позволит свести к минимуму потребность в аутсорсинге финансовых услуг в других юрисдикциях.

- В экономике, открытой для потоков капитала, денежная политика не может сделать ничего для снижения их волатильности независимо от режима денежной политики.

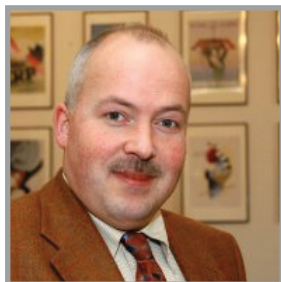
- Скорее всего, введение правил «Базель-3» важнее, чем введение правил «Базель-2», так как некоторые из правил «Базель-2» были исправлены/дополнены правилами «Базель-3».

Мы считаем, что приватизация государственных банков и финансовых учреждений с участием ведущих транснациональных финансовых инвесторов – это очень важный шаг на пути создания эффективного, конкурентоспособного и надежного финансового сектора в России (по опыту многих других стран с переходной экономикой). В этом контексте мы хотели бы предложить ускорить график приватизации и скорее сделать российский финансовый сектор открытым для международных инвесторов.



## ЧАСТЬ III

## НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА



**Виллем Адема**, главный администратор, отдел социальной политики, Директорат по занятости, труду и социальным вопросам ОЭСР.

#### ► Из выступления на семинаре-презентации «Обзора по рынку труда и социальной политики в Российской Федерации» 12 декабря 2011 г.

Комитет по вопросам занятости и социальной политике провел исследование, посвященное рынку труда и вопросам социальной политики, и предлагает большое количество рекомендаций.

Российский рынок труда, реагируя на экономический кризис, либо опирается на изменение уровня заработной платы, либо на изменение схем занятости. Если сравнивать изменения в уровне производства и спад занятости в России с тем, что происходило со странами ОЭСР в целом, то промышленное производство упало в России намного больше. То же самое касается уровня безработицы. В данном случае изменения в уровне оплаты труда были гораздо больше, чем в уровне занятости.

Ряд вопросов связан с институтами рынка труда. В России возникают проблемы с исполнением законов о труде. Где-то применяется законодательство, требуемое ООН о минимальном заработке, в других - нет. По-разному так же проводятся инспекции трудовыми инспекторами. Политика на рынке труда, как активная, так и пассивная – это еще один институт рынка труда. Службы занятости предлагают лишь незначительный объем услуг, т.к. очень много времени уходит на выполнение административных функций и очень мало - на консультирование по поиску новой работы.

Абсолютная бедность в России сократилась. Уровень бедности в России составляет 17%. Проводилась реформа пенсий, которая привела к повышению трансфертных выплат пенсионерам, в то время как положение детей и молодежи не улучшилось. Государственно-социальные расходы составляли примерно 15% ВВП в 2009-ом году в то время, как в среднем в ОЭСР – 22%.

Важный вопрос – это демографические тенденции. В последнее время повысился суммарный коэффициент рождаемости – до 1,5 детей на женщину. Отчасти это объясняется введением выплат материнского капитала. Необходимо поддерживать у людей, которые имеют детей или хотят иметь детей, состояние, когда они могут успешно сочетать работу с семейной жизнью. Это связано так же с проблемами жилья и детских учреждений, проблемой бедности.

Проблема старения населения - в России все меньше становится людей трудоспособного возраста. Существует огромная разница между продолжительностью жизни мужчин и женщин. Пенсионная система сталкивается с серьезными проблемами, хотя доля расходов на пенсии растет. Существует большой разрыв между затратами и поступлениями в пенсионный фонд. Российское правительство недвусмысленно заявило о своей готовности рассматривать вопросы пенсионной реформы. Одна из рекомендаций на основании этого наблюдения заключается в том, что нужно постепенно повышать пенсионный возраст для женщин. ОЭСР рекомендует меры, чтобы постепенно остановить ранний выход на пенсию.

Один из вопросов – это большое неравенство в доходах в России. И один из способов изменить это положение вещей перераспределять богатство от богатых к бедным. Необходимо усиливать прогрессивный характер налогов.



## РЫНОК ТРУДА

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

Важное значение будет иметь согласование сценариев развития рынка труда и системы профессионального образования (по крайней мере, в случае сценариев, ориентированных на реформу). В Главе 8 обсуждается система профессиональной подготовки и квалификаций, а Глава 10 посвящена сертификации профессиональных квалификаций. Поскольку это связанные вопросы, то целесообразно представить комплексное обсуждение проблемы установления профессиональных стандартов (требований к профессиональным знаниям и навыкам) и сертификации профессиональных компетенций.

Предлагаемый набор мер по повышению качества обучения (Глава 10) сводится к повышению оплаты труда преподавателей. Следующие вопросы и меры требуют дальнейшего изучения: преподаватели «варятся в собственном соку», а их перспективы карьерного роста ограничены рамками собственного учебного заведения; слабое «перекрестное опыление» идеями и кадрами между учебными заведениями; содействие развитию научно-исследовательской работы преподавателей; привлечение молодых преподавателей, а также исследователей – к преподавательской работе; привлечение иностранных профессоров; подготовка управленческих кадров и т.д.

Для повышения уровня конкурентоспособности и потенциала российских университетов можно было бы предложить еще такую меру, как внедрение внутренних систем и механизмов контроля качества.

---

**Марек Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

#### ► Из рецензии

Динамика структуры занятости отражает неблагоприятные тенденции в российской экономике: отсутствие движения в направлении модернизации и недостаточный рост эффективности производства.

Мы не совсем уверены в том, что предложения по стимулированию повышения квалификации и развития профессиональных навыков достаточно продуманы. Не учтен риск создать еще одну систему негибкого регулирования профессиональных навыков, которые могут быстро изменяться и этот риск обязательно следует иметь в виду.

Предложение по разработке электронного паспорта для сотрудников несет в себе риск того, что он может стать инструментом дискриминации по отношению к мигрантам и другим участникам рынка труда, без четко определенного набора преимуществ, которые могут появиться при этом. Россия нуждается в меньшем, а не в большем количестве удостоверений личности.



## МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА



**Ричард Билборо**, один из ведущих мировых экспертов в области миграционной статистики, Всемирный банк.

► Из выступления на круглом столе «Проблемы международной миграции» 19 мая 2011 г.

Говорить о миграционной политике, только рассматривая миграционные процессы с одной точки зрения, с одного направления нельзя. Работа с мигрантами должна начинаться в стране их исхода, и этот опыт действительно очень полезен и принимается во внимание во многих странах мира. ООН каждый год дает новые данные по прогнозам развития миграции, иногда прогнозы простираются до 2013, 2030 и так далее. Последние прогнозы ООН заключаются в том, что международная миграция будет увеличиваться. Однако есть сильное сопротивление со стороны принимающих стран по отношению к этой миграции. По оценке ООН страны-мигранты представляют собой значительную долю стран, которые хотели бы, чтобы их мигранты имели возможность мигрировать значительно более свободно.

Гражданство представляет интерес с точки зрения правительств, потому что это касается прав граждан в той или иной стране. Те, кто являются негражданами, подчас не имеют каких-то важных прав, таких как защита государства. А третья представляет интерес для демографов, которые изучают потоки народонаселения, то есть количество людей, переезжающих из страны в страну. По разным странам имеются различные источники данных, это и результаты переписей, это статистика пограничных органов, соответствующие реестры населения, реестры иностранных граждан, иностранных работников, статистика по натурализации и обследование домохозяйств.

Обследование по России за длительное время проводилось университетом Северной Каролины (Russia Longitudinal Monitoring Survey) с 2002 года. Чтобы исследовать последствия международной миграции нужен гораздо больший объем данных и информации, который позволит описать ситуацию. В последней стадии исследования можно определить уровень миграции в данный момент.

По данным Всемирного банка Россию позиционируют как страну эмиграции, она входит в группу стран с наибольшим количеством эмигрантов и занимает вторую строчку по числу эмигрантов. Первое место занимает США - 43 млн. человек, Россия - 12 млн, далее идут страны Европы, Германия, Франция Великобритания, Испания, Канада, Австралия и так далее. Оценка количества мигрантов для России сильно различается. Оценки отличаются между федеральной пограничной службой и миграционной службой.

Такие данные предоставляет Управление по народонаселению ООН. Миграция часто не документируется, приходится ориентироваться на данные по рабочей силе или на специализированные обследования, где, может быть, лучше отражаются эти вопросы по количественным и качественным характеристикам.



**Томас Ачакосо**, консультант Всемирного банка, один из ведущих специалистов в области миграционной политики Филиппин, бывший заместитель руководителя агентства по зарубежному трудоустройству граждан Филиппин и один из авторов концепции трудоустройства мигрантов за рубежом, которая была разработана в Филиппинах и инновационный опыт которой транслируется во многих странах.

► Из выступления на круглом столе «Проблемы международной миграции» 19 мая 2011 г.

Говоря о трудовой миграции ограничиваются данными по стране в целом от Федеральной миграционной службы или же от МВД, в каких-то случаях МИДа, Министерства здравоохранения, потому что у них есть данные по медицинским страховкам и так далее. Но как же получить полное представление? В области трудовой миграции нужно рассматривать комплексную проблему, которая входит непосредственно в национальную стратегию развития. Когда речь идет о трудовых вопросах, о занятости, то неизбежно вы должны представлять более широкую картину. Многие социополитические аспекты уходят в тень, так как они более сложные, неоднозначные, противоречивые – многие международные организации будут скорее устраниваться от этого, им придется сталкиваться с проблемой национального суверенитета и глобальностью.

Такие вопросы, как трудовая миграция, должны рассматриваться на самом высоком уровне. Это не может оставаться просто на уровне Министерства труда или Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел. Мы все знаем, что Организацией Объединенных Наций рассматривался вопрос многоуровневого, многостороннего подхода к таким вопросам, и до сих пор этот вопрос не решен.

Демографы видят проблему в этой области. Безусловно, демография России будет оказывать воздействие на эту ситуацию. В данный момент Россия пытается ратифицировать вопрос миграции, но направление и директивы дальнейшей деятельности, связанной с трудовой миграцией, могут только в том случае увенчаться успехом, если только самое высшее руководство страны будет участвовать в решении этой проблематики.

Мы можем говорить только о той миграции, которая понимается традиционно, это так называемое технократическое понимание, которое руководит деятельностью международных организаций. Все идеи должны основываться на эмпирических исследованиях, на эмпирических данных, и для того, чтобы поддерживать какие-то решения, нужно делать анализы. Очень часто, когда вы исследуете трудовую миграцию, вам приходится основываться на интуиции. Мы должны опять же обязательно во главу угла ставить основные интересы наших трудовых мигрантов, наших рабочих. Поэтому такие страны, как Россия, страны СНГ, имеют очень много задач и они должны принимать решения.



## ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

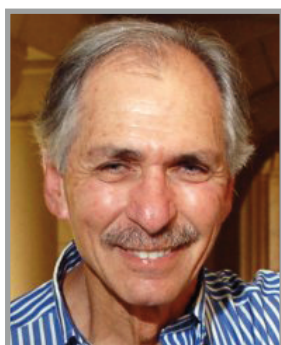
Идея введения прикладного бакалавриата представляется перспективной. Однако необходима ясная концепция общей конфигурации системы третичного образования, в которой четко определяется, как прикладной бакалавриат соотносится с программами академического бакалавриата и среднего профессионального образования.

Предлагается свести как начальное профессиональное образование (НПО), так и среднее профессиональное образование (СПО) у «краткосрочным» программам обучения. Смешивать эти два уровня – не совсем правильно. В то время как ощущается очевидная потребность в краткосрочных программах НПО, программы СПО имеют более всеобъемлющий характер, зачастую сопоставимый с программами высшего образования, и поэтому на данном уровне нецелесообразно вводить сокращенный курс обучения.

Следует четко определить значение программ НПО для молодежи, ориентированной на ранний выход на рынок труда. Необходимо расширить возможности общеобразовательного цикла в плане обучения этой группы молодежи соответствующим когнитивно-поведенческим навыкам.

Что касается Главы 10, то мы предлагаем создать комплексную информационную систему рынка труда, чтобы помочь людям определить свои карьерные перспективы (а не просто систему для информирования населения об образовательных программах).

Не ясна роль «независимой госаттестации». Если она «государственная», то как она может быть «независимой»? И что она должна оценивать: степень выполнения стандартов? Здесь уместнее было бы говорить о профессиональной аттестации, и эта процедура не должна осуществляться государственными органами.



