

**Раскрытие потенциала
Российского бизнеса**

*Уроки построения рыночных
институтов в регионах*

*Под редакцией
Гарри Г. Бродмэна*

*Всемирный банк
Вашингтон*

Оглавление

Предисловие	v
Краткий обзор	vii
Выражения признательности	ix
I. Региональные аспекты барьеров осуществлению деловых операций в России:	
общий обзор	1
<i>Гарри Г. Бродмэн</i>	
II. Конкуренция в "старых" и "новых" секторах экономики	
в российских регионах	17
<i>Гарри Г. Бродмэн, Марк Дутиц и Мария Вальясинди</i>	
III. Регулятивный режим в России:	
секторы телекоммуникаций и Интернета в регионах	
<i>. Марк Дутиц, Мария Вальясинди и Гарри Г. Бродман.....</i>	42
IV. Корпоративные финансы в российских регионах:	
ограничения спроса и предложения	58
<i>Стийн Клаэссенс и Эсен Ульгенерк</i>	
V. Разрешение хозяйственных споров в России:	
региональный взгляд	76
<i>Кэтрин Хендли и Питер Мюррелл</i>	

I. Региональные аспекты барьеров осуществлению деловых операций в России: общий обзор

Гарри Г. Бродмэн*

Введение

В России, наконец, наблюдается экономический рост.¹ Но является ли этот вновь обретенный рост, вызванный, главным образом, эффектами замещения импорта вслед за девальвацией рубля и возросшими ценами на нефть, устойчивым? Перед Россией по-прежнему стоит сложнейшая задача реструктуризации предприятий и привлечения инвестиций в экономику. Несмотря на то, что приватизационные инициативы успешно изменили структуру собственности многих российских предприятий, они не привели к успешной реструктуризации большинства действующих предприятий. Наиболее часто применяемый способ приватизации заключался в приобретении контрольного пакета акций предприятий его сотрудниками и руководством и приводил к тому, что контролируемые инсайдерами компании имели слабые стимулы к реструктуризации, особенно, в условиях экономической системы, допускающей, вплоть до последнего времени, мягкие бюджетные ограничения. В то же время, рост *нового* сектора частного бизнеса в России, особенно малых и средних предприятий (МСП), находится на поразительно низком уровне, особенно по сравнению с другими странами переходной экономики в Центральной и Восточной Европе. Более того, подавляющее большинство новых закрепившихся и развивающихся предприятий находятся в самых крупных и богатых городах, таких как Москва и Санкт-Петербург, усугубляя и без того значительную асимметрию географии экономического развития российских регионов.

Структура стимулов, способствующая эффективности и предсказуемости при осуществлении деловых операций, представляет исключительную важность для устойчивого развития предприятий. В развитых экономиках такие стимулы обусловлены совокупностью основополагающих рыночных институтов, работающих на облегчение и сокращение транзакционных издержек компаний, будь то в виде новых инвестиций или реструктуризации существующих операций. Эти институты включают в себя эффективное проведение конкурентной политики для осуществления контроля за влиянием, оказываемым на рынок доминирующими действующими предприятиями, и облегчения появления на рынке новых предприятий; регулятивный режим, обеспечивающий рыночную ориентацию процесса формирования тарифов на коммунальные услуги и доступ к их инфраструктуре при одновременной защите общественных интересов через обеспечение прозрачного, регулируемого и независимого процесса принятия решений; эффективную систему финансового посредничества для трансформации сбережений в инвестиционный капитал и обеспечения финансирования предприятий на коммерческих условиях; а также

* Ведущий экономист, Операционный отдел региона Европы и Центральной Азии, Всемирный банк

эффективную правовую систему, способствующую разрешению хозяйственных споров.

Не вызывает сомнений тот факт, что Россия достигла значительного прогресса в демонтаже централизованной системы планирования, которая во времена Советского Союза непосредственно определяла структуру, поведение и эффективность экономики. Однако до настоящего времени развитие тех основополагающих рыночных институтов, которые должны занять место системы централизованного планирования, остается в зачаточном состоянии, особенно на региональных рынках, где ежедневно осуществляются деловые операции. Такое положение является главным фактором неоправданного удорожания стоимости ведения бизнеса в России, препятствующим формированию и реструктуризации российских предприятий. Несмотря на продолжительную полемику по поводу того, почему реструктуризация российских предприятий была проведена, в общенациональном масштабе, лишь частично, а начинающие предприятия частного сектора борются за право появления, масштабная аналитическая работа по оценке состояния основополагающих рыночных институтов в российских регионах не проводилась. Настоящее исследование помогает восполнить этот недостаток.

Оценка степени развития рыночных институтов на региональном уровне представляет особую важность для российских властей в силу их возрастающей заинтересованности в определении методов реформирования основополагающих факторов, способствующих увеличению инвестиций в развитие бизнеса и устойчивости его роста, и выходит за рамки таких узких и трудно разрешимых вопросов, как способы снижения административных барьеров при регистрации и лицензировании новых предприятий. Действительно, более глубокий экономический анализ того, как основополагающие рыночные институты создают стимулы и ограничения осуществлению деловых операций на региональном уровне в России, особенно важен для разработки «второго поколения» среднесрочных структурных реформ экономики. Таким образом, концентрация внимания на региональных² рыночных институтах является ключевым и новым аспектом настоящего исследования, учитывая, что на практике реформы в регионах будут оказывать непосредственное влияние на поведение и рост российских предприятий.

Предлагаемое исследование опирается, в основном, на углубленное изучение деятельности конкретных предприятий и анализ бесед с руководителями высшего звена более 70 предприятий, монополий инфраструктуры коммунальных услуг, банков, а также с официальными должностными лицами региональных администраций и торговых палат, проведенных весной, летом и осенью 2000г., а также летом 2001г. при посещении тринадцати российских регионов, включая следующие: Краснодарский край, Ленинградская область, город Москва, Московская область, Омская область, Новгородская область, Новосибирская область, Приморский край, город Санкт-Петербург, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область и Волгоградская область. С целью обеспечения открытости при выражении взглядов на перспективы и проблемы деловой среды всем организациям и отдельным лицам, принимавшим участие в анализе конкретных примеров, была гарантирована анонимность. Группа экспертов,

готовивших исследование, дополнила выводы, сделанные в ходе поездок и бесед, данными, полученными из вторичных источников и ранее проведенных обследований предприятий, к которым они относились.

Целью исследования является содействие выработке новых инициатив экономической политики, направленных на улучшение общих условий ведения бизнеса в России, особенно на региональных рынках. Процесс решения поставленных задач проливает свет на явно выраженные *межрегиональные* различия в существующих системах экономической политики, структуре и природе российского сектора предприятий, а также на то, как региональные власти и предприятия реагируют на эти различия и формируют их. Для концентрации внимания на разработке рекомендаций по мерам экономической политики в исследовании обращается особое внимание на определенные *отрасли экономики*. Например, при проведении анализа конкурентной политики исследование сравнивает эволюционные процессы, происходящие с конкурирующими экономическими агентами в «новых» и «старых» секторах экономики; а при проведении анализа регулятивного режима внимание направлено на секторы телекоммуникаций и Интернета. В исследовании также уделяется особое внимание процессу эволюции межрегиональной политики и изменениям в экономической ситуации *с течением времени*. Таким образом, в нем оценивается, насколько девальвация рубля повлияла на реструктуризацию предприятий, замещение импорта, расширение экспорта и создание/сокращение рабочих мест на местном уровне за два года, прошедшие после кризиса 1998г.

Структура настоящего исследования и тематический охват последующих глав организованы вокруг четырех направлений институционального развития, на которые обращалось внимание выше: (а) факторы, определяющие конкуренцию между предприятиями и структуру рынка, а также систему экономической политики, управляющую ими на местном уровне; (б) регулятивный режим, определяющий цены, предложение и доступ к местным инфраструктурным услугам; (в) доступ к корпоративному финансированию на региональных рынках; а также (г) правовая система для разрешения хозяйственных споров. Рекомендации по мерам экономической политики по каждому из соответствующих направлений, обозначены в конце каждой из глав.

В настоящей главе содержится краткое описание и анализ различных регионов, включенных в исследование. Далее в ней предлагается общий обзор основных аспектов тематических разделов.

Описание включенных в исследование регионов

Между тринадцатью исследованными регионами имеются существенные различия по основным экономическим характеристикам, как это показано в Таблицах 1 и 2.³ Региональный охват включает в себя основные географические зоны России, начиная от Москвы и Санкт-Петербурга на западе и северо-западе соответственно, до Волгоградской области на юге, Приморского края на Дальнем Востоке и Новосибирской области в Центральной Сибири.

