

Глава 2.

Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- На фоне обостряющейся конкуренции за инвестиции Россия в последние годы демонстрировала сравнительное ухудшение качества деловой среды, государственного управления и инвестиционной привлекательности в сравнении с другими странами-лидерами догоняющего развития.
- Прагматический подход к проблеме институтов: заниматься не широким спектром одновременных институциональных реформ, а последовательным снятием наиболее значимых институциональных ограничений и искажений, препятствующих экономическому росту; при сокращении поля реформ правительство вынуждено принимать бóльшую ответственность за их результативность.
- В рамках улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности необходима реформа Уголовного кодекса и правоприменительной практики в отношении бизнеса, меры по законодательной защите конкуренции, меры по изменению мотивации госаппарата, снижение барьеров входа на рынок, сокращение регулирующих функций государства и его присутствия в экономике.

- Для защиты прав инвесторов предлагается ввести механизм «красной кнопки», Уполномоченного по защите прав инвесторов, необходимо сформировать Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Стратегия улучшения делового климата (институциональная стратегия) и стратегия повышения инвестиционной привлекательности (инвестиционная стратегия) являются ключевыми элементами формирования условий для новой модели экономического роста. Они необходимы для того, чтобы продвинуться в решении важнейших проблем современной стадии развития российской экономики. К таким проблемам относятся чрезмерная зависимость от конъюнктуры внешних рынков, недостаток «длинных» денег и качественных инвестиций, быстрый рост внутренних цен, низкая конкурентоспособность российских товаров. Все эти проблемы не решаемы без улучшения качества деловой среды и инвестиционного климата. Эти стратегии требуют дальнейшей проработки; в данном разделе представлены лишь общие цели и направления указанных стратегий, основные меры по их реализации перечислены не полностью. Стратегии должны стать на среднесрочную перспективу постоянно действующими механизмами выработки приоритетов, последовательности действий и мер, направленных на решение тех или иных задач в улучшении делового климата и повышении инвестиционной привлекательности, разработки механизмов контроля результативности, а также постоянного мониторинга положения дел в соответствующих сферах.

1. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Институциональные проблемы представляют собой традиционный вызов для стран с формирующимися и развивающимися рынками. Сокращение институционального отставания, улучшение делового климата является элементом стратегии догоняющего развития. Улучшение делового климата и институциональной среды позволяет повысить конкурентоспособность страны на более высоком уровне развития, сделать конкурентными товары и услуги более высокого технологического уровня. Поэтому это также и необходимый элемент модернизации экономики.

Реальный экономический рост происходит на микроуровне: в конечном итоге это рост работающих в экономике компаний. Макроэкономические усилия окажутся недостаточными, если не будут сопровождаться созданием комфортных условий на микроуровне.

Эти проблемы особенно обостряются по мере глобализации мировой экономики, когда свободное перемещение ресурсов, капиталов и технологий делает особенно острой проблему конкуренции юрисдикций — территорий, на которых будут расположены наиболее капиталоемкие элементы производственной цепочки, а также центры прибыли. Улучшение делового климата — это необходимый элемент конкуренции за инвестиции.

1.1. Деловой климат и инвестиционная привлекательность России в контексте международных сопоставлений

Центральная проблема перехода к новой модели роста (экономике предложения) — это улучшение делового климата. Центральный вызов в этой сфере — происходящее ослабление позиций России в институциональной и инвестиционной конкуренции.

Таблица 1. Динамика (изменение позиций) стран в рейтингах Мирового банка, характеризующих качество государственного управления и правовой среды, 2005–2009 гг.

	Эффективность правительства	Качество регулирувания	Верховенство закона	Контроль коррупции	Сумма изменений
Бразилия	+2	-1	+10	+6	+17
Китай	+8	-2	+4	+8	+18
Индия	+1	-4	-2	+4	-1
Индонезия	+9	+6	+6	+7	+28
Малайзия	-3	-6	-1	-7	-17
Мексика	+3	-2	-7	+1	-5
Казахстан	+13	+2	+6	+1	+22
Россия	+3	-11	+1	-16	-23
Таиланд	-6	-2	-5	-4	-17
Турция	+3	0	+3	+4	+10

Анализ институциональной динамики России в рамках панели лидеров догоняющего развития¹ показывает, что за последние годы Россия ухудшила свои позиции, переместившись из второго эшелона этой группы стран в конец третьего эшелона. Это демонстрирует ее отставание в институциональных улучшениях от основных конкурентов на рынке инвестиций.

В рейтинге Doing Business Россия потеряла 23 позиции, продемонстрировав худшую динамику из всех стран панели. В рейтинге конкурентоспособности IMD Россия в 2007 г. занимала 5-е место в панели десяти лидирующих развивающихся стран, а в 2011 г.— уже только 9-е.

¹ Страны, демонстрировавшие высокие темпы роста до кризиса и восстановившие их в 2010 г., страны-лидеры по росту притока инвестиций в 2010 г.— Бразилия, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Мексика, Таиланд, Турция, Южная Африка. В панель также добавлен Казахстан, конкурент России на рынке инвестиций и член Таможенного союза. Таким образом, кроме России панель включает 10 стран.



Рис. 1. Россия среди продвинутых развивающихся стран. Doing business, 2011

В рейтингах Мирового банка, характеризующих качество регулирования и правовой среды (Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption), Россия также на протяжении последних пяти лет продемонстрировала максимальное ухудшение позиций в рамках выбранной панели (см. табл. 1). Обращает на себя внимание тот факт, что за последние пять лет институционально наиболее слабые страны энергично улучшали свои показатели (Китай, Бразилия, Индонезия), в то время как институциональные лидеры (Малайзия, Таиланд) демонстрировали регресс. Россия же, занимая место в первой группе, показала динамику, характерную для второй.

Более детальный анализ позволяет выявить «черные дыры» — основные зоны институциональных провалов. Так, в рейтинге Doing Business Россия занимает худшие позиции в спецификации «международная торговля». Россия в гораздо меньшей степени ориентирована на международную кооперацию, чем все передовые страны догоняющего развития. Главными проблемами здесь являются режим пересечения границы, за-

бюрократизированность процедур и недостаточное налоговое стимулирование экспорта.

Также худшие позиции Россия занимает в спецификации «защита инвесторов» (наряду с Китаем) и «разрешение на строительство» (наряду с Индией и Китаем); худшие показатели в выбранной панели Россия продемонстрировала и по показателю сложности подключения к электрическим сетям. Значительно ухудшились в последние годы показатели России в спецификации «создание предприятий», т. е. возросли барьеры входа на рынок.

В рейтинге конкурентоспособности IMD Россия демонстрирует существенное отставание от партнеров по панели в спецификации «эффективность бизнеса». Основные проблемные зоны — «цены», «институциональное окружение», «законодательство для бизнеса», «продуктивность и эффективность бизнеса», «практика менеджмента». Ухудшение ситуации в области государственного управления в рейтингах Всемирного банка (WGI WB) связано со значительным регрессом в области качества регулирования (–11) и в области контроля коррупции (–16).

Опросы в рамках мониторинга деловой конъюнктуры и работы предприятий (Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS), проводимые ЕББР совместно со Всемирным банком, также указывают на негативную динамику в области коррупции и в доступе к сетям. Последняя проблема, указанная еще в 2005 г. предпринимателями как одна из самых малозначимых, в 2008 г. вышла на 4-е место в списке наиболее острых проблем.

