

**Стенограмма заседания Экспертной группы №4 "Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирование малого предпринимательства",
23 апреля, Екатеринбург**

АА. Яковлев: То, что я буду здесь рассказывать, это некоторые промежуточные результаты тех обсуждений, которые у нас проходили последние три месяца. Я начну с краткой характеристики исходного состояния на основе исследований, которые проводились на нашей базе и некоторых других и затем постараюсь показать, в каком направлении идут обсуждения в рамках экспертной группы на сегодняшний день. Если брать ситуацию, которая была в России до кризиса, институты в России традиционно воспринимались как не самые хорошие, но в силу того, что страна развивалась, и были высокие темпы роста - в том числе благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре - это не самое замечательное качество институтов с лихвой компенсировалось благоприятной экономической конъюнктурой. В этом смысле характерно, что перед кризисом, в 2006-2007 годах наблюдался бурный всплеск иностранных инвестиций, приток иностранных инвестиций в Россию. Но важно понимать, что состояние институтов – это динамическая переменная, и мы что-то делаем, что-то пытались сделать, в 2000-е годы в том числе, но другие страны. Восточная Европа и Китай, Латинская Америка, с которыми мы объективно конкурируем, потому что мир глобальный, и границ для бизнеса сегодня практически не существует, то есть всегда есть возможность выбора, где вести бизнес, в одной стране или в другой. Объективно мы конкурируем, и конкурируем, в том числе, по качественным институтам. На этом слайде, показаны результаты обследования ВЕЕПС'a, это достаточно большой, известный международный проект, который реализуется совместно Всемирный банк и ЕБРР, это обследование, которое проводится раз в три года, в данном случае получился интервал в 4 года, в странах с переходными, развивающимися экономиками в Европе, включая Турцию. Здесь видно, что по данным 2005 года, примерно по половине анализируемых индикаторов, ну это различные характеристики институциональной среды. Россия в тот момент времени на самом деле выглядела лучше, чем другие страны Восточной Европы. Это не означает, что все было хорошо. В действительности, в других странах, включая Турцию, тоже не все замечательно с институтами, но существенна динамика. На втором слайде показаны результаты последнего исследования ВЕЕПС'a 2009 года, и видно, что только по двум параметрам Россия была лучше средних данных в целом по всему этому большому региону. Напротив, по 16 параметрам из 18 мы были ниже. У нас одновременно, в начале 2009 года, проводилось наше большое обследование, это был второй раунд мониторинга конкурентоспособности промышленности, который мы делали по заказу Минэкономразвития, в данном случае было опрошено около тысячи фирм обрабатывающей промышленности. На этом слайде показан ряд тех проблем, тех барьеров ведения бизнеса, которые в этот момент времени, весной 2009 года, фиксировали фирмы – наши респонденты. Что существенно? Существенно некое изменение в приоритетах. Традиционно практически во всех опросах во всех странах мира первое место всегда занимают налоги, это то, на что жалуется бизнес. Второе, тоже традиционное, это высокая конкуренция. На данной иллюстрации видно, что на первом

месте на момент весны 2009 года оказались не налоги, а макроэкономическая нестабильность. Достаточно большая доля ответов касалась также непредсказуемости госрегулирующего. В сочетании с углубленными неформализованными интервью, которые мы проводили с представителями разных компаний, для нас это все было индикатором того, что бизнес на сегодняшний день волнуют даже не конкретно те или другие институты или плохие институты, а сама нестабильность правил игры. Это было следствием реакции на кризис. Ранее, в период учреждения, 2000-х годов, существовала некая инерция: да, институты были не самые замечательные, но были процедуры согласования, принятия решений в правительстве. И в равной степени как хорошие, полезные инновации, так и не самые полезные инновации, достаточно долго обсуждались, согласовывались, прорабатывались и в итоге происходил постепенный процесс изменения среды. В этом смысле, для России 2000-х годов, при не самом замечательном качестве институтов, тем не менее было характерно, как одно из преимуществ, определенная стабильность правил игры. В момент кризиса в рамках антикризисной программы, которая была принята правительством в конце 2008 года, пошел очень активный процесс изменения, причем изменения в значительной степени бумажных, ну, это тоже надо правильно понимать, аппарат, чиновники, у них практически нет других инструментов воздействия на окружающую среду, кроме некой нормотворческой деятельности. Насколько мне известно по прямым контактам с сотрудниками Минэкономразвития и других ведомств, в рамках реализации антикризисной программы, когда от всех ведомств требуются какие-то предложения, чиновники просто подняли все бумаги, которые были написаны за последние годы до того, и их «бросили». Поскольку Госдума была построена, ей было сказано: «когда есть программа, ее нужно быстро принять», - это все было принято без обсуждений. Мы это достаточно подробно анализировали с точки зрения нормативного законодательства, я думаю, что еще ближайшие годы будут осознаваться последствия тех шагов, которые были приняты и реализованы в начале 2009 года. Без каких-либо обсуждений и согласований с бизнесом, Дума принимала эти десятки и сотни законов буквально за считанные дни. Это была некая ситуация, когда кризис привел к резкому изменению правил игры. И это на самом деле на сегодняшний день создает даже большую проблему для бизнеса, чем качество существующих институтов.

Из любопытных вещей: это некая сравнительная картинка, где показаны изменения оценок 2005-2009 годов. В 2005 году мы проводили первый раунд этого обследования - совместный проект с Всемирным Банком - была та же самая выборка с похожими вопросами, вопрос по климату был полностью повторен. Что интересно, первый момент, в условиях кризиса в целом можно было ожидать общего ухудшения оценок, и действительно, примерно на 3% все проблемы ухудшились. Но любопытно другое, что одновременно происходила дифференциация, и здесь не случайно выделено зеленым столбиком администрирование налогов, потому что как раз в налоговой сфере после весьма бурных и активных реформ начала 2000-х годов, в середине 2000-х годов и, в особенности, во второй половине произошло некое упорядочивание с внедрением более-менее технологизированных бизнес-процессов и с выстраиванием, определенных взаимоотношений между налоговой службой и бизнесом; взаимоотношений, основанных на взаимопонимании. На уровне интервью, которые мы приводили, на сегодняшний день налоговая служба воспринимается как ведомство, во-первых, менее коррумпированное, чем другие ведомства, и во-вторых, ведомство более-менее объективное. То есть, люди из

бизнеса понимают, что налоговая служба должна их ловить, и она это делает. Но у налоговиков есть инструкции, по которым они работают, и более-менее понятны правила, по которым они работают, не только на уровне инструкций, но и там, где просто практика поведения. При этом с налоговой службой можно судиться, и действительно в массовом порядке предприятия судятся и достаточно часто выигрывают. В итоге это, на мой взгляд, приводит к тому, что как раз показатель администрирования налогов резко улучшился. Есть если брать опрос 2005 года, налоги были на первом месте, а администрирование налогов было то ли на втором, то ли на третьем. Здесь вы можете видеть, что администрирование налогов опустилось до, по-моему, восьмого места при резком улучшении на фоне других индикаторов. Также здесь специально выделен красный столбик, с таможенной службой, поскольку это два сопоставимых ведомства, и как раз с таможней на самом деле происходила обратная ситуация. На сегодняшний день, это достаточно четко прослеживается по интервью, таможня воспринимается как наиболее коррумпированное ведомство. В период, когда таможню возглавлял Ванин - это было начало 2000-х годов - происходило выстраивание правил игры, которые различались для разных категорий бизнеса. «Белые» коридоры для более крупных компаний, которые готовы были гарантировать определенные платежи, и были более жесткие процедуры для мелких импортеров, но в целом, в начале 2000-х годов происходил достаточно заметный процесс легализации импорта, который опирался на то, что делала тогдашняя таможенная служба. К сожалению, потом, произошла персональная смена руководителя, был назначен другой человек, и одновременно начались некие изменения правил игры внутри службы, когда на сегодняшний день фактически в каждом региональном таможенном управлении свои правила, как это вытекает из интервью с предпринимателями. Это создает определенную проблему компаниям, которые действуют не в одном регионе, а имеют сеть по России: они фактически не могут нормально планировать собственные действия, не понимают, в какие сроки они смогут растаможить получаемый ими груз. Это фактически суммирование того, что я пытался сказать, если раньше плохое качество институтов уравновешивалось некими выигрышами от экономического роста и возможностью получения высоких доходов, то сейчас это преимущество роста исчезло, а барьеры для ведения бизнеса остались.

