



## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, 2009

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**Чем объясняется бурный экономический рост в России в период с 1999 до середины 2008 года?**

**Почему глобальный кризис оказал столь сильное негативное влияние на Россию?**

**Какие ответные меры экономической политики приняты на настоящий момент, и как они должны измениться со временем?**

**В более широком (не связанном только с кризисом) плане, каким образом перейти к более совершенной модели роста?**

**Что необходимо предпринять для того, чтобы подготовить успешный переход к режиму таргетирования инфляции?**

**Каким образом бюджетно-налоговая**

#### Резюме

*Глобальный кризис неожиданно положил конец периоду динамичного восстановления российской экономики после финансового кризиса 1998 г. Замедление темпов роста становилось все более вероятным, принимая во внимание ослабление действия благоприятных факторов, таких как недооцененный рубль и наличие незадействованных производственных мощностей и трудовых ресурсов, однако столь сильное воздействие кризиса обусловлено несколькими взаимосвязанными внутренними и внешними факторами:*

- падение цен на нефть и иные сырьевые товары привело к резкому ухудшению условий торговли, что лишило поддержки внутренний спрос;
- резкое ограничение доступа к международным рынкам капитала явилось тяжелым ударом для некоторых российских банков и компаний, и в результате резкого увеличения премий за риск на российском и – в более общем плане – на развивающихся рынках затраты на финансирование резко возросли;
- значительное обесценение рубля, в особенности по отношению к доллару (связанное со снижением цен на нефть и ухудшением ситуации со счетом движения частного капитала) привело к значительному возрастанию бремени внешнего корпоративного долга, который значительно увеличился в последние годы.

Правительство и центральный банк оперативно отреагировали на наступление кризиса, поддерживая ликвидность и предоставляя капитал банковской системе, а также стремясь стимулировать совокупный спрос. Правительство готово пойти на значительный дефицит бюджета в 2009 г., и может себе это позволить, учитывая накопленные в более благоприятный период резервы. *Решительные меры бюджетного стимулирования должны быть направлены на максимизацию эффекта мультипликатора на внутренний спрос. Эти меры должны быть частью заслуживающей доверие среднесрочной программы, с тем чтобы обеспечить бюджетную устойчивость. В*

**политика может внести вклад в обеспечение макроэкономической стабильности и поддержание устойчивого роста?**

**Как добиться того, чтобы банковская система стала более устойчивой и эффективной?**

**Что необходимо предпринять, чтобы регулирование рынков товаров и услуг в большей степени способствовало экономическому росту?**

*краткосрочной перспективе денежно-кредитная политика должна быть направлена на максимальное смягчение финансовых условий, и это означает (среди прочего), что не следует противостоять фундаментальным факторам, обуславливающим обесценение рубля. Поддержание функционирования банковской системы имеет первоочередное значение, однако это не противоречит тому, чтобы допустить значительную консолидацию данного сектора.*

**Абстрагируясь от кризиса, следует отметить, что необходим широкий и комплексный пакет мер экономической политики, направленной на внедрение более устойчивой модели роста. В настоящем Обзоре представлены рекомендации по четырем важным направлениям, применительно к которым согласованные реформы обещают дать значительный синергетический эффект:**

- *Экономическая рента, получаемая в результате добычи полезных ископаемых, должна изыматься и в основном сберегаться государством, но так, чтобы это не оказало ненадлежащего дестимулирующего эффекта на разведку и разработку месторождений; кроме того, необходимо продолжить реформирование структуры налогообложения, с тем чтобы повысить экономическую эффективность (без ухудшения ситуации в сфере социальной справедливости – вопросы, связанные с социальной справедливостью, будут более подробно рассмотрены в будущем Обзоре ОЭСР по рынку труда и социальной политике).*
- *Должен быть осуществлен постепенный переход к таргетированию инфляции, с тем чтобы денежно-кредитная политика дополняла бюджетно-налоговую политику и была создана рациональная, ориентированная на достижение стабильности цен основа макроэкономической политики, что также позволило бы России противостоять воздействию «голландской болезни».*
- *Банковская система должна стать более эффективной и менее подверженной кризисам. Переход к антициклическому пруденциальному надзору, содействие эффективной конкуренции путем допущения дальнейшей консолидации данного сектора и уменьшения роли государства как собственника банков были бы важными шагами в этом направлении.*
- *Рынки товаров и услуг являются объектом чрезмерного регулирования, что препятствует конкуренции, инновациям и росту производительности. Следует уменьшить масштаб государственного вмешательства, устранить препятствия для входа на рынок и более настойчиво проводить реформу государственного управления. Россия также выиграла бы от снижения барьеров для прямых иностранных инвестиций, а также более низкого уровня и разброса импортных тарифов.*