Традиционными провалами в конкурентоспособности российской экономики, по версии «Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума» (GCI WEF), остаются слабость институтов, низкая эффективность товарного рынка, низкая эффективность и уровень развития финансового рынка (непрозрачность, неравные условия конкуренции, создаваемые преференциями, получаемыми госбанками), а также недостаточная продвинутость бизнеса (см. табл. 2). За время кризиса позиции России по этим направлениям продолжали ухудшаться, что отразилось и в снижении общего рейтинга. Особенно показательными выглядят ухудшения в группе данных, характеризующих конкурентоспособность инновационной стадии развития.

Недостатки деловой среды и регулирования ведут к главному эффекту — низкой деловой активности. Это обстоятельство наглядно отражено в данных «Глобального мониторинга предпри-

Таблица 2. Спецификации индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (GCI WEF) для России и их посткризисная динамика

	2008	2010	2011
Базовые факторы	56	65	63
Институты	110	118	128
Инфраструктура	59	47	48
Макроэкономика	29	79	44
Здоровье и первое образование	59	63	68
Факторы эффективности	50	53	55
Высшее образование	46	50	52
Товарный рынок	99	123	128
Рынок труда	27	57	65
Развитие финансового рынка	112	125	127
Техническая подготовка	67	69	68
Размер рынка	8	8	8
Факторы инновационности	73	80	95
Продвинутость бизнеса	91	101	114
Инновационность	48	57	71

нимательства» (Global Entrepreneurship Monitor), демонстрирующих, что уровень предпринимательской активности в России примерно в 4 раза ниже, чем в Бразилии и Китае, и в 2–3 раза ниже, чем в Мексике, Турции и ЮАР.

Таким образом, можно выделить следующие «черные дыры» делового и инвестиционного климата:

- 1) защита инвестиций;
- 2) коррупция;
- 3) барьеры входа на рынок;
- 4) режим международной торговли (прежде всего — режим пересечения границы);
- 5) финансовый рынок;
- 6) доступ к сетям.

2. КОНТУРЫ СТРАТЕГИИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА

Анализ наиболее острых проблем, сдерживающих возможности экономического роста в России, в контексте общих условий и вызовов экономического роста позволяет говорить о проблеме низкой деловой активности, связанной с неблагоприятными факторами деловой среды и государственного регулирования, и проблеме низкой внутренней конкуренции как о центральных недостатках российского рынка. Основными негативными факторами в этой сфере являются:

- 1) чрезмерное неравенство прав рыночных агентов;
- 2) барьеры входа на рынок для новых компаний;
- 3) искажающее влияние государственного и монопольных секторов;
- 4) чрезмерное и неэффективное регулирование;
- 5) недостаточные темпы реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку в разных формах;
- 6) коррупция.

Проблема внутренней конкуренции может рассматриваться в качестве ключевой в силу того, что она имеет ярко выраженные макроэкономический и структурный аспекты.

Конкуренция как макроэкономический фактор: конкуренция сдерживает рост внутренних цен, что ведет к сокращению общих издержек на экономический рост и позволяет уйти от альтернативы затухания роста или «пузыря» (переход от экономики спроса к экономике предложения).

Конкуренция как структурный фактор обеспечивает перераспределение ресурсов в соответствии с сигналами рынка.

Конкуренция не как техническая, а как политическая проблема. Попытки снизить давление государственной бюрократии на бизнес предпринимались неоднократно, однако всякий раз заканчивались неудачей.

Плохие институты — это традиционная проблема стран с развивающимися рынками, при этом устойчивость плохих институтов в значительной степени связана с проблемой коррупции, позволяющей бюрократии и аффилированному с ней бизнесу получать трансформационную ренту — доход, связанный с низ-

ким качеством институтов. В свою очередь, проблема коррупции (столь же традиционная для стран с развивающимися рынками) в значительной мере связана со слабыми мотивациями бюрократии к защите публичных интересов, в том числе в силу низкого уровня контроля власти со стороны общества. Решение этой проблемы связано с постепенным изменением ситуации, направленным на снижение возможностей получения ренты.

Институциональная стратегия может выстраиваться как одновременное продвижение по двум направлениям:

1. **Очаговая стратегия:** система мер для улучшения положения в конкретных зонах «черных дыр». Анализ причин и разработка мер по исправлению положения в данных конкретных сферах, снятие наиболее препятствующих росту барьеров и искажений, определение ответственных ведомств и чиновников, определение индикативных ориентиров, которых необходимо достичь в определенные сроки.
2. **Долгосрочная стратегия:** продвижение в решении стратегической задачи снижения издержек предприятий, связанных с рентоориентированным поведением бюрократии и аффилированного с ней бизнеса (при этом нельзя допустить захвата бюрократии со стороны бизнеса).

В рамках второго направления можно выделить следующие группы мер:

1. **Первоочередные общесистемные меры** по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса:
 - амнистия осужденным за экономические преступления и пересмотр ряда дел;
 - реформа Уголовного кодекса;
 - уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере;
 - меры по предотвращению рейдерства.
2. **Меры по контролю и изменению мотиваций государственного аппарата:**

- сокращение функций, численности контролирующих органов и движение в направлении эффективного контракта;
 - повышение эффективности вертикального контроля государственного аппарата;
 - усиление общественного контроля за деятельностью государственного аппарата.
3. Меры по защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, расширению саморегулирования и повышению уровня публичности во взаимоотношениях бизнеса и государственных органов.
 4. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний.

Некоторые меры по улучшению делового климата в целях повышения деловой активности и конкуренции на внутренних рынках

I. Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса

1. Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.

С этим предложением выступает значительное число экспертов, а также ведущие бизнес-ассоциации. Такой шаг будет не только гуманистической мерой и важным сигналом государственному аппарату и участникам рынка, но также будет иметь и системный характер: прецедент пересмотра ранее принятых неправомочных или основанных на злоупотреблениях решений станет важным ограничивающим фактором для продолжения и распространения подобных практик.

2. Реформа Уголовного кодекса.

Эта мера также отражает достаточно широкий общественный и экспертный консенсус. Уголовная политика во многом определяет экономическое состояние страны, поскольку любые меры по улучшению инвестиционного климата могут иметь положительный эффект только в случае, если страх предпринимателя вести бизнес в данном конкретном правовом порядке не превышает

стремления к получению прибыли в условиях обычных бизнес-рисков. Современная уголовная политика формирует правовой порядок, который является агрессивным по отношению к собственности и бизнесу. Базой для этого является чрезмерно репрессивный, игнорирующий экономические реалии и требования к четкости норм уголовный закон.

Действующий Уголовный кодекс, фактически отражающий еще советские подходы к свободной экономической деятельности, обладает системными недостатками, которые не могут быть устранены путем отдельных поправок. Он принципиально не учитывает современные реалии рыночной экономики, права и мотивы поведения экономических субъектов, реалии современного рынка. Так, действующий уголовный закон устанавливает ответственность предпринимателей за получение дохода (при отсутствии причинения ущерба кому бы то ни было), санкции за деяния в сфере экономики в ряде случаев превышают санкции за убийство, ряд составов нарушает международные обязательства России. Так, статья об ответственности за непогашение кредиторской задолженности нарушает ст. 1 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека.

Необходимо пересмотреть подходы к использованию понятия «организованная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям. Данная проблема связана с тем, что понятие «организованная преступная группа» может быть расширено на неопределенный круг сотрудников компании, в том числе не вовлеченных во внутрифирменные нарушения либо вовлеченных в них косвенно, в силу занимаемой должности. Также целесообразно дифференцировать размер причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании, поскольку практически любое, даже незначительное нарушение в крупной компании трактуется как нарушение «в особо крупных размерах».