В этом смысле то, что у нас не произошло улучшение в сравнении с восточной Европой, сейчас сказывается наиболее заметно. Одновременно проблемой является не только низкое качество институтов, но и их хроническая нестабильность, выражающаяся в постоянном изменении правил игры, и несовпадении слова и дела в действиях правительства. В качестве комментария, к сожалению, также в момент кризиса, в конце 2008 - начале 2009 года произошла следующая не самая хорошая вещь: до того, фактически с начала 2000-х годов, правительство что-то говорило, и это происходило. Можно было соглашаться, не соглашаться, поддерживать, не поддерживать. Допустим, история типа ЮКОСа и т.д.: правительство говорило, что оно что-то сделает, и оно это делало. При возможных самых разных отношениях к конкретным действиям правительства, это создавало определенно доверие к политикам то есть возникала некая уверенность в завтрашнем дне и можно было ориентироваться на что-то. Что произошло в момент кризиса? В момент кризиса свою сильно негативную роль, сыграла сложившаяся во второй половине 2000-х годов система взаимоотношений правительства с бизнесом,

поскольку, к сожалению, то же дело ЮКОСа, помимо прочих эффектов, привело к фактически слому той системы коммуникаций, которая сложилась между правительством и бизнесом в начале 2000-х годов, в основном через большие ассоциации типа РСПП, ОПОРы, «Деловой России» и т.д.

После дела ЮКОСа эти коммуникации фактически сломались. Но взаимодействие все равно было нужно, и это взаимодействие продолжалось в формате, в чем-то напоминающем 90-е годы, когда правительство общалось напрямую с крупнейшими компаниями. Быть крупным, по международным меркам, бизнесом в России было практически невозможно без наличия неформальных контактов с правительством, когда нужно было, например, на продажу пакета иностранному инвестору обязательно получить согласование. Формальное согласование никто ни у кого не спрашивал, но неформальное нужно было получить, к примеру, на приобретение крупных активов за рубежом. Допустим, Мордашов входил к Путину, и там обсуждалась сделка во Франции, в итоге несостоявшаяся. К чему это приводило? К тому, что, с одной стороны правительство вполне сознательно в тот момент времени сделало выбор, в пользу корейской модели, с ориентацией на «национальных чемпионов», которые продвигаются, в том числе во внешнюю среду, и правительство в общем и целом поддерживало эти компании, может быть, не финансово, но политически.

Это привело к тому, что крупнейшие компании, стали неверно оценивать риски. Они стали исходить из того, что правительство их в случае чего спасет и стали проводить сверхагрессивную и слишком рискованную политику, основанную на слияниях и поглощениях и на заимствовании под эти слияния и поглощения крупных финансовых ресурсов на международных рынках. Это аукнулось в момент кризиса, потому что под все эти займы данные компании предоставляли свои пакеты акций - это стандартная схема международного бизнеса - и в момент обвала российского фондового рынка, когда все эти пакеты акций (и не только в России, это был обвал глобальный) обесценились в 3-4 раза буквально в течение 3-4 недель, они столкнулись с проблемой потери контроля над своими компаниями, потому что банки-кредиторы стали требовать либо передачи этих акций физически просто им уже по продаже их, либо поиска каких-то других финансовых ресурсов. В этой ситуации правительство оказалось отчасти заложником во всей этой ситуации, потому что после всего выстраивания госкапитализма 2000-х годов пойти на потерю национального контроля за этими крупнейшими компаниями правительство не могло.

Данным компаниям была оказана достаточно существенная финансовая поддержка, в разных форматах, но проблемой было то, что правительство одновременно захотело некой встречной реакции, поскольку экономическое развитие, социальное развитие 2000-х годов в целом строилось на гарантиях социальной стабильности. Это была основа той системы, которая у нас сложилась. Правительство просто не могло пойти на то, чтобы в стране была массовая безработица. Именно поэтому в обмен на предоставление финансовой поддержки, с крупнейших компаний были взяты формальные, неформальные обязательства по сохранению занятости, что фактически означало ограничение возможности реструктуризации этих компаний. При этом, если брать историю конца 2008

года, я думаю, что правительство не случайно практически до конца ноября - начала декабря не признавало факт кризиса. Оно говорило о проблемах на финансовых рынках, проблемах в банковском секторе, влияниями, идущими с внешних рынков, просто в силу того, что отсутствовала обратная связь. Да, есть Росстат, но Росстат предоставляет информацию с лагом в полгода, так система устроена, вся статистика во всем мире, примерно так работает. Был другой канал в виде крупнейших компаний. Но крупнейшие компании, в этот момент вели себя тоже оппортунистически, они не хотели признаваться в том, что уже на дворе финансовый кризис, они хотели быстро получить деньги от правительства и как бы сваливали: «это проблема не наша, это проблема глобальных финансовых рынков». Когда стало ясно, уже по данным, например, службы занятости, что растет безработица, десятки, если не сотни тысяч людей, отправлены в октябре, ноябре в административные отпуска, вот тогда правительство стало что-то делать, но реакция также была неадекватна. Вначале было сказано: «мы вас спасем, у нас много денег, мы сильные, все замечательно». Потом, уже в январе-феврале, выяснилось, что на всех денег не хватит. Эта сумятица, когда люди, смотрящие в телевизор и одновременно управляющие своими компаниями, они в своих компаниях - я здесь был весной 2009, в Екатеринбурге, просто хорошо помню по контактам с людьми - начали отправлять в вынужденные отпуска людей на заводах, насколько я помню, уже в августе 2008 года. При этом, по телевизору говорили, что все нормально, проблем нет, проблемы только в банках, сейчас деньги возьму, все нормально. И когда человек, управляющий компанией, видит, что на самом деле люди, сидящие в Москве, видимо, не владеют информацией, у него автоматически возникает вполне рациональная реакция: лучше сжаться, когда непонятно, что происходит вокруг, когда среда явно неадекватна и реакция неадекватна. Вместо того, чтобы пытаться решить проблемы, договориться с поставщиками, восстановить какую-то кооперацию, найти альтернативные варианты, лучше в прямом смысле выше необходимого уровня, с убытком, отправить людей в отпуска или просто уволить, изъять деньги из оборота и на них «сесть». На мой взгляд, провал, который у нас произошел в 2009 году по ВВП, он необъясним макроэкономическими параметрами, что касается всей макроэкономики, такого провала не должно было быть. В моем понимании, существенная часть здесь связана с негативными ожиданиями, которые сформировались в конце 2008 года, которые вытекали именно из разрушенных и деформированных механизмов коммуникации правительства с бизнесом, когда коммуникации шли только через крупнейшие компании, которые сами вели себя оппортунистически. К чему все это привело? Это привело к тому, что на сегодняшний день, в силу объективных причин, сложилась достаточно высокая степень недоверия к действиям правительства, когда даже вполне разумные меры воспринимаются с очень высокой степенью недоверия. Из этого вытекает неизбежная высокая оценка рисков, которая в том числе приводит к выводу капитала из страны. Сейчас Центробанк с Минфином фиксируют массовый отток капитала, хотя вроде бы экономика растет, 4%, неплохие цифры. Это все к вопросу про то, какую роль могут оказывать институты, работающие одним образом и другим образом. Тем не менее, если добавить некоторый позитив, на данных того же обследования, которое проводилось в 2009 году весной, при не самых позитивных тенденциях, связанных с качеством институтов, в реальном секторе были вполне позитивные сдвиги. На данных этого обследования мы зафиксировали, во-первых, достаточно заметную инвестиционную активность: из фирм, которые мы обследовали, 40% реализовали в

течение периода с 2005 по 2008 годы крупные инвестиционные проекты в масштабах своего бизнеса. Это были отнюдь не олигархические фирмы со средней численностью около 600 занятых, это такой средний российский бизнес. В обработке не было сырьевых отраслей в принципе. При этом, интересно, что достаточно заметно по российским меркам выросла доля фирм с иностранным участием. Не под иностранным контролем, таких фирм как было, так и остается минимальное число, но фирм, в которых были иностранные акционеры, их стало в 1,5 раза больше.

При этом, впервые за много лет мы стали фиксировать статистически значимые различия между фирмами с иностранным участием и остальными компаниями. Различия по инвестиционной активности, экспортной активности, инновационной активности - эти фирмы стали заметно выделяться в лучшую сторону. Мое объяснение связано с тем, что (это подтверждается официальной статистикой) если до середины 2000-х годов иностранные акционеры в очень большом числе, были оффшорными компаниями, которые контролировались российскими собственниками. Никакого реального привнесения капитала, технологий не происходило, это была некая схема. Вторая половина 2000-х годов, до кризиса, отличалась тем, что в условиях относительной политической и прочей стабильности и высокой конъюнктуры в страну стал приходить иностранный капитал, причем не «монстры», а среднего размера иностранные компании, в которые вкладывались такие же, сопоставимые с ними, российские фирмы. Вкладывались как миноритарии, но по нашим углубленным интервью можно было говорить в том числе о некой смене психологии восприятия на уровне собственников и топ-менеджеров российских фирм, потому что они стали понимать в этот период, что им все равно некуда деваться. Рынок глобальный, мы пока не вступили в ВТО, но все равно там будем. Если они хотят выжить, то им нужно модернизироваться, им нужны новые технологии, им нужны новые знания, новые навыки, выходы на новые рынки, а для этого им нужны иностранные партнеры. Фактически началось вполне осознанное движение в сторону привлечения стратегических партнеров, которым сознательно продавались 10-15-20% акций, пакетов 25% и более, итогом чего стало, появление реальных иностранных инвесторов, которые тоже приходили на российский рынок, поскольку они видели перспективы. Российский рынок, на самом деле один из немногих еще не поделенных рынков на сегодняшний день. Это создавало тенденцию, связанную с явным выделением фирм с иностранным участием. Происходило, отнюдь не только на этих фирмах, но и на российских компаниях, активное внедрение организационно-управленческих инноваций, и, на мой взгляд, это очень важная позитивная тенденция, потому что на сегодняшний день элементарное упорядочивание бизнес-процессов дает большую отдачу, чем вложения в технологические инновации. В этом смысле, тот же акцент на Сколково, ныне идущий от федерального центра, он не то, что ошибочный, это просто не совсем верная расстановка акцентов. Можно вложить несколько миллиардов в Сколково и получить некоторую отдачу, но при вложении этих же миллиардов в вещь типа организационно-управленческих инноваций, стимулирование их, отдача была бы в разы большей. Из столь же интересных вещей, в этот период наблюдалось снижение уровня концентрации собственности с явным разделением функции владения и управления, и с заметным увеличением числа компаний из этого сегмента бюджета, например обрабатывающей промышленности. Не очень крупные компании, которые присутствовали на фондовом рынке в том или ином виде, отнюдь не обязательно в качестве продажи акций, облигаций,

но даже выход с облигацией на фондовый рынок - это все равно заметное повышение прозрачности компании и повышение цивилизованности бизнеса.