**Чем объясняется бурный экономический рост в России в период с 1999 до середины 2008 года?**

Период между финансовым кризисом, разразившимся в России в августе 1998 г., и глобальным кризисом, столь сильно проявившимся в сентябре 2008 г., для России стал десятилетием самого бурного роста за всю ее историю – объем ВВП в реальном выражении почти удвоился. Такое значительное увеличение объема выпуска, наряду с существенным повышением реального курса рубля (что было обусловлено в основном ростом цен на энергоносители и сырье), означало, что номинальный объем ВВП в долларовом выражении возрос за указанный период почти в 7 раз, больше чем в любой иной крупной стране. За эти десять лет резко улучшились и многие другие экономические и социальные показатели. Совокупная производительность факторов производства росла быстрыми темпами, реальная заработная плата резко увеличилась, и доля безработных и бедных значительно сократилась. Значительный профицит счета текущих операций сопровождался сменой наблюдавшегося ранее масштабного чистого оттока частного капитала на еще бóльший по объему чистый приток, в результате чего международные резервы достигли почти 600 млрд долл. США, и по этому показателю Россию обогнали только Китай и Япония. Изменение ситуации в сфере государственных финансов было особенно заметным. После того, как федеральное правительство не смогло исполнить часть своих долговых обязательств в 1998 г., несколько лет подряд бюджет был профицитным, а государственный долг был почти полностью погашен, при одновременном накоплении иностранных активов, которые к концу 2008 г. составляли уже 13% ВВП. Ситуация с инфляцией носила более смешанный характер, но на протяжении большей части прошедших 10 лет инфляция демонстрировала тенденцию к снижению и сократилась с 85% в конце 1998 г. до однозначных чисел к середине 2007 г. В тот период стремительно растущие международные цены на продовольственные товары и энергоносители, наряду с очень быстрым ростом денежного предложения в России, обусловили рост инфляции до 15%, а уже затем, в конце 2008 г., она вновь начала снижаться в результате резкого снижения цен на энергоносители и сырьевые товары и внезапного прекращения роста денежного предложения.

Хотя до середины 2008 г. более разумная макроэкономическая политика и структурные реформы в значительной мере способствовали достижению хороших экономических результатов, в существенной мере рост стимулировался за счет временных факторов, как было указано в *«Экономическом обзоре по России за 2006 г.»*. Первоначально курс рубля снизился в реальном выражении на 50% после кризиса 1998 г., что послужило толчком к восстановлению экономики, в основе которого лежало импортозамещение и которому способствовало недоиспользование основных средств; в результате это обусловило возможность быстрого роста без значительного объема инвестиций. Затем, как в период 1999-2000 гг., так и (в еще большей степени) с 2003 г. до середины 2008 г. условия торговли значительно улучшились, что было обусловлено в основном растущими ценами на нефть. Тот факт, что условия на

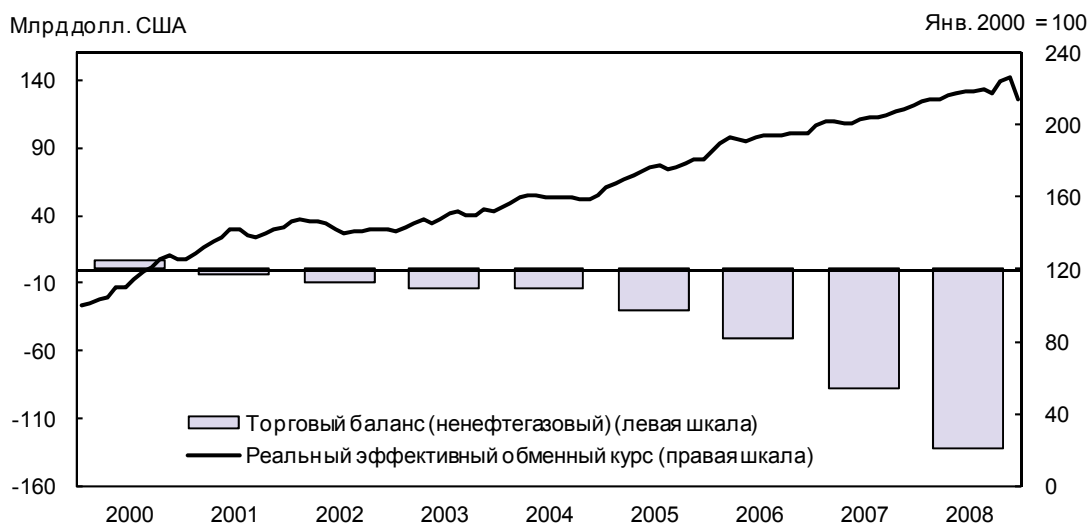
международных рынках капитала стали менее жесткими, что проявилось в уменьшающихся спрэдах для заемщиков из стран с развивающейся экономикой, увеличении чистого притока денежных средств и низких процентных ставках в развитых странах, явился дополнительным импульсом для значительного увеличения внутреннего спроса в России.