**Мартин Карной (Martin Carnoy)**, профессор Стэнфордского университета (США), научный руководитель Международной лаборатории анализа образовательной политики ВШЭ.

#### ► Из доклада о результатах исследований в области образования

Презентация сравнительного исследования качества обучения детей в школах приграничных районов Ботсваны и Южной Африки позволяет сравнить возможности и границы их применимости в системе образования России.

Что может дать это исследование России? Во-первых, важен сам факт открытости страны для международных исследований. Во-вторых, роль учителя является одной из главнейших в процессе воспроизводства знаний. Кроме того, на примерах африканских стран видно, что объемы финансирования системы образования, без сомнения, влияют на качество обучения. При этом, отмечают эксперты, крайне важна эффективность расходования средств. Важно отметить, что, по мнению участников семинара некоторые негативные факторы в работе учителей – например, незнание предмета в достаточном объеме – не могут быть устранены путем простого повышения зарплаты, нужны другие механизмы.





## СОКРАЩЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА И ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

Представленный документ отличается большой глубиной и широтой охвата темы и содержит раздел с четкими рекомендациями. Авторы отлично справились с задачей в том, что касается выделения и формулирования стоящих перед Россией проблем, таких как необходимость диверсифицировать экономику, устранить барьеры для роста, улучшить систему управления и государственных услуг и т.д. Однако включение в материал большего числа направляющих указаний относительно способов решения этих проблем (как с точки зрения выбора имеющихся вариантов, так и в техническом плане) дало бы лицам, ответственным за выработку политического курса, возможность рассмотреть реальные альтернативы, которые будут возникать при принятии решений, что дополнительно усилило бы предложенную стратегию.

Сдвиг приоритетов в пользу адресных программ – хорошее предложение. Но предлагаемые меры можно было бы снабдить дополнительными уточнениями. К примеру, во всех случаях, за исключением наиболее радикального сценария, обсуждаются пособия по бедности. Во-первых, в документе предлагается существенно увеличить пособия для детей из бедных семей за счет монетизации льгот на ЖКУ. Однако эти выплаты осуществляются из разных бюджетов, и пути реализации этих изменений нуждаются в пояснении. Кроме того, нужно уточнить, какие ресурсы будут мобилизованы для обеспечения перераспределения средств, поскольку компенсация для нынешних получателей неденежных льгот, скорее всего, сохранится в той или иной форме.

#### **“Умеренно-модернизационный” сценарий**

При описании умеренно-модернизационного сценария упоминаются только пособия для детей и предложение о введении “социальных контрактов”. Однако не совсем ясно объясняется, каких целей предполагается достичь посредством социального контракта. За этим намерением скорее читается стремление “наказать” определенную категорию людей и заставить их заниматься каким-нибудь делом, чтобы “достойные группы населения” не выступали против оказания помощи бедным. И, если данное предложение касается только малоимущих семей с детьми, то возникает вопрос: какие меры предполагается предпринять для решения проблем других категорий бедняков?

#### **“Радикально-модернизационный” сценарий**

Предложение несколько “радикально” в том смысле, что немногим странам (если такие вообще существуют) удалось успешно ввести универсальное пособие по бедности, способное заменить “все на свете”, включая страховку на случай безработицы и социальную пенсию, за исключением категориальных льгот. Хотя идея безусловно заслуживает обсуждения и ее следует рассматривать как один из путей упорядочения социальных выплат.

Кроме того, хотя упорядочение социальных выплат может показаться эффективным подходом, в конечном итоге такие меры могут привести к колоссальным издержкам и негативной политической реакции, поскольку в целом данный подход противоречит принципам эффективности, нарушает права на социальную защиту и не соответствует различным задачам разных программ и т.д. Но самое важное, что введение универсального пособия будет способствовать снижению эффективности вмешательств, которые потребуются в случае изменения особенностей бедности любой из групп малоимущих. Безусловно, есть ряд пособий, которые можно выдавать на основании проверки нуждаемости и объединить в единое целое, но включение сюда страховки на случай безработицы и пенсии может подорвать изначальный замысел, лежащий в основе этой инициативы. Как уже отмечалось, идея явно заслуживает обсуждения, и Всемирный банк выражает готовность и стремление и дальше работать над этой идеей с соответствующими правительственными учреждениями.

Социальный контракт в рамках радикального сценария производит впечатление подхода, ориентированного на введение санкций/наказаний. Хотя для повышения эффективности социальной помощи явно требуется рассмотреть возможность использования принципа “кнута и пряника” (стимулы/санкции/штрафы), но суть этих инициатив может быть неверно истолкована российской общественностью. Определенно следует рассмотреть возможность использования стимулов и санкций, но этот подход может не обеспечить решения всех вопросов.

#### **Соответствующие сценарии**

Связь между сценариями могла бы быть дополнительно усилена. К примеру, вопрос о пособиях по бедности возникает лишь в одном сценарии. Документ существенно выиграл бы от конкретного обсуждения «категориальных пособий», которые следовало бы отменить или постепенно упразднить (взять, к примеру, фиксированные денежные выплаты ветеранам труда).

**Марек Домбровский**, профессор экономики, эксперт Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

**Лука Барбоне**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша).

### ► Из рецензии

Мы согласны с тем, что, несмотря на уменьшение количества бедных, восприятие и признаки бедности (в сочетании с увеличением неравенства) приводят к серьезным последствиям. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижается, но неравенство и острота его восприятия растут.

#### **Мы также согласны с тем, что тревожные тенденции в отношении:**

- снижения активности населения трудоспособного возраста,
- появление воспроизводства бедности между поколениями,
- увеличение доли семей с детьми в структуре бедного населения,
- и особенно, появление класса «работающих бедных»

представляют новые проблемы для российского общества и политиков.

Мы также согласны с тем, что, исходя из диагностики бедности, проведенной в Стратегии, важным моментом является реформа системы социального обеспечения для достижения более точного распределения денежных средств среди нуждающихся, в особенности, если стоит цель преодолеть бедность с помощью государственных ассигнований.

Наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальное напряжение в силу выделения помощи по категориальному принципу, а не на основе определения нужд. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты.

Хотя проблема работающих бедных представляется как важнейшая и нарастающая, лишь вкратце проанализированы причины такого положения, и, как результат, приведено недостаточно возможных политических мер, которые могли бы улучшить ситуацию. Это тем более важно, что в части Стратегии, посвященной анализу «Рынок труда» этот вопрос практически не рассматривается.

Мы не считаем, что выделение четырех сценариев политики борьбы с бедностью и сокращением неравенства особенно полезно, на самом деле оно может быть довольно запутанным. Вместо этого мы хотели бы предложить стратегию «легко осуществимых среднесрочных мер», которая обсуждалась в общих комментариях выше.

Мы предлагаем, чтобы, в дополнение или вместо рекомендаций по увеличению прогрессивности налогообложения доходов для уменьшения неравенства, рассмотреть вопрос об учреждении отрицательного подоходного налога, а именно системы поддержки доходов через налоговую систему, успешно работающую в ряде стран, которая может быть очень эффективной в решении проблемы работающих бедных.



## ПОЛИТИКА ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

**Всемирный банк**, сотрудники отдела экологически и социально устойчивого развития (ECSSD) в регионе Европы и Центральной Азии

### ► Из рецензии

Документ хорошо структурирован, в нем представлен весьма исчерпывающий перечень стратегических направлений, намеченных для реализации в Российской Федерации на ближайшие несколько лет. Данная работа имеет новаторский характер, который выражается в стремлении осветить темы, касающиеся как состояния здоровья населения и системы здравоохранения, так и вопросов экологии. В данной работе правильно выделены как краткосрочные, так и долгосрочные перспективы развития, и определены ключевые долгосрочные инвестиции.

В целом, анализ выполнен на высоком уровне. Проблемы системы здравоохранения представлены комплексно. Специалисты справедливо подчеркивают тот факт, что существующие проблемы являются многосторонними:

- недостаточное финансирование сферы здравоохранения;
- неправильный выбор модели организации медицинской помощи, в которой чрезмерное значение придается лечению в стационаре, и недооценивается роль укрепления здоровья и профилактики; а также
- экологические проблемы.

Однако одной из важных проблем, не рассмотренных в данном разделе, является отсутствие (или весьма незначительное) бесплатного обеспечения лекарственных средств, назначаемых больным при амбулаторном лечении, в рамках Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Сегодня лекарственные препараты являются наиболее эффективным средством вторичной профилактики хронических заболеваний.

Было бы целесообразно привести примеры успешных решений в России отдельных вопросов, которые было бы необходимо отметить и продолжить реализацию данных стратегий в будущем. Например, новый закон об обязательном медицинском страховании, конечно, является важным шагом вперед.

Необходимо дополнить международные сравнения расходов на здравоохранение расходами из расчета на душу населения. Существует возможность увеличить эти расходы, особенно государственные расходы. Однако нынешнее сравнение некорректно, так как в нем учитываются страны ЕС с гораздо более высоким уровнем доходов на душу населения.

Необходимо сокращение численности врачей, но необходимо и изменение структуры занятых и системы поощрения тех, кто хорошо работает, а также учет рыночной конъюнктуры для привлечения самых лучших и способных выпускников вузов. Это уже произошло в других секторах, например банковском, значит, учет рыночной конъюнктуры позволяет менять положение на рынке трудовых ресурсов в сегодняшней России. Руководители в министерстве финансов прежде, чем выделить средства на повышение оплаты труда медицинских работников должны убедиться в преимуществах, которые это сулит. Это старая проблема, но она все же является фактором риска для налогово-бюджетной политики государства.

В изложенных исходных сценариях чрезмерный упор сделан на необходимость «ликвидировать разрыв между Россией и Западной Европой в отношении количества предоставляемой третичной/высокотехнологич-



**Пьер Копп**, профессор, Университет Париж-1 Пантеон Сорбонна, специалист в области оценок издержек и выгод социальных проектов.

#### ► Из рецензии

Пьер Копп подчеркнул значимость выводов в отчете, отразил достоинства и недостатки проведенного анализа и предложенных мер государственной политики в сфере формирования здорового образа жизни:

1. Отсутствует пояснение результатов, полученных в ходе исследования факторов здорового образа жизни. В Самарской области многие молодые люди заявляют, что придерживаются здорового образа жизни, хотя это не соответствует действительности. Остается неясным, свидетельствует ли это о наличии информационной проблемы (люди не знают, что для них хорошо) или проблемы временной непоследовательности (они знают, что для них хорошо, но не придерживаются своих целей). Этот момент можно было бы прояснить, но он практически не влияет на выводы доклада.
2. В отчете недостаточно внимания уделено региональным различиям в сфере изучения факторов здорового образа жизни. В частности не получены выводы о наличии в регионах выраженных тенденций к чрезмерному потреблению алкоголя и табака, о формировании структуры цен на табачную и алкогольную продукцию. Данные выводы могли быть использованы для оценки эффективности государственной политики, направленной на сокращение потребления алкоголя и табака за счет повышения уровня цен на такую продукцию, в том числе путем увеличения налогообложения.
3. Не учтена специфика сельского населения в выводах, касающихся питания и физической активности.

#### **В качестве рекомендаций по доработке отчета были высказаны следующие предложения:**

1. В отчете предлагается учесть влияние меры по снижению ценовой доступности табачных изделий и алкогольной продукции на уровень потребления данной продукции для различных категорий населения. Следует учесть, что, с одной стороны, больше всего от повышения цены страдают бедные. С другой – малоимущие больше склонны к злоупотреблению табаком и алкоголем. Таким образом, при повышении цен их ожидаемая продолжительность жизни должна увеличиться больше, чем у богатых людей. Это соображение свидетельствует в пользу роста налогов. Однако очевидно, что с политической точки зрения, когда люди делают больший упор не на будущее, а на сегодняшнем дне, им не нравится повышение налогов, даже если такая мера способствует повышению их благосостояния в долгосрочной перспективе.
2. В отчете предлагается учесть так называемый «закон Ледермана», согласно которому практически невозможно сократить чрезмерное потребление алкоголя (или табака) без снижения среднего уровня потребления. Однако такой прагматический подход в чем-то несправедлив, поскольку, согласно традиционным экономическим представлениям, индивидуумов следует облагать налогом в соответствии с уровнем причиняемого ими ущерба. Тех, кто пьет умеренно, не следует облагать налогом, поскольку они не создают экстерналии, в то время как чрезмерно пьющие должны облагаться высоким налогом. Опять же прагматичная политика приводит к возникновению ряда противоречивых проблем в сфере распределения налогового бремени.
3. Целесообразно отразить в отчете описание российских табачной и алкогольной отраслей с целью выявления силы их влияния на государственную политику. Например, во Франции очень сильным позитивным фактором в борьбе с курением стало то обстоятельство, что в стране больше не осталось крупной табачной компании.