Последний момент, может быть, в чем-то даже более важный, потому что он касается уже государства: на региональном уровне, муниципальном уровне появились новые модели взаимоотношений бизнеса и власти. В частности, у нас, в рамках этой большой анкеты, были специальные вопросы, характеризующие получение господдержки предприятиями от разных уровней власти, от федеральной власти, региональной, муниципальной, и одновременно обратные действия в виде оказания помощи властям в социальном развитии региона или какие-то действия фактически: инвестиции, инновации, сохранение занятости. В рамках анализа, проведенного по этим данным, получалось, что при наличии на всех уровнях, федеральной, региональной, муниципальной власти, модели обменов, когда поддержка оказывается в обмен на что-то, на федеральном уровне, эта модель консервативная, то есть поддержку получали фирмы с госучастием, фирмы, расположенные в менее развитых регионах, фирмы старые, созданные до 91 года, и фирмы, сохранявшие занятость - вот 4 фактора, которые были статистически значимы в разных спецификациях этой модели. На региональном уровне и на муниципальном уровне, при наличии системы обмена, значимым было то самое оказание властям помощи в социальном развитии региона, значимым фактором для региональных властей было участие предприятий в бизнес-ассоциациях. Ассоциация на самом деле выступает посредником между бизнесом и властью однозначно. Тем не менее, наряду с подобными факторами на региональном уровне значимым фактором, причем с высокой значимостью во всех моделях, которые были рассчитаны, было осуществление предприятиями крупных инвестиций в период с 2005 по 2008 годы. Это был фактор, который влиял на предоставление господдержки от региональных властей. На муниципальном уровне, при в принципе ограниченных ресурсах муниципальных властей, после реформы Козака, значимым фактором был любопытный момент, впервые в такого рода данных значимым фактором оказалось наличие иностранного акционера у компании, которая получила поддержку. Наша интерпретация сводилась к тому, что для муниципальных властей появление иностранного инвестора было неким сигналом, что данная конкретная компания будет что-то делать, она будет дисциплинироваться, будет повышать производительность, будет увеличивать отчисления в бюджет налоговые, будет создавать новые рабочие места. И такие компании стали чаще получать поддержку. Это совершенно не означает, что нужно идеализировать региональные и местные власти, они очень разные, но мы это наблюдали и на уровне контактов просто с отдельными регионами, когда действительно еще до кризиса можно было говорить о 10-15 регионах, не более, но в 10-15 уже пытались реально улучшать условия для ведения бизнеса.

Есть пример Калуги, широко известный, но Калуга отнюдь не одна, насколько я знаю, это делается в Екатеринбурге, это делается в Перми, Тверской области, Томске, Нижнем Новгороде. Из интересных примеров - Ульяновск в настоящее время очень активно улучшает инвестиционный климат, таких регионов несколько. Судя по всему, у нас в выборке этот эффект уже проявился. Я не буду особо заикливаться, это данные свежего опроса, который проводился в конце прошлого года. Его преимущество было в том, что он охватывал не только промышленность, но и сектор услуг; существуют любопытные

различия, связанные с тем, что для сферы услуг характерна гораздо большая обеспокоенность нестабильностью законодательства. То есть для промышленности существенную роль играет давление естественных монополий, и промышленность гораздо острее ощущает дефицит кадров, особенно рабочих. Причем, что характерно на самом деле в момент кризиса формально дефицит как бы сократился и снизился по значимости среди прочих проблем. Но вот на этом слайде - данные конца прошлого года - видно, что дефицит рабочих кадров в промышленности снова вышел на второе место после налогов, то есть это у нас реальная проблема, с которой сталкиваются предприятия. Если попытаться суммировать то, что у нас получалось по итогам предварительного анализа вот этих самых разных эмпирических данных, первый момент: бизнес российский сильно неоднороден. Собственно, мы это фиксировали уже достаточно давно, по тем же данным 2005 года, первого из этих больших обследований, мы попытались посмотреть на разрывы в уровне производительности по договорной стоимости между компаниями в одних и тех же секторах и, в общем, эти парадоксальные выводы сводятся к тому, что традиционно считается, что есть различия в выработке добавленной стоимости между секторами. Обычно она выше в машиностроении, пищевой промышленности, и различия на уровне 3-4 раз в уровне добавленной стоимости между секторами – это нормально. Надо лучше как-то содержать, то, с чем мы столкнулись, мы столкнулись с тем, что внутри одного и того же сектора, допустим, пищевого, деревообработки, машиностроительной, химической промышленности, разрывы, то есть уровни производительности по добавленной стоимости между 20% лучших фирм, верхних по значениям, и 20% худших фирм в одной и той же крупной отрасли, достигали в худших случаях 23-24 раз (это была пищевая промышленность и деревообработка). То есть средние цифры по производительности до 20% лучших компаний – в деревообработке были в 23 раза выше, чем средние цифры для 20%, худших компаний в той же деревообработке в 2005 году.

То есть фактически у нас в одном секторе существовали вполне нормальные фирмы, которые имели производительность, достаточную для того, чтобы конкурировать на мировом рынке, и многие фирмы экспортировали уже тогда свою продукцию, и одновременно были фирмы, которые должны были умереть лет 10-15 назад. Я сейчас не буду называть абсолютные цифры их добавленной стоимости, но там получалось что-то вроде 1,5 или 2 тысяч или 3 тысяч рублей в месяц на одного человека, это добавленная стоимость всего предприятия, то есть туда входит зарплата, прибыль, амортизация, по сути такой бизнес существовать вообще не может, но тем не менее эти фирмы есть до сих пор. К чему это говорится? К тому, что нужно понимать, что эта неоднородность бизнеса приводит к тому, что проводить одну и ту же политику и создавать одни и те же ориентированные на всех правила игры бессмысленно, поскольку тем, кто живой и здоровый, им нужно просто не мешать, может быть помогать выйти на внешние рынки, а тот, кто должен был умереть, но еще не умер, их даже не лечить, их похоронить нужно и может создать условия для новых компаний, которые могли бы этих работников занять. На самом деле мы пытались прийти и выделить основную группу, на кого ориентироваться, и избрали в общем простой банальный критерий, связанный с инвестициями. То есть если в фирму инвестируют, то тогда да, скорее всего с такого рода фирмами можно связывать перспективы экономического роста. Причем я вполне понимаю и разделяю озабоченность моих собственных коллег из НИУ ВШЭ проблемами

социального сектора, образования, здравоохранения, пенсионной реформы, чего угодно, но нужно правильно понимать, что, допустим, для того чтобы увеличить на 1% ВВП финансирование системы образования, нужно, чтобы эти деньги были в бюджете, чтобы налоги были собраны, но они не будут собраны, если в стране не будет экономического роста. То есть если будет экономический рост, причем не на уровне 2%, тех же 6-7-8%, то тогда можно будет говорить обо всем остальном. Иначе это будут разговоры в пользу бедных. Если не будет условий для экономического развития, не будет высоких темпов роста, тогда все остальное – это просто оттягивание некоего краха, который произойдет, не через 2 года, а лет через 5.