Как показано в Таблице 1, некоторые регионы густо населены, (города Москва и Санкт-Петербург), в то время как другие заселены относительно слабо (Волгоградская и Новгородская области, Приморский край). Все регионы относительно урбанизированы с более чем половиной населения, проживающего в городской черте, хотя Москва и Санкт-Петербург представляют собой одну крайность, будучи урбанизированными на 100 процентов, в то время как в Краснодарском крае лишь немногим более 50 процентов населения проживает в городах. Город Москва выделяется как самый богатый регион по показателям валового регионального продукта на душу населения, за которым следуют Самарская область и город Санкт-Петербург; большинство из остальных тринадцати регионов находятся в одном диапазоне, за исключением Саратовской, Волгоградской и Омской областей, являющихся беднейшими из исследованных регионов. При значительной однородности регионов в количественном соотношении населения работоспособного возраста значительно более серьезные различия отмечаются в пропорции населения, имеющего высшее образование. Доля самофинансирования бюджетных расходов за счет доходов, полученных на местах, также сильно варьируется между регионами.

В Таблице 2 содержатся данные, характеризующие различные аспекты регионов, связанные с функционированием предприятий. Свердловская и Самарская области являются самыми промышленно развитыми регионами по показателям доли работающего населения, занятого в промышленном секторе. Благодаря развитости сектора услуг в городе Москве и сельскохозяйственного сектора в Краснодарском крае эти два региона оцениваются как наименее индустриально развитые из 13 регионов. Самая большая доля населения, занятого в секторе МСП, приходится на города Санкт-Петербург и Москву (на уровне от 20 до 25 процентов), что не удивительно, поскольку на два эти региона приходится подавляющее количество МСП в стране в целом;⁴ по другим 11 регионам доля населения, занятого в секторе МСП, составляет в лучшем случае около 7 процентов или менее.

В отношении объемов зарегистрированных прямых иностранных инвестиций (ПИИ), между регионами имеются огромные различия как в абсолютном исчислении объема ПИИ, так и в пересчете на душу населения. Данные по эффективности функционирования предприятий, определяемой по количественному соотношению убыточных предприятий, также широко варьируются в зависимости от региона, при этом в Москве и Санкт-Петербурге зарегистрирована самая низкая пропорция убыточных предприятий, а в Омской области, Краснодарском и Приморском краях и Свердловской области эта пропорция является самой высокой.⁵ Тем не менее, по уровню безработицы, кроме города Москвы, где зарегистрирован значительно более низкий по сравнению с исследованной группой показатель, остальные регионы существенным образом друг от друга не отличаются.

Конкуренция в «старых» и «новых» секторах экономики в российских регионах

В своем анализе конкурентных процессов *Бродмэн, Дути и Вальясинди* используют метод оценки стимулов и ограничений конкуренции между предприятиями. Они концентрируют внимание на факторах, создающих барьеры появлению на рынке новых конкурентов и допускающих ограничительную деловую практику со стороны оказывающих влияние на рынок действующих предприятий, а также со стороны государственных исполнительных органов, которые подрывают конкуренцию, используя имеющиеся у них юридические полномочия. Важной особенностью их анализа является сравнение предприятий «новых» и «старых» секторов экономики России. Такой подход позволяет им исследовать, в какой степени предприятия, принадлежащие к «старым» секторам экономики, избавились от традиций экономического планирования советской эпохи или продолжают формироваться в соответствии с ними, что оказывает влияние на их возможности реструктуризации в конкурентоспособные предприятия. В то же время, такой системный подход позволяет оценить, насколько предприятиям «новой» экономики удалось избежать инерции советской системы хозяйствования, влияния крупных корпораций и связанных с переходным этапом искажений; короче говоря, насколько им удалось вырасти и добиться процветания в большей степени благодаря конкурентным силам, необремененным теми проблемами, которые мешали их более старым коллегам. Несмотря на неизбежную многочисленность секторов «старой» экономики в России, в отношении которых может быть использован данный подход, авторы сконцентрировали внимание на таких отраслях, как строительные материалы, продукты питания и напитки, переработка древесины, рыболовство, машиностроение, производство металлов, электроника и текстильные изделия. В качестве представителя «новой» экономики они выбрали индустрию программных средств.

Таблица 1: Социально-экономические сравнения регионов

Регион	Население (тыс. чел.) (2000г.)	Плотн. нас. (тыс. чел. на 1 кв. км) (2000г.)	Валовый Регион. Продукт на душу нас. (1000 руб.) (1999г.)	Доля городск нас. (1999г.)	Доля нас. Работ-го возраста (1999г.)	Нас. с высш. образ. (на 1000 в возр. 15 лет или старше) (1997г.)	Доля консолид. расходов регион. бюджета за счет собств. доходов (1999г.)
Краснодарский край	5,007	65.9	21,525	53.7	55.5	115	52
Ленинградская область	1,666	19.7	25,396	66.0	58.2	108	69
Город Москва	8,537	7,192.0	78,488	100.0		299	61
Московская область	6,464	140.8	24,510	79.8	58.3	161	63
Омская область	2,164	15.5	18,702	67.3	57.8	117	50
Новгородская область	727	13.1	22,418	71.1	56.2	104	47
Новосибирская область	2,740	15.4	21,218	74.0	58.5	135	44
Приморский	2,172	13.1	25,071	78.3	62.3	146	37

край							
Город Санкт-Петербург	4,661	3,329.3	34,334	100.0	59.7	247	67
Самарская область	3,295	61.5	36,736	80.5	59.2	135	62
Саратовская область	2,709	27.0	17,888	73.2	57.6	141	51
Свердловская область	4,603	23.6	26,685	87.5	58.4	109	54
Волгоградская область	2,667	23.5	18,603	74.1	56.8	121	56

Источник: Центр фискальной политики (2001), Госкомстат (2000), Orttung (2000) and Broadman and Recantini (2001).

Таблица 2: Региональные сравнения функционирования предприятий

Регион	Доля занятых в пром. секторе (1999г.)	Доля нас. занятого в секторе МСП (1999г.)	Доля предпр. гос. или муницип. собствен. (1999г.)	Доля убыточ. Предпр. (серед. 1998г.)	Совокупн ПИИ (млн.дол) (1999г.)	Совокупн ПИИ на душу нас. (млн.дол) (1999г.)	Уровень безработ. (по опр. МОТ) (1999г.)
Краснодарский край	16.6	4.9	14.1	50.4	704.4	138	15.9
Ленинградская область	25.0	7.2	10.6	46.9	466.5	274	14.8
Город Москва	15.1	20.3	2.7	31.7	7,764.8	902	5.6
Московская область	23.5	5.4	10.2	42.1	1,718.3	264	10.7
Омская область	19.6	5.5	10.3	63.1	19.7	9	15.0
Новгородская область	24.1	3.7	19.7	46.5	76.7	110	14.5
Новосибирская область	20.4	7.4	11.3	49.7	371.8	133	15.0
Приморский край	19.6	4.6	11.4	48.8	215.5	98	13.7
Город Санкт-Петербург	22.7	23.7	3.4	31.5	939.9	200	11.0
Самарская область	30.8	6.6	9.2	39.7	404.7	123	12.4
Саратовская область	21.6	4.8	13.1	41.2	57.3	21	11.2
Свердловская область	32.2	5.6	10.4	48.8	280.0	61	13.9
Волгоградская область	29.7	5.0	12.3	36.6	199.5	154	12.5

Источник: Госкомстат (2000), Orttung (2000) and Broadman and Recantini (2001).

В ходе проведенного авторами анализа положения дел на конкретных предприятиях получены разнообразные данные о положении дел в области конкуренции на региональных рынках России. Степень вовлеченности государства/правительства в деятельность коммерческих предприятий продолжает существенно влиять на силу конкуренции - особенно, в «старых» секторах экономики. В большинстве посещенных регионов государство продолжает, хоть и в измененной форме, играть непосредственную роль в функционировании рынка, которая скорее чаще, чем реже, имеет негативные последствия в виде сокращения числа входящих на рынок новых предприятий, что приносит значительную выгоду предприятиям «старой» экономики. В частности, исследования конкретных случаев вскрыли «кровосмесительные» отношения «захвата» между государственными ведомствами и действующими

предприятиями, когда их *совместные* действия оказывают непосредственное влияние на степень преуспевания новых конкурентов.