Объем уголовной регламентации отношений в сфере экономики является чрезмерным, ответственность устанавливается за нарушения, не имеющие такой степени общественной опасности, которая требовала бы уголовной репрессии. Механизмы уголовного преследования и наказания за деяния в сфере экономики не достигают общественно полезных целей и в результате перерождаются в механизмы извлечения административной ренты, используются как искусственный аргумент в пользу неоправданного и чрезмерного раздувания полномочий и численности правоохранительных органов.

- Очевидные ориентиры необходимых изменений: исключение уголовной ответственности за получение дохода, существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества. Такие же ориентиры должны быть применены и для реформирования законодательства об административной ответственности в части ответственности за правонарушения в процессе предпринимательской деятельности.

3. Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере.

Это направление требует дальнейшей проработки, пока можно указать лишь принципиальные проблемы и задачи в этой сфере:

- необходимо уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
- необходимо разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства; последние функции могли бы быть переданы Минюсту России, который выступал бы в качестве истца или ответчика по делам, затрагивающим имущественные интересы государства;
- необходимо усилить и повысить качество надзора за расследованием экономических преступлений;
- в области улучшения судебной практики необходимо повысить уровень публичности и создать механизмы мониторинга правоприменения: создать открытую базу судебных решений, ввести в практику ежегодный публичный доклад о судебной практике, подготавливаемый на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
- необходимо расширить практику формирования специализированных составов арбитражных судов — введение специализированных составов судов связано со значительным количеством поступающих в суды заявлений по отдельным

направлениям (40243 заявления в 2010 году о признании должников банкротами, 92438 дел о применении налогового законодательства) и сложностью рассматриваемых вопросов (например, рост на 34% числа рассмотренных дел об оспаривании решений органов, уполномоченных в области рынка ценных бумаг).

4. Меры по предотвращению рейдерства

Первоочередные меры в этой сфере должны проводиться по таким двум направлениям, как:

- а) минимизация возможности для рейдерских атак, в том числе за счет следующих мер:
 - создания открытой базы по утерянным паспортам (достаточно закладывать в базу два параметра: серия/номер паспорта и ФИО);
 - ликвидации в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации (если паспорт утерян после регистрации — письмо с требованием к собственнику компании в трехмесячный срок пройти процедуру внесения изменений в ЕГРЮЛ);
 - рассмотрения вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;
 - распространения на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;
 - предоставления регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем (четко оговорив регламент и сроки такой проверки);
 - максимально жесткого ограничения возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес (процедур выемки документации и информационных носителей, обеспечивающих деятельность хозяйствующих субъектов, и т. д.), в частности, постановления о том, что выемка может осуществляться только по решению суда и может быть оспорена компанией;
- б) обеспечение механизмов восстановления прав собственности. Основным таким механизмом может стать законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенно-

го в ходе корпоративного конфликта, — восстановления утраченного контроля над компанией. Данное право не должно быть связано с наличием добросовестного приобретателя, чьи права необходимо защищать через суд и с использованием регресса. Собственник компании должен быть восстановлен в своих правах без каких-либо ограничений в течение десяти дней по решению суда, при этом любая деятельность по отчуждению активов в течение этого срока должна быть запрещена без подтверждения сделки со стороны восстановленного в правах собственника.

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата

Такие меры должны включать несколько направлений, продвижение по которым должно быть согласованным.

1. Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, сокращение численности аппарата соответствующих органов, движение в направлении введения эффективного контракта.

Однако никакой эффективный контракт не позволит компенсировать ренту, получаемую от прямой «капитализации» полномочий в условиях низкого контроля деятельности представителей государственных органов со стороны общества и государства, поэтому движение в этом направлении должно быть сопряжено с повышением эффективности антикоррупционного вертикального контроля.

2. Повышение эффективности вертикального контроля, контроль расходов.

Введение для чиновников норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки). Выборочный контроль расходов может быть применен к любому госслужащему. При выявлении значимого превышения расходов над доходами должно происходить автоматическое освобождение от должности с последующим проведением специальных расследований.

Введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагиваю-

щих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» с освобождением от должности при выявлении недекларированных «конфликтов интересов» даже в случае, когда ущерб и злоупотребление служебным положением не могут быть доказаны.

Контроль соответствия реальности доходных и расходных деклараций чиновников, включая возможность доступа к информации о правах собственности на имущество, и контроль деклараций «конфликта интересов» может быть возложен на одно из федеральных ведомств (например, Росфинмониторинг) либо стать одной из функций Контрольного управления Администрации Президента РФ. Данный контроль может осуществляться в режиме регулярных выборочных проверок, на основании которых должны быть предоставлены ежегодные доклады Президенту и Председателю Правительства РФ. Впоследствии такие доклады должны быть представлены в публичное пространство.

3. Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса 3/ на уровне региональных и местных властей.

В том числе с помощью следующих мер:

- упрощения механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;
- привязки федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — к динамике привлечения инвестиций);
- смещения акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;
- передачи в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

4. Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах.

В первую очередь, представляется целесообразным увязать динамику привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов. Также представляется важным поощрять создание в структуре регионального правительства агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов, выполняющих функцию «одного окна» для инвесто-

ров. Важным является распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.

5. Усиление ассиметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.

6. Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов (см. ниже в п. III настоящей главы).

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности

Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности

Задачей Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее — Нацсовет) должна стать организация экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.

Данное предложение Группы является дополнением существующей системы оценки регулирующего воздействия (построенной в основном вокруг нормотворческой деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти и развивающейся по линии оптимизации межведомственного согласования). К предмету компетенции Нацсовета в области оценки регулирующего воздействия (ОРВ) предлагается отнести те группы регуляторных нормативных правовых актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы. Создание Нацсовета позволит охватывать более широкий круг нормативно-правовых актов (прежде всего — законов) и привлекать внимание первых лиц Правительства РФ к наиболее существенным для бизнеса и граждан проблемам регулирования предпринимательской активности.

Нацсовет создается при Правительстве РФ на фиксированный срок (5 лет), затем его мандат может продлеваться и при необходимости — расширяться. В Нацсовет входят:

- председатель Нацсовета — известная и авторитетная фигура, имеющая влияние и вес как в государственном аппарате, так и предпринимательском сообществе, а также пользующаяся доверием у первых лиц государства;
- члены Нацсовета (12 человек) — видные эксперты в области права и экономики, пользующиеся высокой репутацией в деловом и академическом сообществах. Отбор производится не по принципу представительства («от бизнес-ассоциаций», «от отраслей экономики», «от гражданского общества», «от думской фракции» и т. п.), а по принципу репутационного признания и наличия компетенций в определенных (ключевых) отраслях регулирования.

Текущую работу ведет секретариат Нацсовета — 12–15 высококвалифицированных специалистов, они работают на полной ставке, обеспечивают организацию экономической и правовой экспертизы актов в рамках профильных групп (см. далее). Каждый сотрудник компетентен в 1–2 областях регулирования, имеет опыт работы в госорганах и/или экспертно-аналитического сопровождения органов власти (федеральный или региональный уровень), владеет свободно хотя бы одним иностранным языком.