На наш взгляд, экономический рост невозможен без инвестиций. Именно поэтому, если мы хотим экономического роста, если мы хотим какого-то развития в принципе, у нас нет альтернативы тому, чтобы создавать условия для инвесторов. Эти условия будут, тогда будут инвестиции, тогда что-то будет, а если этого не будет, тогда ничего не будет, все тихо-спокойно загнетса. Вернее не спокойно, к сожалению. При этом если брать ситуацию на разных уровнях власти, на сегодняшний день у нас имеет место быть очень высокая степень централизации управления экономикой, обществом, государством, чем угодно. Это некая реакция, вполне понятная, на то, что происходило в 90-е годы, некое колебание маятника от одной крайней точки в другую крайнюю точку. При этом, видимо, своего рода фактором такой централизации была ситуация середины 2000-х, когда были конфликты с губернаторами, губернаторов построили. Потом был конфликт с бизнесом, представленный Ходорковским, бизнес построили. А потом случился всплеск цен на нефть, и, когда казалось, всех построили, вертикаль сделали, а сейчас соединили, все замечательно; можно всем этим управлять и строить новый госкапитализм с человеческим лицом и так далее. Это была иллюзия, потому что на сегодняшний день из того же опыта взаимодействия с федеральными ведомствами я могу сказать, что вертикаль неконтролируема, то есть она есть, эта гигантская бюрократическая машина. Но при том, что верхние уровни управления чего-то хотят, импульсы, которые они посылают вниз, они вязнут вполне глухо. Если не будет меняться система в целом с точки зрения децентрализации, передачи своих полномочий и ответственности на нижестоящие органы управления, в том числе региональные, то, к сожалению, мы не сможем как-либо развиваться применительно к сюжету про создание условий для ведения бизнеса. По нашим контактам, интервью с предпринимателями в разных секторах, в разных регионах, на сегодняшний день процентов на 80, если не 85 проблемы реализации конкретных проектов, инвестиционных проектов, могут быть решены только на уровне региона. Да, могут быть какие-то сверхкрупные проекты, по которым можно договориться в Москве. Все остальные проекты упираются в то, что надо согласовывать условия инвестиций в конкретном регионе, привязывать их к инфраструктуре, земельным площадкам, к доступу к канализации и прочим вещам. Возникает центральный вопрос по поводу того, а нужно это или не нужно местным и региональным властям, и, к сожалению, сейчас система управления, она выстроена так, что на самом деле стимулов что-то делать, реальных стимулов на этих средних и нижних уровнях, на самом деле нет. Люди получают зарплату, которая не зависит от того, что они делают. Есть исключения, я их называл, но это скорее исключения из правил, обусловленные в какой-то мере политической мотивацией.

В определенной степени произошло обновление региональных элит в 2000-е годы и в ряде случаев к власти пришли новые губернаторы, а подчас с бизнес-опытом вроде Зеленина, Чиркунова, Хлопонина, подчас - тот же вариант Шанцева. Да, у него не было бизнес-опыта, у него был опыт работы в Москве, на позиции второго или третьего лица, а тут он пришел на первую позицию, у него есть некий стимул, эти стимулы подталкивают что-то делать, и в целом, на сегодняшний день, у региональных и местных властей просто в силу того, что они ближе и к гражданам и ближе к бизнесу, у них при прочих равных условиях потенциально больше стимулов к тому, чтобы что-то делать, как-то развивать свои территории, привлекать инвестиции, увеличивать налоговую базу, иметь больше ресурсов для развития. Тем не менее, на сегодняшний день, система управления в целом, она не настроена на то, чтобы стимулировать, то есть она действует на свой страх и риск. В этом смысле не случайно была фраза В.В. Путина, когда он приезжал в Калугу, ему показывали, что там происходит, и он всерьез удивлялся, как они все это сделали, как им все это удалось. Это некая проблема систем, и в данном случае мы приходили в рамках экспертной группы, к тому, что развитие невозможно без децентрализации в экономической политике, без делегирования вниз существенной части полномочий. Причем полномочий, в том числе связанных с координацией и контролем за деятельностью территориальных органов федеральных ведомств, поскольку опять же, по интервью, уже достаточно нередка ситуация, когда губернатор или, допустим, мэр вполне доброжелательно настроены к приходящим инвесторам, но губернатору или мэру не подчиняются чиновники федеральных ведомств, работающие в различных инспекциях, службах, надзорах и так далее. И сейчас в том же Нижнем Новгороде, и некоторых других регионах если губернатору удалось каким-то неформальным образом выстроить отношения со всеми этими федеральными инспекциями на своей территории, то тогда что-то можно делать, если не удалось, то скорее всего ситуация тупиковая. На мой взгляд, важно этот процесс переводить в формальную плоскость, чтобы дублировать неформальные договоренности губернатора с руководителем агентства в Москве, что он будет строить потихоньку с его региональным начальником. Чтобы это была формальная ситуация, когда у губернатора должны быть полномочия по воздействию, контролю за действиями территориальных органов федеральных ведомств. Потому что на сегодняшний день, как раз по тем контактам с инвесторами, территориальные чиновники в наименьшей степени заинтересованы в чем-либо, поскольку они получают зарплату из Москвы, и растет там или не растет трава – их это мало занимает.

Следующий пункт - преодоление взаимных негативных стереотипов, сложившихся между бизнесом и представителями госаппарата. Вот эта ситуация отчуждения, которая возникла после дела ЮКОСа, ситуация объективная, она привела к тому, что на самом деле парадоксальным образом накопились своего рода мифы, когда на самом деле среди бизнеса сложилось устойчивое впечатление, что весь госаппарат полностью коррумпирован и полностью неэффективен. Проблема в том, что коррупция безусловно есть, но госаппараты тоже очень разные, они настолько же разные, насколько разный бизнес. И как в бизнесе есть некие чемпионы, которые вполне спокойно работают по международным стандартам, и есть, мягко говоря, «отстой». То же самое происходит в госаппарате, я не случайно приводил этот пример о налоговой службе и таможенной службе. Даже на уровне федерального правительства есть разные структуры, которые по-

разному работают, с разной эффективностью, и тогда это можно измерять. То же самое касается бизнеса - власти воспринимают его как нечто подчиненное и нечто вороватое.

Без неких встречных шагов в данной ситуации и восстановления диалога, доверие будет только когда есть диалог, тоже ничего не будет, потому что самая замечательная стратегия, которую мы сейчас разрабатываем, не будет реализована, если участники процесса не верят в то, что она будет реализована. Они могут в это поверить только тогда, когда они будут участниками процесса. Им спустили директиву сделать за 2 месяца стратегию развития области, при этом до исполнителя дошло спустя 2 недели после вот этой директивы, а потом еще полпредство хотело за 2 недели до формального срока иметь бумагу, так что реально на всю бумагу был месяц. Что смогли, то написали, ни с кем не советуясь, не обсуждая: такой процесс, он бессмысленный. Есть проблема, связанная с тем, насколько то, что я сейчас говорю, воспринимается людьми, принимающими решения, потому что, на мой взгляд, в бизнесе это хорошо понимают, и когда ему (бизнесу) что-то озвучивают по телевизору про перспективы развития, причем это не обсуждалось с самим бизнесом, бизнес воспринимает это как некую сказку для населения. Рассчитывать, что бизнес будет сам очень активен, после историй с ЮКОСом, не стоит. Здесь нужны вполне внятные шаги со стороны власти, направленные на восстановление диалога. В моем понимании то, что сейчас происходило с экспертным сообществом - это хорошо, но недостаточно, потому что эксперты дают советы, но они не несут ответственности за принятие решений. А реальная политика должна выработываться, на мой взгляд, как раз в диалоге людей, которые принимают решения на разных уровнях. Есть правительство федеральное, есть региональное, и есть конкретные компании, крупные компании, средние компании, которые во все это, в конечном счете, вкладывают деньги. Если они вложат деньги, все будет хорошо, если не вложат, то ничего не будет, все остальное будет как мертвому припарки.

Я поясню какие-то базовые подходы. Здесь обозначены 5 «развилок», которые мы обсуждали. Первый момент, это в масштабе министерства экономики, не сегодня, а что будет дальше, потому что у нас опять же качание маятника. Государство ушло из экономики в 90-е годы, в 2000-е очень сильно вернулось, и прямо и косвенно, неформально, потому что сейчас, например, многие частные компании, они частные формально, но реально они контролируются косвенно правительством. Как это должно происходить, что должно меняться? Здесь специфическая проблема, связанная с тем, что можно делать акценты на улучшение качества институтов, о чем говорится много лет, что формально вроде бы делается, но возможно правильнее делать акцент не на изменение самих институтов перманентно, а на то, чтобы были стимулы к добросовестному применению этих институтов чиновниками, стимулы на всех уровнях: на федеральном, на региональном, и на муниципальном.

Проблема не в законах, у нас большинство законов по международным стандартам, неплохие. Может быть, не самые хорошие, но не плохие. Вопрос в том, как они применяются. Какие стимулы у людей, которые эти законы применяют. Здесь тоже есть проблема, связанная с тем, что с одной стороны, нужна стабильность правил игры, но, с другой стороны, стабильность будет консервировать нынешнее плохое качество институтов. Как обеспечить этот баланс? Повышение качества, с одной стороны, и, тем не

менее, сохранение стабильности правил игры. Другая развилка, которую я тоже довольно подробно разложил, формирование единых правил для бизнеса федерального центра или же расширение полномочий ответственности регионов.

Последний момент, на самом деле тоже очень существенный, это своего рода парадигма регулирования. Особенно сейчас модель госрегулирования в целом. Это касается не только бизнеса, но и бюджетного сектора, строится на том, что происходит все большее ужесточение барьеров на входе. Когда предполагая возможные риски, манипуляции, мошенничества, обмана и все остального плохого, мы ужесточаем требования для тех, кто входит или хочет войти в бизнес. Это приводит к тому, что возникают объективные барьеры на входе, когда компании, которые хотели бы что-то делать, просто не могут войти в рынок. Но одновременно возникает другая проблема: при нарастании количества требований, которые предъявляются бизнесу, эти требования не согласованы друг с другом, они просто подчас противоречат друг другу, и бизнес сталкивается с ситуацией, когда выполнить все требования просто невозможно, когда они избыточны.