Тот вклад, который временные факторы вносили в обеспечение роста в последние годы, все в большей мере порождал вопросы относительно устойчивости экономического подъема, в особенности по мере того, как значения некоторых благоприятных факторов (таких, как цены на нефть и сокращение спрэдов по заимствованиям для развивающихся рынков) превысили рекордные показатели или стали приближаться к таковым. Хотя объем инвестиций быстро увеличивался, он оставался низким по отношению к ВВП по сравнению с другими быстро растущими экономиками, и в экономике начали проявляться признаки перегрева по мере того, как увеличивались коэффициенты использования мощностей и возник дефицит рабочей силы. Рост реального ВВП во все большей степени обуславливался быстрым увеличением внутреннего спроса, в то время как платежный баланс и государственный бюджет во все большей степени зависели от нефти, при том, что ненефтяной дефицит счета текущих операций и ненефтяной бюджетный дефицит постоянно увеличивались. Существует общепринятое понимание (в том числе и в правительстве) того, что необходим переход к новой, более устойчивой модели роста. Правительственная Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., ориентированная на рост, в основе которого лежат инновации и который в меньшей мере зависит от производства сырья, была разработана в 2008 г., когда цены на нефть по-прежнему были высокими и продолжали расти; однако, кризис разразился даже раньше, чем можно было начать реализовывать данную стратегию в виде конкретных мер экономической политики. В этой связи важно вернуться к повестке дня структурных реформ как в контексте антикризисных мер, так и вне его пределов.

**Почему глобальный кризис оказал столь сильное негативное влияние на Россию?**

Поддержание высоких темпов роста, безусловно, означало все большую подверженность риску уменьшения цен на нефть и газ, однако обычное снижение цен на нефть, по всей вероятности, были бы сопряжено просто с замедлением роста, а не со значительной рецессией, которая имеет место в настоящее время. Масштаб и скорость снижения цен на нефть, которое началось в июле 2008 г., были большими, чем в любой предыдущий период, и его последствия усугублялись в результате аналогичного по резкости снижения цен на другие экспортируемые сырьевые товары. Финансовые потрясения, в том числе резкое ограничение для развивающихся стран доступа к международным рынкам капитала, также носили исключительно жесткий характер. В то же время мировой спрос в последнем квартале 2008 г. резко сократился, что привело к резкому сокращению мировой торговли и, соответственно, очень негативно сказалось на объеме и

**Рисунок 1. Ненефтегазовый торговый баланс и реальный эффективный обменный курс**



Источник: расчеты ОЭСР на основе данных Банка России и JP Morgan.

ценах российских экспорта металлов и природного газа. Влияние этих внешних шоковых факторов на российскую экономику усугублялось наличием внутренних проблем, в том числе недостаточным доверием к российским банкам и национальной валюте.

Российская стратегия по выходу из столь масштабного экономического кризиса должна быть широкой по своему охвату и включать ряд мер бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, призванных поддерживать совокупный спрос и функционирование банковской системы. Как и в других странах, в России лица, ответственные за разработку экономической политики, должны пытаться найти меры, максимизирующие немедленное воздействие на спрос; минимизирующие искажения; защищающие макроэкономическую стабильность и бюджетную устойчивость с помощью четкой стратегии прекращения мер стимулирования; и, по возможности, обеспечивающие более долгосрочный выигрыш в плане эффективности при достижении краткосрочных целей управления спросом. Разработка мер, которые в максимальной степени отвечают указанным принципам, в том числе нахождение правильного баланса между ними, если такие меры взаимосвязаны, является всеохватывающей задачей экономической политики в краткосрочной перспективе.

**Какие ответные меры экономической политики приняты на настоящий момент, и как они должны измениться со временем?**

Реакция властей на начало кризиса в целом соответствовала мерам, принятым во многих странах – членах ОЭСР, хотя ответные меры в России были необычно быстрыми и масштабными, что отчасти отражало наличие значительных ресурсов, имевшихся в распоряжении властей после ряда лет, когда существовал профицит бюджета и платежного баланса. Была обеспечена ликвидность банковской системы, ей был предоставлен капитал, лимиты страхования вкладов

были увеличены, и было объявлено о ряде бюджетно-налоговых мер, направленных на стимулирование роста. В общей сложности стоимость мер, которые поддаются количественной оценке и о которых было объявлено в первые месяцы кризиса, была эквивалента приблизительно 13% ВВП. Сначала полагали, что эти меры будут более чем достаточными, чтобы решить проблемы, возникшие в России из-за мирового финансового кризиса, однако становится все более ясным, что России предстоит пережить более глубокий и более продолжительный спад, чем предполагалось несколько месяцев назад. Поскольку объем доступных ресурсов уменьшился, а затраты на некоторые первоначально принятые меры возросли (в особенности это касается сочетания мер по ограничению падения курса рубля при одновременном поддержании ликвидности банков на достаточно высоком уровне), новые меры более тщательно оцениваются, в особенности, на предмет возможных рисков, связанных с бюджетной устойчивостью.