В заключение экспертом отмечено, что подготовленный авторами документ, вне всякого сомнения, представляет собой важный вклад в формирование будущей российской политики в области общественного здравоохранения.





**Мартусевич Александр Петрович**, консультант ОЭСР .

► **Из рецензии**

Сформулированные предложения, касающиеся проведения государственной экологической политики, опираются на международный опыт и соответствуют текущему российскому законодательству.

**Экспертом были даны предложения и комментарии в отношении следующих вопросов:**

**1. Создание Территориальных схем обращения с отходами**

Отмечено, что необходимым элементом любой стратегии или генеральной схемы обращения с отходами является наличие реалистичного, сбалансированного финансового плана. Например, в форме финансовой стратегии (ФС).

**2. Общая политика регулирования отходов:**

- необходимо привести используемые термины в соответствие с Базельской конвенцией и руководящими документами ОЭСР по отходам;
- основные принципы государственной политики в области обращения с отходами (в стадии детализации) дополнить связанными с содействием по созданию рынка в сфере обращения с отходами, с учетом ограничений по финансовой доступности услуг сферы обращения с коммунальными отходами для малоимущих слоев населения; содействием по созданию полноценной отрасли обращения с отходами, включая переработку отходов, и развитию конкуренции; постепенным обязательным переходом на «наилучшие доступные технологии» в сфере производства и в сфере обращения с отходами, использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; экономическим стимулированием деятельности в области обращения с отходами должно осуществляться посредством введения обязательного платежа за производимую в России пластиковую тару; введением обязательного платежа и равного ему по величине таможенного платежа, которыми облагаются, соответственно, производимые в России и ввозимые её на таможенную территорию лаки, краски, пестициды, и другие химикаты, обязательным страхованием гражданской ответственности за причинения вреда и (или) ущерба окружающей среде и (или) третьим лицам перевозчиками опасных отходов и лицами, эксплуатирующими объекты обращения с отходами; и т.д.

Кроме того, экспертом были предоставлены комментарии на законопроект о внесении изменений в федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Был сделан акцент на вопросах, требующих дальнейшей проработки, таких как: обращение с опасными отходами и экономические инструменты стимулирования безопасного обращения с ними; вопросы «расширенной ответственности производителей», включая законодательное закрепление системы удержания и возврата залоговой стоимости тары, допускающей многократное использование, и ряд других важных вопросов.



## НОВАЯ ШКОЛА



**Эрик Бэттингер**, профессор Стэнфордского университета, авторитетный специалист в сфере образовательной политики.

► **Из доклада «Уроки рандомизированных экспериментов в образовании» 20 сентября 2011 г.**

Исследования профессора Бэттингера в последнее время фокусируются на выявлении факторов, способствующих поступлению студентов в колледж и их дальнейшей успешной учебе.

В последние десятилетия наблюдается устойчивый рост числа американцев, поступающих в колледжи. Вместе с тем сохраняется очень серьезный разрыв (25-30 процентов) в доле поступающих среди обеспеченных и малообеспеченных семей. Несмотря на увеличение числа студентов, доля тех, кто оканчивает колледж, остается практически неизменной. Готовность поступать в колледж, а значит, инвестировать в обучение определенные материальные и временные ресурсы в значительной степени зависит от планируемой экономической отдачи от такого обучения: зачастую малообеспеченные американские семьи полагают, что затраты на обучение просто не окупятся в обозримом будущем. Исследования, проведенные в США, показывают, что многие семьи не имеют адекватного представления о стоимости обучения в колледжах. Полученные результаты позволяют утверждать, что упрощение процедуры подачи заявок на господдержку обучения и более широкое распространение информации о доступности обучения в колледжах может привлечь в них существенно большее число молодых людей из малообеспеченных семей.



В то же время в России добровольный уход из учебных заведений практически отсутствует. Это демонстрирует совершенно разное отношение студентов к обучению в этих странах. В России все ориентировано на усиление фильтров, чтобы не дать человеку получить тот или иной тип образования. Доклад чрезвычайно важен, так как обращает наше внимание на необходимость исследования этих социальных фильтров в России. В России не хватает лично-ориентированных исследований образования. Профессор Бэттингер проводит исследования, ориентированные на то, как ученик движется во время своей учебы.

Интерес к эмпирическим исследованиям образования появился в России всего несколько лет назад. В медицине рандомизированные исследования стали стандартом развития науки. Сегодня тратятся миллиарды, например, на внедрение информационных технологий в школах, и при этом не проводятся эксперименты, которые показывали бы эффективность этих вложений.



**Скотт Мюррей**, президент DataAngel Policy Research Inc.

► **Из выступления на семинаре «Новая школа: ключевые проблемы социализации детей и развитие образования в современной России» 13 сентября 2011 г.**

Канада — очень интересный кейс, который доказывает, что можно быть счастливой страной, имея обширные северные территории и малую плотность населения. Т.е. опровергает мнение о географической детерминанте в судьбе России. Кроме того, Канада — федеральная страна, имеющая успешный опыт примерно равного развития территорий. В этом немалая роль канадского статистического агентства, которое обеспечило прозрачное и действительно полезное для принятия решений потоком информации о состоянии страны.

Он отметил, что исследованиями полностью подтверждено, что количество и качество знаний оказывают серьезное влияние на продуктивность. Причем не только конкретного человека, но и страны в целом. Чтобы довести вторую часть этого утверждения до сознания государственных чиновников и политиков Канады, пришлось проделать долгий путь. Госчиновники в Канаде считают, что проблемами разницы в уровнях грамотности — проблема индивидов и отдельных фирм.

Однако по его мнению, искать пути решений должно правительство, поскольку большая доля людей с низким уровнем грамотности влияет на продуктивность всей экономики, снижая ее ВВП. Полностью полезными полученные навыки являются в течение всего 3 лет, а потом они начинают устаревать. Требуются новые пути улучшения реального уровня образования: адаптивные, с широким использованием Интернета, и потому дешевые и дающие достаточно быстрый результат.

Мюррей также подчеркнул, что важно проведение региональных исследований — именно с их помощью можно довести наличие проблем до региональных властей. Он отметил также, что исследования показывают: спрос на грамотность растет, а предложение функционально грамотных кадров остается на неизменном уровне. Это должно привести к осязаемому дефициту кадров на рынке труда.



**Гарри А. Патринос**, старший экономист в области образования, Всемирный банк

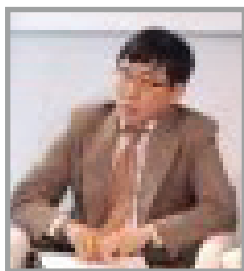
► **Из рецензии**

В данном докладе представлена стратегия повышения качества образования в России. Она опирается на высокий образовательный уровень российского населения и высокие достижения в ряде областей. В докладе рассматриваются следующие основные проблемы: недостаточная доступность дошкольного образования, высокий уровень функциональной неграмотности на уровне школ, несоответствие образовательных сетей параметрам населения, разрушение ценностей выпускников школ. Кроме того, в докладе указано, что кризис развития в раннем детстве отчасти является следствием ограниченного предложения образовательных услуг, что снижению результатов качества образования способствует ухудшение качества педагогического корпуса и что деградация системы внешкольного образования подрывает качество выпускников.

Для того, чтобы решить эти ключевые проблемы, в докладе содержится призыв к завершению текущих реформ при условии воздержания от начала новых реформ до тех пор, пока продолжается реализация текущих. Как указано в докладе, центром внимания должен стать переход от институциональной реформы и модернизации инфраструктуры — вводимых ресурсов — к достижению новых результатов образования. Под результатами образования в данном докладе понимается «способность эффективно применять теоретические знания, высокий уровень технологической компетентности и формирование положительных социальных ценностей.» При этом, как указывается в докладе, система должна гарантировать достижение каждым учащимся необходимого уровня базовой грамотности.

В докладе прекрасно отражены основные тенденции и проблемы политики в области образования. Он рисует целостную картину развития школьного образования от младших до старших классов, которая рассматривается на систематической основе. Доклад охватывает основные проблемы, стоящие перед самыми развитыми странами, в том числе обучение, равенство, адекватность педагогического корпуса и социализация детей.

Меры, предложенные в докладе, особенно обеспечивающие переход системы к продуктам, а затем к результатам, представляются достаточными. При соответствующей реализации, т.е., своевременной, последовательной и согласованной, они могут способствовать повышению качества образования в России. Однако более конкретные программы требуют более детальной проработки, а их реализация должна происходить в пилотном режиме – при осуществлении выборочных мер контроля – прежде чем они будут развернуты в национальном масштабе. Таким образом, существует потребность в разработке программы мер, опирающейся на подтвержденные результаты, в научно-исследовательской структуре, которая будет направлять процесс реализации и исследований. Это позволит ответственным органам получать сведения, необходимые для принятия решений в отношении конкретных мер и определения этапов развертывания программ после завершения пилотной реализации, оценки и отработки.



**Дзянань Као**, координатор программ обучения и подготовки, Всемирный банк

► **Из рецензии**

Документ посвящен вопросам школьного образования и социализации детей и молодежи в России. Он не представляет собой, вопреки нашим ожиданиям, комплексную стратегию образования до 2020 года (например, в нем отсутствует система ПТО, высшего образования, непрерывного образования и т.д.).

Документ в целом отражает важнейшие проблемы, стоящие перед сферой образования в большинстве стран, такие как доступность, равенство, качество и т.д. Ему не хватает ясности и фокусировки в тех или иных критически важных сферах. Такими сферами являются, в том числе, управление развитием, подотчетность, результативность, обучение для всех. В документе много сказано о текущем плачевном состоянии образования в России, например, недофинансирование, непрозрачность процесса обучения, незавершенность институциональных реформ, неудовлетворенность родителей, снижение мотивации педагогов, отсутствие стимулов и т.д. Фундаментальный вопрос, который стоит перед государством в этой связи, заключается в том, как сделать так, чтобы услуги образования приносили пользу людям вне зависимости от того, какое именно это образование – формальное или неформальное, школьное или внешкольное.

Исходя из текущей ситуации, описанной в документе, как мне представляется, определенные сферы нужно восстановить, в других – добиться стабилизации («укрепить» или «консолидировать», если выразиться более правильно), третьи – модернизировать, а некоторые – создать или установить (инновации). С учетом текущих результатов России в сравнительных исследованиях PISA вряд ли можно ожидать, что к 2020 году «российские школьники достигнут высших позиций в исследованиях PISA». Реформы требуют времени.

Большим уроком для реформы в образовании является важность внимания к результатам (результатам обучения).

Помощь детям и молодежи стать ответственными и продуктивными гражданами своей страны – это актуальная проблема для многих государств мира. Для реализации такой стратегии во многих странах привлекают добровольческие движения, помогающие молодежи вносить вклад в общественную жизнь и культивировать нужные ценности. Это можно было бы включить в «неформальную часть» стратегии в России. С учетом российских масштабов и региональных различий в рамках инновационного сценария можно рассмотреть вопрос использования объединений регионов или городов или даже районов и школ (т.е., слабых с сильными) для развития образования в целом и повышения его качества в частности.



**Диньён Ху**, старший специалист в области образования, Всемирный банк

► **Из рецензии**

Мне хотелось бы похвалить экспертную группу за подготовку комплексного и хорошо проработанного проекта. Поделюсь двумя общими наблюдениями:

а. В проекте отражено много основных проблем, стоящих перед системой образования, рассматривается социально-экономический контекст, порождающий эти проблемы, приводятся факты, подтверждающие как сильные, так и слабые стороны работы системы, и предложены варианты решения этих проблем. Проект содержит много примеров качественного анализа, опирающегося на данные как национальных, так и международных исследований.

