

Конкуренция и вхождение российских промышленных предприятий на рынок

Бродман Гарри Дж.

1. Введение

Создание конкурентоспособного частнопредпринимательского сектора в промышленности¹⁾ является необходимым условием для обеспечения устойчивого развития российской экономики. С момента начала реформ в 1992 г. многие отрасли хозяйства добились значительных успехов. В российской промышленности было упразднено регулирование цен в отношении 90% наименований оптовой и розничной продукции, а большинство государственных предприятий были приватизированы, хотя целому ряду важнейших государственных предприятий еще предстоит пройти полную или частичную приватизацию.

Однако до либерализации цен и до начала процесса приватизации в России не была проведена серьезная реструктуризация доминирующих предприятий, не были ликвидированы внеэкономические барьеры выхода на рынок. Господство доминирующих предприятий как по горизонтали, так и по вертикали, равно как и барьеры на пути к рынку для новых экономических субъектов гораздо более ярко выражены в промышленности России по сравнению со многими другими странами с экономикой переходного периода. Особенно поражает относительное отсутствие новых предприятий в России. Несмотря на то, что многие предприятия сменили форму собственности, сформированная в советскую эпоху в рамках командно-административной системы централизованного планирования структура промышленности еще не уступила место такому режиму, при котором структура, направление и характер деятельности предприятия определяются конкурентными рыночными факторами.

По-видимому, в России еще сохраняется значительный потенциал для злоупотреблений рыночными рычагами не только в сфере деятельности инфраструктурных монополий – это общепризнанный факт, и политические инициативы в этой области составляют значительную часть правительственной программы структурного реформирования экономики, – но и в отдельных сферах производственного сектора. По сути дела, многие промышленные предприятия успешно противостоят здоровым силам рыночной конкуренции благодаря существующим структурным и административным препятствиям. К числу таких препятствий можно отнести значительную степень концентрации продавца (и покупателя) –

Гарри Дж. Бродман – старший экономист миссии Всемирного банка в России.

Статья поступила в Редакцию в июле 2000 г.

¹⁾ В статье основное внимание уделяется российскому производственному сектору; а не инфраструктурным монополиям (которые в России называют «естественными монополиями»).

доминирующее положение по горизонтали – на конкретных региональных рынках; помимо этого в некоторых отраслях промышленности наблюдается высокая степень вертикальной интеграции, эксклюзивные взаимоотношения между покупателем и продавцом и всеобъемлющая регионально-географическая сегментация. Важно отметить, что законодательные и институциональные барьеры, ограничивающие доступ к рынку, защищают позиции действующих предприятий на основных рынках от новых конкурентов и даже от угрозы появления потенциальных конкурентов, как российских, так и иностранных²⁾.

Чрезмерно высокий уровень горизонтальной и вертикальной интеграции российских промышленных предприятий в сочетании с серьезными барьерами для новых участников влекут за собой ряд последствий: (1) высокие цены, сокращение объемов производства и снижение качества товаров и услуг являются отрицательными стимулами для переориентации предприятия на повышение потребительской стоимости и производительности; (2) снижение стимулов для развития межрегиональных торговых связей, что замедляет формирование единого экономического пространства; (3) сокращение объемов иностранных инвестиций в промышленность; а также (4) снижение темпов инновационного и технического развития. Реформирование мешающих развитию конкуренции горизонтальных и вертикальных структур в производственном секторе и уменьшение барьеров, закрывающих новым участникам доступ к российским производственным отраслям, должны стать ключевыми пунктами российской постприватизационной программы реформирования предприятий.

В этой статье анализируются факторы, стимулирующие и сдерживающие развитие структурных компонентов межхозяйственной конкуренции и способствующие сокращению барьеров, препятствующих проникновению новых участников в производственный сектор российской экономики, и предлагаются рекомендации российскому правительству по разработке соответствующей стратегии. Главные выводы состоят в том, что в такой большой стране как Россия, экономика которой находится в процессе сложных преобразований, горизонтальная и вертикальная реструктуризация промышленных рынков, необходимая для сохранения равновесия в условиях снижения роли факторов, препятствующих развитию конкуренции, и сохранения достаточной экономии масштаба, возможна только в среднесрочной перспективе. Однако политические и институциональные барьеры на пути возникновения новых конкурентоспособных частных предприятий могут и должны быть устранены в кратчайшие сроки. И даже в тех областях, где сохранится излишнее горизонтальное и вертикальное доминирование, обеспечение свободного притока новых участников будет способствовать развитию рыночной конкуренции и созданию серьезных предпосылок для повышения конкурентоспособности существующих предприятий. Не менее важной задачей является создание на федеральном и региональном уровнях правовой и институциональной базы для реализации стратегии развития конкуренции в целях сокращения административного произвола и коррупции, усиления прозрачности и предсказуемости, повышения заинтересованности в отчетности.