Возникает эффект некоей серой зоны, когда практически любая компания что-то не соблюдает. То есть совместить все - это либо разориться сразу, либо это момент технический, совместить все эти вещи, а это означает, что придет очередная инспекция или очередной надзор: «хорошо, уважаемые товарищи, друзья, вы тут бизнес делаете, а вот стандарт не соблюдаете». Со всеми вытекающими. Альтернатива этому – это другая модель, которая характерна, прежде всего, для англосаксонских стран, США, Великобритания, это ужесточение санкций для нарушителей за нарушения в процессе. Когда снимаются избыточные барьеры на входе, но обеспечивается достаточно эффективная система контроля за тем, что происходит дальше. Специфика этой системы в том, что она может эффективно работать, как показывает американская практика, если одновременно запускается возможность не только госконтроля - эффективности все равно здесь не будет - а если допускается возможность судебных санкций за нарушения, которые накладываются по искам, в том числе не только предприятий, но и частных лиц, граждан, для предприятий, которые являются нарушителями.

Причем в этой ситуации важно, чтобы эти санкции носили избыточный характер. Например, когда старушка в Макдональдсе опрокинула на себя горячий кофе, а потом засудила Макдональдс на много миллионов долларов, и теперь Макдональдс везде пишет "осторожно, горячее", на каждом пирожке, на каждой кружечке. Это с одной стороны как бы абсурд, явно бабушка не пострадала на много миллионов долларов. Но есть индустрия адвокатов, которые раскрутили этот иск, причем бабушке это ничего не стоило, это все была инициатива адвокатов, это некая специфическая индустрия, я не уверен, насколько это будет работать в России в таком виде, но это другая модель, то, что мы сейчас обсуждаем с точки зрения возможных развилок. Но в любом случае существующая сейчас тенденция после каждого очередного теракта или катастрофы дополнительно завинтить гайки.... Насколько я помню, после трагедии с рухнувшим бассейном, ввели такие стандарты, требования ко всем перекрытиям, которые то ли в 2, то ли в 3 раза выше, чем в Германии, и технически чтобы все соблюсти, нужно просто на каждом этаже сделать все эти перекрытия в два раза толще или плотнее. Просто никакое здание этого не выдержит.

То есть когда конкретно крыша может стоять с учетом всего остального, но как бы при этом здание стоять не будет. Это некая реакция. А потом приходят очередные контролеры проверять соблюдение этих норм. Если не соблюдаете, то платите взятки.

Это были некие развилки. Сейчас я постараюсь обозначить то, что мы уже пытались сформулировать в качестве практических предложений, где это довольно формализовано, где-то пока это на уровне идей. Здесь, на этом слайде, показана одна из идей, которую мы сконструировали, и она в каком-то виде была потом озвучена Дмитрием Анатольевичем. Это появление Уполномоченного по защите прав инвесторов. У нас есть Уполномоченный по защите прав человека, Уполномоченный по защите прав ребенка, это третий уполномоченный. С одной стороны, звучит смешно: дети, политзаключенные, туда же бизнес приравняли. Но это все из серии реальных практик, потому что мы живем в очень несовершенной институциональной среде, с плохо работающими государственными институтами, с плохо работающими рыночными институтами, и когда мы эту идею придумали, мы отталкивались от опыта Мексики, в которой этот механизм был реализован еще в конце 80-х годов. У них был введен так называемый *deregulation tsar* (царь дерегулирования). То есть это некий человек в правительстве, который обладает специальными полномочиями в определенной сфере, причем человек, подчиняющийся напрямую первым лицам государства. В конкретном случае Мексики это был замминистра экономики, который был специально назначен на эту позицию и который раз в месяц отчитывался президенту и экономическому совету при президенте о ситуации с барьерами для ведения бизнеса. При этом был принят закон, по которому в адрес этого мексиканского уполномоченного могли направить свои претензии, жалобы любые предприниматели, хоть крупные, хоть мелкие, хоть средние, и офис этого уполномоченного – там был довольно большой штат – должен был в течение 45 дней принять решение по пришедшим жалобам, во взаимодействии с профильными министерствами и ведомствами, которые отвечали за соответствующее регулирование. Принять решение в том плане, что либо это регулирование нужно сохранить, либо его нужно изменить, либо его нужно отменить.

Если в течение 45 дней не возникало реакции на пришедшее обращение, то соответствующая норма законодательства автоматически отменялась. Это была крайняя мера, но парадоксальным образом она в Мексике сработала, то есть за 4 года, которые этот механизм действовал, действительно произошла существенная расчистка административных барьеров, и возникли существенные стимулы для входа новых компаний на рынки и для экономического роста. В нашем случае мы не предлагаем пока такую процедуру, как мексиканская, она у нас будет нереальна, но по крайней мере процедура, связанная с оценкой новаций, в которую у нас просто вносятся каждый месяц десятками в законодательство и которая очень часто затрагивает бизнес. Такая процедура она сейчас нужна, на самом деле шаги в этом направлении уже сделаны в прошлом году, в частности, был создан в Минэкономике Департамент оценки регулирующего воздействия, который на сегодняшний день как раз занимается тем, что оценивает нормативные акты, прежде всего – технические регламенты, которые вносятся другими ведомствами, с точки зрения возможного негативного влияния на бизнес. Насколько я знаю, за полгода существования, даже чуть больше, они оценили около 50 законопроектов, и 25 из них они

«завернули» именно на основе консультаций, экспертизы, которые они проводили с бизнес-ассоциациями. Сейчас они плотно работают с четырьмя ведущими ассоциациями - с РСПП, ОПОРОй, «Деловой Россией» и ТПП. Но, на мой взгляд, этого недостаточно, поскольку на сегодняшний день это фактически некая экспертно-аналитическая функция конкретного департамента Минэкономики, и эта оценка не касается очень существенных для бизнеса сфер регулирования, таких как: налоги, таможня, антимонопольное регулирование - все это сейчас находится вне сфер компетенции Департамента оценки регулирующего воздействия. Кроме того, здесь важен, как в любой административной системе, аппаратный вес.

Одно дело, когда это начальник департамента в ведомстве, за которым стоят министры, замминистры, вице-премьеры и все остальные. И другое, если это человек, выделенный из системы (он - как бы аналог Уполномоченного по правам человека) и не находится в структуре исполнительной власти, и который, как нам представляется, должен иметь право вот этого мягкого «вето» по новым законодательным инициативам, которое может преодолеваться только политическим решением на уровне Премьера или Президента. То, что пока еще было реализовано в предложениях Медведева, озвученных в марте, потом номинально зафиксированных в поручении 2 апреля - сейчас речь идет о появлении таких уполномоченных на уровне федеральных округов. На наш взгляд, к сожалению, это меры промежуточные, и скорее всего они будут неэффективны, потому что, как я уже говорил, для бизнеса в регионах наибольшая часть проблем на сегодняшний день связана с действием территориальных органов федеральных ведомств. Для них (территориальных органов) зам. полпреда, отвечающий за инвесторов в федеральном округе, он никакой не начальник, то есть он может приехать пожуричь, но он снять с работы не может, объявить выговор не может, ничего сделать не может. Поэтому, к сожалению, этот механизм появления уполномоченных в округах, если он не будет дополнен на федеральном уровне, скорее всего приведет к дискредитации этой идеи, поскольку любая идея, она если не получает определенную поддержку и доверие, то потом она уже не будет реализована. Что существенно? Существенно, что этот самый Уполномоченный действовал бы не сам по себе, а при нем существовала структура, Совет по защите прав инвесторов, который включал представителей бизнеса, бизнес-ассоциаций, а также экспертов по конкретным секторам экономики и законодательства. Именно на эту структуру должна ложиться работа по экспертизе тех законопроектов, которые сейчас иницируются и принимаются. В нашем понимании «вето», которое может использовать уполномоченный, оно должно основываться на экспертизе, которую должен делать Совет.

Совет должен создаваться при президенте, это довольно статусная структура, явно люди, в него входящие, не могут сами все делать, важно, чтобы у этого совета были определенные ресурсы, и финансовые, и бюрократический аппарат, который мог делать текущую работу, заказывать необходимые экспертизы уже в более конкретных областях. Подобные вещи работают в Мексике, этот опыт у них был реализован в конце 80-х начале 90-х годов, а нынешний опыт с оценкой регулирующего воздействия, советом вроде того, о котором мы сейчас говорим, это опыт 2000-х годов. Нынешний совет, который существует в Мексике, возглавляется министром экономики, но при этом он не является

подразделением министерства, он существует независимо от аппарата, в деятельности совета регулярно принимает участие президент Мексики, это структура высокого уровня.