б. Хотя проект опирается на качественный анализ, всестороннее рассмотрение перспектив и комплекс конкретных вариантов политики, в одном из аспектов его можно улучшить, если поставить изложение перспектив развития сферы образования до 2020 года в более широкий контекст социально-экономической политики/программы. В аналогичных стратегиях других стран инвестиции в образование и ликвидация дефицита навы-

ков является одним из ключевых элементов более широкой стратегии роста, направленной на стимулирование создания рабочих мест и содействие социализации за счет решения проблемы молодежной безработицы. Они даже являются частью мер по противодействию экономическому спаду и рецессии. Я думаю, что любая стратегия такого рода преследует две основные цели. Одна из них в том, чтобы служить основой для принятия стратегических решений в области образования в течение ближайших 8 лет. Другая – в том, чтобы показать общественности, что образование является краеугольным камнем социально-экономической политики страны, тем самым способствуя как социальному, так и экономическому обоснованию государственных и частных инвестиций в эту область. Наверное, было бы целесообразно включить в проект изложение более широких социально-экономических задач, стоящих перед Россией и создающих контекст для стратегии в области образования. Например, если социально-экономическое развитие России направлено на то, чтобы сделать страну более справедливой и равноправной в социальном плане, более конкурентоспособной в экономике, опирающейся на науку и инновации, то образование может стать важным фактором обеспечения социального равноправия и рычагом роста.

Многие из мероприятий, предложенных в проекте, относятся к тем сферам политики, иллюстрацией которых являются многие примеры из опыта различных стран мира. Было бы целесообразно изучить фактические стороны и результаты этих примеров. Я бы также предложил подготовить более детальный план реализации с указанием конкретных мер, механизмов финансирования и конкретных контрольных показателей и плана оценки для поэтапного измерения результатов до 2020 года. Наконец наличие продуманной стратегии – это только половина дела, так как залог успеха – ее результативная реализация. Для успешной реализации нужна политическая воля, адекватные ресурсы, значительный институциональный потенциал и широкое общественное участие и поддержка.

Я желаю экспертной группе успеха в отработке, завершении и реализации стратегии, которая поможет России восстановить славу наследия прошлых поколений и сделать его конкурентоспособным в условиях мировой гонки к совершенству.



**Майкл Барбер**, профессор, партнер консалтингового агентства фонда Мак Кинзи, экс-заместитель министра образования Великобритании.

► **Из рецензии**

Доклад показался мне очень интересным. В целом, мое мнение относительно данной работы сводится к следующему.

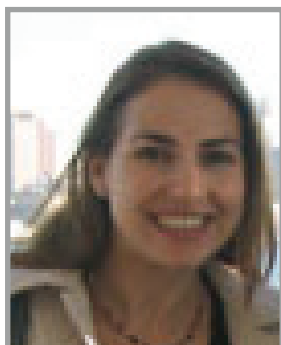
1. Я считаю, что в докладе представлен великолепный анализ проблемы.
2. Думается, что путь для продвижения вперед заключается в том, чтобы придерживаться сценария 3, но при этом готовиться к развитию в направлениях, намеченных в сценарии 4. Сам по себе сценарий 4 не сработает. Реализация сценариев 1 и 2 не даст России возможности отвечать на вызовы 21 века.

3. В докладе не намечен график или последовательность реализации предлагаемых мер – на следующем этапе потребуется разработка четкого стратегического плана.

4. Самое слабое место состоит в том, что в докладе не рассматриваются проблемы, связанные с серьезным дефицитом потенциала российской бюрократии как на федеральном, так и муниципальном уровне, необходимого для добросовестного и эффективного проведения реформ. Поэтому следующим шагом должен стать тщательный критический анализ имеющегося потенциала для достижения реальных результатов на всех уровнях, а также готовности осуществлять необходимые изменения.

5. Самой важной реформой, с которой можно было бы начать, является реформа учительской профессии, где существуют явные проблемы, связанные с оплатой труда, статусом преподавателей, их квалификационной структурой и распределением нагрузки. Россия далее не может позволить себе пренебрегать этой серьезной проблемой.

Надеюсь, что эти замечания окажутся полезными, и желаю вам и всем российским реформаторам системы образования всего самого наилучшего.



**Мишель Дж. Ньюман**, специалист в области образования, Всемирный банк

► **Из рецензии**

Похвально, что доклад направлен не только на проблемы формальной системы школьного обучения, но и на вопросы образования и социализации детей от рождения до 18-летнего возраста как в школе, так и за ее пределами. Такой подход на основе жизненного цикла – начинающегося с раннего детства – соответствует новой стратегии Всемирного банка в области образования, включающей три основных компонента: вложение средств в развитие с раннего возраста, адресное вложение этих средств, а также их вложение в интересах всех.

В докладе упоминается ограниченный доступ к учреждениям дошкольного образования (раздел 2.2.1) в качестве одной из текущих проблем, и в этой связи указано,

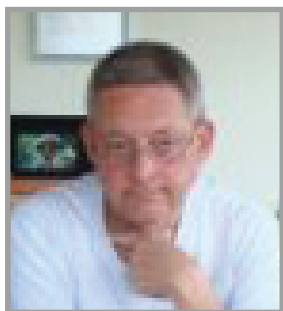


что главным препятствием для принятия детей 3-6-летнего возраста на обучение в дошкольные учреждения является дефицит мест.

В большинстве стран дети, больше всего получающие пользу от услуг образования в раннем возрасте, меньше всего имеют возможности доступа к ним. Было бы целесообразно включить в доклад больше информации о доступности услуг для детей младшего возраста в региональном разрезе (или в разрезе городской/сельской местности) и в разрезе доходов семей аналогично анализу, который был включен для детей школьного возраста.

Другим важным вопросом, связанным с равенством, является проблема охвата детей с ограниченными возможностями и другими особыми нуждами, решение которой должно начинаться с уровня детского сада (когда ранее обнаружение и принятие мер являются наиболее эффективными).

В докладе недостаточно отражена проблема качества дошкольных услуг. Целесообразно добавить вопросы, связанные с подготовкой кадров, учебными планами, методологией программ для детей раннего возраста, с отражением подходов, ориентированных на ребенка, в целях поддержки обучающего развития детей в раннем возрасте. Сценарии также должны в большей степени отражать модели и средства оказания дошкольных услуг, чем стратегии повышения качества дошкольных услуг.



**Сорен Неллеманн**, координатор странового отдела, Всемирный банк

► **Из рецензии**

Данный доклад является одним из наиболее интересных, всесторонних и хорошо сформулированных докладов, с которыми мне доводилось знакомиться. В нем ясно изложены проблемы, стоящие сегодня перед Россией в области образования и социализации. В частности, анализ результатов России в исследованиях PISA, который отражает систематические проблемы, стоящие перед Россией – как сохранить великие достижения в области основных знаний и внедрить «общие навыки» в целях отражения потребностей современной экономики.

Залогом успешной реализации реформ является сам их процесс и распределение ответственности за реализацию изменений. Этот процесс должен отражать текущие ценности, готовность и способность к изменениям, иначе реформы провалятся. Важно, чтобы стратегия была сформулирована таким образом, чтобы она включала в себя процесс, который предполагается реализовать – широкий процесс консультаций с педагогами и воспитателями по вопросам любых реформ. Таким образом, важное значение имеет обсуждение планируемого процесса реализации (стратегии). В докладе перечислены проблемы, но стратегию по их преодолению можно сформулировать более ясно.

Экспертная группа может также подумать о том, как представить стратегию в как можно более кратком виде, как прояснить задачи и приоритеты, каким образом обеспечить их достижение и каковы политические риски и затраты для бюджета. Из сценариев подчас трудно понять, с какими проблемами они связаны и к чему приведут в конечном счете (заголовки придуманы хорошо (стабилизация, модернизация, инновация и т.д.)), но нет четкого стратегического приоритета, что именно рекомендует экспертная группа в качестве главного (стратегического) направления реформ.

**Тематика проблем в области образования и социализации, стоящих перед Россией и требующих решения:**

- A. Содержание образования и социализации в школах и за их пределами;
- B. Различия между регионами, школами и социально-экономическими группами;
- C. Демографические изменения, предъявляющие высокие требования к будущей рабочей силе в целях обеспечения экономического роста.



**Тоби Линден**, старший специалист в области образования, Всемирный банк

► **Из рецензии**

Для начала мне хочется отметить 3 общих момента предполагаемых реформ. Во-первых, мне представляется ошибочным предполагать выполнение плана реформ. Главный вопрос реформы в образовании – добиться улучшения образования, а это стремление к совершенству является бесконечным.

Разумеется, это не мешает устанавливать плановые показатели, и об этом мое второе замечание. Такие показатели имеют важное значение для оценки хода реформ, указания ожидаемых темпов улучшений. Но присутствие плановых показателей не должно означать, что существует конечная точка изменений и улучшений: после того, как достигнуты одни плановые показатели, нужно устанавливать другие. Стоит отметить, что ни в одном из предложенных в докладе сценариев не указаны плановые показатели. Уточнение того, какого рода улучшения ожидаются и какие плановые показатели конкретно установлены в этой связи, будет способствовать прояснению сценариев реформы.

Третье общее замечание – различные сценарии мне представляются запутанными. Для прояснения здесь



можно было бы указать тип результатов, которые авторы ожидают увидеть в 2020 году – в настоящее время эти сценарии представляют собой перечень реформ/изменений, которые требуются в плане политики и программ, но никак не конечные результаты, которые эти изменения должны принести. Как упоминалось выше, эти результаты должны включать в себя как неакадемические («социальные»), так и учебные результаты, а также конкретные методы, предложенные для их измерения.

В докладе справедливо отмечены два важнейших вопроса и содержится всесторонний анализ ситуации.

**По первому вопросу** – решение проблемы качества педагогических кадров – в докладе указано на основное препятствие – отсутствие сменяемости учителей и, соответственно, отсутствие притока молодых педагогов в систему. Конечно, решение проблемы пенсионного обеспечения имеет важное значение, и, возможно, (часть) ресурсов, выделяемых на повышение оплаты труда, можно использовать для решения пенсионного вопроса. В конце концов, образование будет по-прежнему в значительной мере зависеть от взаимоотношений между учителями и детьми/учащимися, поэтому нужно уделить внимание вопросу создания стимулов для того, чтобы учителя занимались повышением результатов учащихся.

**Во-вторых**, в докладе правильно описана главная дилемма процесса приема учащихся в школы – это должно происходить или по территориальному принципу/месту жительства, или по выбору родителей. Необходим комплекс программ – механизмы финансирования (которые, не допуская вознаграждения за плохую работу, должны учитывать дополнительные затраты, связанные с обучением некоторых категорий учащихся, либо должны допускать использование средств на финансирование целевых мер по исправлению ситуации); укрепление кадров в помощь разработке планов мер; и дополнительные кадры для того, чтобы добиться исправления ситуации в конкретной школе. Целесообразно укрепить два аспекта: руководство школы и механизмы, обеспечивающие приход в менее благополучные школы педагогических кадров достаточно высокого качества.



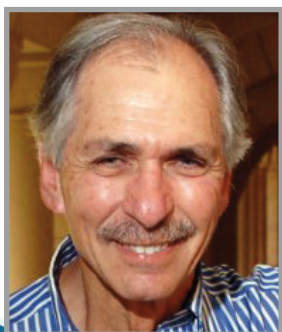
**Андреас Шляйхер**, специальный советник генерального секретаря по вопросам образования, руководитель отдела ОЭСР

► **Из рецензии**

Я с удовольствием ознакомился с докладом и считаю, что он, в целом, содержит весьма целесообразный анализ.

Прежде всего, авторы, как и ОЭСР, придают большое значение степени охвата и качеству дошкольного образования. Согласно нашим данным, процент детей 3-4 летнего возраста, принятых в дошкольные учреждения в 2009 году, составил 70,3%, что соответствует среднему значению для стран ОЭСР, а процент приема детей до 3 лет является одним из самых высоких (17,6%) и намного больше, чем в среднем по странам ОЭСР (2,3%). Однако в случае России расширение степени охвата дошкольного образования не обязательно является лучшим вложением средств с точки зрения улучшения результатов. По данным исследования PIRLS, российские учащиеся младших классов показывают хорошие результаты в сравнении с другими странами, но по мере взросления детей относительные результаты ухудшаются. Главным узким местом является качество преподавания в средней школе, а не в дошкольном образовании или младших классах. Важность дошкольных услуг, как правило, больше всего в тех странах, где социальное происхождение является серьезным препятствием для успешного образования, но в Российской Федерации проблема низких результатов образования стоит не только для детей из бедных семей.