²⁾ Кроме того, по-прежнему сохраняются серьезные барьеры для ухода с рынка путем банкротства [8]; структуры корпоративного управления и стимулы расходятся с принципами рыночной экономики; значительная часть сделок совершается на бартерной основе и с помощью неденежных инструментов [6].

2. Структурное доминирование предприятий старого типа

На национальном уровне степень концентрации промышленного производства в России свидетельствует об отсутствии проблемы структурной конкуренции. Средний показатель концентрации четырех предприятий (суммарная доля четырех крупнейших производителей в рыночном обороте) составляет примерно 60%. По многим отраслям Россия и США имеют схожие показатели концентрации четырех предприятий, а крупнейшие (по числу работников) российские производители не вызывают удивления при сравнении с предприятиями США. Что действительно бросается в глаза, так это незначительное количество *малых* предприятий в России (см. например, [7]). Однако подобный обобщенный анализ скрывает три основополагающих характеристики российского индустриального пейзажа.

Доминирование по горизонтали

Во-первых, в структурном плане крупные российские предприятия, как правило, представляют собой единый многофункциональный производственный комплекс полного технологического цикла, расположенный непосредственно в городе или рядом с ним. Тогда как в развитых промышленных странах аналогичное предприятие, как правило, имеет несколько производственных баз, расположенных в разных районах страны или за рубежом. В России такая разнотипная продукция, как троллейбусы, картофелеуборочные комбайны, мотороллеры, угледобывающие и штрекобурильные машины – и это лишь малая часть из сотни наименований – производится только на одном предприятии страны. С точки зрения размеров производственных строений, крупнейшие российские предприятия существенно *больше* аналогичных предприятий в других странах, включая США. Традиционные методы, используемые для определения доли предприятия на национальном рынке и концентрации, вероятно, занижают реальный уровень доминирования по горизонтали на многих российских рынках. Данные по 328 предприятиям, полученные в результате обследования, проведенного Всемирным банком и Российской академией наук (ВБ-РАН) в 1997 г.³⁾, показывают, что средний удельный вес предприятия в обороте рынка на областном уровне составляет 43%. Новые данные о степени концентрации свидетельствуют о том, что на областном уровне средний показатель концентрации четырех предприятий превышает 95%.

Можно найти аргументы в пользу утверждения, что в России, как и в других странах, прибыль промышленных предприятий тем больше, чем выше степень рыночной концентрации [3]. Результаты упомянутого обследования показывают, что капиталоемкость отрицательно влияет на рентабельность. Результаты обследования ВБ-РАН свидетельствуют о том, что предприятия с низкой фондоотдачей имеют больше шансов попасть в список «доминирующих предприятий» (по определению доля таких предприятий на рынке должна превышать 35%, см. ниже) Министерства по антимонопольной политике и поддержки предпринимательства (МАППП).

³⁾ Анализ данных проводил автор совместно с Джеймсом Андерсоном.