Меры по поддержанию спроса будут менее эффективными, если возникнут сбои в работе финансовой системы. Это означает, что чрезвычайно важно обеспечить бесперебойное функционирование банковской системы. Хотя недостаток ликвидности действительно явился детонатором финансовых потрясений на начальном этапе глобального кризиса, представляется, что на нынешнем этапе основная угроза росту кредитования связана с проблемами несостоятельности, возникающими из-за снижающейся способности заемщиков выплачивать долги перед банками. У банков возникает риск нарушить установленные органами регулирования нормативы капитала, если, как ожидается, экономический спад приведет к увеличению числа проблемных кредитов. Такая нехватка капитала может вынудить банки закрыть многие позиции, связанные с заемными средствами, так как им нужно будет сжать свой баланс, чтобы выполнить нормативы достаточности капитала. Банки также могут отказываться от предоставления кредитов, так как риски, связанные с новыми кредитами, возрастают в условиях падения реального ВВП как в России, так и за границей. Задача заключается в том, чтобы обеспечить достаточность капитала и предотвратить резкое уменьшение объемов кредитования новых видов деятельности, при одновременной минимизации морального риска и затрат для налогоплательщиков.

Если в период роста цен на нефть монетарные условия были слишком мягкими, так как значительный профицит платежного баланса приводил к росту денежного предложения вследствие денежно-кредитной политики центрального банка, ориентированной на поддержание курса валюты, то точно так же существует риск того, что эти условия станут чересчур жесткими в контексте падения цен на нефть и оттока капитала. Интервенции в поддержку рубля, осуществлявшиеся в первые месяцы после начала кризиса, привели к резкому уменьшению резервов, и это сопровождалось значительным сокращением показателя денежной массы M2 начиная с сентября 2008 г. Реальные процентные ставки становятся положительными впервые

за последние несколько лет – именно в момент резкого падения совокупного спроса под воздействием неблагоприятных внешних шоков. Кроме того, попытки противодействовать обесценению национальной валюты задержали компенсирующее положительное воздействие падения цен на нефть на нефтяные торгуемые товары. Пошаговое расширение валютного коридора обеспечило некоторую передышку компаниям, у которых были значительные обязательства в иностранной валюте, и, возможно, предотвратило более резкое ослабление доверия к рублю и, следовательно, массовое снятие денег с вкладов в банках. Однако издержки оказались высокими, так как ожидание дальнейшего падения курса рубля спровоцировало отток капитала. Информационная политика центрального банка должна способствовать признанию того факта, что реальный курс рубля в конце концов должен изменяться в соответствии со значительными изменениями в таких фундаментальных показателях, как цены на нефть. Этот эпизод свидетельствует о слабости основ денежно-кредитной политики и продемонстрировал, что сохранение фиксированного курса рубля или управление плавающим курсом в течение продолжительного периода времени является непростым делом, так как вероятно, что рано или поздно это вступит в серьезное противоречие с фундаментальными факторами, в особенности в экономике, зависимой от сырьевых товаров.

В краткосрочной перспективе основной задачей бюджетно-налоговой политики является максимизация бюджетного мультипликатора при управлении моральным риском и рисками, связанными с долгосрочной бюджетной устойчивостью. *Для максимизации бюджетного мультипликатора, скорее всего, необходимы меры по увеличению расходов, возможно в форме трансфертов в пользу домохозяйств с низким уровнем дохода или бюджетов других уровней, а не сокращение налогов в целом.* Временные меры, такие как однократные трансферты или временные налоговые скидки, могут представлять собой эффективный способ максимизации воздействия на краткосрочный спрос. Меры, которые трудно потом отменить, такие как увеличение пособий/выплат или сокращение налоговых ставок, могут наносить ущерб долгосрочной устойчивости. Все более вероятно, что нынешний кризис будет представлять собой более продолжительный спад, чем изначально предполагалось, и это может означать, что расходы на инфраструктуру станут более привлекательными, чем это было бы в противном случае; в частности, в пользу этого говорят и имеющиеся доказательства того, что такие расходы позволяют достичь самого высокого значения бюджетного мультипликатора. Угроза в плане бюджетной устойчивости будет для России, по-видимому, меньшей проблемой, нежели во многих странах – членах ОЭСР, что обусловлено низким уровнем валового государственного долга и значительными государственными финансовыми активами. Тем не менее, в 2009 г. дефицит федерального бюджета будет очень большим и, по всей вероятности, будет оставаться таковым в течение нескольких лет. Более того, в России существуют неблагоприятные демографические тенденции и