Я предложил бы провести дополнительный анализ эффективности различных вариантов инвестиций. Как правильно указывается в докладе, труд учителя оплачивается в Российской Федерации на относительно низком уровне. Даже плановые показатели, предлагаемые перспективными сценариями, вряд ли будут достаточными, так как заработная плата учителя все равно будет сравниваться со средней оплатой труда трудящихся в Российской Федерации, а не с зарплатой работника, имеющего аналогичную квалификацию. Из нашего анализа следует, что в странах с высокими показателями, как правило, качество педагогов стоит на первом месте по сравнению с площадью классных комнат, а в России сейчас, судя по всему, практикуется прямо противоположное. Существуют возможности найти намного более эффективные варианты расходов, чем это указано в докладе, если выбирать между такими факторами затрат, как площадь классных комнат, количество учащихся на одного педагога, размер оплаты труда, график работы и количество академических часов. Следует также отметить, что вместо того, чтобы повышать заработную плату всем учителям, можно достичь лучшего результата путем повышения начальных зарплат в целях привлечения и удержания в сфере преподавания перспективной молодежи.



**Мартин Карной**, профессор Стэнфордского университета (США), научный руководитель Международная лаборатория анализа образовательной политики ВШЭ.

► **Из рецензии**

Доклад экспертной группы № 8 чрезвычайно интересен и отражает большинство важнейших проблем российской системы образования

Мне хотелось бы отметить три главных момента:

1. Много времени затрачено на рассмотрение проблемы старых педагогических

кадров, частично утративших способность обеспечивать качество преподавания, но при этом не предусмотрено никаких стимулов для их ухода из системы образования. Авторы правы в том, что повышение заработной платы всем учителям создаст стимулы для старых кадров не выходить на пенсию. Поэтому мне странно, что в докладе поддерживается позиция одинаково повысить в процентах заработную плату педагогам всех возрастов.

В части, описывающей сценарии, также сказано о необходимости улучшить подготовку директоров школ. Я согласен с этим, возможно, следует комплексно изучить вопрос работы директоров школ, определить их роль в целом, понять какое влияние это оказывает на качество школ в условиях нынешней системы образования.

2. Мое впечатление от результатов российских школьников в международных исследованиях говорит о том, что большая часть проблем российской системы образования лежит в плоскости 6-го, 7-го и 8-го классов. Как было правильно указано авторами доклада, оценить положение трудно в связи с отсутствием данных об успеваемости учащихся этих классов. Я думаю, что в докладе нужно уделить больше внимания «проблеме средних классов школы».

3. Последний крупный момент, который мне хотелось бы отметить, состоит в том, что лучшие российские учащиеся (победители Олимпиад) показывают очень высокие результаты, есть группа учащихся с очень низкими результатами, но есть и многочисленная середина, где результаты учащихся ниже результатов по сравнению с аналогичными учащимися других стран. Эти результаты отмечаются как по данным PISA, так и TIMSS. Я не уверен, что знаю, в чем дело, но в докладе нужно сосредоточить внимание на учащих из малообеспеченных семей, обучающихся в «неблагополучных» школах. Эта проблема может быть связана с педагогическими кадрами—более престарелыми, уставшими, не склонными к обновлению—но может иметь и другие причины.



## ЧАСТЬ IV

## ИНФРАСТРУКТУРА. СБАЛАНСИРОВАННОЕ РАЗВИТИЕ, КОМФОРТНАЯ СРЕДА ДЛЯ ЖИЗНИ



## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА

Всемирный банк

### ► Из рецензии

Жилищная политика и реформа жилищного сектора редко бывают успешными, если не учитываются такие факторы, как земельные рынки, структура городов и городское законодательство, которые могут исказить действие рыночных механизмов.

### **Спрос на жилье; искажения равновесия на земельном и жилищном рынках**

При рассмотрении ситуации на одном лишь московском рынке, а также объемов неудовлетворенного спроса на жилье и затрат, сопутствующих жилищному строительству, представляется, что планы по введению в строй 145 млн. кв. м жилья к 2020 году достаточно точно соответствуют реальным потребностям. Численность российского населения неуклонно снижалась – со 148 миллионов чел. в 1990 году до 141 миллиона чел. в 2010 году. При этом в данном секторе действительно существует спрос, хотя, как правило, здесь отмечается значительный перекоп в пользу крупных городских центров (к примеру, Москвы). А поскольку значительная часть жилищного строительства по-прежнему находится в руках государства, трудно определить, насколько велик общий объем спроса.

Искажения равновесия на земельном и жилищном рынках необходимо рассматривать в более широком контексте, в том числе с учетом положений, касающихся районирования и выделения земельных участков для коммерческой (особенно промышленной) и жилищной застройки.

В главе недостаточно обсуждаются причины, которыми обусловлено продолжение роста спроса на жилье, несмотря на снижение общей численности населения. Понимание этих причин может помочь в разработке более совершенной жилищной политики.

Чтобы рынки жилья оперативнее реагировали на изменения конъюнктуры и лучше удовлетворяли спрос, также важно сделать более подвижными земельные рынки. В настоящее время большая часть земли внутри и вокруг городов находится в государственной собственности. Это затрудняет развитие динамичных рынков жилья на местном уровне. Зачастую единственная частная инициатива, которая встречается на местном уровне, заключается в создании дачных товариществ в пригородных районах.

### Качество жизни и жилищное строительство

Качество жизни людей имеет критически важное значение для каждого города, а оно в значительной степени зависит от обеспеченности жильем и энергией. Однако многие жилые здания, построенные до 1990 года, отличаются низким качеством и имеют малый срок службы (15-20 лет). Кроме того, строительные компании нередко используют низкокачественные материалы чтобы сократить издержки и сроки строительства. По данным Российского центра энергоэффективности для российского теплоснабжения в целом характерны две крайности - избыточное или недостаточное отопление. Зачастую в зданиях расходуется на 50% больше тепла и горячей воды, чем требуется. Большая часть энергии, расходуемой на освещение и отопление зданий, потребляется жилым сектором.

### Политика на рынке аренды жилья

Вследствие быстрой приватизации жилого фонда после 1991 года, в России отмечается очень высокий процент собственников жилья (около 70%). Рынки аренды жилья отличаются слабым развитием, что служит препятствием для мобильности населения, особенно, для молодых людей и семей, не имеющих средств для приобретения новой квартиры или дома. Из-за негибкости арендных рынков, арендная плата, как правило, очень высока – особенно, в мегаполисах. Ставки аренды жилья в Москве почти так же высоки, как и в Лондоне, но уровень платежеспособного спроса в российской столице значительно ниже. Кроме того, в течение многих лет подряд Москва занимала первое место в рейтинге самых дорогих городов мира. Высокие цены на недвижимость и аренду жилья в некоторых городах уравниваются низкими ценами в тех городах, где невелик спрос на жилье. Очень важно сделать рынки жилья более гибкими и отзывчивыми на изменения конъюнктуры, чтобы лучше удовлетворять спрос там, где он реально существует.



## ПРЕОДОЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РАЗОБЩЕННОСТИ

### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

В целом в главе верно (и очень откровенно) указаны многие из ключевых проблем, которые затрудняют работу транспортного сектора России, и авторы не пытаются затушевать крупномасштабность этих проблем.

Мы очень поддерживаем авторский подход к освещению проблемы мобильности – в материале приводятся не только средние показатели мобильности, но и показаны значительные несоответствия между уровнем мобильности различных групп населения.

### Дорожный сектор

Авторы справедливо утверждают, что для превращения транспортного сектора в активный стимулирующий фактор экономического и социального развития потребуются крупные изменения в политике. Многие из этих изменений будут проводиться в жизнь посредством применения “жестких и непопулярных мер”, что потребует сильной решимости на высоком уровне для их успешной реализации. В частности, они включают

- существенное повышение затрат, связанных с владением транспортными средствами и их эксплуатацией (особенно, в больших городах);
- введение платы за парковку в городах.

Население, особенно, пользователи дорог, не верят в добросовестность нынешней системы дорожного строительства. Существующая система в целом приводит не только к очень завышенной стоимости строительства и обслуживания дорожной инфраструктуры, но и низкому качеству работ. В частности, такие ее элементы, как

- действующий регламент закупочной деятельности,
- технические нормы и правила,
- сметные нормативы и показатели стоимости.

Неэффективность нынешней системы многим очень выгодна, причем немало “выгодоприобретателей” будут оказывать яростное сопротивление любым инициативам изнутри, направленным на изменение сложившегося порядка.

Серьезное негативное влияние оказывает российское законодательство о государственных закупках на дорожное строительство, особенно, в сочетании с завышенными нормативными ценами (ценовыми лимитами) на дорожные работы.

Необходимо в краткосрочной перспективе мобилизовать дополнительные доходы на развитие и обслуживание дорожной инфраструктуры. Поддерживается предлагаемая мера воссоздания Дорожного фонда России. Новое законодательство о дорожных фондах является недостаточно ясным и определенным, поскольку в нем не указываются новые источники доходов и сохраняется зависимость от перераспределения средств за счет других секторов или категорий затрат.



Не затрагивается серьезная проблема перегрузки грузовых автомобилей и как следствие преждевременное изнашивание дорожного покрытия (наряду с недостаточным уровнем качества строительства и содержания дорог). Сеть станций взвешивания не выполняет свое назначение - не выпускает на дорогу перегруженный транспорт.

Далее авторы выделяют ряд политических факторов, которые затрудняют реформы, особенно, устоявшиеся (и антагонистические) интересы отдельных групп и недостаток доверия со стороны населения. Здесь можно было бы не ограничиваться идентификацией этой проблемы, а предложить конкретные пути ее решения.

### Городской транспорт

Принцип “платит потребитель” требует восполнить недостающие элементы в авторской аргументации.

- Рекомендация: вести речь о повышении стоимости использования транспортных средств, а не владения ими, если задача, которую предполагается решить, состоит в том, чтобы уменьшить загруженность уличного движения. Введение огромных налогов на покупку транспортных средств, будет незначительно влиять на характер их использования после того, как приобретение автомобиля уже совершилось. Кроме того, здесь есть опасность непропорционально ущемить интересы людей с низким уровнем доходов, которые могут зависеть от личного автотранспорта, поскольку у них нет возможности воспользоваться доступными по цене услугами общественного транспорта. Хотя в стратегии говорится о росте акцизов на моторное топливо и автодорожных сборах (в расчете на километр пробега), для решения растущих проблем, связанных с “пробками”, потребуются более локальные и адресные меры, особенно, в городских агломерациях.

- Для повышения мобильности населения и транспортной доступности на территориях городского расселения регулятивные меры необходимо иметь стратегический подход, двумя основными направлениями которого являются:

- стратегические инвестиции, направленные на повышение качества услуг общественного транспорта и охвата населения этими услугами;

- ценовые и регулятивные меры, которые отбивают у людей охоту пользоваться личными автомобилями в перенаселенных центральных районах больших городов.

- Говоря более конкретно, для решения этих задач потребуются: существенные усилия для модернизации существующих систем общественного автобусного и рельсового транспорта; новые инвестиции в современные скоростные и высокоемкостительные транспортные средства; введение комплексного управления работой парковок; совершенствование управления дорожным движением; и некоторые ограничительные меры (к примеру, ограничение доступа автотранспорта в некоторые части города, введение сборов за пользование определенными участками дорожной сети в часы пик и т.д.).

- Учитывая ограниченные фискальные полномочия большинства российских городов (а также недостаточную техническую квалификацию в этой области), создается необходимость в адресной поддержке федерального правительства муниципалитетам (как технической, так и финансовой).

- Землепользование

В рассматриваемой главе затрагиваются некоторые аспекты землепользования, но этот вопрос заслуживает более тщательного рассмотрения и на нем следует делать более выраженный акцент.

Градоустройство и развитие транспортной системы не просто разобщены, а полностью отделены друг от друга институциональным барьером (такая ситуация имеет место в большинстве российских городов). Для обеспечения долговременной устойчивости городского развития первостепенное значение имеет согласование территориального и транспортного планирования, которые тесно взаимосвязаны. Для решения этой задачи потребуется предоставить муниципалитетам правовую, институциональную и техническую поддержку.



**Шиничи Иши**, старший консультант, Исследовательский институт Номура Лтд. (NRI)

#### ► Из рецензии

**1.** Разработка политики должна происходить с учетом особенностей каждого региона России.

- В густонаселенных промышленных районах, например, таких как европейская часть России – необходимо сосредоточить усилия на создании систем городского и междугороднего транспорта и строительстве дорог (внутригородских и межрегиональных), модернизации системы железнодорожного транспорта, узловых морских терминалов и аэропортов в зависимости от плотности населения и промышленности.

- Для малонаселенных и удаленных районов, таких как Сибирь и Дальний Восток, нужно сочетать развитие промышленности с созданием транспортной инфраструктуры в целях удовлетворения минимальных потребностей в перевозке. В данный момент здесь объемы перевозок слишком малы для того, чтобы оправдывать развитие транспортной инфраструктуры.