Вертикальная интеграция

Во-вторых, многие российские доминирующие предприятия одновременно являются вертикально интегрированными компаниями (или связаны жесткими взаимоотношениями покупателя-продавца). Чрезмерная вертикальная интеграция в сочетании с (горизонтально) концентрированными товарными рынками может полностью закрыть доступ конкурирующим предприятиям. Высокая степень вертикальной интеграции, выявленная в ходе исследования, в значительной мере отражает силу инерции старой, советской системы снабжения, основанной на неопределенности и хроническом дефиците. Единственным производителем двигателей для грузовых автомобилей остается Заволжский завод, а единственным покупателем этих двигателей остается Горьковский автомобильный завод. Тяжелые локомотивы по-прежнему производятся только Новочеркасским заводом электрооборудования, и вся произведенная продукция полностью выкупается Министерством путей сообщения. Вертикальный интеграционный процесс усиливается в основном за счет слияния и поглощения компаний, а не за счет новой экспансии. В нефтяной промышленности в 1995 г. была создана Тюменская нефтяная компания, объединившая нефтедобывающих производителей, нефтеперерабатывающие мощности и сбытовые компании, занимающиеся реализацией нефтепродуктов. Вертикальная интеграция также усиливается за счет создания финансово-промышленных групп с доминирующим промышленным компонентом (в отличие от аналогичных групп, в которых доминирует банковский сектор). Примером такой интеграции является АЛКОР, который объединяет производство алюминия, продукции из алюминия и сбыт готовой продукции. Согласно результатам обследования ВБ-РАН руководители 46% предприятий сообщили, что их клиенты закупают товары только у одного или двух поставщиков, и 23% поставщиков контролируют более 65% соответствующего товарного рынка.

Сегментация региональных рынков

В-третьих, в России районные органы власти обладают большой политической и экономической властью. Это проявляется в жестком контроле над важными направлениями экономической деятельности *в границах* района. Такой контроль в сочетании с вертикальной интеграцией предприятий позволяет блокировать высокий уровень структурной автаркии, порожденной советской системой, при которой производство товаров широкого потребления осуществлялось на местном уровне, а предприятия поставляли продукцию только на местные рынки. Более того, такой контроль лишь укрепляет административные – но не экономические, – географические границы рынка, способствует региональной сегментации российской экономики, препятствуя формированию единого экономического пространства, активной межрегиональной конкуренции и эксплуатируя естественную экономию за счет масштабов. Показателен тот факт, что за последние несколько лет Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства наиболее часто сталкивалось с такими нарушениями, как злоупотребление доминирующим положением на рынке и действиями местных администраций, направленных на подавление конкуренции.

3. Препятствия на пути новых участников рынка

Кто является новыми участниками частного сектора на рынке России?

Отсутствие возможности для новых частных фирм выйти на рынок как раз и является тем важным недостающим звеном в программе реформирования предприятий в России. Как показало обследование российских предприятий всех форм собственности, проведенное Всемирным банком, 58% вновь созданных фирм в частном секторе принадлежат их руководителям, 26% принадлежат частным лицам («внешним акционерам»), а 6% – работникам предприятия. Фирмы, управляемые самим собственником – преимущественно мелкие и средние предприятия, – оказались преобладающей формой частных, вновь созданных российских предприятий.

В России зарегистрировано 845000 мелких и средних предприятий, которые определяются как хозяйствующие субъекты с численностью работников до 250 (причем мелкие предприятия определяются как хозяйствующие субъекты с численностью работников до 100). Это в четыре раза больше численности, существовавшей десять лет назад. Большинство мелких и средних предприятий работают в сфере услуг, торговли и обслуживания. На долю мелкого и среднего бизнеса в России приходится около 13% трудовых ресурсов и примерно 12% ВВП, однако, эти цифры, скорее всего, не отражают действительной картины, так как большая часть деятельности мелкого бизнеса по-прежнему находится в неофициальной экономике и поэтому по большей части не попадает в отчетность. Тем не менее фактом остается то, что по сравнению с другими странами региона рост мелких и средних предприятий в России сильно ограничен. Процентная доля занятости, приходящаяся на мелкий и средний бизнес, составляет 37% в Чешской республике; 58% в Грузии и 37% в Македонии; мелкий и средний бизнес обеспечивает 53% рабочих мест в США, 80% в Италии и 69% во Франции. Важно отметить, что географическое распределение мелкого и среднего бизнеса в России очень неравномерно. Так, на Москву приходится 22% всех мелких и средних предприятий, на Санкт-Петербург 10%, а в 28 субъектах федерации действуют лишь по 0,5% от общего числа таких предприятий.

Экономические барьеры вхождения на рынок

В некоторых отраслях лежащие в основе производственного процесса технологии естественным образом ведут к экономии за счет масштаба, в результате чего сокращаются производственные издержки по мере расширения производства для насыщения рынка; в таких отраслях *экономия за счет масштаба* оказывается барьером выхода на рынок, так как мало вероятно, что множеству предприятий удастся сохранить минимальный эффективный размер, оставаясь коммерчески жизнеспособными. Скорее можно ожидать значительной экономии за счет масштаба в некоторых сегментах инфраструктурных монополий в России (как и везде). Однако в целом в производственном секторе экономия за счет масштаба не будет столь выраженной относительно уровня спроса на рынке, и таким образом, в отсутствие политически обусловленных препятствий, такого рода экономические барьеры выхода на рынок будут относительно скромными, а в неко-

торых случаях относительно низкими. Это справедливо как для всего мира, так и для России.