Руководитель секретариата — высококвалифицированный эксперт с большим опытом государственной службы (уровня федерального зам. министра), работает на полной ставке, является директором Автономного учреждения при Правительстве РФ, создаваемого для обеспечения деятельности Нацсовета, имеет право принимать участие в заседаниях Нацсовета с правом совещательного голоса.

Нацсовет создает постоянные и временные группы по профильным вопросам (гражданское право, антимонопольное регулирование, налоги и т. п.), которые включают членов Нацсовета, сотрудников секретариата, представителей федеральных и региональных госорганов, государственных корпораций, частного бизнеса, науки, судов, обществ защиты прав потребителей, профсоюзов.

Председатель Нацсовета утверждается распоряжением Председателя Правительства РФ на срок 5 лет. Кандидатуры членов Нацсовета предлагаются председателем Нацсовета и утверждаются Председателем Правительства РФ на срок 5 лет. Сотрудники секретариата принимаются на работу решением руководителя секретариата на основании открытого конкурса и собеседований с кандидатами.

К функциям Нацсовета относятся:

- анализ проектируемых нормативных правовых актов федерального уровня (прежде всего — федеральных законов) на предмет их влияния на субъектов предпринимательской деятельности и институциональную среду для активного инвестирования и развития рыночных институтов (введение избыточных административных барьеров, снижение стимулов к предпринимательству и инвестированию и т. п.);
- выявление действующих нормативных актов, ухудшающих институциональные условия ведения бизнеса и создающих избыточные барьеры для предпринимательской деятельности;
- разработка предложений по оптимизации регуляторной политики;
- подготовка Ежегодного отчета для Федерального собрания РФ о состоянии регулирования в стране.

Нацсовет анализирует влияние проектируемых и действующих актов на деловой и инвестиционный климат, на защиту прав и интересов инвесторов (включая акты таможенного и антимонопольного регулирования, гражданского права, акты, порождающие административные барьеры в масштабе национальной экономики и т. п.) и на бюджеты всех уровней.

Нацсовет не занимается обязательной экспертизой *всех* нормативно-правовых актов, имеющих отношение к экономической политике. Вместо этого проекты нормативных правовых актов (действующие акты) отбираются и принимаются к оценке Нацсоветом на основе анализа существенности и масштаба их влияния на бизнес-климат.

Нацсовет принимает решение о начале экспертизы проектируемых или действующих актов или о разработке предложений по оптимизации регулирования, если, по мнению большинства

его членов, данное регулирование имеет принципиальное значение для реализации целей Нацсовета.

С инициативой принять тот или иной проектируемый или действующий акт к оценке или подготовить предложения по оптимизации регулирования может выступить как один из членов Нацсовета, так и сотрудник секретариата, осуществляющий текущее отслеживание нормативного регулирования (например, рост числа судебных разбирательств вокруг определенных норм).

При принятии такого решения Нацсовет учитывает также обращения бизнес-ассоциаций и иных общественных организаций, отдельных субъектов предпринимательской деятельности, фракций (комитетов) палат Федерального собрания РФ, Счетной палаты РФ, Правительства РФ, отдельных министерств и ведомств, глав исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Нацсовет обладает следующими полномочиями.

1. Прогнозный анализ регуляторного воздействия.

При принятии к рассмотрению нормативно-правовых актов Нацсовет имеет право на введение моратория на срок до 6-и месяцев на дальнейшее продвижение данных актов (к примеру, их внесение в Государственную думу РФ). Мораторий может быть отменен решением Председателя Правительства РФ (с обоснованием такой отмены, публикуемым на портале Нацсовета).

Нацсовет, приняв проектируемый акт к анализу, проводит необходимые экспертизы, принимает и публикует заключение. В заключении дается общий анализ регуляторного воздействия акта, углубленная оценка наиболее спорных его положений, а также могут даваться предложения по его изменению или уточнению.

2. Анализ действующих актов.

По итогам ретроспективного анализа воздействия действующего акта принимается заключение Нацсовета, которое адресуется Правительству РФ и становится — при одобрении Правительством РФ — основанием для его отмены или изменения (ведомственные или правительственные акты) либо инициирования Правительством процедуры его отмены или изменения (законы).

3. Иные полномочия:

- предлагать Правительству РФ меры по улучшению регулирования в определенных отраслях;
- проводить публичные консультации по актам, принятым к оцениванию;
- привлекать внешних консультантов (российских и зарубежных) для подготовки заключений об ОРВ для наиболее сложных (резонансных) регулирований.

Нацсовет собирается не реже одного раза в 2 недели для обсуждения текущих вопросов и консультаций с госорганами, деловыми ассоциациями, представителями бизнеса и общественности.

Члены Нацсовета получают за свою деятельность оплату (на уровне, соответствующем среднему доходу партнера ведущей консалтинговой фирмы) и компенсацию за проезд (для проживающих за пределами столицы). Секретариат работает на постоянной основе, готовя вместе с членами Нацсовета заключения на проекты актов, поддерживая актуальность баз данных, выполняя иные текущие задачи (методическая помощь федеральным и региональным министерствам и ведомствам в области ОРВ). Оплата труда сотрудников секретариата должна соответствовать уровню оплаты консультантов крупных консалтинговых фирм.

IV. Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций

1. Изменения в сфере законодательства о защите конкуренции. Поддержка конкуренции, гарантированная 8 и 34 статьями Конституции, слабо обеспечена на законодательном уровне; положения ст. 14–16 ФЗ-135 «О защите конкуренции» недостаточны для обеспечения соответствующих конституционных гарантий, не создают эффективных механизмов и возможностей для субъектов экономической деятельности по самостоятельной защите своих прав в этой сфере.
2. Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:

- Развивать процедуры административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки; необходимо запретить передачу жалобы на рассмотрение в орган власти/подразделение, на действие/бездействие которого направлена жалоба; в случае требования заявителя жалоба должна рассматриваться в очном порядке, с участием заявителя; срок рассмотрения жалобы не должен превышать 20 дней с момента поступления.
- Ввести механизм «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств — окно, в которое могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав. В настоящий момент «красная кнопка» в той или иной форме существует лишь на сайтах отдельных ведомств. В то же время целый ряд структур, деятельность которых оказывает непосредственное влияние на инвестиционный климат (ФАС России, ФМС России, ФТС России, Ростехнадзор и др.), подобных «кнопок» не имеет; необходима разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки».
- Расширить права бизнес-ассоциаций, позволяющих, в частности, перейти в ряде случаев от мер государственного контроля к механизмам самоконтроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами требований действующего законодательства путем делегирования соответствующих функций саморегулируемым организациям бизнеса с сохранением за государством полномочий по контролю за деятельностью саморегулируемых организаций.
- Включить бизнес-объединения в контур принятия государственных решений. Отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве.
- Закрепить механизм раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти. Он должен предусматривать обязанность контролирующих органов направлять ежеквартальные обзоры по итогам проверок в соответствующие саморегулируемые организации и объединения бизнеса, а также предоставить саморегулируемым организациям право по участию в делах о применении мер административной ответственности.

- Предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц). В настоящее время подобное предоставлено саморегулируемым организациям.
- Повысить роль бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов.
- Расширить перечень нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ), за счет оценки актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, а также между хозяйствующими субъектами и государством, совершенствовать механизмы ОРВ, в частности, за счет введения соответствующих норм в регламент работы палат Федерального собрания, распространить процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повысить уровень правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).

V. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний

Барьеры входа на рынок – одна из ключевых проблем стимулирования деловой активности и развития конкуренции.