Некоторые региональные администрации проводят протекционистскую политику для ограждения «местных фаворитов» от конкуренции – не только от конкуренции внутри региона, но и от компаний, базирующихся в «чужих» областях. Например, некоторые области изобрели местные регистрационные марки – под предлогом «обеспечения контроля за качеством», – которые должны быть приобретены и помещены на контейнерах с напитками, продаваемыми в пределах области. Региональный авиатранспорт выступает в качестве еще одного примера. Сговор между местными авиакомпаниями и аэропортами приводит фактически к эксклюзивным правам местных перевозчиков на посадку: ремонт взлетно-посадочных полос временно приостанавливается для приземления воздушных судов местных авиакомпаний, однако для неместных авиакомпаний ремонт либо приостанавливается в неудобные часы либо вообще не приостанавливается. Очевидно, что уютные взаимоотношения между местными компаниями и региональными администрациями затрудняют межрегиональную торговлю и инвестиционные потоки, уменьшая перспективы конкурентного давления. Однако имеются случаи, когда государство играет непрямую, направленную на усиление рыночной конкуренции роль. Более прогрессивные и сориентированные на осуществление реформ администрации, такие, как, например, новгородская поощряют вхождение на рынок новых участников, реструктуризацию предприятий и большую гибкость рынка труда, проводя разумную экономическую и налогово-бюджетную политику, подкрепленную большей политической стабильностью и прозрачностью.

В секторах «новой» экономики, как полагают *Бродмэн и другие исследователи*, государству еще предстоит догонять рынок; в качестве примера можно привести индустрию программных средств, извлекающую выгоду из недостаточной регулятивной оснащенности сектора. Остающиеся социальные обязательства отягощают предприятия, особенно в «старых» секторах экономики, и подрывают возможности для свободной игры конкурирующих рыночных сил.

Неожиданные искажения порождаются некоторыми более успешными реформами предприятий в России – в частности, политики стимулирования развития МСП. Эта промышленная политика, на самом деле, искусственно ограничивает развитие бизнеса. Например, некоторые налоговые стимулы МСП содержат ощутимые побуждающие мотивы к сохранению предприятиями определенных параметров роста во избежание потери права пользования налоговыми льготами. Эти искажения мешают МСП повышать эффективность за счет роста масштабов производства.

Долговой дефолт 1998г., экономический кризис и девальвация рубля подвигли на значительные шаги по реструктуризации предприятий и изменению конкурентной стратегии, особенно в секторах «старой» экономики, которые могут изменить лицо некоторых рыночных структур. Многие из опрашиваемых в ходе проводимого исследования конкретных предприятий, особенно в секторе реализуемых экспортных и импорт замещающих товаров,

таких как переработка древесины, текстильные изделия и продукты питания, приступили к реализации стратегии реструктуризации (и расширения) для того, чтобы воспользоваться образовавшимся вследствие удорожания импорта вакуумом и новыми возможностями экспортных рынков, вход на которые был до последнего времени «воспрещен», и направленной на реализацию продукции для увеличения доли рынка и прибылей. Реструктуризация выражается в значительной диверсификации линий продукции, рационализации производства и интеграции и укрупнении через слияния и приобретения (как вертикальные, так и горизонтальные), сокращении доли бартера и взаимозачетов как средств осуществления коммерческих сделок, диверсификации источников поставок, поиске институциональных инвесторов и взаимодействии с ними (как иностранными, так и отечественными) и изменениях в сочетании умений и навыков при комплектовании штата сотрудников.

В целом, *Бродмэн и другие исследователи* считают, что компании сталкиваются с небольшим числом эффективно работающих на их рынках конкурентов и что концентрация, похоже, возрастает. На *национальном* уровне степень концентрации объема промышленного производства в России, видимо, предполагает отсутствие проблемы структурной конкуренции. Средний по стране коэффициент концентрации на 4 компании (совокупная доля рынка четырех ведущих производителей) составляет около 60%. По многим секторам промышленности Россия и страны, находящиеся на более высоком уровне промышленного развития (такие, как США), имеют аналогичные коэффициенты концентрации, а крупнейшие российские производственные предприятия (определяемые по количеству сотрудников) не являются необычно крупными в сравнении с компаниями индустриально развитых стран. Однако совокупный метод анализа скрывает основополагающие характеристики российского индустриального пейзажа. Крупные российские предприятия имеют тенденцию к построению конфигурации в виде единых интегрированных многофабричных образований, зачастую расположенных в одном городе или рядом с ним. В отличие от России в промышленно развитых экономиках данное предприятие обычно состоит из множества образований, расположенных в различных регионах данной страны и не редко в других странах. С точки зрения штатного расписания крупнейшие российские предприятия значительно *крупнее* своих аналогов в других странах. Данные исследования, проведенного в 1997г., указывают, что средняя доля рынка на уровне *области* составляет 43%. Последние по времени данные по концентрации указывают, что на *региональном* уровне средний коэффициент концентрации на 4 компании составляет более 95%. Многие доминирующие в России предприятия также жестко вертикально интегрированы. Избыточные уровни вертикальной интеграции, накладывающиеся на (горизонтально) концентрированные рынки сбыта продукции могут препятствовать вхождению на рынок соперничающих компаний. Высокая степень наблюдаемой вертикальной интеграции во многом отражает инерцию неопределенности из-за хронического дефицита в старой советской системе снабжения. Однако вертикальная интеграция увеличивается также и за счет слияний и приобретений, а не за счет *нового* экономического роста.

Результаты анализа функционирования конкретных предприятий показывают, что концентрация долей рынка, похоже, происходит чаще за счет

небольшого числа компаний, а не большого числа весьма разных по размеру предприятий. Хотя делать обобщения трудно, почти во всех включенных в аналитическое исследование секторах предприятия указывали на то, что сталкиваются максимум с 3-6 конкурентами на рынках своих областей/регионов. Не удивительно, что многие фирмы указывали на относительно большую принадлежащую им долю рынка (на региональном уровне), включая умеренную степень горизонтального доминирования, т.е. через горизонтальные слияния. Анализ конкретных хозяйственных ситуаций вскрыл также заметную степень вертикальной интеграции, особенно, в «старых» секторах экономики; например, некоторые строительные компании изготавливали кирпичи и другие строительные материалы и занимались строительством и реализацией многоквартирных домов (по заказам региональных властей). Во многих случаях при отсутствии вертикальной интеграции имели место эксклюзивные контрактные взаимоотношения покупателя и продавца.

Наши конкретные примеры для анализа указывают на то, что способность компаний демонстрировать рыночную мощь увеличивается вместе с концентрацией. Одним из проявлений сказанного является тот факт, что многие изучаемые нами компании имели производства, по-видимому, превышающие «минимальный масштаб эффективности» (т.е. уровень производства, при котором расходы на единицу продукции являются самыми низкими). Действительно, в ходе наших поездок на места наше внимание часто привлекали объекты, которые генеральный директор с гордостью представлял как «самые большие в Европе». На самом деле, такие избыточные производственные мощности являются вероятной угрозой сдерживания потенциальных соперников от вхождения на рынок.

Много было написано о проблемах, создаваемых так называемыми «административными барьерами» предприятиям в России, и разработчики экономической политики уделили этим вопросам значительное внимание. Нет сомнений в том, что эти проблемы реальны. Однако *Бродмэн и другие авторы* считают, что системное исследование деловых операций, осуществляемых в российских регионах, вскрывает значительно более фундаментальные и иногда менее очевидные препятствия функционированию начинающих предприятий и распространению основополагающей конкурентной природы рынков. Конкретные анализируемые примеры указывают на то, что конкурентный успех многих (хотя и не всех) исследованных компаний был в значительной степени обусловлен привилегированными отношениями, которые они имели с государственными структурами, особенно, с местными администрациями и в меньшей степени - с федеральными учреждениями, а не их способностью эффективного обслуживания клиентов. Действительно, рычаги политической и экономической власти находятся в руках региональных властей. Эта власть частично проявляется через недопущение к вхождению на рынок компаний из соседних областей с целью защиты долей рынка, принадлежащих местным фаворитам. Среди прочих средств, вхождение на рынок тормозится практикой местных властей, включающей в себя предоставление субсидий, неконкурентное распоряжение рыночными правами, доступ к земле и недвижимости и т.д. (вспомните также приведенный выше пример, касающийся эксклюзивности местного авиатранспорта). Основным ограничительным

фактором, с которым начинающие участники рынка и растущие компании средних размеров сталкиваются в промышленных секторах, является власть, которую крупные доминирующие действующие предприятия, занимающие концентрированные сегменты рынка, осуществляют над рынком через свою ценовую, инвестиционную и рыночную стратегию. Аналогичным образом, главной помехой, ограничивающей вхождение на рынок, является власть над рынком, осуществляемая поставщиками инфраструктуры коммунальных услуг, и регулятивный режим, обеспечивающий управление предложением их услуг. Кроме того, важным барьером вхождению на рынок и расширению предприятий, выделяющимся в большинстве анализируемых конкретных примеров в «новом» секторе экономики, образующим индустрию программных средств, является отсутствие равных правил игры, обусловленное слабостью механизма принудительного исполнения прав интеллектуальной собственности, приводящее к пиратству. Проблемы избыточного инспекционного вмешательства, когда, в действительности, различные государственные органы используют инспекционные проверки в своей деятельности в качестве инструмента экономической политики, особенно, региональные представительства федеральных ведомств, являются в высшей степени актуальными.