Дифференциация продукции становится барьером вхождения на рынок, когда действующие на рынке предприятия выигрывают от верности потребителей определенным торговым маркам, в результате чего их потенциальным конкурентам труднее сохранять коммерческую жизнеспособность в силу необходимости делать серьезные вложения в рекламу и/или значительно снижать цены на свою продукцию. Как и в других странах с переходной экономикой, сегодня верность потребителей брендам среди российских предприятий не очень устойчива, и продуктовая дифференциация не является барьером вхождению.

Преимущества, получаемые от успешного распространения *инноваций*, также могут ограничить вхождение новых участников на рынок. Многое зависит от органического технологического мастерства фирм, а также от наличия системы патентной защиты, позволяющей оберегать и укреплять такое мастерство за счет предоставления эксклюзивных прав на производство и сбыт продукции. Как и в большинстве стран с переходной экономикой, технологическая инновация не является обстоятельством, сдерживающим вступление в рынок российской промышленности, а эффективной патентной системы нет. Как бы то ни было, новым участникам, способным продемонстрировать технологическое мастерство, проще входить на российские рынки.

Наконец, существуют случаи, когда препятствием вхождению может стать *богатство природных ресурсов*. В процессе развития отрасли фирмы, которые находят и разрабатывают эти месторождения, вначале получают стратегическое рыночное преимущество перед теми, кто будет пытаться выйти на рынок позднее (до тех пор, пока не будут обнаружены новые месторождения полезных ископаемых, либо если прежние фирмы не решатся лицензировать в целом эксклюзивные права доступа). Примером такого случая является «Норильский никель».

Институциональные и административные барьеры выхода на рынок

Регистрация и лицензирование. Хотя процедуры лицензирования экономических субъектов в России отличаются от региона к региону, в среднем новый заявитель должен обойти 20–30 учреждений и получить 50–90 утвержденных регистрационных форм. Для того чтобы начать новое дело, нужно получить около 30 различных видов лицензий. Согласно обследованию ВБ-РАН, 12% предприятий показали, что в 1999 г. они подавали заявку на получение новой лицензии, но им в ней было отказано. Тридцать четыре процента обследованных фирм показали, что они были вынуждены получить лицензию, которая, по их мнению, законодательно не требовалась, а 13% показали, что их предприятия заплатили лицензионный сбор выше установленного размера. На этом фоне неудивительно, что процесс лицензирования создает благодатную почву для коррупции (см. ниже). Рассказ о том, что один предприниматель выплатил эквивалент 7000 долл. за лицензию, из которых только 800 долл. пошло государству, не является чем-то нетипичным. Услуги по оказанию содействия новым предприятиям по прохождению процесса регистрации стали новой прибыльной отраслью.

Сеть хранения и распределения продукции. Хотя в частном секторе в розничной торговле и коммерческой деятельности отмечается появление новых участников, государственный сектор по-прежнему играет важную роль в распре-

делении. Более того, за пределами крупных российских городов складских мощностей либо нет, либо их очень мало. Эта проблема стоит особо остро в отношении холодильных установок, создавая серьезные препятствия для отправки скоропортящейся продукции из региона в регион. Физическое состояние магистральных дорог в значительной степени остается плохим, зачастую гораздо хуже того, что существует в других странах региона, в результате чего дальние автомобильные перевозки оказываются чрезвычайно дорогим и сложным средством транспортировки. Тарифы на железнодорожные грузовые перевозки остаются традиционно высокими для того, чтобы можно было субсидировать пассажирские перевозки. Потенциальные новые участники в секторе распределения и хранения сталкиваются не только с обычным лицензированием и иными политически заданными препятствиями на пути организации нового бизнеса, с которым сталкиваются новые предприятия по всей России, в особенности с барьерами, воздвигаемыми местными органами власти соседних регионов, но вынуждены разбираться и с организованной преступностью, которая в этой отрасли весьма активна.