Существующая принципиальная развилка регулирования деловой активности пролегает между стратегиями контроля *ex ante* и *ex post*. Первая стратегия является менее эффективной, более коррупционной и создает реальные барьеры входа, не создавая при этом гарантий соблюдения норм в процессе деятельности фирмы. Вторая стратегия подразумевает минимизацию первичного контроля с одновременным повышением ответственности за соблюдение правил и норм *ex post*. Такая стратегия подразумевает, в частности, переход от тотальных проверок компаний на входе к выборочным проверкам.

Несмотря на значительные улучшения, сложности вызывают отдельные элементы процесса регистрации компаний. Больше всего проблем возникает с регистрацией некоммерческих объединений. Вместе с тем процедура создания новой компании

с момента подачи документов на государственную регистрацию до получения всех документов, необходимых для начала деятельности, занимает значительное время. Пример: регистрация в территориальных органах ПФР осуществляется в 5-дневный срок, но с момента представления налоговыми органами сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ. Несмотря на то, что обмен информацией осуществляется в электронном виде, он может занимать значительное время. Нередки случаи, когда передача информации от налоговых органов во внебюджетные фонды осуществляется раз в две недели.

Возможное решение: обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.

Целесообразно также утвердить типовой устав и протокол собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью, что снизит расходы предпринимателей на квалифицированную юридическую помощь при предоставлении документов на регистрацию. Соответствие документов компании типовым также снижает возможность для сотрудников регистрирующих органов действовать по усмотрению. Фактически речь может идти о типовой фирме, бесплатном аналоге фирмы «под ключ».

Одновременно стоит продолжить работу над совершенствованием организационно-правовых форм, в которых создаются компании. Это разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, включающая публичное размещение или обращение акций, обязательное публичное раскрытие информации, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.

Резкое повышение требований к минимальному размеру уставного капитала нецелесообразно, особенно в отношении обществ с ограниченной ответственностью и некоммерческих организаций, осуществляющих приносящую доходы деятельность. Это создает заградительные барьеры для начала предприниматель-

ской деятельности, особенно в сегментах малого и среднего бизнеса. Ведение же предпринимательской деятельности в форме индивидуального предпринимателя влечет риски обращения взыскания на все личное имущество гражданина и не обеспечивает в должной мере возможности объединения ресурсов нескольких лиц. Это может стать значительным фактором для отказа от реализации предпринимательской активности населения.

Не меньшей проблемой является доступ компаний, особенно малого и среднего бизнеса, к ограниченным ресурсам, включая инфраструктуру естественных монополий. За последние годы достигнут определенный прогресс, процедуры подключения формально упростились, их официальная стоимость снизилась, но значительные неформальные платежи остались.

Возможное решение – повышение прозрачности подключения к инфраструктуре: открытая информация о возможностях подключения, публичный список очереди на подключение по группам потребителей; штрафы в пользу компании, которой отказано в подключении, в размере 70% от стоимости подключения, если суд признал отказ необоснованным. В то же время необходимо предусмотреть решение этой проблемы в рамках процедур по совершенствованию регулирования деятельности естественных монополий.

Важными особенностями обладает конкурентная политика в отраслях, где действуют крупные регулируемые компании, являющиеся субъектами естественных монополий. Реформы в электроэнергетике, на железнодорожном транспорте, в газовой отрасли до сегодняшнего дня не достигли желаемой цели – развития конкуренции, которая позволила бы отказаться от тарифного регулирования при достаточной уверенности в положительном воздействии реформы на общественное благосостояние. Скромные успехи в области развития конкуренции обостряют источники рисков.

Первый источник риска исходит из того, что возможности свободного назначения цен используются в первую очередь субъектами естественных монополий, как напрямую, так и через создание свободных от тарифного регулирования дочерних и зависимых компаний.

Второй источник риска связан с тем, что укоренившиеся компании в этих отраслях, используя свое положение в естественно-монопольном виде деятельности, предпринимают меры по блокированию выхода на рынок новых конкурентов (используя трудоемкие процедуры, отказывая в доступе к естественно-монопольному сегменту и т. д.). Комбинация этих рисков приводит к ограничению конкуренции по сравнению с возможной ее интенсивностью, повышению цен и ухудшению условий договора.

Преодоление этих рисков для целей развития конкуренции требует более жесткого контроля со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий (системе электропередачи, транспортировке газа, инфраструктуре железнодорожных перевозок). Кроме того, для снижения стимулов к ограничению конкуренции необходим более жесткий контроль (а желательно – запрет) на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых (а также иным образом аффилированных) компаний в нерегулируемых сегментах.

В этом вопросе конкурентная политика смыкается с политикой промышленной как инструментом повышения конкурентоспособности, поскольку тарифы на услуги железнодорожного транспорта, электроэнергию, газ и его транспортировку, процедуры присоединения к сетям и получения услуг субъектов естественных монополий оказывают воздействие как на условия входа для новых компаний, так и на конкурентоспособность уже действующих.

Необходимо пересмотреть концепцию технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя (вместо обязательной предварительной сертификации) при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.

Пересмотр налоговой системы

Ключевая проблема российской налоговой системы – ее структурная несбалансированность: чрезмерная нагрузка на заработную плату, неконкурентные для развивающейся экономики ставки НДС и налога на прибыль сочетаются с низким налогообложением в сфере добычи ресурсов, низкими налогами на имущество, на потребление алкоголя и табака. Необходимо смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление (см. подробнее главу 5).

Малый и средний бизнес

Малый и средний бизнес (МСП) рассматривается государством в настоящее время как отдельный сегмент, не включенный в структурные преобразования экономики. Реализуя программы поддержки МСП, работая над устранением барьеров и устанавливая МСП некоторые льготы и преференции, государство формирует своего рода отдельную экономику. Ресурс таких преобразований ограничен и в ближайшем будущем будет исчерпан.

Усилия государства по развитию МСП, напротив, должны быть направлены на его интеграцию в экономику, кластеры, в международную кооперацию. Задача увеличения численности занятых в секторе МСП и его доли в ВВП страны не может быть решена отдельными, точечными мерами, не связанными со структурными преобразованиями экономической системы.

Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов

Сохраняется проблема необеспеченности органов местного самоуправления необходимой финансовой базой, и как результат — систематический дефицит муниципальных бюджетов. Так, с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. количество полномочий муниципальных образований выросло в разы, а дополнительных источников финансового обеспечения их деятельности не появилось. Предусмотренная законодательством финансовая база муниципальных органов, основу которой составляют налоги на доходы и имущество физических лиц, а также налог на землю, уже предполагает наличие бюджетного дефицита.

Такой дисбаланс на практике приводит к тому, что развитие малого и среднего предпринимательства не входит в число приоритетов деятельности органов местного самоуправления. Особо показательна ситуация с неисполнением Федерального закона № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22.07.2008 г.

Необходимо изменить схему распределения налоговых поступлений по отдельным налогам в пользу бюджетов муниципальных образований. Бюджетирование муниципальных образований должно основываться на перечислении в муниципальный бюджет средств, полученных от компаний, в большинстве своем малых и средних, работающих на данной территории (речь прежде всего идет о специальных режимах налогообложения: едином налоге на вмененный доход, упрощенной системе налогообложения, УСН на основе патента). В этом случае у муниципалитетов появится значимый стимул оказывать всестороннее содействие развитию малого и среднего бизнеса на конкретной территории.

На сегодняшний день лишь ЕНВД и часть ЕСХН напрямую зачисляется в местный бюджет плюс есть 2 местных налога: на имущество физлиц и земельный налог.