чрезвычайно серьезные проблемы ухудшения состояния окружающей среды, что может повлечь за собой значительные расходы бюджета в будущем. Следовательно, как и в других странах, *для России будет важно принимать меры стимулирования в среднесрочном контексте, так чтобы была четко намечена стратегия возвращения к устойчивой ситуации в плане государственного долга.*

**В более широком (не связанном только с кризисом) плане, каким образом перейти к более совершенной модели роста?**

В какой-то момент кризис закончится, и цены на нефть, по всей вероятности, вновь возрастут – скорее раньше, чем позже. В среднесрочной перспективе перед Россией встанет проблема внедрения более рациональной модели устойчивого роста. Такая модель должна быть основана на инновациях, инвестициях, накоплении человеческого капитала и последовательной реализации принципа верховенства права в рамках хорошо регулируемой и способствующей конкуренции рыночной экономики, а не в рамках экономики, которая преимущественно зависит от значительных, но временных улучшений условий торговли и во все большей мере опирается на государственные корпорации с неадекватной структурой управления, а также на индивидуальную поддержку избранных банков и компаний. В этой связи следует отметить необходимость значительного улучшения ситуации во многих областях. Например, результаты в сфере образования посредственные; система здравоохранения является неадекватной во многих отношениях; инновационная политика не позволяет максимально реализовать значительный потенциал России; необходимо провести административную реформу, чтобы повысить эффективность государственной службы; и некоторые значимые цены, в частности, на природный газ, остаются искаженными, в результате чего экономика приобретает более энергоемкий характер, чем следовало бы. Многие из этих вопросов рассматривались в предыдущих *Экономических обзорах* и не утратили актуальности и по сей день. Конкретные проблемы и задачи, рассматриваемые в настоящем *Обзоре*, включают макроэкономическое управление, в том числе приоритеты денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, развитие банковской системы и реформы по регулированию рынков товаров и услуг, призванные расширить сферу конкуренции.

**Что необходимо предпринять для того, чтобы подготовить успешный переход к режиму таргетирования инфляции?**

Намерение центрального банка со временем перейти к режиму таргетирования инфляции приветствуется; это позволит решить вопрос противоречий, которые столь часто возникали в денежно-кредитной политике в последние годы. Таргетирование инфляции оказалось успешной системой для широкого круга стран, в том числе стран со значительной зависимостью от сырьевых товаров. Кроме того, эта система нередко оказывалась эффективной даже тогда, когда не были выполнены некоторые условия, выдвигаемые в качестве предпосылок для перехода к таргетированию инфляции. Тем не менее, применительно к России можно привести много доводов в пользу постепенности такого перехода, поскольку ряд важных условий (некоторые из которых выходят за рамки технических приготовлений со стороны центрального банка), требующих политической поддержки, остаются невыполненными. Пока еще слишком мало

известно насчет способности предсказывать инфляцию и то, как инфляция реагирует на изменения в устанавливаемых процентных ставках. С этой целью обзоры инфляции, которые были недавно введены Центральным банком России и которые представляют собой позитивное нововведение, должны быть улучшены: они должны стать менее описательными и должны носить более аналитический характер. Кроме того, система таргетирования инфляции была бы, без сомнения, более эффективной, если бы в России были более развитые финансовые рынки и большая независимость центрального банка. Неожиданное возвращение к ситуации бюджетного дефицита должно быть использовано для выпуска большего количества внутренних государственных долговых обязательств, что обеспечило бы банкам большее число бумаг для рефинансирования и способствовало установлению некоего ориентира для финансового сектора.

**Каким образом бюджетно-налоговая политика может внести вклад в обеспечение макроэкономической стабильности и поддержание устойчивого роста?**

Переориентация денежно-кредитной политики на достижение целей по инфляции предполагает, что задача по защите экономики от значительных колебаний цен на нефть должна будет преимущественно решаться с помощью бюджетно-налоговой политики, в особенности – с помощью механизмов налогообложения и сбережения нефтяных доходов. В течение недавнего периода высоких цен на нефть накопленные резервы в размере примерно 13% ВВП были аккумулированы в двух фондах, один из которых предназначен для сглаживания колебаний в объеме доходов, зависящих от цен на нефть, а другой – для обеспечения потока доходов, содействующего повышению национального благосостояния в долгосрочной перспективе. Если допустить, чтобы в периоды низких цен на нефть их уровень отражался в более значительном нефтяном дефиците бюджета, финансируемом за счет расходования средств Резервного фонда, то это будет частично компенсировать понижающее давление на курс рубля. Использование бюджетно-налоговой политики для противодействия давлению на реальный курс рубля, возникающему из-за значительных колебаний цен на нефть, позволит защитить не связанные с нефтью сектора экономики от таких колебаний и является целесообразным.