Коррупция. Как показывают результаты обследований, коррупция как барьер для выхода на рынок в России существует повсюду, практически все фирмы платят взятки налоговым инспекторам, таможенным работникам и бесчисленной армии чиновников на местах [4,9]. Данные по всей стране свидетельствуют, что российские малые и средние предприятия находятся в худших условиях, чем предприятия в других странах с переходной экономикой. В среднем для организации небольшого предприятия в Москве требуется в четыре раза больше времени, чем в Варшаве; российский малый и средний бизнес подвергается в два раза большему числу проверок, чем их польские коллеги, а число регулирующих органов, занимающихся развитием малого и среднего бизнеса в России, в два раза меньше, чем в Польше. Проведенное недавно ОЭСР обследование показывает, что руководители малых и средних предприятий в России сталкиваются с фактами манипуляций местными органами власти с 40–50 налоговыми ставками и вычетами. Но официальные налоги не являются единственными платежами, которые должны осуществлять новые российские предприятия. Многим мелким фирмам приходится платить мафии, чтобы выжить. Местная пресса пестрит рассказами о том, как для защиты предприниматели оплачивают «крышу». В одной из статей рассказывалось, что поборы мафии обычно начинаются с 5% от прибыли, но часто бывают и выше, и получают ее в виде фиксированной месячной выплаты. Существует также и угроза физической расправы с предпринимателями: по данным обследования ВБ-РАН, 16% генеральных директоров показали, что их «очень беспокоит» перспектива стать жертвой расправы.

Барьеры вхождения на рынок, связанные с рынком капитала. Практически в любой стране убедить банки или иные финансовые институты в необходимости поддержать начинающий бизнес трудно; в странах с переходной экономикой, где ярко выражено несовершенство рынка капитала, а институты, которые обычно занимаются перераспределением сбережений в инвестиционный капитал, находятся обычно в зачаточном состоянии, эта проблема стоит особо остро. Как и в большинстве стран региона, в России банковское кредитование нового бизнеса, если оно вообще существует, является краткосрочным, обычно на 6 месяцев, и дорогим. В результате большинство малых и средних предприятий начинают с собственных сбережений. Согласно официальной статистике, только 15% малых предприятий в России последние годы смогли получить банковские ссуды.

Ипотечное кредитование широкого распространения не получило, а в лизинге оборудования делаются только первые шаги.

Разрешение споров. В России (как и в других странах с переходной экономикой) договоры сложно проверить и обеспечить исполнением. Одним словом, частные имущественные права не являются обеспеченными или надежными. Отсутствие эффективных методов разрешения коммерческих споров существенно увеличивает стоимость вхождения в рынок. Большинство предпринимателей в России предпочитают решать разногласия между собой, нежели через суд. Важно отметить, что слабым остается режим регулирования исполнения исков по погашению долгов истцам. Это перекладывает бремя истребования задолженности на истца, и в этом часто полезной оказывается мафия. До последнего времени истцы были вынуждены вносить депозит в размере 10% от цены иска; по новым правилам взнос устанавливается на уровне 5%, причем ставка растет с увеличением цены иска.

Земля и недвижимость. Новички сталкиваются с ограничением в доступе к коммерческой недвижимости из-за монопольного права собственности и контроля над городскими землями со стороны городских властей. Теоретически предприятия вправе приватизировать связанные со строениями земельные участки; на практике процедуры не ясны. Приватизировано менее 1% земли под приватизированными предприятиями. Фирмы не могут реализовать стоимость земли через ипотеку, аренду или продажу, не могут провести эффективную реструктуризацию путем изменения сооружений, так как контрольные права на землю вытекают только из права собственности. Другим препятствием является невозможность уступить неоспоримые права на незанятую и незастроенную городскую землю.

Налоги. Как показывают обследования, все предприятия в России жалуются на свое налоговое бремя; для мелкого и среднего бизнеса оно оказывается особенно тяжелым. Хотя самые мелкие предприятия имеют право на некоторые налоговые скидки (пороговая величина таких предприятий, имеющих право на скидки, отличается от местности к местности, а скидки часто зависят от умения договариваться и от политических связей; по закону фирмы с численностью работников менее 15 обычно получают льготы), однако, большинство малых и средних предприятий (с численностью работников свыше 100) обязано платить налог на прибыль. Но количество налогов – от налогов на рекламу до налога на перепродажу компьютерной техники, – а также время, необходимое для обработки всей требуемой документации, ежемесячно складываются в ощутимые операционные затраты, что угрожает существованию новичков. Тот факт, что о величине налогов можно договориться (особенно на местном уровне), снижает стабильность, предсказуемость и прозрачность налогового режима.