Еще одна вещь, которую мы тоже довольно подробно обсуждали, тоже озвучивали как некую конкретную меру, это так называемая "красная кнопка". Идея в следующем, причем это тоже идея, работающая в ряде компаний, в том числе имеющих сеть, или крупных корпораций, и такой механизм уже даже есть в некоторых российских ведомствах, но, к сожалению, этот механизм пока не сопровождается дополнительными шагами, без которых он работать не будет. В частности, такая «красная кнопка» номинально есть на сайте Роспотребнадзора. Кнопка есть, но поскольку нет регламента, как она работает, все это не особо понятно. Необходимо, чтобы существовал утвержденный, доступный регламент рассмотрения подобных обращений, чтобы предприниматель, жалующийся, допустим, в московский центральный офис, на чиновников, работающих в конкретном регионе, конкурентном надзоре, инспекции или агентстве, понимал, кем, когда и в какие сроки будет рассмотрена его жалоба и какая будет реакция. При этом мы тоже не переоцениваем степени добросовестности московских чиновников, в том числе верхнего уровня, в том числе в этих службах, они тоже довольно разные, и вот это, на наш взгляд, важно, чтобы такого рода обращения дублировались в офис вот этого самого Уполномоченного по защите прав инвесторов с тем, чтобы оттуда мог осуществляться контроль, насколько этот принятый регламент соблюдается или нет, и соответственно есть реакция на эти жалобы и обращения или ее нет. В нашем понимании реакция может быть двоякого рода в предельных случаях. Один случай, когда чиновник, работающий в регионе, прямо нарушает то, что ему предписано. То есть он предъявляет бизнесу дополнительные требования, которых нет в законодательстве, фактически вымогая какие-то взятки или что-нибудь подобное. Если подобное фиксируется, то есть существуют обращения предпринимателей и проверка этих обращений, если фиксируется факт такого рода, то должны следовать административные выводы в виде понижения в должности, дисквалификации и так далее, это должно делаться публично, то есть соответствующие приказы должны вешаться на сайте. Это в нашем понимании будет неким первым шагом в установлении того самого диалога, обратной связи. Люди должны видеть, что их претензии рассматриваются и есть обратная реакция. Возможна другая ситуация, когда чиновник просто дословно следует инструкциям. Он ничего не нарушает, но инструкция дурацкая. Тогда надо, чтобы эта инструкция менялась, и чтобы опять же это была публичная реакция. Это тоже будет неким процессом диалога, который будет восстанавливать доверие. Но если этого не происходит, ни того, ни другого, то тогда должны вступать в действие какие-то полномочия Уполномоченного по защите прав инвесторов с административными выводами в адрес уже не региональных, а московских чиновников, которые не выполняют свою работу. При этом важно, чтобы составлялся с какой-то периодичностью рейтинг ведомств по частоте обращений бизнеса через «красную кнопку» в конкретные ведомства и по реакции на эти обращения. Опять же здесь не нужно абсолютизировать конкретные цифры, поскольку явно в службы или ведомства, которые затрагивают весь бизнес, обращений будет больше, чем в некую специфическую службу, работающую по узкому сегменту. Здесь важно скорее смотреть на реакцию, есть реакция или нет, и в чем она выражается. Это техническая проблема, вполне решаемая, можно делать некий

публичный рейтинг, чтобы он был не только для сведения Путина или Медведева, но в том числе и для общества. Это тоже довольно важный канал обратной связи с бизнесом.

Вот эти конкретные три вещи, которые мы проговорили и на сайт послали, отправили куда нужно, здесь некоторые другие меры, которые мы уже предлагаем или, скорее, обсуждаем. Здесь вещи, которые предлагаются. Мы довольно плотно работаем с бизнес-ассоциациями, довольно активно ходят к нам и РСПП, и «Деловая Россия». В рамках «Деловой России» ведется очень полезная работа по анализу лучших практик взаимодействия с бизнесом в регионах. Это выразилось в том, что они сделали модельную типовую программу, включающую комплекс мер по улучшению инвестиционного климата в регионе, отталкиваясь от практики регионов типа Калуги, Ульяновска, ряда других. И у них еще в прошлом году, до нашей работы, было достигнуто соглашение с Минэкономки о том, что это будет внедряться как некий механизм воздействия на губернаторов, на региональные власти. Вот здесь написано, что бизнес-климат должен стать сводным индикатором оценки результатов деятельности региональных властей и должен выстраиваться как некий подход в кадровой политике. Насколько я знаю, этот подход поддерживается сейчас и администрацией президента, и здесь мы вполне совпадаем идеологически с тем, что предлагает «Деловая Россия». У нас на заседании, которое прошло 31 марта, была хорошая презентация «Деловой России» о том, как они это видят и, что они делают, и была очень хорошая информативная презентация первого зампреда правительства Ульяновской области о том, что они делали последние 5 лет, в чем это выразилось, к чему это привело.

Следующий пункт. У нас до начала всей этой работы, в конце прошлого года, был сделан достаточно подробный доклад с анализом эволюции антимонопольного законодательства, антимонопольного регулирования. Это делала С.Б. Авдашева с коллегами, и уже в рамках этой рабочей группы у нас была презентация данного доклада и обсуждение с коллегами из ФАСа, из бизнеса. Здесь очень коротко сформулирована идеология того, что мы предлагаем в сфере антимонопольного регулирования, это связано с тем, что при достаточно больших позитивных сдвигах, которые произошли в последние годы по инициативе И.Ю. Артемьева (ФАС). К сожалению, наблюдается, особенно в самые последние годы, избыточный крен в сторону регулирования. То есть, ФАС старается регулировать все что можно. При этом не уделяется достаточное внимание созидательной функции, связанной с развитием конкуренции. На это надо переставлять акценты. И второй момент, в той же деятельности ФАСа с тем же появлением закона о торговле и ряда других документов последнего времени наблюдается тенденция к защите не конкуренции, а конкурентов. Это идеологически неверно. Надо, чтобы ФАС как регулятор защищал именно конкуренцию равно для всех. Если будет какое-то желание и интерес, у нас этот доклад висит на сайте, его можно посмотреть, там гораздо больше информации.

В части судебной системы. Вот некий мостик от антимонопольного регулирования. Одной из проблем применения антимонопольного законодательства на сегодняшний день, поскольку у нас сложное законодательство, является отсутствие достаточной квалификации для этого в судебной системе. Наше предложение сводится к тому, что, во-первых, видимо, нужно обсуждать какие-то специальные программы повышения квалификации судей, которые занимаются хозяйственными спорами. Это касается и законодательства о банкротстве, но уже в меньшей степени, там уже более долгая

история, и особенно это касается антимонопольного законодательства, поскольку в антимонопольной сфере гораздо большую роль играет экономическая экспертиза. Сейчас судьи просто не готовы ее воспринимать, в итоге многие решения принимаются по совершенно непонятным основаниям, если даже абстрагироваться от прямого политического воздействия на решения судов. Нам кажется правильным выделение специальных коллегий из судей, которые будут иметь хотя бы базовую экономическую квалификацию, в рамках арбитражных судов для рассмотрения антимонопольных дел.

Второй момент, это создание своего рода альтернативы судебной системе в части расширения возможностей использования третейских судов, потому что сейчас, к сожалению, суды перегружены множеством мелких дел, которые возникают, в том числе, по инициативе самих органов власти. В итоге у судов не хватает времени на рассмотрение крупных исков, плюс сам процесс рассмотрения очень затянут, решения принимаются с очень большим лагом, что неизбежно увеличивает риски ведения бизнеса. Идея была в том, чтобы по ряду типичных споров оговорить в нормативных актах то, что если хозяйствующий субъект по публично-правовому спору, то есть спору между предприятием и органом власти, готов рассматривать это дело в третейском суде, а третейские суды существуют сейчас при многих структурах, в ТПП они давно существуют, в РСПП они сейчас есть, то тогда орган власти обязан согласиться на такую процедуру. Это дискуссионный пункт, у нас юристы смотрят на это достаточно скептически, но это важно именно для расшивки узких мест в судебной системе.

Еще один момент, очень существенный для обеспечения защиты прав бизнеса - это предоставление бизнес-ассоциациям права подавать иски от имени своих членов, защита третьих лиц. Сейчас у них такого права нет. Такое право есть у саморегулируемых организаций (СРО). Но крупные бизнес-ассоциации типа "ОПОРЫ" или "Деловой России", РСПП, ТПП, они никогда не будут СРО, это невозможно. Именно поэтому для них права СРО неприменимы. На мой взгляд, это очень важно, потому что часто, особенно в спорах с госорганами, компания, особенно средняя компания, готова идти в суд и добиваться защиты своих прав. Если это можно будет делать через ассоциацию, вероятность такого рода обращений, и, следовательно, повышения защиты бизнеса будет гораздо выше.