Конкретные хозяйственные примеры, проанализированные *Бродмэном и другими авторами*, показывают, что отсутствие конкурентного доступа к складским помещениям и организационно-технической базе сбыта продукции по причинам монополизации и коррупции также сдерживает конкурентное вхождение новых экономических агентов на региональные рынки России. Кроме того, невозможность обеспечения финансирования по конкурентным ценам и на достаточно разумный срок является значительным препятствием. Нахождение квалифицированных сотрудников является еще одной трудностью. Действительно, многие руководители в обследованных компаниях указывали на то, что, несмотря на возрастающий спрос на их продукцию, последовавший за девальвацией рубля, их попытки расширения производственных мощностей затруднены недостатком рабочей силы, обученной современным методам управления и в таких специализированных областях, как использование компьютерных программ. Хотя большинство компаний признают, что в значительной степени проблема заключается в отсутствии у них возможности предложить конкурентные зарплаты, дефицит является также и результатом институциональных ограничений, которые порождают ограниченную региональную мобильность в пределах страны.

При разработке рекомендаций экономической политики *Бродмэн и другие авторы* отмечают, что, хотя деловая конкуренция в российских регионах стала значительно более интенсивной после кризиса 1998г., сфера действия конкурентных процессов значительно варьируется от сектора к сектору и в зависимости от регионов, что не удивительно для экономики переходного периода, к тому же такой неоднородной, как российская. И все же не ясно, как долго продлятся новые конкурентные давления.

Выводы исследований на примере конкретных хозяйственных объектов предполагают, что в режиме конкурентной политики России важно уделять особое внимание устранению горизонтальных и вертикальных недостатков

структуры рынков, возникающих при взаимодействии действующих промышленных компаний, для создания экономического пространства для новых участников. Приоритетное внимание и ресурсы – как человеческие, так и политические – лучше всего было бы направить на те рынки, где уже имеется значительная концентрация и структурное доминирование; ситуацию на остальных рынках можно было бы рассмотреть позднее. Более того, политический акцент на предотвращении *дальнейшей* горизонтальной и вертикальной консолидации посредством слияний и приобретений на рынках, где концентрация и структурное доминирование уже избыточны, был бы в высшей степени желателен. В этом отношении можно было бы разработать явно выраженные и четко сформулированные общие принципы слияний для определения параметров общей политики различий между конкурентными и неконкурентными слияниями на основе аналогичных руководящих принципов промышленных стран, таких как страны ЕС и США. Однако необходимо найти баланс между запрещением избыточной интеграции предприятий, дающей возможность получения власти над рынком, с одной стороны, и стимулированием достаточного уровня интеграции, позволяющего реализовать технические эффекты от увеличения масштаба и охвата, с другой стороны.

В равной степени важной представляется необходимость создания системы добросовестной экономической конкуренции как внутри регионов, так и между ними. Это включало бы в себя устранение устанавливаемых региональными властями барьеров межрегиональной торговли и инвестициям. В самом деле, использование лицензий, кредитов, прощения долгов или иных инструментов оказания предпочтения местным предприятиям перед другими должно строго наказываться в соответствии с существующими положениями, наказывающими за неконкурентные действия, совершаемые исполнительными государственными органами. Для содействия торговле и инвестициям внутри страны все требования, незаконно препятствующие экономической деятельности, такие, как запреты на импорт или экспорт товаров и услуг между регионами или областями, неравноправный ценовой или налоговый контроль, отдающий предпочтение товарам местного производства перед иными или предоставление других неравноправных привилегий одним предприятиям перед другими должны быть устранены на основе обязательного исполнения положений, связанных с государственными исполнительными органами. Действующий в отношении МСП режим налоговых льгот необходимо реформировать с целью сокращения стимулов для компаний оставаться небольшими по размеру для получения налоговых льгот. Можно было бы рассмотреть возможность предоставления налоговых скидок по скользящей и менее градуированной шкале.

Региональные отделения Министерства по антимонопольной политике и предпринимательству (МАП) должны играть более активную роль. Очевидно, что на региональном уровне требуется более строгое исполнение положений, направленных против неконкурентного поведения действующих доминирующих компаний. Частью полномочий региональных отделений МАП по усилению конкуренции могло бы стать более регулярное проведение ими образовательных мероприятий, направленных на повышение осведомленности общественности в целом, а также предприятий, в частности, начинающих, о важности процесса конкуренции на практике, а также о целях и содержании

закона о защите конкуренции. Следует рассмотреть новую политическую линию, обуславливающую направление федеральных трансфертов в регионы прогрессом в устранении барьеров межрегиональной торговле и инвестициям. Это могло бы помочь противодействию выстраивания отношений между региональными государственными ведомствами и действующими предприятиями, приводящих к захвату рынка.

Вместе с тем с целью стимулирования появления новых предприятий исключительно важно улучшить доступ к услугам организационно-технической базы сбыта продукции, складского хозяйства и инфраструктуры. Облегчение доступа к каналам распределения продукции и складским помещениям требует основанной на принципах конкуренции реструктуризации могущественных действующих монополий (зачастую санкционированных государством) и борьбы с коррупцией, широко распространенной в этих секторах. В том, что касается услуг инфраструктуры, региональные транспортные системы, в частности, автодорожные, железнодорожные и воздушные сети, нуждаются в модернизации, цены должны быть установлены в соответствии с расходами, а доступ обеспечиваться на конкурентной основе. С развитием более конкурентоспособной телекоммуникационной сети увеличатся наличие и доступность услуг, связанных с получением данных и информации, и развитие электронной коммерции, которая может значительно снизить транзакционные издержки во всех регионах и облегчить вхождение на рынок новых предприятий, занимающихся распределением и сбытом продукции. Облегчение доступа к рынкам недвижимости для частных агентов должно рассматриваться как первоочередная мера экономической политики, способствующая вхождению на рынок новых участников. Для этого на региональном уровне необходима быстрая реализация нового Земельного кодекса. Теперь, когда правовые ограничения на частную собственность устранены, региональным органам власти необходимо осознать, что коммерческие, налогово-бюджетные и экономические выгоды от выхода из капитала предприятий значительно перевешивают таковые от сохранения государственной формы собственности.

Разрушение связей, сложившихся между действующими предприятиями и региональными властями, для усиления конкуренции потребует проведения фундаментальных реформ, подобных реформе государственной службы, при соответствующем увеличении зарплат и введении структур поощрения, основанных на эффективности работы. Однако потребуются и другие реформы, например, запрещение использования полученных от взимания штрафов средств на цели финансирования органов инспекции или недопущение использования полученных от взимания штрафов доходов для выполнения планов налоговых органов по налоговым сборам. Необходимо создать независимые системы мониторинга в качестве механизма контроля за осуществлением реформ. Например, механизмы мониторинга в области инспекции деятельности предприятий могли бы, таким образом, включать в себя следующие компоненты: (i) ежеквартальную публичную отчетность инспекционных/надзорных ведомств по результатам их инспекционной деятельности; (ii) введение инспекционных журналов на предприятиях и в организациях; а также (iii) создание координационных советов для организации инспекционной деятельности (такие советы отвечали бы за мониторинг и обобщение результатов всех инспекционных проверок, а также за поддержание

баз данных таких проверок). Важный урок международного опыта заключается в том, что прозрачные и осуществляемые с участием многих сторон оценки регулятивного воздействия (ОРВ) должны быть институционализированы в виде новых нормативных актов для рассмотрения любых предложений с помощью тщательного проведенного анализа затрат и выгод.

Очевидно, что продолжение государством реализации его текущих хорошо спланированных программ по дебюрократизации и снижению административных барьеров, таких как реформирование регистрационного и лицензионного режима для вновь создаваемых предприятий, было бы полезно. Эти реформы, несомненно, помогут уменьшить один компонент препятствий, с которыми сталкиваются начинающие предприятия в России. Разумеется, ключ к успеху таких законодательных инициатив зависит от того, в какой степени они реализуются после вступления в силу, а также насколько активно обеспечивается правоприменение их положений. Таким образом, необходимо создание соответствующих механизмов стимулирования и сдерживания с целью обеспечения удовлетворительных результатов. Эта задача представляется особенно сложной на региональном уровне, где прослеживается долгая история дискреционных действий со стороны местных властей и сговор между ними и действующими предприятиями.