4. Принципы политики в отношении предприятий

Политика стимулирования активности предприятий старого типа

По мере дальнейшего осуществления рыночных реформ и ужесточения бюджетных ограничений – с тем, чтобы цены, которые предприятия платят за материально-технические ресурсы и назначают за готовую продукцию, выплачивались в денежной форме, своевременно и не дотировались ни за счет прямых

бюджетных дотаций, ни из внебюджетных источников (например путем накопления задолженности по налогам и предоставления льготных банковских кредитов) – малоэффективные крупные предприятия старого типа (особенно те, которые остаются в государственной собственности), скорее всего, будут терять свое значение. Однако с учетом международного опыта, по отношению к таким предприятиям необходимо проводить политику *стимулирования активности* с тем, чтобы оказать содействие их горизонтальной и вертикальной реструктуризации и решить проблему сегментации регионального рынка. Основные элементы программы стимулирования активности предприятий не выходят за рамки общей политики развития конкуренции, направленной, прежде всего, на демополилизацию и разукрупнение предприятий, занимающих доминирующее положение; запрещение слияний и поглощений, которые ведут к сокращению числа продавцов и усиливают структурное доминирование; применение санкций за использование ограничительных методов ведения хозяйственной деятельности, таких как сговор, фиксирование цен, «грабительское» ценообразование в целях вытеснения конкурентов или ограничения вхождения на рынок новых предприятий; защиту потребителей от нечестных методов ведения торговли и мошеннической рекламы. Мировой опыт показывает, что эффективная реализация такой политики – это сложная задача, осуществляемая с переменным успехом. Особые трудности могут возникнуть в такой большой и сложной стране, как Россия. Даже при улучшении российского режима конкурентной политики ее реализация по отношению к предприятиям старого типа потребует немало времени в силу того, что крупномасштабная реструктуризация связана со значительными политико-экономическими издержками.

Политика стимулирования активности новых предприятий

Другим ключевым направлением конкурентной политики, стимулирующей активность предприятий, является сокращение числа структурных факторов, препятствующих вхождению на рынок. Дальнейший прогресс в этой области может быть достигнут в ближайшее время и в среднесрочной перспективе. Новые участники рынка усиливают конкурентное давление на приватизированные компании и оставшиеся государственные предприятия. Даже в тех случаях, когда предприятия старого типа занимают доминирующее положение, содействие вхождению на рынок новых участников (или создание реальной угрозы такого вхождения) может способствовать развитию конкурентного поведения, особенно на тех рынках, где относительно невелики невозвратные издержки и, следовательно, возможен уход с рынка в случае падения спроса.

Обеспечение свободного вхождения на рынки может способствовать повышению уровня конкуренции на таких рынках. Новые участники рынка, создавая дополнительные рабочие места, обеспечивают рост не только за счет развития новых видов хозяйственной деятельности, но и за счет того, что они дают возможность использовать рабочую силу и иные ресурсы, ставшие ненужными на реструктурированных предприятиях. Новые предприятия сыграли такую роль во многих странах с переходной экономикой. Наглядным примером такого рода является Польша. В период с 1992 по 1995 гг. объем промышленного производства в Польше вырос на 34%, причем 2/3 этого роста обеспечили новые частные предприятия [5]. Опыт подавляющего большинства стран с переходной экономикой

свидетельствует о том, что новые предприятия обеспечивают и другие выгоды: они приносят с собой современные технологии и методы предпринимательства; они используют новые установки и оборудование; они применяют системы стимулирования, предусматривающие применение рыночных методов корпоративного управления.

Особое значение имеет сокращение препятствий к вхождению на рынок за счет расширения дороги импорту и прямым иностранным инвестициям (ПИИ). Однако притом, что либерализация режима импорта и ПИИ может быть главным инструментом политики развития конкуренции в небольших странах с открытой экономикой (например в странах Балтии), в более крупных странах с переходной экономикой, таких как Россия, реформирование политики в области торговли и ПИИ должно сочетаться с другими мероприятиями, направленными на развитие структурной конкуренции на *внутреннем* рынке. Практика говорит о том, что это верно даже для «ходовых» секторов экономики: в отсутствие распределительных сетей, имеющих конкурентную структуру, эффект конкуренции со стороны импорта во многом снижается, поскольку распределительные услуги локализованы, что ведет к сегментации торговли и ПИИ по географическому признаку и фактору транспортных расходов.