Финансовая система. Здесь предложения, которые пока у нас звучали, касаются учета и использования зарубежного опыта, в частности, канадского. Когда в Канаде еще в начале 2000-х годов были реализованы 2 меры, одна мера, это создание агентства по защите потребителя финансовых услуг, поскольку в рамках финансового сектора, банковского сектора однозначно существует осознанная асимметрия информации. Финансовые институты, прежде всего банки, обладают гораздо более полной информацией о том, что они на самом деле из себя представляют, каковы у них активы и что они собираются делать, нежели потребители этих услуг. И в итоге, в силу этой асимметрии возникают возможности оппортунистического поведения, которые в очень яркой форме проявились в момент кризиса ипотечного и последующего глобального финансового кризиса в начале 2007-2008-го годов. При этом как раз Канада, которая создала такую структуру в начале 2000-х годов, она в целом прошла финансовый кризис и банковские проблемы гораздо менее болезненно, чем их ближайший сосед в лице Соединенных Штатов. И сейчас США активно обсуждают создание у себя подобной структуры. Вторая любопытная мера из

канадского опыта, связана с тем, чтобы финансовые услуги, допустим, те же услуги по кредитованию, предъявлялись на условиях публичной оферты. Сейчас для того чтобы получить кредит, надо проводить отдельные персональные переговоры с конкретным банком и дело в позиции банка и даже конкретного менеджера в конкретном банке. У нас много говорят про коррупцию в госсекторе, госзакупки и так далее, а коррупция в банковском секторе не меньшая. За предоставление кредита требуются откаты. Причем подчас сумма отката называется 40-50%, что, по сути, возможно, только если кредиты заведомо не возвращаются. То есть оппортунизм, существующий внутри банков, со стороны менеджеров по отношению к собственной организации, тоже достаточно силен. Данная мера может этот оппортунизм довольно сильно ограничить, конечно, всех проблем не вылечит, но многие вещи может снять. И, как показывает опыт Канады, введение такого требования со стороны их Центрального банка, привело к тому, что заметно сократились ставки кредитования и расширились возможности привлечения финансирования прежде всего для мелких и средних компаний, так как эта проблема для них. Крупные компании могут и так для себя проблемы решить, у них просто больше активы, больше возможности залогов, для мелкого и среднего бизнеса это все сложнее.

Последний момент, это государственные услуги. В последние годы была тенденция к внедрению административных регламентов, которые сейчас разрабатываются, согласуются, какие-то технические данные и так далее. На наш взгляд, проблема в том, что важна не только сама процедура и ее соблюдение, важно зафиксировать стандарты качества государственных услуг. Это некий следующий, очень важный шаг. И важны санкции для чиновников за нарушение этих стандартов. Не только в виде приказов и выговоров, но в виде административных штрафов, а также возможной дисквалификации. Нам представляется, что такой механизм может способствовать повышению качества работ конкретных госорганов, в том числе на нижних уровнях, на муниципальном, на региональном уровне.

Это основные вещи, которые у нас обсуждаются, здесь указан сайт, на котором висят материалы семинаров и некоторые дополнительные материалы, которые мы специально вывешиваем для аудитории. Если будут какие-то пожелания, предложения, вопросы, то можно адресовывать их по адресу ответственного секретаря нашей группы, это Маркоткин Николай Михайлович, на сайте указан адрес одновременно и мой, и А.Д. Радыгина, при желании можно копировать. Я готов сейчас ответить на вопросы.

Реплика: Чувствуется, что колоссальную работу проделали. Но я возьму на себя смелость, может, это связано с тем, что в начале недели в Сколково я плотно работал с главами муниципальных образований по вопросам модернизации. Если все это будет сделано, вот у меня есть такое убеждение, дай Бог, чтобы оно было ошибочным, то вряд ли это приведет к серьезному улучшению среды для развития малого бизнеса. И держится это убеждение у меня на 2 вещах. Повторяю, это все нужно делать, это крайне важно. Но нужно добавить еще один акцент, ключевой, в рамках этой ли этой группы, в рамках ли группы Глазычева, но ссылку эту обязательно надо делать.

Мы сейчас, с принятием 131-го закона, живем совсем в другой стране. Но поскольку эта реформа практически провальная, о ней никто не любит говорить. Никто ее касаться не

хочет. А из этого 131-го закона вытекает одна простая вещь. Я считаю, что она серьезная для малого бизнеса: муниципальные образования с этим законом фактически превратились в предприятия по оказанию услуг предприятиям и населению, и выведены из органов власти. 90% всех услуг малый бизнес получает от муниципальных образований, в этом ответ на все вопросы. Насколько восприимчив Иван Иванович, Марья Ивановна ко всем новациям, то и по полной программе получит конкретный предприниматель. Это первый посыл. Второй посыл. Вот сейчас у Минэкономки, я считаю, это одна из лучших и прозрачных программ в развитии предпринимательства, говорю это абсолютно ответственно, поскольку участвовал и в конкурсной комиссии активно, и в экспертной оценке проектов, которые подают. Там приоритет номер 1, вот влет сразу даются деньги, если заявлена внутри региона муниципальная программа, которой как раз все институты, все механизмы, все инструменты и должны формироваться на муниципальном уровне и повышать качество услуг малым предприятиям. Нет заявок. Нет, не можем добиться. Я главам задал вопрос в Сколково: ребята, почему? Одни просто не понимают и не хотят понимать, интеллектуально недотягивают, а кто-то смотивировал совсем другие цели. Есть в мировой практике решения, и ничего не сделаешь этими директивами, ничего. Пока у них мотиваторы совсем другие, пока оценка эффективности будет оставаться в том ключе, который есть - не заработает. В мировой практике Андрей Александрович, есть симпатичные системы. Реализовали очень просто цивилизованные конкурентные экономики, они сначала разработали стандарты качества услуг, утвердили их, а затем заставили муниципальные органы власти выстроить систему управления с четкими регламентами, мониторингом обратной связи. Мы эту систему по заданию администрации президента адаптировали к России и в 20 муниципальных образованиях внедрились. Городок 40 тысяч. За год доходная часть к плановой на 150 миллионов увеличилась. Я Дмитрию Анатольевичу как доложил итоги, он поддержал. Но больше никто в очереди не стоит, никому это не надо. Они не хотят, бегут как черт от ладана, главы муниципальных образований... Есть другая модель, китайская. Там очень просто. Избираешься главой муниципального образования - вводи индикатор оценки эффективности. Бедных больше стало или меньше. Стало больше - выгоняй. Там, я узнал, коррупция была колоссальная, в Китае. Там четко, если ты провалился, по итогам высчитывается, сколько ты украл - верни, не украл - в тюрьму. Работает безотказно, все бегает, стараются затянуть инвесторов в муниципальные образования, создать рабочие места, повысить. То есть индикатор мотиваций. У нас 145 индикаторов оценки работы глав муниципальных образований, 145! Там 5 сотрудников, по 145, кто-то должен их считать, оценивать. Бред. Абсолютный бред. Этим бредом пользуются, кто-то решает свои личные проблемы, но он знает, что в свое время Альберт Гор 3 тысячи рабочих мест создал в своем штате, стал звездой Америки, стал вице-президентом. Вот мотиваторы.

Андрей Александрович, эти вещи, не мы ставим во главу угла, потому что все, что сказали, это очень важно. Мы в рамках государственно-частного партнерства по экспорту запустили проект с Минэкономки, в прошлом году 900 инновационных предприятий на экспорт, в том числе на европейский рынок, они уже сейчас трансформировались из малых в средние, колоссальный рост! По Налоговой правильные оценки, в суд подали на Налоговую, они предложили нам компромисс, признали свою вину, отозвали иск, то есть

действительно, многие вещи меняются. И это принципиальные вещи. Это надо ставить в перечень предложений, повторив какую-то другую рабочую группу, но малый бизнес, ну не решит его проблему уполномоченный при всем его желании, потому что если он, Иван Иванович сидит, он не орган власти, он избранный, он вообще власти не имеет, плюс худой бюджет и все остальные вещи, понимаете?

А.А.Яковлев: Я согласен, что все, что вы говорите, в нашем понимании стыкуется с идеей децентрализации, уполномоченный просто часть этой политики.

Реплика: Я это видел, но просто как-то надо обозначить это, и вспомнить 131 закон. Приняли, давайте что-то делать. Решение есть. Уволили некоторых.

А.А.Яковлев: Ну да. Хорошо, коллеги. Какие-то вопросы, комментарии...

Реплика: Андрей Александрович, все-таки место промышленности и промышленной политики именно в этой группе?

А.А.Яковлев: В моем понимании - в этой, потому что конкурентоспособность к нам относится. Здесь важно, чтобы мы тоже правильно понимали ситуацию, я очень хорошо помню, что говорили коллеги в другом зале. Я сам промышленной политикой много занимался, в том числе, много занимался программой «Электронной России», для ряда конкретных отраслей. Мне кажется, некая проблема 2000-х годов была в том, что промышленная политика реализовывалась, причем достаточно активно, но она реализовывалась сверху. Когда правительство решило, что оно знает, как надо, оно стало вкладывать деньги, не очень спрашивая, вот это бизнесу надо или не надо, бизнес сам готов вкладываться или нет. Если будет возникать режим диалога, причем диалога, в значительной степени, идущего на региональном уровне, тогда это может работать, Федеральному центру правильнее было бы реализовывать это в режиме софинансирования региональных инициатив, когда региональные власти с местным бизнесом до чего-то договорились, нужно либо строить дорогу, либо мост, либо создавать кластер, они под это выделяют ресурсы, бизнес вкладывает деньги сам, регион выделяет что-то от себя, и они запрашивают некую федеральную субсидию на это дело. Вот тогда это будут не выброшенные деньги федерального центра, а это будет софинансирование активов, одновременно некое облегчение стартовых условий. То есть нужно поддерживать инициативу бизнеса, это вписывается в то, что мы предлагали, но именно поэтому мы здесь не выделяли промышленную часть как отдельное направление, поскольку она традиционно воспринимается, к сожалению, как отраслевая, что надо в каждой отрасли что-то там делать, спасти наше автомобилестроение и так далее. Но тут немножко про другое. На мой взгляд, нормальная современная промышленная политика - она может опираться только на поддержку инициативы снизу...