В России существенно улучшилась структура налогообложения и собираемость налогов. Налоговая база была расширена, ставки снижены, а ситуация с соблюдением налогового законодательства улучшилась. Тем не менее, дальнейшие реформы могли бы ускорить сближение с уровнем доходов развитых стран. Налогообложение нефтегазового сектора следует скорректировать таким образом, чтобы это позволяло получать экономическую ренту, не подрывая стимулов к разведке и разработке месторождений. В частности, налог на экспорт сырой нефти и нефтепродуктов в среднесрочной перспективе должен быть отменен. Правительство должно непосредственно заняться проблемами с возмещением НДС, а не поддаваться требованиям о снижении ставок, с учетом того, что НДС является относительно эффективным налогом. У России есть возможность увеличить долю доходов от налога на имущество,

который, согласно исследованиям ОЭСР, является формой налогообложения, в наименьшей мере оказывающей дестимулирующее воздействие на рост. Ставка налога на прибыль организаций, который, как считается, оказывает особенно неблагоприятное влияние на рост, уже находится на достаточно низком уровне после недавнего снижения до 20%, однако, при условии удовлетворительной собираемости налогов в целом, не следует исключать и возможность дальнейшего ее снижения. В целях повышения экономической эффективности было бы также целесообразно рассмотреть возможность уменьшения сравнительно высокой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, которая также оказывает относительно неблагоприятное влияние на рост. Помимо возможности для дальнейшего повышения экономической эффективности, необходимо добиться значительного уменьшения бедности, которая пока является куда более распространенной, чем в странах – членах ОЭСР, несмотря на недавний период исключительно высоких темпов экономического роста. Это может потребовать большего объема перераспределения, чем это достижимо в настоящий момент с учетом единой ставки подоходного налога, регрессивной шкалы единого социального налога и относительно низких ставок налога на недвижимое и иное имущество. Этот вопрос будет рассмотрен в готовящемся к выпуску *Обзоре ОЭСР по рынку труда и социальной политике*.

**Как добиться того, чтобы банковская система стала более устойчивой и эффективной?**

С момента начала переходного периода российский банковский сектор пережил целый ряд кризисов. Перед разработчиками экономической политики стоят две основные задачи в области регулирования, которые необходимо решить, чтобы сделать банковскую систему более стабильной: сближение с существующей оптимальной практикой в плане осуществления пруденциального надзора и решение задачи (которую также должны решить и многие иные страны) по устранению изъянов банковского регулирования, усиливающих экономические циклы и не уделяющих должного внимания вопросам ликвидности. В фазе циклического подъема российские банки в среднем поддерживали, но не наращивали «подушку» капитала сверх минимального нормативного уровня, и поэтому многие из них рискуют оказаться ниже этого минимального необходимого уровня вследствие увеличения убытков по кредитам в результате рецессии, если только им не удастся найти новый капитал. Как и в странах – членах ОЭСР, необходимо, чтобы подход к финансовому надзору в большей мере носил макро-пруденциальный характер, т.е. в большей мере учитывались системные риски, в дополнение к рискам, присущим банковскому сектору. *Нормативы капитала и/или правила формирования резервов должны носить антициклический характер; также следует допустить, чтобы для различных банков устанавливались разные нормативы капитала с учетом вклада каждого банка в системные риски. Кроме того, стресс-тесты должны включать оценку шоковых факторов, оказывающих влияние на всю банковскую систему.* Будет продолжаться работа по реформированию международных правил с

тем, чтобы укрепить существующие механизмы надзора, и *Россия должна активно участвовать в этих обсуждениях, проводя в то же время свои собственные реформы, нацеленные на повышение стабильности финансового рынка.*

Несмотря на динамичный рост, наблюдавшийся в последнее время, российская финансовая система остается относительно неразвитой, что означает наличие большого потенциала по ее дальнейшему развитию, которое способствовало бы долгосрочному росту. Такому развитию будет содействовать ряд реформ. Во-первых, хотя в России существует много банков, в целом конкуренция остается слабой, особенно на региональном уровне. *Консолидация данного сектора была бы весьма целесообразной, поскольку это бы позволило большему числу банков достичь размера, при котором обеспечивается минимально необходимая эффективность, что важно для обеспечения подлинной конкуренции. В долгосрочной перспективе, более рациональное участие государства в банковском секторе усилит конкуренцию и увеличит эффективность.* Здесь, как и в случае государственных предприятий в других секторах, цели экономической политики оказываются смешанными с коммерческими целями, круг полномочий определен нечетко, а существенная роль отводится организациям, в которых корпоративное управление оставляет желать лучшего. *Помимо стимулов, придаваемых конкуренцией, повышению эффективности банковского сектора будут способствовать улучшения в сфере правового регулирования, ускоренное сближение с международными стандартами финансовой отчетности, а также меры по увеличению продолжительности эффективного срока банковских пассивов (в особенности, отмена положения Гражданского кодекса РФ, позволяющего гражданам изымать средства срочных вкладов вне зависимости от предусмотренного договором срока).*