Сохранение действующих специальных налоговых режимов

В последнее время все чаще говорится о сокращении специальных налоговых режимов. В частности, в «Основные направления налоговой политики до 2014 года» включен тезис об отмене единого налога на вмененный доход. Вместе с этим не предполагается предоставление какого-то аналога. При этом ежегодно собираемость налоговых поступлений от ЕНВД в абсолютных цифрах увеличивается. Это простой и удобный режим, применение которого освобождает от обязательности применения контрольно-кассовой техники.

Целесообразно **сохранить все виды специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства**. Это позволит сохранить не только налоговые поступления от этой категории бизнеса, но и лояльность предпринимательского сообщества к власти и будет способствовать **укреплению традиций легальности в российском бизнесе**. Именно благодаря этим простым режимам в начале 2000-х гг. удалось добиться легализации значительной части предпринимателей.

Создание условий для перехода от нелегальной самозанятости к предпринимательству

Проблема самозанятости граждан в последнее время приобрела особую актуальность в свете кризиса и, как следствие, существенного роста уровня безработицы. Решение задачи сокращения так называемой теневой части бизнеса напрямую зависит

от успешности реализуемой государством политики по поддержке и стимулированию развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Прежде всего это создание максимально благоприятных условий для открытия и ведения своего дела на законных основаниях.

Эффективной мерой стимулирования легальной самозанятости граждан может стать **введение разновидности патента специально для самозанятых граждан**, т.е. физических лиц, как осуществляющих предпринимательскую деятельность и зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, так и осуществляющих несистематическую деятельность без необходимости прохождения процедуры государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, без привлечения наемной рабочей силы.

Введение патентов необходимо проводить при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.

Налоговая нагрузка должна быть в случае патента привязана не к обороту, а к факту осуществления предпринимательской деятельности. Это одно из важнейших направлений, которое необходимо реализовать в этой сфере, поскольку количество самозанятых (особенно в интернет-пространстве) увеличивается.

Параллельно необходимо проводить работу по раскрытию потенциала отдельных социальных групп населения, которые в большей степени предрасположены к вовлечению в предпринимательскую деятельность. К таким группам относятся: отставные военнослужащие и отставные сотрудники органов внутренних дел; молодежь, студенты; граждане, потерявшие работу. Для активного вовлечения таких групп необходима разработка и внедрение специальных программ поддержки, переобучения, стимулирования предпринимательской деятельности, пропаганда и PR.

VI. Новые принципы промышленной политики

Обеспечение конкурентоспособности российских компаний на мировом и внутреннем рынках требует мер промышленной политики. Однако такая политика должна учитывать успешный опыт «новых индустриальных стран» и строиться на новых принципах.

Выбор приоритетов промышленной политики должен осуществляться самим бизнесом в рамках реализуемых им инвести-

ционных проектов. Фактически ключевой функцией правительства в рамках новой промышленной политики является создание максимально благоприятных условий для осуществления частных инвестиций. Главными реципиентами возможной государственной поддержки должны стать фирмы-инвесторы.

Выбор приоритетов в области оборонно-промышленного комплекса и стратегических для государства отраслей промышленности, требующих комплексного подхода и масштабного долгосрочного финансирования, должен осуществляться на основе частно-государственного партнерства с использованием государственных гарантий, субсидирования и дотирования только на стадии НИР, разработки и подготовки к серийному производству.

Для мер прямой поддержки предприятий критерием выбора должна быть простота администрирования и измеримость конечного результата. При этом целесообразен акцент на организационную поддержку (содействие в доступе к земельным участкам и подключению к инфраструктуре, помощь в выходе на внешние рынки и контактах с иностранными партнерами и т.д.) в сравнении с мерами финансовой поддержки. Следует подчеркнуть, что, по данным обследований ВШЭ, предприятия оценивают меры организационной поддержки как более эффективные, чем финансовые.

Целесообразна множественность каналов поддержки и создание конкуренции между агентствами, предоставляющими поддержку предприятиям. При этом необходим систематический мониторинг и оценка реализуемых программ для сворачивания инструментов, оказавшихся неудачными, и расширения использования эффективных мер. Результаты реализации всех программ государственной поддержки должны регулярно представляться в публичном пространстве и быть доступными для всех заинтересованных пользователей. Все, сказанное выше, должно применяться как к новым, так и к уже действующим программам поддержки — включая программы поддержки малого и среднего бизнеса (МСП).

Для реализации новой промышленной политики важным является наличие работающих механизмов обратной связи с бизнес-сообществом. Такие механизмы могут строиться на основе регулярных консультаций отраслевых ведомств с профильными бизнес-ассоциациями. Примером взаимодействия такого рода

может быть практика работы Минсельхоза с аграрными союзами, опирающаяся на нормы закона «О развитии сельского хозяйства».

VII. Средняя компания и переход на следующий уровень

Трансформация компании (из малой в среднюю, из средней в крупную, из государственной в частную и т. д.) — это период высоких рисков и больших возможностей. Даже в условиях идеально функционирующих институтов нередки случаи банкротства компании в результате «болезней роста», которые в России усугубляются жесткими барьерами. Предложения в этой сфере.

1. Ликвидировать «налоговый трансформационный шок».

Компания, функционирующая в рамках упрощенной системы налогообложения (особенно производственная, подпадающая под льготные ставки социального страхования), в момент достижения кадрового или финансового потолка должна принять решение: перейти во «взрослую лигу» с намного более высоким уровнем нагрузки, полноценной отчетностью или дробить бизнес и продолжать пользоваться льготными режимами.

В текущих условиях выбор однозначный — дробить бизнес. Необходим ограниченный по времени переходный период от упрощенной системы к стандартной (более простая отчетность, введение налоговых каникул по отдельным налогам и т. д.).

2. Ограничить «финансовый трансформационный шок».

Необходимость привлечения финансирования в больших объемах и на большие сроки существенно увеличивают нагрузку на компании на стадии рывка (см. главу 7).

Частично компенсировать сложности с доступом к финансовым ресурсам должны институты развития. До настоящего времени лишь ограниченное количество таких институтов оказывало поддержку средним компаниям, при этом специализированные институты и инструменты развития для малого и крупного бизнеса существовали, а для среднего — нет.

В перспективе целесообразно отказаться от слишком жесткой привязки (за возможным исключением инвестиционного фонда) к величине проекта. Институты развития должны конкурировать за проекты и частных соинвесторов, а не быть монополиста-

ми по оказанию поддержки определенному типу компаний или проектов. Требуется ввести полную прозрачность деятельности институтов развития, обязательную внешнюю независимую экспертизу их функционирования с публичностью ее результатов. В рамках экспертизы отдельно должно проверяться соблюдение запретов на участие институтов развития в секторах и проектах, имеющих возможность привлечь стандартное внешнее финансирование. Институты развития во многих случаях должны не заменять стандартные институты, а временно «подменять» их, пока не ликвидированы провалы рынка.

3. Минимизировать «шок смены формы собственности».

Нередко одной из наиболее сопротивляющихся групп принятия решений о приватизации компании является менеджмент. Появление частных акционеров, особенно активных профессиональных миноритариев, с которыми приходится взаимодействовать, отсутствие указаний по стратегии развития компании, просто отсутствие «государства за спиной» резко повышает требования к ответственности менеджмента, качеству управления, которые теоретически должны быть высокими, но это не всегда так на практике (см. главу 20).