Наконец, *Бродмэн и другие авторы* утверждают, что необходимо обеспечение более эффективной защиты интеллектуальной собственности для предотвращения рыночных неудач и некомпенсированных выгод и расходов в области научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. Эти усилия должны стимулировать вход на рынок и расширение производства, особенно, производителей секторов «новой» экономики через возвращение долей рынка, украденных пиратами. Россия делает определенные шаги к усилению защиты прав интеллектуальной собственности по мере укрепления ее законодательной базы в рамках подготовки к членству в ВТО. Действительно, в целом, конкуренция на российских рынках значительно усилится вследствие либерализации торгового и инвестиционного режимов, которая наступит вместе с вступлением в ВТО, и, следовательно, эта цель должна быть первоочередной задачей экономической политики правительства.

Регулирование инфраструктуры в российских регионах: Секторы телекоммуникаций и Интернета

Операции и структура сектора сетевых инфраструктурных услуг в России, включающих в себя, среди прочих, услуги энергоснабжения, транспортных операторов и поставщиков телекоммуникационных услуг, обуславливают развитие «реальных» секторов экономики страны. Действительно, имеется все больше доказательств того, что один из основных факторов, отягощающих эффективность появления на рынке новых участников, расширение производства и развитие инновационных процессов в России, заключается в том, в какой степени поставщики инфраструктурных услуг могут создавать препятствия расширению коммерческой деятельности. В принципе, одна из задач экономического регулятивного режима, управляющего инфраструктурными предприятиями, заключается в минимизации таких

препятствий. Разумеется, как и во всех экономиках, до тех пор, пока такое регулирование «коммунальных услуг» должно давать возможность государству обеспечивать важные экономические и социальные механизмы защиты пользователям этих услуг – как населению в целом, так и экономическим агентам – оно будет неизменно связано с расходами. В России такие расходы возникают не только из-за необоснованных *норм* (например, цены не соответствуют рыночным стимулам и оценке общественных затрат), но также из-за несоответствующего *применения* связанных с бытовыми услугами правил (например, некоторые предприятия в пределах одного сектора промышленности имеют право на особые привилегии, будь то в отношении доступа и/или ценообразования). У России есть несколько стимулов для расширения либерализации инфраструктурных секторов, дополненной разработкой прозрачных и ясных «правил игры». Во-первых, эти секторы являются важными источниками занятости и инноваций по определению. Кроме того, более эффективное предоставление инфраструктурных услуг, в свою очередь, обеспечит развитие (реального) сектора производства и сбыта продукции, поскольку последний в высшей степени зависит от большей эффективности инфраструктуры. Наконец, прозрачное регулирование поможет уменьшить стимулы и возможности для коррупции и льгот и привилегий для определенных операторов, как в секторах добычи, так и переработки и сбыта.

Много было написано о регулятивных проблемах – как политических, так и экономических – а также о полемике в связи с инициативами по реформированию «традиционных» инфраструктурных секторов в России, таких, как электроэнергетика, природный газ и железнодорожный транспорт. Однако относительно мало анализировался, возможно, наиболее динамично развивающийся инфраструктурный сектор в России – телекоммуникационная сеть, особенно, расширившиеся телекоммуникационные услуги, такие, как услуги Интернета. *Дути, Вальясинди и Бродмэн* концентрируют внимание на роли сектора телекоммуникаций и Интернета и его регулирования в России. Роль этого сектора как ключевого механизма межрегиональной и международной торговли и инвестиций в страну все более возрастает, и его развитие станет важнейшим фактором снижения транзакционных издержек хозяйственной деятельности, давая возможность осуществлению обменов, которые бы, в противном случае, не состоялись.

Российская телекоммуникационная индустрия характеризуется, в общем, рыночной и конкурентной фрагментацией, в значительной степени, из-за отсутствия прозрачной и ясной секторальной стратегии. Несмотря на стремительно происходящую консолидацию, традиционный рынок неподвижных линий в настоящее время организован в 89 регионах, в каждом из которых есть действующий оператор. Все эти операторы предоставляют услуги местной, междугородной и международной голосовой связи, а многие из них предлагают также услуги по передаче информации, мобильной связи и пользованию Интернетом. Телекоммуникационная холдинговая компания «Связьинвест» контролирует большинство из них. Только три региональных оператора (МГТС, обслуживающая город Москву; ПТС, обслуживающая город Санкт-Петербург; а также «Москва Электросвязь», обслуживающая Московскую область и саму Москву) имеют более 1 миллиона линий доступа, что составляет вместе 27% всех линий доступа в России. Конкуренция с

традиционными действующими операторами начинается во многих регионах, особенно, в Москве и Санкт-Петербурге. Объявленная консолидация сектора через создание семи новых укрупненных надрегиональных телекоммуникационных операторов происходит с опережением графика при уже объявленных условиях слияний для всех компаний. В частности, условия свопов для семи укрупненных региональных операторов были одобрены всеми акционерами, за исключением акционеров Центрального региона, где формальное завершение процесса ожидается весной 2002г.

Российский сектор Интернета по-прежнему находится на начальной стадии развития, имея показатель проникновения на рынок на уровне 3% по сравнению с более чем 20% в среднем по Европе. С другой стороны, российский рынок в настоящее время увеличивается на порядковые значения, сопоставимые со стремительным ростом в США в период после 1995г. И все же Интернет-бизнес в России в высшей степени фрагментирован. Около 300 компаний имеют лицензии на предоставление услуг по доступу в Интернет. Более половины провайдеров Интернет-услуг (ПИУ) находятся в Москве и Санкт-Петербурге. Качество предоставляемых услуг значительно варьируется в пределах России в зависимости, главным образом, от качества сетей общего пользования, задействованных в процессе передачи информации.

Сектор телекоммуникаций, в целом, находится в ведении Министерства связи (МС). Однако Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП) и региональные администрации также имеют определенные полномочия, такие как формирование тарифов. В сентябре 2001г. президент Путин подписал указ о создании новой единого тарифного органа (ЕТО), получающего секторальные полномочия по регулированию фактически *всех* инфраструктурных цен в России, включая телекоммуникационные. Предполагалось, что свою работу ЕТО будет строить на опыте существующей Федеральной энергетической комиссии (ФЭК), и применительно к формированию ставок телекоммуникационных услуг примет на себя полномочия, в настоящее время делегированные МАП.

В ходе исследования регулятивной структуры *Дутиц и другие авторы* выделили несколько проблем, прослеживающихся при анализе конкретных хозяйственных примеров. Основные обнаруженные операторами предприятий связи проблемы заключаются в недостаточной прозрачности процедурных аспектов лицензирования, отягощенных отсутствием формализованных и конкретных процедур обжалования. Например, формальные технические требования очень неясны и в некоторых случаях противоречат друг другу. Непредсказуемость возможных изменений условий лицензирования на момент продления действия лицензии исключительно велика. Такая ситуация значительно снижает ожидаемые стимулы для инвестирования в виду возможности пересмотра уже принятых условий лицензионного соглашения. Кроме того, пользователям и операторам предоставляется право на внутреннее соединение их сетей и терминального оборудования с публичной коммутируемой телефонной сетью (ПКС), если они соответствуют «требованиям внутреннего соединения», установленных государством, и которые предоставлены общественными линиями связи или предусмотрены условиями лицензии. Поскольку список условий, по которым в доступе может

быть оказано, включает в себя отсутствие достаточных технических возможностей, многие телекоммуникационные компании сталкиваются с задержками и трудностями. Существуют положения о недопущении дискриминации по отношению к операторам при составлении технических требований внутреннего соединения, однако критерии оценки дискриминационного поведения не определены, так же как и роль регулятора в определении и устранении дискриминационных проявлений. Недостаточная прозрачность и разумность в вопросах оплаты также широко распространены. Указанные проблемы, похоже, наиболее серьезны в менее развитых регионах, вполне возможно, из-за квазимонополистической структуры провайдеров систем внутреннего соединения.

Учитывая фиксированный характер регулятивных расходов, налагаемых на предприятия независимо от размера компании, бремя регулирования административного и ценового инфраструктурного режима ложится более всего на небольшие начинающие компании. Расходы могут быть существенными относительно доходов, получаемых малыми предприятиями, как правило, в пределах 10% от объема годовых доходов. Постоянным фактором остается также неопределенность, связанная с новыми нормативными документами. Неравные правила игры, наказывающие малых ПИУ усугубляются проблемами, относящимися к спросу. Такие проблемы включают в себя нацеливание на менее привлекательных клиентов, которые также рассматривают Интернет как менее необходимый ресурс для своей работы, поскольку наиболее крупные клиенты обслуживаются немногими привилегированными ПИУ. Тем не менее, проблемы неплатежей оказались весьма ограниченными, благодаря механизму предоплаты по тарифам, все чаще используемому после финансового кризиса (особенно, в случае с клиентами из группы повышенного риска), а также благодаря практике взаимодействия только через агентства, которые гарантируют предоставление оплаты связанных с ними предприятий. Еще одной проблемой является отсутствие надлежащей технической поддержки оборудования. Некоторые операторы связи меняют поставщиков, несмотря на значительные издержки. Даже самые крупные клиенты, несмотря на то, что находятся в весьма привилегированном положении, благодаря получению благоприятных скидок, условий кредитования и соглашений о дистрибуции, жалуются на недостаточное клиентское обслуживание оборудования.