**2.** Прежде, чем ставить на повестку дня политику открытого рынка в отношении транспортной инфраструктуры, следует изучить следующие вопросы, составляющие ядро этой стратегии;

- «Система капиталовложений и обслуживания каждого элемента транспортной инфраструктуры» для ав-



томобильных и железных дорог, морских портов и аэропортов с учетом соответствующей Тарифной системы для пользователей (как формировать средства для инвестирования и обслуживания инфраструктуры на уровне страны).

- В целях повышения эффективности транспортной системы за счет адекватной транспортной инфраструктуры и конкуренции в сфере транспорта требуется оживление транспортной отрасли, например, грузовых перевозок и наземного транспорта, железнодорожных операторов, операторов морских терминалов и судоходных линий, операторов аэропортов и авиалиний, транспортно-экспедиционной отрасли, использующей разные виды транспорта.

3. В отношении «В новом глобальном мире отмечается тенденция среди развитых стран разрабатывать и внедрять технологии информации и связи, а также новые системообразующие модели транспортных систем», для облегчения мобильности и оперативности грузовых и пассажирских перевозок на континенте следует учитывать международные стандарты, разработанные Европейской комиссией и другими международными организациями (такими как ISO, IMO, ITU и т.д.), например, по интеллектуальным транспортным системам (ITS), электронному обмену данными (EDI) по грузоперевозкам и т.д.

4. Предложенное в докладе соотношение «объема грузовых и пассажирских перевозок» следует пересмотреть. Так как это соотношение зависит от абсолютного числа пассажирокилометров и грузоклометров, оно будет колебаться в каждом конкретном случае. Однако я полностью согласен с наблюдением экспертов, что, «в отличие от пассажира, для грузового контейнера нет проблемы свободы воли».



**Иван Самсон**, профессор Университета Гренобля (Франция), исследователь-экономист в Версальском Университете (Франция)

#### ► Из рецензии

В предложениях по развитию транспортной инфраструктуры Иван Самсон отмечает, что необходимо способствовать строительству инфраструктуры тяжеловесных и контейнерных грузоперевозок на территории России, способной заинтересовать международные компании для привлечения внешнего финансирования.

- Восточная Азия – Северо-Западная Европа: транссибирская магистраль и северный путь не отвечают международным требованиям и, только создание нового транспортного коридора вызовет интерес Северной Америки, Норвегии, Казахстана и Китая;

- Центральная Азия – Средиземноморье: превращение черноморского побережья со стороны России в перекресток товарных потоков (это потребует увеличения портовой пропускной мощности за счет создания морского порта Тамань или модернизации транспортной оси Азов - Каспий). Это также предполагает перенос большей части нефтяного трафика в обход Босфора (будь то путем строительства нефтепровода Самсун – Джейхан совместно с Турцией и Италией или за счет строительства магистрали Бургас – Александруполис, или путем реализации обоих проектов).

Требуется модернизировать систему речных путей для облегчения циркуляции контейнерных грузов в «потребительской части» России (Санкт-Петербург – Урал – Ростов). Система пяти морей, обслуживающая все города-миллионеры и субмиллионеры к западу от Уральских гор, может быть связана с Рейном. Как показывает Система Великих Озер, обледенение речных путей в зимнее время не является серьезным препятствием (требуется, однако, пересмотреть функционирование Волго-Камского каскада).

Способствовать развитию транспортных узлов:

- Создать настоящие «пропускные шлюзы» на территории России (в США их 8: Нью-Йорк, Чикаго, Лос-Анджелес, Даллас, Атланта, Денвер, Хьюстон, Сан-Франциско);
- Способствовать иерархизации городов: модернизировать автомобильные и железнодорожные пути в целях соединения крупных городов с этими «шлюзами»;
- Переключить политику с центров превосходства на строительство метрополий.

#### **В предложениях по преодолению территориальной разобщенности И. Самсон рекомендует**

- исключать «кумовские» связи между региональными территориями и их властями;
- способствовать развитию частной собственности в сельских районах, вместо поощрения крупных хозяйств советского типа, положить конец коррупции на территории Черноземья;
- ликвидировать все разрешения, которые позволяют местным властям контролировать экономическую деятельность на территории регионов. Такие полномочия делегируются только столицам федеральных округов (со стороны федеральных институтов, независимых от местных органов власти);
- исключить контроль над земельными ресурсами со стороны местных властей.

**ОПТИМИЗАЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ ГОСУДАРСТВА:  
СОКРАЩЕНИЕ РЕГУЛИРУЮЩИХ ФУНКЦИЙ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ**

**Дэвид Шэнд**, Международный консультант, Всемирный банк (Новая Зеландия).

**► Из рецензии**

Учитывая тот акцент, который делается российским правительством на реформе государственного управления, пессимистическая оценка достигнутых результатов является весьма значимой. Однако недостает эмпирических свидетельств для подтверждения выводов доклада, кроме ссылки на показатель GRICS Всемирного банка, отражающий эффективность госуправления и качество регулирования.

Многие из предложений, содержащихся в докладе, хотя и указывают очевидно правильное направление, но носят слишком общий характер. Доклад выиграл бы от более ясно сформулированной и подробной программы реформ. В докладе верно отмечается фрагментированный характер многих из предпринимавшихся до сегодняшнего дня реформ, и этот факт указывает на то, что более обширная, многосторон-

няя и согласованная реформаторская программа могла бы способствовать более ясному пониманию задач, что, в свою очередь, повысило бы эффективность реализации и уровень достигнутых результатов.

Глава представляет собой прекрасно выстроенное резюме основных идей, содержащихся в подробном докладе экспертной группы. Особенно хотелось бы выразить свое согласие с замечанием относительно полного отсутствия согласованности действий при разработке и реализации мер по внедрению системы управления, ориентированной на достижение конкретных результатов, и других инициатив. При внедрении метода управления по результатам Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли работали по двум параллельным повесткам дня, включавшим столь разнообразные инструменты, как начальные попытки перехода к программно-целевому бюджетированию, ДРОНДы, методика оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, карты проектов и обоснование бюджетных ассигнований. Очень малая часть этих инициатив была доведена до конца и дала положительные результаты.

В главе представлены три возможные стратегии как альтернативы инерционному сценарию. Стратегия «Оптимизация» предполагает реформирование государственного сектора с учетом результатов консультаций, проводимых с гражданами и представителями деловых кругов. Такая стратегия реформирования государственного сектора, как правило, применяется в странах ОЭСР. Но главным вопросом здесь является наличие у правительства и государственной службы соответствующего потенциала и политической воли для реализации подобных реформ.

Две другие стратегии предусматривают более радикальные подходы, в частности, радикальное изменение институциональных условий. Стратегия «Дебюрократизация» предполагает минимизацию государственного регуляторного вмешательства в экономику и акцент на гражданские взаимоотношения вместо административных. Две последние стратегии представляются очень теоретизированными, и я согласен с выводом, что стратегия «Оптимизация» имеет наибольшие шансы на успех, поскольку она не требует изменения институциональных условий. На мой взгляд, главная проблема заключалась в том, что у российских реформ в сфере государственного управления отсутствовали все эти качества, а именно, согласованность, реалистичность, понятность и последовательность реализации.



**Ник Мэннинг**, советник по вопросам реформирования государственного сектора, Всемирный банк\Вашингтон (США).

**► Из рецензии**

Общие замечания

- Тон изложения материала в этой главе – излишне пессимистичный: приводится множество примеров неудач, но нет четкого описания препятствий, которыми они обусловлены. Кроме того, текст выглядит фрагментированным и в нем отсутствует анализ с точки зрения общей эффективности системы.

- Создается впечатление, что при обсуждении государственных услуг разные сектора охвачены неравномерно. Достаточно много внимание уделяется системе правосудия, а здравоохранение и образование представлены недостаточно.

- Говоря о систематичности подачи материала, следует отметить, что вопросы, связанные с госслужбой освещаются подробно, а ситуация в других областях институционального развития, например, в сфере управления государственными финансами или межправительственных фискальных отношений, не нашла отражения в документе.

#### **Общие рекомендации**

- В документе нужно более четко обозначить целевую аудиторию. Какое лицо или учреждение должно взять на себя ответственность за реализацию мер предложенных в документе?

- Усилить документ могло бы ясное схематическое представление направлений реформ государственного сектора.

- Процесс реформирования можно было бы отразить на двух уровнях: 1) на уровне системной реформы, осуществляемой «сверху вниз»; 2) на уровне эпизодических реформаторских инициатив.

- Примеры прогресса, достигнутого в каждой области, имело бы смысл отображать с помощью картограммы или иным наглядным способом. Прогресс может быть двух видов: успехи достигнутые в ходе реализации основных реформ, проводимых сверху вниз (реформа госслужбы, бюджетирование по результатам и т.д.); и прогресс, имеющий более «инициативный» характер, когда крупным министерствам, секторам, или отдельным областям удается добиться заметных улучшений в том или ином направлении.

Чтобы придать документу более совершенную форму, целесообразно в каждой области обозначить общие направления будущей работы. А введение нескольких показателей, которые могли бы служить свидетельством реального прогресса в каждом из направлений, позволит сделать документ более практичным и целенаправленным.

Всемирный банк разделяет позицию, представленную в недавно опубликованном Обзоре государственных расходов, где приводятся рекомендации по управлению персоналом, ориентированному на результат. Эти рекомендации могли бы оказаться полезными при формулировании подхода для таких тематических областей, как управление человеческими ресурсами и человеческий потенциал государственной службы.



**Д-р Линда Хикман**, старший научный сотрудник, Лондонская школа экономики и политологии.

#### **► Из рецензии**

В рецензии изложен новый взгляд, исходя из накопленного положительного международного опыта в области электронного правительства, на следующие тематические составляющие работы ЭГ14: повышение прозрачности государственного регулирования и обратной связи от граждан и бизнеса к органам государственной власти; ориентация государственных услуг на потребности граждан и бизнеса; совершенствование кадрового потенциала государственных служащих.

В мире расширяется признание того, что электронное правительство является не просто одним из технологических каналов – скорее, это основа преобразований процессов во всех аспектах государственного управления. Благодаря новым технологиям произошел крупнейший переход к новой парадигме ожиданий граждан в отношении того, как они хотят связываться со своим правительством.

На примере стратегических инициатив в разных странах показано, как государство за счет электронного правительства обеспечивает преобразование процессов, заменяя подход, опирающийся на центральную роль государства, подходом, предполагающим центральную роль граждан и бизнеса в преобразованиях. Основной мотивацией, стоящей за этой трансформацией, является убеждение в том, что громоздкая, непрозрачная бюрократия предполагает непомерно высокие затраты средств и времени и неспособна эффективно и экономично решать меняющиеся проблемы общества и оказывать государственные услуги, необходимые гражданам в XXI веке.

**Иван Самсон**, профессор Университета Гренобля (Франция), исследователь-экономист в Версальском Университете (Франция).

#### **► Из рецензии**

Эксперты указывают на то, что коррупция широко распространена в России на всех уровнях общества и стала «системным институтом», для исчезновения которого должны быть сделаны кардинальные изменения в обществе. Локальные меры, без общего представления о явлении, в целом не приводят ни к чему, кроме смещения проблемы, когда форма коррупции меняется, приспосабливаясь к новым условиям.

Необходимо внедрение одновременно мер нацеленных как на улучшение делового климата, так и развитие культуры правопорядка.



### Рекомендации по улучшению делового климата:

- Общее снижение числа и регулярный мониторинг административных функций, взаимодействующих с бизнесом. Однако, при отсутствии контроля над государственными органами, снижение числа сотрудников с десяти до одного может сопровождаться фактическим ростом размеров взяток из-за большой монопольной власти отдельных чиновников.
- Интеграция результатов исследований неправительственных организаций и независимых институтов в процессе разработки антикоррупционной политики. Гражданское общество может играть важную роль в распространении стандартов борьбы с коррупцией и способствовать изменению привычек.
- Огромное количество необходимых документов и бюрократическая волокита являются барьерами для входа на рынок новых компаний, они оказывают непосредственное влияние на конкуренцию и динамизм частного сектора в целом.
- Расширение участия в международных инициативах по борьбе с коррупцией и гармонизация с международными конвенциями.
- Бизнес должен быть под контролем закона, а не государства.