VIII. Уточнение функций и ограничение масштабов прямого и косвенного присутствия государства в экономике в качестве экономического агента (см. главу 21)

Основные направления «Стратегии повышения инвестиционной привлекательности»

Исходные условия глобальной конкурентоспособности российской экономики определяются ее промежуточным положением между богатыми и бедными странами, задающим параметры основных факторов конкурентоспособности.

Оцененная с этой точки зрения, конкурентоспособность российской экономики в сравнении с другими развивающимися странами-лидерами догоняющего развития в последние годы снижалась. За эти годы Россия превратилась в страну с одним из наиболее высоких уровней ВВП на душу населения среди развивающихся стран. В то же время по уровню институционального развития и качеству деловой среды Россия заметно ухудшила

свое положение за счет абсолютного снижения некоторых показателей и за счет недостаточного динамизма в улучшении других по сравнению с соседями по группе динамично развивающихся стран.

По уровню «богатства» Россия обогнала развивающиеся страны с наиболее комфортным деловым и инвестиционным климатом (Малайзия, Мексика, Турция, ЮАР), в то время как по качеству деловой среды сравнялась с наиболее бедными (Индия, Индонезия). Оценивая агрегированную динамику показателей в основных международных рейтингах (GCI WEF, WCI IMD, Doing Business WB) за последние 5 лет, можно констатировать максимальный регресс России в панели из 10 стран-лидеров догоняющего развития (Россия — минус 12 пунктов; ЮАР — минус 9 пунктов, Бразилия — плюс 3 пункта, Китай — плюс 5 пунктов, Турция — плюс 11 пунктов, Индонезия — плюс 14 пунктов).

В отличие от низкодоходных стран с плохими институтами, издержки делового климата в России не могут быть компенсированы экономией затрат на трудовые ресурсы. Это обстоятельство задает базовое соотношение «риск/доходность» при оценке рынка. В 2000-е гг. эти особенности экономики компенсировались быстрым ростом внутреннего рынка: форсированный рост внутреннего спроса на фоне укрепления рубля повышал доходность вложений в рынок. Однако, как показал кризис, такая динамика роста внутреннего спроса имеет жесткие ограничения; послекризисное торможение темпов роста спроса ведет к фундаментальной переоценке инвесторами перспектив российской экономики и потенциальной доходности инвестиций. В результате тренд в динамике капитальных потоков разворачивается даже несмотря на высокие цены на нефть.

Характеризуя динамику и качество иностранных инвестиций в российскую экономику, можно выделить следующие проблемы:

1. Качество инвестиций.

- Низкая доля ПИИ в общем объеме инвестиций. Доля ПИИ составляла в предкризисный период около 24% всего объема инвестиций (в 2010 г. упала до 12%). Подавляющее преимущество кредитов перед ПИИ в общем объеме инвестиций определяется особенностями внутреннего делового и правового климата: кредиты являются высокозащищенной формой инвестиций, в то время как ПИИ — слабозащищенной.

- Такой перекоп возможен во время снижения стоимости капитала на глобальных рынках, однако повышает уязвимость экономики от волатильности на этих рынках. В эпоху нестабильности финансовых рынков и высокой вероятности роста ставок такая стратегия подрывает возможности стабильного развития и экономического роста.
2. Структура инвестиций в разрезе типов инвесторов.
 - В этом отношении структура инвестиций в российскую экономику на протяжении прошлого десятилетия значительно менялась. В 2005 г. 59% инвестиций были связаны с инвесторами, ориентированными на доступ к ресурсам, 39% — с инвесторами, ориентированными на доступ к рынку, и лишь немногим более 1% инвесторов были ориентированы на доступ к компетенциям.
 - Произошедший сдвиг можно считать в целом позитивным. К 2009 г. доля инвесторов I типа (ориентация на доступ к ресурсам) сократилась до 17%, доля инвесторов III типа (ориентация на доступ к компетенциям) увеличилась до 9%. Однако резкий рост доли инвесторов, ориентированных на доступ к рынку (до 74%), демонстрирует определенную несбалансированность динамики, ориентированной на модель экономики спроса. Учитывая те ограничения, которые будут существовать для роста внутреннего спроса в следующем периоде (в сбалансированной модели развития), особенно актуальной выглядит задача повышения инвестиционной привлекательности российской экономики для инвесторов III типа.

В этих условиях инвестиционная стратегия должна существенно измениться:

1. Необходимо изменить подходы к инвестициям в сырьевом секторе. В отличие от предыдущего периода, когда рост инвестиций в сырьевой сектор был связан преимущественно с недостатком внутренних инвестиций, теперь упор должен быть сделан на трансфер технологий. В условиях ценовой неопределенности и значительных инвестиций в энергетику в мире критическим становится вопрос повышения качества инвестиций в этой сфере, кроме того, увеличение доли ПИИ в секторе снижает риски, возникающие при колебании цен и процентных ставок.

2. Перенос акцента на инвесторов, заинтересованных в доступе к компетенциям, соответствует общей задаче модернизационного развития и способен компенсировать снижение привлекательности России для инвесторов II типа (ориентация на доступ к рынкам) в связи со снижением доходности таких инвестиций, вызванным предполагаемым снижением темпов роста внутреннего спроса. Такая стратегия потребует изменений: инвесторов III типа в большей степени интересуется качество деловой среды, защищенность инвестиций (в связи с более низкой доходностью), стоимость рабочей силы и ее качество, инновационный потенциал, инфраструктура.

В контексте этих задач необходимо:

- разработать систему юридических мер, повышающих защищенность инвестиций (в том числе признание решений иностранных арбитражных судов в случае, если они признавались участниками спора на момент совершения сделки);
- создать Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, ввести должность уполномоченного по правам инвесторов (см. ниже);
- разработать систему стимулирующих мер для субъектов РФ в рамках существующих программ поддержки регионов.

Задачей Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности должна стать организация экспертизы и оценки всех новых нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.

В обязанности уполномоченного по защите прав инвесторов должно входить выявление ключевых проблем, волнующих бизнес, обеспечение обратной связи между бизнес-сообществом и высшим руководством страны и, в конечном счете, восстановление доверия между государством и бизнесом. Для придания должного статуса Уполномоченному по защите прав инвесторов назначение на этот пост должно производиться

президентом РФ на длительный срок (не менее 5 лет). Кандидаты на этот пост должны обладать безупречной репутацией и иметь высокий личный авторитет в бизнес-сообществе. Может быть разработана процедура номинирования кандидатов на эту позицию.

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

Улучшение инвестиционного климата в регионах подразумевает разработку системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах; прежде всего, представляется целесообразным увязать динамику привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов; также представляется важным поощрять создание в структуре регионального правительства агентства по привлечению инвестиций (отсутствие агентства или результатов его деятельности будет демонстрировать реальное внимание, уделяемое проблеме в данном регионе).