В качестве рекомендаций мер экономической политики *Дутц и другие авторы* отмечают, что задержки региональных администраций в проведении более рациональной политики в отношении сектора телекоммуникаций сдерживают настоятельно необходимые инвестиции в сетевую инфраструктуру, оказывая неблагоприятное воздействие на всех операторов. Ситуация с тарифами на местные звонки для индивидуальных бытовых потребителей, остающимися на таком низком уровне, лишила региональных операторов средств на неотложные инвестиции, в свою очередь, обостряя проблемы, сопряженные с доступом к сетевой инфраструктуре. Начиная с ноября 1999г., МАП начало поднимать тарифы на услуги связи. Увеличения превысили уровень инфляции и снижение стоимости рубля, при этом тарифы начали расти в реальном и долларовом выражении. Однако процессу тарифного регулирования не хватает предсказуемости, поскольку отсутствуют ясные тарифные формулы, и увеличения санкционируются спорадически. Более того,

процесс изменения тарифов открыт для политического вмешательства. На практике регулирование частных операторов означает их включение в государственный список «естественных монополий». Однако не ясно, предусматривают ли законы о естественных монополиях и конкуренции включение частных операторов связи в список естественных монополий так, как намеревается МАП. Если государство хочет найти инвесторов для «Связьинвеста» и его семи пан-региональных дочерних компаний, ему придется убедить их в том, что сектор будет в меньшей степени подвержен политическому вмешательству.

Приоритеты реформирования секторов телекоммуникаций и Интернета включали бы в себя поддержку дальнейшей вовлеченности частного сектора, подкрепленную конкретными мерами по стимулированию конкуренции. Возможные решения включают в себя разукрупнение «Связьинвеста» через отделение и либерализацию тарифов на международные, междугородные и местные звонки; консолидацию местных операторов связи и предоставление им возможности конкурировать между собой; а также лицензирование дополнительных беспроводных местных сетей абонентских линий в качестве альтернативных провайдеров доступа к каналам связи. Равнозначно важным аспектом является необходимость создания усовершенствованных, независимых, прозрачных и публично подотчетных процессов и институтов регулятивного контроля и приближение России к соответствующим нормам ВТО и ЕС. В этом контексте России следует наделить регулятивными полномочиями по компонентам внутреннего соединения те же институты, которые ответственны за ценовое регулирование, в идеале поручая выполнение обеих функций новому соответствующему специфике сектора регулятивному ведомству. С созданием независимого секторального регулятивного ведомства МАП перестало бы отвечать за процессы формирования тарифов и осуществления надзора, оставив техническое и ценовое регулирование для специализированного ведомства. С другой стороны, МАП могло бы играть более активную роль в определении соответствующей сферы регулятивных полномочий, соответствующей рыночной структуры телекоммуникационных рынков, а также сконцентрироваться на контроле за несоответствующим принципам конкуренции поведению доминирующих предприятий. Пока по-прежнему слишком рано оценивать возможные последствия создания единого тарифного органа, однако, его существование поднимает несколько исключительно важных вопросов, которые необходимо решить. Один из них касается потенциальных выгод и затрат, связанных с созданием единого межсекторального регулятора. Повсюду в мире предпочтение отдается секторальным ведомствам по причине мощной отраслевой специализации, а также потому, что они диверсифицируют риск институционального провала. Другим важнейшим вопросом, требующим решения, является определение подсекторов, которые могут считаться «естественными монополиями» и, являясь таковыми, вообще подлежат регулированию. В секторе телекоммуникаций технологический прогресс стремительно размыл монополистическую практику и «защищенные рынки» даже для местных провайдеров неподвижных линий связи, так что ни один сегмент этого сектора не может более считаться естественной монополией.

Существует также необходимость в усилении координации между институтами, которым поручен контроль за сектором, такими как Министерство связи и МАП, особенно, региональными отделениями последнего, которым, похоже, не хватает полномочий при рассмотрении случаев злоупотреблений доминирующим положением и дискриминации при лицензировании, или предоставлении доступа к сети. Кроме того, необходима разработка единых межрегиональных руководящих принципов лицензирования вместе с ясными условиями продления срока действия лицензий. В то же время, необходимо разработать недискриминационные условия внутреннего соединения. Все операторы сетей общего пользования должны быть обязаны обеспечивать взаимное внутреннее соединение своих сетей. К операторам, имеющим возможность злоупотреблять своей рыночной силой, должны применяться специальные правила (регулирование ожидаемых действий) для гарантий недопущения злоупотребления ими своего доминирующего положения.

Корпоративные финансы в российских регионах: Ограничения спроса и предложения

Многие препятствия, с которыми на этапе становления и роста сталкиваются предприятия в России, связаны с финансами. Финансы осложняют развитие бизнеса в регионах по нескольким направлениям. С точки зрения предложения объем финансирования весьма ограничен, поскольку банки располагают небольшой депозитной и капитальной базой. Серия кризисов, прежде всего, кризис 1998г., подорвала уверенность населения в зарождающемся банковском секторе, в результате чего на сегодняшний день доверием пользуются лишь Сбербанк и несколько крупных банков. Краткосрочное банковское кредитование скудно и дорогостояще, а также требует ликвидного залогового обеспечения, до двух раз превышающего кредитные суммы. Ограниченная структура принудительного исполнения контрактных условий не стимулирует банки к предоставлению кредитов, за исключением тех предприятий, в которых они владеют акциями или иначе связаны с ними. Большинство банков и других финансовых институтов, особенно в регионах, не имеют экспертных знаний или навыков для надлежащей оценки рисков и структурирования финансовых продуктов и услуг, отвечающих нуждам реального сектора. Более того, банковский сектор в высшей степени сконцентрирован в крупных городских центрах, еще более ограничивая доступ многих предприятий к финансированию.

На этом фоне *Клаэссенс* и *Ульгенерк* анализируют различные ограничения финансирования производства, имеющиеся со стороны предложения, и показывают, как на региональном уровне очень часто спрос со стороны потенциально жизнеспособных предприятий не удовлетворяется. Их исследование обращает особое внимание на то, как мало формальная финансовая система может предложить большинству компаний, особенно *вновь образующимся* предприятиям. Они отмечают, что российская финансовая система мала в абсолютном и относительном выражении и недостаточно развита по сравнению со странами с аналогичным показателем дохода на душу населения. Небольшой размер российской финансовой системы может быть, во многом, объясним отсутствием доверия со стороны населения и предприятий

финансовому сектору, недостатку, который проистекает из прошлого опыта, связанного с гиперинфляцией, дефолтом правительства по его долгам в национальной валюте и слабо управляемой и хрупкой отечественной банковской системой. Российский банковский сектор мал также и в абсолютном измерении. Многочисленные мелкие банки имеют ограниченную депозитную и капитальную базу для кредитования новых и существующих предприятий. Большинство банков слишком малы для обеспечения потребностей в финансировании и инвестициях со стороны крупных и средних российских предприятий отраслей энергетики, телекоммуникаций, химической продукции, транспорта и бытовых услуг. Банковская система имеет также весьма ограниченный охват. На конец 2000г. банки, функционирующие в России, имели лишь 2.8 филиала на 100 тыс. жителей. И это по сравнению со средним показателем по ЕС, где на 100 тыс. жителей приходится 48 филиалов. Принадлежащий государству банк сбережений Сбербанк доминирует по масштабу филиальной сети с 1564 филиалами и свыше 34 тыс. небольших банковских точек по всей стране. Большинство банков сконцентрировано в Москве и Санкт-Петербурге.

Оценка *Клаэссенса и Ульгенерк*, сделанная на основе анализа конкретных хозяйственных ситуаций в регионах, демонстрирует в соответствующем порядке, наиболее важные формы финансирования, имеющиеся для *вновь образующихся* компаний, и капитальные инвестиции для существующих фирм. Имеются явные доказательства того, что наиболее важным источником капитала для инвестиций является внутреннее финансирование. До некоторой степени для финансирования оборудования использовался лизинг. Действительно, лизинг является одним из немногих формальных финансовых механизмов, которые более широко используются в России. Условия лизинга более доступны, чем условия банковского кредита при сопоставимых суммах и сроках погашения, а также отличаются большей гибкостью, скоростью и простотой при заключении договоренности. После собственного финансирования лизинг является вторым наиболее популярным источником финансирования оборудования. И все же масштаб лизинговых операций в России относительно невелик, обеспечивая финансирование лишь 1.5% капитальных инвестиций в сравнении с порядка 30-40% в странах ОЭСР.