### Рекомендации по развитию культуры правопорядка:

- Необходимо усилить контроль над деятельностью государственных служащих: уменьшить количество «выгодных» общественных мест, «закрытых» для публики и открытых только для личных контактов, внедрить возможности для регистрации жалоб, проведения расследований и пр. Кроме того, можно ввести серьезное наказание за государственную измену (предательство общественных интересов).
- Отделение государства от бизнеса, в том числе путем реализации обещания правительства заменить чиновников в исполнительных советах акционерных компаний независимыми директорами. Только в 4,3% акционерных компаний независимые директора составляют большинство.
- Нужно увеличить контроль со стороны общества над государственными служащими, что довольно трудно, поскольку (высшие) государственные чины назначаются на должности.
- Требование о раскрытии информации о доходах чиновников до сих пор не соблюдается. Необходимо усилить контроль над потоками государственных денег (бюджетных и личных состояний).
- Необходимо провести серьезную реформу судебной системы для обеспечения ее независимости и прозрачности.



## РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ



**Михаэль Бюрш (Michael Bursch)**, советник Центра корпоративного гражданства Германии.

**Михаэль Эрнст-Пёрксен (Michael Ernst-Porksen)**, руководитель ЕвроКом (Компания европейских коммуникаций).

### ► Из выступления на семинаре «Гражданское общество в Германии: особенности развития и регулирования» 30 ноября 2011 г.

Как отметили немецкие специалисты по гражданскому обществу, во всем мире некоммерческий сектор рассматривается государством как полноценный партнер в развитии общества и борьбе с социальными проблемами. Государство, по их мнению, должно вырастить такого партнера за счет политической воли и первоначальной помощи организациям.

При этом общественный контроль власти без доверия к НКО невозможен. Проблема отсутствия доверия некоммерческим организациям ставит под угрозу обеспечение общественного контроля за органами власти с их стороны.

Немецкие эксперты не ушли и от рекомендаций для «Стратегии-2020». По мнению Михаэля Эрнста-Пёрксена, в разработке «Стратегии» необходимо обратить внимание на региональные различия и «лучшие практики» в работе с некоммерческим сектором других стран, таких как Германия, Италия, Великобритания. Пока, как считает

Эрнст-Пёрксен, в разработках группы отсутствует системность, которая бы позволила презентовать документ политическим лидерам как четкий набор действий.





Михаэль Бюрш отметил необходимость политической воли в реализации «Стратегии-2020». По его мнению, «нужно убедить людей, принимающих решения, что без этих мер развития не будет». А это, исходя из специфики российской политики, представляется сложным. Нельзя навязывать политикам контролируемую роль некоммерческого сектора, как отметил Бюрш, «ни один политик на это не пойдет». Поэтому необходимо увлечь политических лидеров создающей ролью некоммерческого сектора.

В целом документ экспертной группы «Развитие общественных институтов» был оценен немецкими специалистами достаточно высоко. В частности, хорошо проработаны разные сценарии развития отношений НКО и власти, заметил Михаэль Эрнст-Пёрксен.



**Наталья Буржелли**, Международный эксперт по вопросам некоммерческого права, Международный Центр Некоммерческого Права (США).

► **Из выступления на заседании 5 декабря 2011 г.**

Говоря о статусе некоммерческих организаций (НКО), предоставляющих социальные услуги, Буржелли отметила, что в мире наметилась тенденция по разгосударствлению и переводу на конкурсную основу даже тех услуг, которые всегда были в сфере государственной компетенции.

Буржелли выделила три важных стороны этого процесса: доступ к госфинансированию, лицензирование (стандартизация), налогообложение.

- Доступ к госфинансированию для негосударственных организаций, желающих оказывать социальные услуги, практикуется только при полном разгосударствлении бюджетных учреждений определенной сферы сектора и переводе их учреждений на общие с прочими организациями конкурсные начала.

- При этом для негосударственных организаций встает вопрос соответствия стандартам, наличия компетенций. В развитых странах обычно считают, что негосударственные учреждения, вновь берущиеся за оказание соцуслуг, не обладают тем же набором компетенций, что и бюджетные учреждения, традиционно оказывавшие госуслуги. Не существует законов, запрещающих НКО участвовать в процессе госзакупок, но стандартизация позволяет государству обеспечить высокое качество услуг.

- В Европейском союзе каждая страна определяет список организаций, которые отнесены к перечню «социально полезных». Что же касается налогов на доход или прибыль, то в Европе налогообложение НКО идет на общих началах и зависит от того, попадают ли социальные услуги в перечни услуг, по которым существуют налоговые послабления.

Решать проблему доверия к НКО нужно в первую очередь повышением степени прозрачности НКО. Это можно сделать либо в рамках саморегулирования внутри организаций, либо государство принимает новые регламенты, усиливая тем самым контроль.

В России существует большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих сферу общественного контроля. Однако в законодательных нормах отсутствует соответствующее определение юридического термина. Необходим анализ существующей правовой базы, возможно, окажется более эффективным подкорректировать уже имеющиеся правила.

Буржелли отметила, что во всех странах Европы на всех уровнях принятия решения присутствуют различные механизмы консультаций с гражданами. Любой орган государственной власти имеет полномочия на проведение консультаций в том или ином формате, и существует перечень решений, требующих обязательного участия граждан. При этом итоги обсуждения не являются обязательными для исполнения – решение остается за государственными органами. Как считает эксперт, единственным по-настоящему действенным механизмом, гарантирующим участие граждан в процессе общественного контроля, является открытый доступ к информации.

**Михаил Алексеев**, профессор департамента экономики Университета Индианы (США).

**Роберт Конрад**, директор Центра международного развития Университета Дьюка (США).

► **Из рецензии**

Обсуждая реформу общественных институтов, Алексеев и Конрад видят противоречие между основным предположением и выводами о предпочтительности сценария партнерских отношений государства и общества. По их мнению, если в Стратегии делается вывод о том, что наилучший подход к развитию некоммерческих организаций – обеспечить им поддержку государства, то непонятно, как поддержка государства сделает такие организации менее зависимыми от него, а, если они будут дальше зависеть от государства, их стоит рассматривать в качестве второстепенных игроков в развитии институтов.

Алексеев и Конрад не согласны с тем, что авторы Стратегии предпочитают партнерский сценарий развития некоммерческих организаций. По их мнению реальное партнерство между государством и некоммерческими организациями в текущей ситуации в России невозможно. Государственные инвестиции в такие организации и передача им большей ответственности приведет к расширению объединившихся с государством некоммерческих организаций, а не реального представительства гражданского общества.

Алексеев и Конрад считают, что первым шагом в развитии гражданского общества в России должно стать радикальное сокращение административных барьеров для открытия и препятствий на пути некоммерческих организаций. Государство могло бы финансировать некоторые мероприятия таких организаций, но в этом случае необходимо особо тщательно обеспечить совершение таких инвестиций на основе отбора, осуществляемого не государственными чиновниками, а независимыми экспертами и активистами. Даже в таком случае есть опасение, что в текущей российской среде распределение таких инвестиций станет предметом коррупции. Только после установления по-настоящему независимого сектора некоммерческих организаций и свободных СМИ можно организовать не подверженную коррупции полномасштабную поддержку таких организаций.



## УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ И ПРИВАТИЗАЦИЯ



**Уильям Мэггинсон (США)**, профессор Университета Оклахомы, ведущий эксперт в сфере приватизации.

► Из доклада «**Финансовая экономика приватизации: глобальные тенденции приватизации и уроки для максимизации экономического роста**» (2 сентября 2011 г.)

Проф. У. Мэггинсон отметил, что в целом разделяет большинство выводов и рекомендаций группы, «работа сделана очень хорошо, представленные выводы последовательны и логичны». В частности, проф. У. Мэггинсон отметил:

- Частная собственность относится к приоритетам первого порядка, поэтому сохранение государственного сектора в том или ином объеме, в том числе применительно к вопросу «стратегического ядра», на долгосрочный период не является целесообразным.

- Адекватной заменой прямого государственного участия является государственное регулирование сектора при наличии ясно выраженных интересов государства применительно к сектору. Необходимо отдавать себе отчет, что эффективное отраслевое регулирование является крайне затратным процессом, однако в долгосрочном периоде полностью «окупается» с точки зрения общеэкономических национальных интересов.

- Приватизация должна осуществляться относительно быстрыми темпами. В силу этого среди предложенных группой инерционного и радикального сценариев последний является предпочтительным. Существенно, что реализация краткосрочных задач в качестве приоритета повышает качество государственного регулирования;

- Очевидна прямая зависимость перспектив формирования международного финансового центра от темпов, моделей и качества реализации приватизационной программы правительства.

- Сформулированный экспертной группой «мультисекторный подход» является единственно возможным. При этом нефтегазовый сектор целесообразно включать в приватизационную программу на более позднем этапе. Напротив, приступать к 100-процентной приватизации банков с государственным участием необходимо на возможно более раннем этапе.

- Применительно к крупнейшим публичным компаниям с государственным участием предпочтительным является метод продаж «траншами». Это соответствует предложенному экспертной группой градуалистскому подходу к приватизации.

- Допуск иностранного участия следует рассматривать как обязательный компонент приватизации;

- Независимость председателя совета директоров следует рассматривать как принципиальное условие подготовки к приватизации.

Развернутую дискуссию вызвал вопрос о целесообразности финансирования инвестиционной деятельности компаний за счет средств от приватизации их акций. Как отметил проф. У. Мэггинсон, в целом прямое «выставление» на продажу акций самими компаниями неэффективно, это должно делать государство. Первичное размещение акций (primary shares offering) – не лучшая идея для приватизации и инвестирования в государственные компании.

Еще один вопрос, который вызвал острую дискуссию – использование средств от приватизации для целевого финансирования тех или иных социальных программ. С точки зрения проф. У. Мэггинсона, доходы от приватизации не должны быть компонентом какого-либо «экономического программирования» и не должны решать другие задачи правительства. Это разовое мероприятие, которое рассчитано на некий конкретный, желательно относительно короткий период.



## РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ



**Энни Винокур**, профессор, Университет Западный Париж Нантер ля Дефанс.  
**Кэрол Сигман**, научный сотрудник, Университет Западный Париж Нантер ля Дефанс.

### ► Из рецензии

Россия наряду с проблемами, свойственными большинству развитых стран, сталкивается также с уникальными проблемами, такими как демографическая структура в виде «рождественской елки» и весьма неоднозначное экономическое и политическое наследие (от традиций централизованного планирования, до износа инфраструктуры и снижения эффективности в последние десятилетия). Попытки решения этих проблем, по мнению авторов, осуществляются преимущественно в рамках подходов New Public Management, применяемых во всём мире.

Оценивая заявленные цели продолжающейся реформы бюджетного сектора, авторы приходят к выводу о несовершенстве существующей законодательной базы реформ, а также о том, что институциональный и технический аппарат, необходимый для осуществления пилотных проектов и управления автономными и «новыми бюджетными» учреждениями получил до настоящего времени меньше внимания, чем он того заслуживает.

Помимо того, в рецензии содержится предположение о том, что в процессе проводимых в Российской Федерации реформ общий принцип заключается в том, чтобы, за исключением малого числа социальных учреждений, оставленных по усмотрению политического руководства в числе казённых учреждений, ко всем остальным учреждениям предлагается применять преимущественно модель автономного учреждения, и эти учреждения должны научиться действовать в условиях недостаточного государственного финансирования.

### Резюме оценки авторов:

1. в долгосрочной перспективе предпринимательская модель доказывает свою эффективность для малого числа социальных учреждений, которые могут пользоваться средствами фондов или благотворительных организаций и сами занимаются коммерческой деятельностью, в большей или меньшей степени связанной с основными задачами,
2. представляется, что цель – побудить учреждения удовлетворять–достигается, но зачастую это происходит за счёт государственных средств и денег, полученных за обучение; в большинстве случаев плата за обучение автоматически заменяет снижающееся государственное финансирование,
3. и сама по себе конкуренция, и управление конкуренцией стоят дорого и оплачиваются за счёт ресурсов, направляемых на выполнение основных функций социальных учреждений.

Оценивая текст отчёта ЭГ17 позитивно, Энни Винокур и Кэрол Сигман высказывают выводы и предложения о том, что:

- применительно к казначейским и бюджетным учреждениям, конкуренция на рынке, как инструмент повышения качества, может быть с успехом заменена на такие ведомственные инструменты, как управление по результатам, оплата по итогам деятельности и т.п.;
- в указанных в Отчёте сроках, возможно, не учтён тот факт, что такая радикальная и комплексная реформа должна быть тщательно спланирована и внедрена поэтапно; при этом нужно дать пространство для экспериментирования и достаточно времени для того, чтобы участники смогли адаптироваться. Также необходимо заранее подготовить инструменты информирования, контроля и стимулирования.
- предлагаемое выравнивание условий конкуренции между государственными, некоммерческими и коммерческими поставщиками услуг чревато опасностями.