Что касается поддержки малых и средних предприятий (МСП), то здесь, как правило, нет никаких экономических оснований для стимулирования конкретной формы собственности или размера предприятий. Здесь нужна, как минимум, политика нейтралитета. Это само по себе предполагает переориентацию экономического режима в целях преодоления предубежденного отношения к МСП и устранения нормативных и институциональных факторов, препятствующих вхождению новых предприятий на российский рынок. С другой стороны, в России (как и в других странах с переходной экономикой), где со всей очевидностью проявились недостатки рыночного механизма, МСП дают, наверное, уникальные положительные внешние эффекты, которые могут уравновесить эти недостатки. Как отмечалось ранее, благодаря своему размеру и способности быстро заполнять ниши на рынке, МСП обеспечивают гибкость в развитии предпринимательства. Это качество особенно необходимо в переходный период, когда огромное значение придается эксперименту. Опыт других стран говорит о том, что, если на начальных этапах МСП стремятся занять розничный сектор, то с течением времени они становятся важной действующей силой в производственном секторе. Поскольку МСП обеспечивают занятость при рациональном разукрупнении государственных предприятий, они тем самым способствуют стабилизации. И наконец, развитие малого и среднего бизнеса характеризуется не столько расширением предприятий старого типа (что типично для развития сектора крупных предприятий), сколько появлением новых предприятий, а также внедрением новых продуктов и технологий. Именно с учетом этих факторов можно оправдать политику финансовой поддержки МСП. Однако эта политика должна не только иметь *ограниченные цели* и носить *временный характер*, но и рассматриваться как *дополнение* к мероприятиям, направленным на устранение нормативных и институциональных препятствий к вхождению на рынок. Международная практика изобилует примерами того, как программы поддержки малого бизнеса приводят к созданию новых бюрократических структур, которые на много лет переживают полезный срок своей службы.

5. Рекомендации

Обеспечение конкурентоспособности новых предприятий на структурно доминированных рынках. Несмотря на достигнутый за последние годы прогресс, перед Россией по-прежнему стоит задача создания устойчивого режима контроля в целях устранения недостатков горизонтально и вертикально структурированных рынков промышленных предприятий старого типа. В целом, создание конкурентных условий на рынке должно стать первой линией наступления в целях формирования конкурентного поведения. При сокращении числа административных и институциональных препятствий, мешающих вхождению на рынок, первоочередное внимание и основные ресурсы следует направить на те рынки, где уже наблюдается значительное структурное доминирование; проблеме остальных рынков можно решить позднее. Кроме того, в процессе сокращения препятствий к вхождению на рынок основная задача должна заключаться не только в создании благоприятных условий для новых конкурентов, которые расположены на территории какого-либо регионального рынка, но и в создании таких условий, чтобы потенциальные конкуренты, расположенные на территории *других* географических рынков, могли продавать свою продукцию или осуществлять инвестиции на этом рынке. Это крайне важно для нейтрализации сегментации рынков по региональному признаку и означает необходимость укрепления контрольных полномочий на *федеральном уровне* в целях пресечения антиконкурентной деятельности местных администраций.

Соблюдение принципов слияний. Кроме того, необходимо направить ресурсы на предотвращение дальнейшей горизонтальной и вертикальной консолидации путем слияний и поглощений на рынках, где уже наблюдается чрезмерное структурное доминирование и автаркия. Это должно стать первой линией обороны. В этой области инициативы могут опираться на строгое соблюдение разработанной МАППП системы оценки слияний, т.е. новых принципов слияний. Соблюдение этих принципов имеет решающее значение, и здесь необходимо принять меры, направленные на максимальное повышение прозрачности, надежности и предсказуемости режима слияний и поглощений, чтобы он не мешал функционированию «рынка корпоративного контроля» и перераспределению активов в пользу находящихся в эксплуатации ценностей более высокого уровня. При этом, однако, необходимо обеспечить равновесие между предотвращением чрезмерной интеграции предприятий, что порождает применение рыночной власти, и содействием необходимой интеграции, обеспечивающей техническую экономию масштаба и объема.