Поддерживаемые правительством кредитные линии реализовывались с различной степенью успешности. Наиболее эффективными они оказались в области поддержки инициатив начинающих предприятий на региональном и муниципальном уровнях. Региональные власти Новосибирска обсуждают планы создания бизнес-инкубаторов, а также системы для передачи государственной и региональной собственности начинающим предприятиям на льготных условиях. Во Владивостоке региональная администрация выделила значительные средства для финансирования Фонда поддержки малого бизнеса. Кредитные линии донорских организаций также остаются небольшими, но они свидетельствуют о наличии потенциала для устойчивого финансирования. Инициативы частных лиц и донорских организаций также являлись источниками финансирования малых и средних предприятий.

Обычное торговое кредитование фактически не существует в России. На сегодняшний день предприятия в России редко используют обычные формы

финансирования торговых операций. В тех случаях, когда торговый кредит предлагается, это происходит либо в пределах одной торгово-промышленной группы, либо покупателям, с которыми имеются долгосрочные связи. В условиях ограниченного банковского финансирования и отсутствия формального торгового кредитования и ликвидности неденежные формы оплаты обеспечивают ликвидность и кредитные средства для обмена и торговли среди предприятий. В большой степени предприятия закладывают надбавки и скидки в цены подлежащих обмену товаров или обязательств, заменяя, таким образом, условия торговли (оплату и проценты) ценовыми надбавками, и в этих случаях обмен товарами или взаимозачеты выступают в виде непосредственного залогового обеспечения. Несмотря на тенденцию к убыванию, неденежные платежи по-прежнему широко используются в России, особенно, в отдаленных регионах для осуществления торговых операций, ликвидации задолженности или по причинам продолжающегося отсутствия прозрачности, а также для поддержания нежизнеспособных предприятий.

При обсуждении рекомендуемых ими политических мер *Клаэссенс и Ульгенерк* отмечают, что недостатки системы обеспечения и принудительного исполнения прав кредиторов в России являются важными определяющими факторами недостаточного уровня развития ее финансовой системы. Аналогичным образом, развитие российского рынка капитала затруднено весьма слабым обеспечением принудительного исполнения прав акционеров. Принятие стандартов финансовой отчетности рыночной экономики и их применение как в реальном, так и финансовом секторах, уменьшило бы существующую непрозрачность и позволило финансовым институтам начать более продуктивно исполнять функции финансового посредничества в процессе распределения средств. Реформирование систем налогообложения и аудита также необходимо для стимулирования прозрачности и полного раскрытия соответствующей корпоративной информации. Укрепление уверенности в финансовой системе и увеличение ее капитализации являются обязательными долгосрочными условиями развития.

Развитие полностью функционирующего финансового сектора в России потребует долгосрочных усилий. Одним из самых важных предварительных условий для любой значимой программы реформ является абсолютная политическая приверженность Правительства России, включая Центральный Банк и Министерство финансов, задачам осуществления реструктуризации банковской системы и проведения финансовой реформы. Постепенное достижение большего доверия российской финансовой системе со стороны населения и инвесторов будет необходимым условием для наращивания имеющихся в финансовой системе сбережений и капитала и, таким образом, увеличения предоставляемых корпоративному сектору финансовых средств. Действительно, для укрепления доверия от государства требуется правоприменение установленных им самим правил. Правоприменение существующих норм включает в себя закрытие и ликвидацию несостоятельных банков в соответствии с уже установленными процедурами. До настоящего времени, вместо ликвидации несостоятельных банков государство, используя различные средства, поддерживало избранные банки и, через принятие, как правило, ограниченных действий позволяло несостоятельным банкам оставаться в бизнесе в виде неких «зомби». Государство также прилагало лишь

ограниченные усилия к прекращению увода активов из нефункционирующих или даже официально saniруемых банков. До принятия каких-либо активных действий по реструктуризации сначала необходимо ликвидировать несостоятельные банки.

Недавние изменения в банковском законодательстве являются шагами в нужном направлении, однако, по-прежнему остаются вопросы по поводу их реализации. Государство должно быть скорее регулятором и контролером финансового сектора, нежели его непосредственным участником. Мощное доминирующее присутствие государства в банковском секторе продолжает сдерживать развитие конкуренции и стимулирует направление финансовых средств государственного банковского сектора на реализацию политически важных проектов. Стимулирование дальнейшего вхождения иностранных банков, в целом, также увеличило бы имеющийся капитал и доверие банковскому сектору.

Разрешение хозяйственных споров в России: региональный взгляд

В разделе, посвященном роли судов в содействии разрешения хозяйственных споров, *Хендли и Мюррелл* утверждают, что *арбитражные* суды исполняют полезную для российской экономики функцию, которая значительно недооценивается. Они широко используются, и бизнес относится к ним достаточно благоприятно. Разумеется, авторы не считают, что *арбитражные* суды свободны от проблем, на самом деле, это далеко не так. Однако в этом нет ничего неожиданного, поскольку суды являются частью общества, историческое наследие которого далеко от того, чтобы считаться благоприятствующим правовым процессам, в котором многие институты, являющиеся вспомогательными по отношению к *арбитражным* судам, функционируют плохо, в котором центральное правительство часто изменяло своим финансовым обязательствам, и где конфликты между центральными и региональными властями могут создать проблемы даже наилучшим образом задуманным институтам.

Российские *арбитражные* суды, являющиеся финансируемыми государством органами правосудия, которым поручено разрешение хозяйственных споров, разбирают дела двух категорий: споры между юридическими лицами (включая случаи банкротства) и споры между юридическими лицами и государством. По мере продвижения рыночных реформ споры, выносимые для рассмотрения *арбитражными* судами, усложнились и, что не удивительно, для рассмотрения дел требуется больше времени. Более того, участвующее применение взысканий означает, что требуемые суммы больше не являются символическими; хотя невозможность обеспечить принудительное исполнение судебных решений является одним самым серьезным отдельно взятым недостатком *арбитражных* судов. Огромное количество дел, подаваемых для рассмотрения *арбитражными* судами, поражает, и, если предприятия избегают использования судов в пользу частного правоприменения, как на это часто указывается, тогда данные авторов относительно использования судов, похоже, не отражают недостатка спроса на них. Несмотря на то, что количество разрешенных дел значительно сократилось

между 1992 и 1994гг. во всех исследованных регионах, к 1997г. уровень спроса на суды поднялся выше уровня 1992г. в общенациональном масштабе, и к 2000г. уровень спроса на суды был выше уровня 1992г. во всех охваченных исследованием регионах. Количество исков, подаваемых предприятиями против государственных ведомств, стабильно возрастало, указывая на то, что возбуждение дел в судебном порядке против государства не рассматривается как бесполезное занятие или донкихотство.

Закон требует, чтобы судебные дела рассматривались в пределах двух месяцев после их подачи. В противовес общим представлениям, *Хендли и Мюррелл* указывают на то, что задержки не являются обычным явлением. В общенациональном масштабе задержки никогда не превышали 5%. Конечно, существуют региональные отклонения по срокам задержек. Неравномерность сроков задержек, вероятно, является результатом плохого управления и/или недостаточного укомплектования штатами и/или сложностью рассматриваемых дел. Действительно, сотрудники судов постоянно жалуются на крохотное финансирование, и трудности при заполнении вакансий в *арбитражных* судах хорошо известны. Сложность рассматриваемых дел является возможным объяснением больших сроков задержек, наблюдаемыми в судах города Москвы. И все же, поскольку популярное представление о частном правоприменении заключается в его скорости без необходимости соблюдения надлежащих процессуальных и процедурных норм, удивительно, что в трех из обследованных регионов показатели *арбитражных* судов превзошли частное правоприменение даже в скорости. Руководители российских предприятий обычно особо указывали на авансовую оплату заявочной пошлины как на основное препятствие использования судов (вторая по степени важности проблема после проблем правоприменения), несмотря на использование скользящей шкалы пошлин (исходя из суммы, рассматриваемой по делу). Данные, собранные авторами, указывают, однако, что компании все чаще добиваются успеха в получении согласия судей на отказ от требования об уплате пошлины при возбуждении дела в пользу решения о взыскании этих пошлин с проигравшей стороны при завершении рассмотрения дела. Несмотря на то, что недостаточная компетентность судей является барьером к использованию судов, собранные факты свидетельствуют о том, что компетенция судей является меньшим барьером к обращению в суды, чем недостаточная скорость рассмотрения дел или дороговизна. Трудность принудительного исполнения судебных решений рассматривается как самый высокий барьер к обращению в суды во всех исследованных регионах. Разумеется, хотя проблема правоприменения часто лежит у дверей судов, реальность заключается в том, что в России (как и в большинстве стран) судьи не несут ответственности за принудительное исполнение их решений. Действительно, судьи разделяют разочарование участников судебных процессов, жалующихся на затраченные впустую усилия, если их конечным результатом является решение, исполнение которого никогда не реализуется. Начиная с 1992г. и далее, правоприменение стало, в основном, вотчиной финансируемых государством «судебных приставов», подчиняющихся Министерству юстиции. Отмечается безусловное отсутствие внимания к специфическим навыкам и знаниям, необходимым российской системе судебных приставов для того, чтобы заставить предприятия произвести платеж

в соответствии с вынесенным судебным решением, что, несомненно, вносит свой вклад в недостаточно успешную историю правоприменения.