**Даниэл Хит**, управляющий директор, Центр трансформации и стратегических инициатив (США), старший научный сотрудник Джорджтаунского университета.

### ► Из рецензии

Автор рассматривает промежуточный отчёт ЭГ17 в контексте инноваций в оказании социальных услуг, ставших особенно актуальными в течение нескольких десятилетий.

Работа ЭГ17, по мнению рецензента точно вписывается в этот глобальный кон-



текст. В ней описывается согласованная задача (реформа должна обеспечить оказание большего количества качественных социальных услуг; увеличение финансирования само по себе не может привести к решению проблемы, так как этого не было достаточным в предкризисном периоде и вряд ли будет достаточным в предстоящих бюджетных условиях).

Как полагает Даниэль Хит, новый подход является обоснованным и известным (финансировать результат оказания услуг, а не вводимые институциональные ресурсы, повышать производительность труда учреждений и работников государственного сектора, расширять численность поставщиков услуг за пределами государственного сектора), в отчёте приводится подробное описание того, как добиться таких результатов, и указывается на принципы конкуренции, аутсорсинга, коммуникации и стимулирования соответствующего поведения.

Исходя из позитивной оценки текста отчёта ЭГ17 Даниэль Хит полагает, что хорошую работу Экспертной группы можно укрепить, а вероятность реализации реформ повысить за счет опоры приведенного анализа и утверждений на количественную основу.

Целью этого является показать – а не просто сказать – что та или иная проблема (в плане охвата населения, потребности в бюджетных средствах и т.д.) является более приоритетной, чем другие, и что предложенный подход более эффективен в свете анализа экономической целесообразности, чем альтернативы. **В частности рецензент предлагает дать количественные оценки:**

- масштабов сектора оказывающего социально значимые услуги (а не только СГМУ);
- масштабов проблем (демографических, социальных и т.д.);

Помимо того, предлагается оценить причины неудач реформирования и инвестирования в СГМУ в прошлом; оценить влияние прошедшей бюджетной реформы; большее внимание уделить распределению полномочий между федерацией и регионами.

По мнению Даниэля Хита, в отчёте следует уделить больше внимания таким аспектам реформ, как применение новых технологий и привлечение клиентов (потребителей) к процессу принятия решений, развитие системы подотчетности перед потребителями и общественностью, включая установление стандартов и нормативов эффективности, а также оценки качества.

Оценивая предлагаемые ЭГ17 сценарии позитивно, Даниэль Хит рекомендует при описании сценариев использовать также количественные показатели реализации сформулированных целей (качество, доступность, эффективность).



**Дэвид Шэнд**, Международный консультант, Всемирный банк (Новая Зеландия)

#### ► Из рецензии

Рецензия Дэвида Шэнда сфокусирована, прежде всего, на вопросах совершенствовании эффективности работы и оказания услуг в таких «социально значимых» областях, как общественное здравоохранение, образование, социальное обслуживание, физическая культура и спорт, а также на разработке рабочих механизмов, обеспечивающих переход к новой системе бюджетных и автономных учреждений.

Рассматривая предложения по развитию конкуренции, Дэвид Шэнд напоминает, опыт стран ОЭСР в сфере предоставления государственных услуг силами частных подрядчиков (в том числе ГЧП) и внедрения механизмов конкуренции носит неоднозначный характер. Акцент на конкуренции нуждается в более глубоком обосновании; кроме того, эксперты ЭГ17 могли бы представить более подробный анализ потенциала российского частного сектора для оказания таких государственных услуг. Одним из главных требований здесь является способность к управлению контрактами, поскольку соответствующее министерство или агентство продолжает нести ответственность за качество услуг, даже если они отдаются на подряд.

#### **Позитивно оценивая работу ЭГ17, Дэвид Шэнд высказывает выводы и предложения о том, что:**

- систему типов учреждений (КУ, БУ и АУ), возможно, следует приблизить к стандартам ОЭСР;
- стандарты качества услуг и гарантии доступности должны быть доведены до сведения широкой общественности, и в обязательном порядке должны быть предусмотрены ясные меры ответственности за необеспечение должного объема и качества услуг. В противном случае, все эти меры останутся только «на бумаге» и будут способствовать росту скептического отношения к реформам государственного сектора. В докладе можно было бы сделать некоторые ссылки на российский опыт в области разработки системы «государственных заданий», в ходе которой поднимались те же вопросы, что, возможно, позволило бы извлечь ряд уроков;
- создание эффективной системы контроля, основанной на сопоставлении фактических результатов с установленными стандартами, ставит вопрос о подотчетности организаций. Для формирования независимых контрольно-надзорных органов потребуется время и финансовые затраты;
- при возможном расширении роли неправительственных организаций с целью обеспечить конкуренцию или расширить выбор услуг было бы полезно ознакомиться с Рекомендациями ОЭСР по образцовой практике в области предоставления государственных услуг по договору подряда. В Рекомендациях ОЭСР подчеркивается, что, отдавая на подряд ту или иную услугу, государственное учреждение не снимает с себя конечную ответственность за должное предоставление данной услуги, и оно обязано осуществлять управление этим процессом посредством эффективного контракта с непосредственным поставщиком услуг.





### Всемирный банк

#### ► Из рецензии

В главе предлагаются меры по реализации двух сценариев (в частности, предусматривающие возврат губернаторов областей, обеспечение реальной независимости местного самоуправления и т.д.), направленные на демократизацию политического процесса, но их воплощение в жизнь может быть сопряжено с политическими трудностями. Тем не менее, авторами представлен основательный анализ нынешней ситуации и предложен ряд интересных и полезных мер по совершенствованию системы выравнивающих трансфертов, сокращению общего числа различных субсидий и перераспределению некоторых расходных полномочий между властями разных уровней.

#### Бюджетная практика

Авторами предусмотрена такая мера (в рамках антикризисной политики), как формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов для реализации некоторых крупных проектов; кроме того, учитывая сезонный характер поступления доходов, они могут использоваться как временное средство погашения дефицита бюджета в течение финансового года (т.е. для ликвидации текущих кассовых разрывов).

По нашему мнению, международная практика свидетельствует о том, что бюджетные кредиты являются не самым эффективным инструментом финансирования проектов, поскольку чиновники министерства финансов не в состоянии правильно оценить различные проектные риски. Предпочтительнее финансировать такие проекты через государственные организации содействия развитию и/или коммерческие банки.

Кроме того, если исходить из образцовой международной практики, то в качестве антикризисной меры лучше предоставлять регионам общие блочные субсидии, а не межбюджетные ссуды с неопределенными перспективами погашения. Относительно богатые регионы могли бы получать кредиты через национальные банки развития, если частные банки не могут удовлетворить их потребности или стоимость кредита представляется слишком высокой.

И, наконец, для обеспечения бюджетной автономии субнациональных органов власти (как региональных, так и муниципальных) требуется возможность привлечения заемных средств на внутреннем рынке и введение более совершенной практики управления кассовой наличностью и бюджетом, а не непрозрачные межбюджетные трансферты.

---

Стивен Вебб, консультант Всемирного банка.

#### ► Из рецензии

Раздел о федерализме состоит из двух частей, которые представляются не связанными друг с другом. В первой рассказывается о пяти различных сценариях, в основном, направленных на обеспечение одинаковой степени децентрализации или продолжения децентрализации всех административных районов страны. Вторая часть посвящена выбору между (а) попытками обеспечить всем регионам равное положение—независимо от степени их развития—и (б) направлением большего объема бюджетных и институциональных ресурсов на несколько уже развитых регионов или, как минимум, предоставлением им более широкой политической автономии.

Россия всегда была системой ограниченного доступа (СОД). СОД решает проблему насилия, используя политическую систему для создания и распределения ренты, образующейся в соответствии с различными договоренностями, такими как государственные контракты, права на землю, монопольное право на коммерческую деятельность. В 1990-х в России проводились эксперименты по внедрению ряда институциональных форм системы полного доступа (СПД). СПД решает проблему насилия за счет открытого доступа и конкуренции.

**Целесообразной степени децентрализации посвящена первая часть доклада, где предложено пять сценариев:**

1. сохранение статус-кво ползучей централизации;
2. проведение более официальной и открытой централизации;
3. проведение децентрализации на региональном уровне, введение выборных губернаторов и наделение их реальной автономией;
4. ликвидировать промежуточный уровень власти и централизованно назначать основных чиновников на всех уровнях, кроме муниципального (где они уже избраны), что предполагает большую власть на практике; и
5. формирование коалиций развития на промежуточном уровне (федеральных округов) и введение подлинной демократии только в крупных муниципальных образованиях.

Все эти сценарии, кроме первого, требуют уточнения и более согласованного применения правил, что, по общему мнению экспертов, хорошо. Все предполагают применение единых правил на всей территории страны, хотя в пятом сценарии проводится различие между крупными и мелкими муниципальными образованиями (ПГТ).

В национальном масштабе получение ренты в России в настоящее время высоко централизовано, что обеспечивало централизацию политической власти на федеральном уровне в течение последнего десятилетия (вертикаль власти). С точки зрения СОД, эта ситуация вряд ли изменится до 2020 года.

Наиболее перспективное решение этой ситуации было предложено в части доклада, где рассматриваются сценарии, которые допускают меры, устанавливающие неравное по закону положение тех или иных региональных образований.

Среди регионов и муниципальных образований России наблюдается огромное географическое многообразие. Из них меньшая часть процветает как городские образования с глобальными связями или как центры добычи природных ресурсов. Последние, возможно, целесообразно оставить под контролем центральной власти во избежание (растущего) перехода национального достояния в частные руки. Центры, имеющие глобальные связи, генерируют ренту, способную обеспечить децентрализацию или, как минимум, деконцентрацию власти в отдельных сферах налогового-бюджетного или рыночного регулирования. Остальные переживают застой или упадок.

Для того, чтобы стратегия была осуществимой, она должна предполагать возможность получения политической поддержки при нынешней конфигурации власти. Возможно, политическим элитам целесообразно добиваться оживления экономики путем наделения большей степенью местной автономии тех регионов, которые имеют большой потенциал роста, могущего пойти на пользу всей стране в среднесрочной перспективе, хотя растущее неравенство будет способствовать созданию напряжения.

Что касается остальных регионов, то, даже если некоторым регионам будет позволено развиваться быстрее, можно использовать финансовые ресурсы в виде трансфертов и т.д. для того, чтобы восполнить бюджеты других до состояния, значительно близкого к среднему. Это, в частности, нужно для обеспечения социальной справедливости и снижения общественного недовольства.

---

**Михаил Алексеев**, профессор департамента экономики Университета Индианы (США).

**Роберт Конрад**, директор Центра международного развития Университета Дьюка (США).

#### ► Из рецензии

В своих комментариях Алексеев и Конрад отмечают, что Стратегия содержит правильный анализ и предложения по усовершенствованию фискального федерализма и местного самоуправления в России.

Алексеев и Конрад подчеркивают, что степень финансовой независимости и ее воздействие на стимулирование со стороны региональных властей сильно зависит от того, что происходит в ответ на изменения региональных доходов. Если повышение региональных доходов в данном году на один рубль приводит к эквивалентному снижению средств, выделяемых из федерального центра, у региональных властей не было бы серьезных стимулов для развития собственной налоговой базы (и, соответственно, местной экономики), вне зависимости от доли региональных доходов в общих доходах бюджета или доли доходов, «контролируемой» местными властями. Ссылаясь на работы, в которых исследовалось, как изменяются расходы местного бюджета с ростом региональных доходов, Алексеев и Конрад отмечают, что стимулы региональных правительств к увеличению ВРП и доходов от налогов в течение 2001-2008 гг. были положительными, но слабыми.

Алексеев и Конрад пишут, что если одной из целей Стратегии это необходимость усилить финансовую независимость российских регионов, то необходимо обратить внимание на отношения между собственными доходами регионов и дотациями из федерального центра.

Алексеев и Конрад соглашаются с авторами Стратегии о положительных аспектах конкуренции между регионами и районами за капитал и рабочую силу, однако предостерегают, напоминая и о её негативных свойствах, требующих от Центра ограничения конкуренции между регионами. Они отмечают, что горизонтальная конкуренция между регионами за факторы производства порождает негативные последствия, приводящие к установлению налогов ниже социально оптимального уровня и вложениям в инфраструктуру выше социально оптимального уровня.