**Что необходимо предпринять, чтобы регулирование рынков товаров и услуг в большей степени способствовало экономическому росту?**

Индикаторы регулирования рынков товаров и услуг ОЭСР (PMR), рассчитанные для России, показывают, что, несмотря на либерализацию в некоторых областях, такое регулирование в среднем носит в высшей степени ограничительный характер. Общий уровень регулирования значительно выше и ограничивает конкуренцию в большей мере, нежели в любой стране – члене ОЭСР, включая страны с развивающейся экономикой в зоне ОЭСР. Все три индикатора верхнего уровня, являющиеся составной частью сводного индикатора PMR, в России выше, чем в странах, с которыми проводилось сопоставление, хотя применительно к индикаторам нижнего уровня наблюдается значительная неоднородность регулирования.

Государственный контроль в российской экономике носит масштабный характер и проявляется как непосредственно в форме государственной собственности, так и в форме контроля за экономической деятельностью; это явление – наследие советского периода, а также следствие отката назад после хаотичных первых лет перехода к новой системе. Государственные предприятия существуют

в самых различных отраслях и зачастую занимают доминирующее положение в своей отрасли. Кроме того, налицо всеобъемлющее размывание границы между государственным и частным секторами, что обусловлено не только значительной ролью государственных предприятий, но и тесными связями между органами власти (на всех уровнях) и крупными частными фирмами. В частности, данное явление находит свое отражение в необычно важной роли, которую играют нынешние или бывшие политики или высокопоставленные чиновники в бизнесе, что приводит к множеству конфликтов интересов, которые оказывают искажающее воздействие и сопряжены с большими затратами. В этой связи следует приветствовать недавние инициативы, ужесточающие требования по опубликованию политиками и высокопоставленными чиновниками сведений об их доходах и финансовых активах. Обладающие особым статусом государственные корпорации – большая часть которых была учреждена недавно – освобождены от некоторых обязательств в отношении отчетности и мониторинга. *Эти исключения необходимо отменить. Более того, следует тщательно контролировать масштаб проблем, порождаемых отсутствием четкой системы управления данными организациями, которые не находятся ни под полным политическим контролем, ни в частной собственности.* Индикаторы PMR также свидетельствуют о значительной степени вовлеченности государства в деятельность частного предпринимательского сектора. Отчасти, это является отражением преобладающей роли командно-административного подхода к регулированию. *С точки зрения экономических результатов можно было бы достичь существенного эффекта, если бы было уменьшено политическое вмешательство в деятельность государственных предприятий (ГП) и предприятий частного сектора. Это должно включать обособление тех видов деятельности ГП, которые преследуют некоммерческие цели экономической политики, и консолидацию их в рамках соответствующего государственного ведомства; повышение стандартов прозрачности и раскрытия информации в ГП; создание эффективного разграничивающего барьера между государственной и частной профессиональной деятельностью, чтобы избежать конфликта интересов; изъятие «золотых акций» из капитала ГП и частных предприятий; обеспечение большей независимости и ответственности представителей государства и ускорение процесса назначения независимых и ответственных директоров в состав советов директоров ГП; осуществление нового этапа приватизации (после того, как корпоративное управление в ГП будет улучшено); сокращение перечня стратегических фирм и секторов; а также использование альтернативных вариантов регулирования вместо регулирования административно-командного типа и прямого вмешательства.*

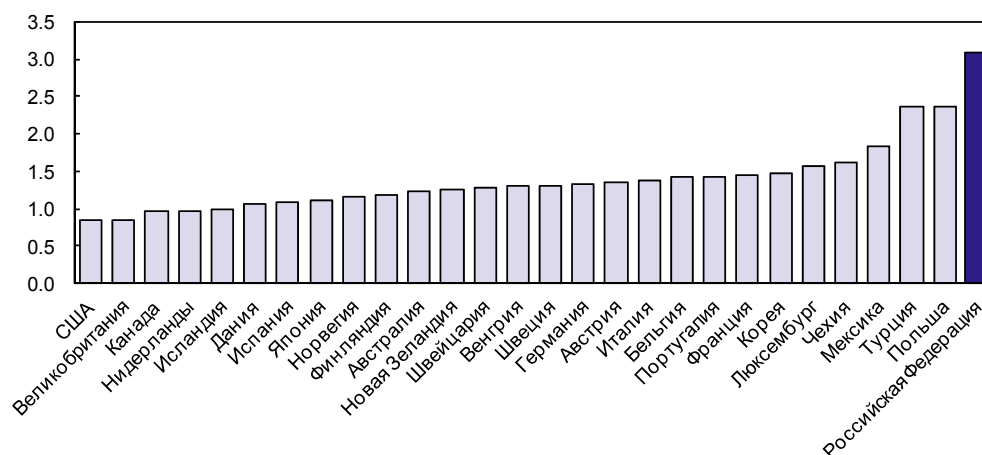
Россия имеет хорошие результаты в некоторых сферах регулирования, касающихся барьеров для входа на рынок, в частности, в том, что касается степени регуляторной и административной непрозрачности и системы лицензирования и разрешений. Однако, административное