Реплика: То есть если она будет на региональном уровне рождаться или?

А.А.Яковлев: Да.

Реплика: Вот по малому бизнесу. Есть муниципальные отраслевые программы, и ни у кого нет их.

А.А.Яковлев: Понимаете, та же структура, она сама сформируется, если бизнес захочет прийти в конкретные сектора. Не нужно кого-то куда-то загонять. Вещи, касающиеся выхода на внешние рынки, это вещь очень важная, это регион сам по себе решить не может, здесь действительно нужна некая координация, разных ведомств типа Минпромторга, той же Таможенной службы, того же Минэкономразвития. Просто там довольно часто есть некие противоречащие друг другу нормы регулирования, и вот здесь важно взаимодействие отраслевых ассоциаций, которые знают свою специфику своей отрасли, могут называть конкретные свои проблемы. Но все равно нужны некие более эффективные межведомственные механизмы согласования, потому что сейчас они входят в Минэкономики, там кивают, молодцы, ребята, но это не наши проблемы, они приходят в Минпромторг - им говорят: часть проблем наша, остальное не наше. А какого-то внятного механизма комплексного решения проблем конкретной отрасли, которые необходимо решить для того чтобы бизнес, средний прежде всего, мог выйти на внешние рынки, такого пока нет, но это отдельный сюжет.

В.П.Ермаков: Поддерживаю. Я в ОПОРе комитет по экспорту возглавляю.

Реплика: Я по последнему слайду, связанному с финансовыми услугами. Во-первых, в США уже агентство это создано, уже вывешена информация всего ведомства, кому кто подчиняется. Теперь по вопросу, который вы затронули, связанному со взятками, в связи с отказом в выдаче кредитов. Я тоже сталкивался с похожими утверждениями, но таких более глубоких исследований на эту тему я не встречал, может, это в действительности так, или нет. Вполне вероятно допустить, что это дезинформация, в связи с этим вы озвучили возможные меры, связанные с введением порядка публичной оферты, боюсь, что банки воспримут это негативно, и это может привести к определенным негативным результатам. У банков есть свои процедуры выдачи кредитов, в которых роль клерка очень подконтрольна, минимизируется, то есть он проставляет только какие-то галочки в графы, все это фиксируется камерами, и проследить за тем, как относится к тебе клерки действительно ли он сознательно уводил эту процедуру, в свой интерес ли он действовал...

Реплика: Я не про чиновников говорю, а про банковских служащих.

Реплика: Это то же самое.

Реплика: Нет, боюсь, это не то же самое. Другое подчинение, то есть они работают в разных сферах и бизнес с госструктурами работать не может. В связи с этим, на мой взгляд, здесь нужно просто продумать более четко, чтобы не было эффекта возникновения какой-то нормы, которая еще хуже, чем тот порядок, который был до принятия этой нормы. И еще один момент, который надо в некоторой степени здесь тоже озвучить – это то, что, буквально недавно была публикация в "Ведомостях", связанная с тем, что наши предприятия, наш бизнес, в том числе очень крупный и с крупным госучастием - очень

часто фиксирует сделки между собой и с партнерами вне пределов России, вне российского законодательства. Есть соответствующая статистика, есть статистика обращений в Стокгольмский арбитражный суд. Вот как в вашей рабочей группе, есть ли какой-то внятный план действий по целному рассмотрению проблем, связанных с многими подобными соглашениями?

А.А.Яковлев: Хорошо, я постараюсь коротко отреагировать, потому что у нас время формально кончилось, по поводу первого вопроса, я специально подчеркиваю, что это обсуждаемые меры, пока мы сами еще в дискуссии находимся, но в отношении оснований для такого рода опасений по поводу коррупции в банковском секторе, понимаете, проводить исследования такого рода крайне сложно, потому что это на самом деле характерно, насколько я понимаю, в большей степени для мелких и средних фирм, а не для крупных компаний, и люди о таких вещах, мягко говоря, что предприниматели, что банковские служащие, в интервью и при опросах не говорят. Есть много других реальных возможностей, но кроме как интервью неформальные, с ограниченным числом людей, сложно придумать. Мне кажется, что проблема реальна, потому что я такого рода примеры слышал от довольно большого числа людей, с которыми я знаком, видимо, это не повальная практика, но все-таки такое существует. И не только у банковского сектора, существует практика, в розничных сетях, когда в рамках доступа конкретного поставщика в сеть помимо требований, которые выставляются сама сеть, официальные требования, в том числе формальные регулируется, подчас менеджеры среднего уровня требуют еще чего-то себе. У нас так устроен бизнес, к сожалению, здесь я совершенно прав, люди, которые живут в нашей стране, может быть и не чиновники, но они живут с этой психологией, то, как это может работать, мы это обсуждали. Если опять же у вас есть какие-то аргументы против, пожалуйста, если вы пришлете, мы будем это как-то учитывать и обсуждать. В отношении второго пункта, мы его тоже обсуждали внутри, у нас есть достаточно сильный юрист, в этом хорошо разбирающийся, Артем Карапетов, и он более глобально ставил проблему, связанную с тем, что у нас неконкурентоспособно законодательство. То есть проблема в том, что в рамках российского законодательства нельзя урегулировать сложные проблемы. У нас можно защитить ту самую бабушку, которая пришла, купила что-нибудь мелкое, а оно оказалось неправильным - защита потребителя. Но защитить бизнес в связи с иском в рамках существующего Гражданского кодекса и других просто невозможно, и это проблема глобальная, ее нужно ставить, она сейчас, слава Богу, ставится, при этом есть существенное ограничение, связанное с определенной юридической традицией, которую очень тяжело переубеждать, потому что есть юристы, которые сами по себе, они лучше экономистов знают, как управлять экономикой. Это сообщество очень консервативное, по моим собственному опыту и контактам, поэтому я боюсь, что быстро здесь решение не будет принято. Но, по крайней мере, эта программа сейчас действительно обсуждается. Последний вопрос, пожалуйста.

Реплика: Спасибо большое за доклад. Я хочу привести пример конкретный, есть 261 федеральный закон об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, в котором есть статья определенная, касательно энергосбережения в части осветительных приборов, отказ от ламп накаливания и переход к энергосберегающим технологиям. Так вот, на сегодняшний день альтернатива – это люминесцентная энергосберегающая лампа.

Вот это решение было принято, а программа по утилизации, которая будет происходить в части жилого сектора, она не принята до сих пор, хотя должна быть, по идее она с 1 января 2010 года должна работать. Как вот этот вопрос решить? Своевременность принятия этих законодательных актов для того чтобы нам, в частности, было легче работать. Потому что государственная программа есть, на региональном уровне мы пытаемся работать.

А.А.Яковлев: Я не уверен, что я смогу ответить на ваш конкретный вопрос сейчас, но что касается подхода: нужны механизмы обратной связи, и эта связь должна идти не только по рельсам бизнес-ассоциаций, это вопрос касается собственно бизнеса, такие же механизмы обратной связи и реакции на законодательные новации нужны в бюджетном секторе. Потому что принятие 94-ФЗ, это закон о закупках, безумный закон, вот как его принимали, тоже на ура, под аплодисменты, без какого-либо анализа, без какой-либо проработки, в 2005 году, в рамках кампании по борьбе с коррупцией, это прямо говорил И.Ю. Артемьев.

Реплика: И породили коррупционный механизм...

А.А.Яковлев: По сути да, к сожалению. Есть единственный способ решения подобных проблем, это наличие соответственно заинтересованных экономических агентов. Я понимаю под ними сейчас всех: это и предприятия, и домохозяйства, и региональные и муниципальные власти, которые будут реагировать и которые будут для этого иметь определенные организации, через которые можно реагировать, поскольку маленький муниципалитет в деревне, он не может прийти в Кремль. Но если будет ассоциация, их объединяющая и ведущая их проблемы, тогда они могут доносить свой голос. И в то же время нужны формальные механизмы согласования, когда несогласованный и не получивший какого-то обсуждения и ответной реакции нормативный акт не должен приниматься. На самом деле в какой-то мере это работало до кризиса, процедуры были малоэффективны, но они были. Сейчас процедуры очень сильно поломались: в момент кризиса и антикризисной программы, лучше быстрее принять чего-то, не думая о том, что это. Сейчас мы это, к сожалению, расхлебываем. Спасибо, коллеги.