3. ПЕРЕЧЕНЬ КЛЮЧЕВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА И ПОВЫШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ

1. Первоочередные общесистемные меры по нормализации делового климата и снижению недопустимых рисков ведения бизнеса

1. Амнистия осужденных предпринимателей и возможная реабилитация части из них.
2. Реформа Уголовного кодекса:
 - а) пересмотр подходов к использованию понятия «организо-

- ванная преступная группа» применительно к экономическим преступлениям;
- b) дифференциация размера причиненного ущерба в зависимости от величины оборота компании;
 - c) исключение уголовной ответственности за получение дохода;
 - d) существенное сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей, их более четкое формулирование, установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества.
3. Уточнение и разделение функций и полномочий различных правоохранительных органов в отношении контроля экономической и хозяйственной деятельности и пресечения преступлений в этой сфере:
- a) уточнение полномочий и функций разных уровней правоохранительной системы в отношении подследственности разных типов экономических преступлений;
 - b) разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства: последние функции могли бы быть переданы Минюсту России;
 - c) усиление и повышение качества надзора за расследованием экономических преступлений;
 - d) создание открытой базы судебных решений, введение в практику ежегодного публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры;
 - e) расширение практики формирования специализированных составов арбитражных судов.
4. Меры по предотвращению рейдерства:
- a) создание открытой базы по утерянным паспортам;
 - b) ликвидация в ускоренном судебном порядке компаний, зарегистрированных по паспортам, утерянным на момент регистрации;
 - c) рассмотрение вопроса о проведении единовременной акции по исключению из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц с последующим ужесточением обязанности по ликвидации юридических лиц;
 - d) распространение на реестр владельцев ценных бумаг принципа публичности;

- e) предоставление регистрирующему органу полномочий по проверке достоверности сведений, представленных заявителем;
- f) максимально жесткое ограничение возможности использования полномочий правоохранительных органов для давления на бизнес;
- g) законодательное закрепление нового способа защиты права, нарушенного в ходе корпоративного конфликта: восстановление утраченного контроля над компанией.

II. Меры по усилению контроля и изменению мотиваций государственного аппарата

1. Резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса, движение в направлении введения эффективного контракта.
2. Повышение эффективности вертикального контроля: контроль расходов:
 - a) введение для ответственных чиновников и членов их семей норм обязательного декларирования не только доходов, но также имущества и крупных расходов (таких, как дорогие поездки); освобождение от должности в связи с утратой доверия в случае выявления значимых расхождений между декларированными доходами и имуществом и крупными расходами;
 - b) введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, и норм ответственности за недекларирование «конфликта интересов» (освобождение от должности в связи с утратой доверия).
3. Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей:
 - a) упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей;
 - b) привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь — к динамике привлечения инвестиций);
 - c) смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями;
 - d) передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

4. Разработка системы мер, стимулирующей улучшение инвестиционного климата в регионах:
 - а) увязка динамики привлечения инвестиций с формулой предоставления средств из федерального бюджета в рамках программ поддержки регионов;
 - б) поощрение создания в структуре региональных правительств агентств по привлечению инвестиций или аналогичных органов;
 - в) распространение лучшего регионального опыта работы с инвесторами.
5. Усиление асимметрии ответственности (тяжести наказания) за попытку подкупа и получение взятки.
6. Содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности ассоциаций, независимых СМИ, расширение прав бизнеса по защите своих интересов.

III. Повышение эффективности нормативно-правового регулирования предпринимательской активности

Создание Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, задачей которого должна стать организация экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу, мониторинг законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов, а также разработка мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.

IV. Меры по законодательной защите конкуренции, расширению прав бизнеса по защите своих интересов, меры по развитию публичных форм защиты, расширению прав саморегулируемых бизнес-ассоциаций

1. Создание условий для развития конкуренции:
 - а) изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей;

- б) распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС. Введение в положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР;
 - в) изменение структуры применения антимонопольных запретов. Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны.
2. Меры по расширению прав и возможностей защиты своих интересов субъектами экономической деятельности, расширению прав и роли саморегулируемых бизнес-ассоциаций:
 - а) развитие процедуры административного обжалования действия/бездействия органов власти, обеспечивающие защиту интересов предпринимателей в максимально сжатые сроки;
 - б) введение механизма «красной кнопки» на сайтах федеральных ведомств: окна, в которые могли бы обратиться предприниматели в случае ущемления их прав; разработка регламента работы ведомств с обращениями граждан через механизм «красной кнопки»;
 - в) включение бизнес-объединений в рамки принятия государственных решений; отраслевые ассоциации должны в обязательном порядке привлекаться к публичному обсуждению изменений в законодательстве (по аналогии с нормами закона о развитии сельского хозяйства и закона о таможенном регулировании);
 - г) закрепление механизма раскрытия информации о результатах контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти;
 - д) предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц);
 - е) повышение роли бизнес-ассоциаций и бизнес-сообщества в целом в подготовке стратегических документов развития страны, отдельных секторов и регионов, а также проектов нормативных правовых актов;
 - ж) расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ); совершенствование механизмов ОРВ; распространение процедуры

ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления; повышение уровня правового регулирования процедур оценки регулирующего воздействия по аналогии с регулированием антикоррупционной экспертизы (уровень федерального закона).

V. Меры по снижению барьеров входа на рынок и барьеров роста компаний

1. Обеспечение при регистрации организации одновременной постановки на учет в государственных внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики и выдача соответствующих документов одновременно с выдачей свидетельства о регистрации в ЕГРЮЛ.
2. Утверждение типового устава и протокола собрания учредителей общества с ограниченной ответственностью.
3. Совершенствование организационно-правовых форм, в которых создаются компании: разработка критериев публичных и непубличных акционерных обществ, ведение реестра акционеров независимой организацией; рассмотрение перспектив дальнейшего существования в законодательстве России организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанных на праве хозяйственного ведения.
4. Повышение прозрачности подключения к инфраструктуре.
5. Более жесткий контроль со стороны регулятора за условиями и процедурами доступа к сетевым активам в отраслях естественных монополий.
6. Более жесткий контроль на создание субъектами естественных монополий дочерних и зависимых компаний в нерегулируемых сегментах.
7. Пересмотр концепции технического регулирования в сторону закрепления презумпции соответствия качества товара и услуги декларации производителя при одновременном ужесточении ответственности за несоответствия, выявленные в процессе деятельности.
8. Смещение фокуса налоговой нагрузки с производства на потребление.
9. Изменение схемы бюджетных налоговых поступлений от применения отдельных специальных налоговых режимов в пользу бюджетов муниципальных образований.
10. Сохранение всех видов специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства.
11. Введение разновидности патента специально для самозанятых граждан при одновременном сохранении других упрощенных схем налогообложения, включая ЕНВД.
12. Внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. в части стандартизации:
 - a) установление на законодательном уровне процедур и критериев принятия решений органами государственного управления в сфере стандартизации. Пересмотр прав и обязанностей участников правоотношений;
 - b) установление детальных порядков экспертизы и утверждения национальных стандартов, сводов правил, предварительных национальных стандартов, включающих закрытые перечни формальных критериев, включая соответствие требованиям технических регламентов и надлежащее соблюдение установленных законом «О техническом регулировании» процедур. Определение указанных критериев, а также показателей надлежащего качества исполнения процедур стандартами качества указанных процедур;
 - c) презумпция добросовестности разработчика. Соблюдение разработчиком документа в области стандартизации установленных критериев является достаточным условием для его утверждения;
 - d) установление полностью прозрачных механизмов взаимодействия разработчиков национальных стандартов, их пользователей, а также иных заинтересованных лиц, включая саморегулируемые организации, прочие бизнес-ассоциации, потребителей соответствующей продукции и общества по защите их прав;
 - e) определение оснований для обжалования решений национального органа по стандартизации;
 - f) уточнение добровольного статуса документов в области стандартизации, в том числе стандартов саморегулируемых организаций, с точки зрения их разработки, принятия, применения и исполнения, а также оценки соответствия.