бремя, которое государство возлагает на предпринимателей, организующих новый бизнес (будь то акционерные общества или индивидуальные предприниматели), по-прежнему очень значительно и является препятствием для входа на рынок. Это может свидетельствовать о неэффективности государственного управления в более широком смысле и отражать текущие проблемы в реформировании государственной службы, создании новых институтов регулирования и применении рыночно-ориентированных форм регулирования. *В целях уменьшения барьеров для предпринимательской деятельности и усиления конкуренции можно принять множество мер, включая: проведение дальнейшей реформы государственного управления и борьбу с бюрократией; повышение прозрачности и обеспечение большей подотчетности органов государственной власти; проведение «Анализа эффекта регулирования» для целей оценки важных новых предложений, касающихся регулирования; устранение зависимости региональных органов власти от небольшого числа местных фирм в плане обеспечения доходов бюджета; обеспечение более решительной и единой для всех реализации законодательства о конкуренции; минимизация неопределенности и необходимости в субъективном принятии решений в рамках системы государственного управления, с тем чтобы сократить возможности для коррупции; и продолжение работы по обеспечению более интенсивной конкуренции в сетевых отраслях при их более строгом регулировании.*

Средняя ставка тарифа на импорт в России несколько выше, чем в большинстве других стран со средним уровнем дохода, и значительно выше, чем в странах – членах ОЭСР. Кроме того, несмотря на реализацию в 2000-2001 гг. программы, призванной упростить структуру тарифов, с начала 2000 гг. разброс в тарифных ставках на деле увеличился, что свидетельствует о том, что их структура стала менее единообразной. Снижение тарифной защиты и разброса между тарифами с приведением их к уровню, принятому в ОЭСР, способствовало бы улучшению экономических результатов и ускорению присоединения России ко Всемирной торговой организации (ВТО), переговоры о котором ведутся уже более 15 лет. Членство в ВТО, в свою очередь, придаст определенный импульс реформам, призванным усилить конкуренцию. Что касается прямых иностранных инвестиций (ПИИ), их приток до недавнего времени оставался достаточно устойчивым, однако, по оценкам, барьеры для иностранной собственности в России являются высокими по сравнению со странами – членами ОЭСР. Отчасти это отражает принятие в мае 2008 г. закона о стратегических отраслях экономики; в нем указаны 42 отрасли, в которых получение контроля иностранными инвесторами требует предварительного согласования с государственной комиссией. Хотя данный закон повышает прозрачность и в меньшей мере предусматривает индивидуальный подход к каждому конкретному случаю (по сравнению с прежним режимом), он распространяется на большее число отраслей, а процесс уведомления требует большего времени, чем это предусматривает

рекомендуемая ОЭСР практика. Появление крупных контролируемых государством конгломератов, обладающих доминирующим положением на рынке, также является препятствием к притоку ПИИ. Возможности иностранных инвесторов по приобретению доли в капитале таких конгломератов или по участию в заключении государственных контрактов на поставку товаров в тех отраслях, в которых такие конгломераты функционируют, строго ограничены. Помимо прямых барьеров для ПИИ, регулятивная среда в целом в России представляет собой, вероятно, наиболее серьезное препятствие для увеличения притока ПИИ. *Правительство должно обеспечить большую открытость и предсказуемость режима иностранных инвестиций, пересмотреть перечень стратегических отраслей и обеспечить равные условия игры для российских и иностранных компаний в плане заключения государственных контрактов на поставку товаров для государственных нужд и доступа к субсидиям.*

**Рисунок 2. Сводный индикатор регулирования рынков товаров и услуг**



Примечание: Шкала от 0 до 6 от наименее до наиболее ограничительного характера регулирования.  
Источник: ОЭСР.

Для получения дополнительной информации Вы можете обратиться к Джеффу Барнарду (Geoff Barnard), e-mail: [geoff.barnard@oecd.org](mailto:geoff.barnard@oecd.org), tel.: + 33-1 45 24 87 91 и Татьяне Лысенко (Tatiana Lysenko), e-mail: [tatiana.lysenko@oecd.org](mailto:tatiana.lysenko@oecd.org), tel.: + 33-1 45 24 19 25. или см.: [www.oecd.org/russia](http://www.oecd.org/russia).