Хендли и Мюррелл завершают свой анализ рекомендациями по реформе судопроизводства. Во-первых, предложение ввести такой новый обязательный этап в судебном процессе в ходе подготовки дел к слушанию, как встреча сторон с судьей для изыскания возможности достижения урегулирования, вряд ли будет эффективным в России. Большинство гражданских дел в России (в настоящее время) касаются неплатежей, и большинство из них часто разрешаются в ходе первого слушания. Так что санкционирование этапа, предшествующего слушанию, не поможет достичь многого. Во-вторых, способность *арбитражных* судов функционировать эффективно подрывается склонностью тяжущихся сторон и их поверенных являться на слушания, не будучи полностью подготовленными. В других странах пришли к выводу, что наложение штрафов на тех, кто является на слушание неподготовленным, помогает исправить такое поведение. В-третьих, «судебные приставы», на которых возложена ответственность за исполнение решений *арбитражных* судов, должны иметь институциональное отличие от своих коллег, на которых возложена ответственность за исполнение решений судов общей юрисдикции и/или обеспечение защиты судей. Наконец, несмотря на необходимость существенного увеличения персонала *арбитражных* судов, в то же время исключительно важно обеспечить их сотрудникам достаточное финансирование для увеличения зарплат и занимаемых помещений. Санкционирование увеличения числа таких служащих в законодательном порядке и затем невозможность реализации такого решения могло бы привести к подрыву доверия судам.

Заключение

В начале нашего исследования мы задавались вопросом: устойчив ли вновь обретенный Россией экономический рост? Анализ, предпринятый в настоящем исследовании, предполагает, что перспективы устойчивого делового развития и, в свою очередь, продолжительного экономического роста в России зависят от укрепления ряда фундаментальных рыночных институтов на региональном уровне. Несомненно, понимание того, основным условием роста является построение сильных рыночных институтов в России, не ново, и большинство разработчиков *федеральной* экономической политики в России, так же как и наблюдателей происходящих в течение последнего десятилетия экономических реформ в стране на *национальном уровне*, не удивятся этому выводу. Однако новым является достигнутое в результате проведенного исследования внутреннее понимание того, что большинство критически важных рыночных институтов, нуждающихся в реформировании (в смысле последствий для развития) – это институты, находящиеся в *регионах*. Недостаточный уровень конкуренции между предприятиями, как на местных, так и межрегиональных рынках, прямые стимулы для эффективного размещения новых инвестиций, устойчивая эффективность корпоративного функционирования и инновации. Сильные политико-экономические связи, которые часто связывают региональные власти и действующие предприятия, играют важную роль в препятствовании появлению новых экономических

агентов. Нормативному режиму, регулирующему деятельность провайдеров инфраструктурных услуг на региональном уровне (в данном случае, секторов телекоммуникаций и Интернета), не хватает прозрачности, он не применяется систематическим образом, а развитие его процедурной базы отстает от рынка. Сектор коммерческой банковской деятельности остается недостаточно развитым, при этом трансформация сбережений в инвестиции происходит в недостаточном объеме. В этом секторе также не достаточен уровень конкуренции, особенно на региональных рынках. Для большинства российских компаний банковская системы фактически не имеет отношения к удовлетворению инвестиционных потребностей. Российские предприятия все больше обращаются в *арбитражные* суды, которые с течением времени стали более эффективными, для урегулирования хозяйственных споров. Однако правоприменение судебных решений остается проблематичным. Квалификация судей и объем институциональных ресурсов, предоставленных судебной системе, особенно на региональном уровне, в значительной мере не отвечают требованиям.

Несмотря на реализацию некоторые реформ, направленных на решение указанных проблем, выводы настоящего исследования указывают на то, что в большинстве случаев в настоящее время требуется *второе поколение* институциональных и структурных изменений экономической политики. И такие реформы необходимо осуществлять на местах (конечно, в увязке с последовательными реформами, проводимыми на федеральном уровне). Например, снижение так называемых административных барьеров через оптимизацию процедур регистрации и лицензирования предприятий облегчит появление новых игроков. Однако без решения проблем анти-конкурентной структуры региональных рынков или устранения глубоко укоренившихся стимулов для анти-конкурентного поведения действующих компаний – зачастую при сговоре с местными властями – такие административные реформы ничего не дадут и вполне могут привести к обратным результатам. Действительно, иллюзия того, что снижение административных барьеров приведет к новым инвестициям, уже породила определенный цинизм в отношении к движущим силам реформ среди некоторых предприятий и разработчиков политики. Растет понимание того, что только осуществление фундаментальных институциональных реформ будет гарантировать доверие к проводимой политике. Аналогичным образом, усовершенствование судопроизводства *арбитражных* судов, безусловно, облегчит рассмотрение хозяйственных споров. И все же только в случае укрепления системы судебных приставов на местном уровне, правоприменение решений *арбитражных* судов станет действительно эффективным и обеспечит общую уверенность среди деловых кругов в целесообразности принятия риска инвестирования в России. В целом, конкретные уроки экономической политики, полученные при рассмотрении различных хозяйственных примеров, проанализированных в настоящей монографии, могут предоставить объемную информацию и помочь как в выработке программы, так и в формировании содержательной части конкретных компонентов второго поколения реформ.

Разумеется, проблемы, связанные с изменением долговечных моделей поведения и построением надлежащих институтов не следует недооценивать. Как показывает наш анализ, некоторые влиятельные заинтересованные круги,

как в бизнесе, так и в правительстве, сильны и, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, вероятно, будут рассматривать необходимые реформы государственной политики как противоречащие их собственным частным интересам. В этом смысле программа реформ будет, вероятно, иметь среднесрочный характер. Однако, как это также продемонстрировали конкретные хозяйственные примеры, имеются также и стороны, знающие о мощных стимулах для проведения реформ в настоящее время, и работающие на их реализацию. Например, некоторые региональные государственные чиновники осознают выгоды получения налоговых доходов и создания рабочих мест через стимулирование большей конкуренции между предприятиями и, соответственно, ослабляют защиту местных фаворитов. Аналогичным образом, некоторые регуляторы инфраструктурных услуг, в частности, в секторах телекоммуникаций и Интернета, поняли, что реализация потенциального динамизма и повышения эффективности от роста масштабов производства географически крупной российской экономики зиждется на модернизации сетевых систем и что только при условии формирования тарифов, отвечающих рыночным сигналам, будут сделаны необходимые инвестиции в частный сектор. По мере того, как будет усиливаться резонанс от такого рода стимулов, а предпринимаемые действия будут приносить все больший положительный эффект, будет нарастать и импульс к проведению дальнейших реформ.

Библиография

Broadman, Harry. (2000). "Reducing Structural Dominance and Entry Barriers in Russian Industry." *Review of Industrial Organization*. 16, (3). September.

Broadman, Harry and Francesca Recantini. (2001). "Where Has All the Foreign Investment Gone in Russia?" World Bank, Washington, D.C. Policy Research Working Paper. 2640.

Center for Fiscal Policy. (2001). "Local Governments in the Russian Federation." Moscow.

Goscomstat. (2000). *Regions of Russia*. Moscow.

Orttung, Robert W., ed. (2000). *The Republics and Regions of the Russian Federation: A guide to the Politics, Policies and Leaders*. New York: East West Institute.

Примечания

¹ Термин «Россия» используется для обозначения Российской Федерации на протяжении всей монографии.

² Термины «местный» и «региональный» используются как взаимозаменяемые на протяжении всего исследования для обозначения деятельности и организаций суб-национального или суб-федерального уровня.

³ Аналитиком, исследующим экономику России, хорошо известно об отсутствии новейших данных, необходимых для проведения системного сравнительного анализа российских регионов; действительно, обычным является отставание на срок от двух до трех лет. Соответственно, данные, представленные в Таблицах 1 и 2, не так современны, как хотелось бы, однако, по существу, являются самыми последними из имеющихся.

⁴ См. Broadman (2000).

⁵ Учитывая кризис, разразившийся в 1998г., этот год вряд ли является репрезентативным годом, по которому следует определять убыточность предприятий. Однако более свежие данные межрегиональных сравнений отсутствуют, и убытки, представленные в таблице, соответствуют середине 1998г., т.е. до наступления кризиса.