Укрепление местных институтов конкурентной политики, основанной на правилах. Опыт России и других стран свидетельствует о том, что при неудачной практической реализации политика развития конкуренции может нанести большой вред, т.е. стать еще одним источником дискреционной власти. Несмотря на то, что российский закон о конкуренции, в основном, соответствует международным нормам, институциональный режим его реализации и функции контроля за его соблюдением недостаточно сильны и чрезвычайно дискреционны, особенно с учетом полномочий региональных и местных администраций и их активного участия в развитии региональной промышленной политики. Здесь возможно принятие целого ряда мер. Правительство на самых высоких уровнях должно проанализировать цели и задачи МАППП в его нынешнем виде, чтобы

при содействии авторитетных международных экспертов разработать рекомендации относительно введения на региональном и местном уровнях институционального режима конкурентной политики, основанной на правилах.

Осуществление на федеральном и местном уровнях упорядоченного лицензирования на основе правил. Необходимо принять меры, ограничивающие законодательные требования к лицензированию предприятий. Кроме того, нужно принять меры для решения проблемы, связанной с тем, что лицензионные сборы устанавливаются по усмотрению местных властей, что приводит к ценовой дискриминации и произволу. Реформирование этой сферы является первоочередной задачей. Такие реформы должны опираться на опыт других стран и введение законодательства, устанавливающего для всех уровней власти четкие и обоснованные пределы в отношении времени и денег, необходимых для получения лицензии на осуществление деятельности в большинстве секторов экономики, и предусматривающего серьезные меры уголовного наказания для чиновников, нарушающих эти правила. В некоторых секторах, таких как здравоохранение, окружающая среда и национальная безопасность, возможно применение более строгих процедур.

Разработка механизмов осуществления прав частной собственности и содействие урегулированию споров. Даже при наличии соответствующего законодательства суды не могут применять установленные процедуры и добиваться исполнения решений. Необходимо укрепить правовые и судебные основы, чтобы обеспечить надлежащее осуществление прав собственности и исполнение договоров. Следует укрепить недавно учрежденный новый институт судебных приставов и дать ему полномочия на автоматическое исполнение решений, принятых в отношении проигравших ответчиков.

Борьба с коррупцией. Многие страны уделяют все больше внимания проблеме коррупции, продолжая обсуждение возможных вариантов антикоррупционной политики. Здесь нет единого решения. Опыт последнего времени говорит о том, что коррупция возникает там, где учреждения занимают монопольное положение, где есть возможность принимать дискреционные решения, а основания для отчетности слабы. Маловероятно, что принятие дополнительных законов само по себе приведет к значительному сокращению коррупции. Необходимо действительное преобразование существующей системы, а именно: (1) создание независимых контрольных органов; (2) уточнение пределов дискреционной власти чиновников и повышение прозрачности их решений; (3) применение наказаний и поощрений за соответствующее поведение.

Рационализация налогового режима. Налоги на предприятия можно еще больше упростить с помощью Налогового кодекса, (1) сократив число налогов, (2) повысив прозрачность и сократив неопределенность правил налогообложения. Стабильность налогообложения можно повысить за счет (3) сведения к минимуму изменений, а в случае внесения изменений – за счет распространения «дедушкиной оговорки» на существующие инвестиции в течение определенного периода времени, (4) запрещения ретроактивного применения законов и нормативных актов. Конфиденциальность информации, предоставленной налогоплательщиками, можно обеспечить за счет (5) введения законодательства, устанавливающего уголовную ответственность чиновников за нарушение условий конфиденциальности.

Либерализация собственности и обеспечение доступа к земле и недвижимости. Правительство должно возобновить активную работу с Государственной Думой, чтобы обеспечить принятие всеобъемлющего Земельного кодекса, предусматривающего право свободной передачи земли, владения и пользования землей. Кроме того, Правительство должно интенсифицировать текущую работу по созданию государственной системы регистрации прав на недвижимость и сделок с недвижимостью и формированию нормативной базы системы обеспечения прав собственности на недвижимость, включая введение гарантий и страхования титулов.

Приведение режима прямых иностранных инвестиций в соответствие с передовой мировой практикой. Правительство должно продолжить работу по приведению режима регулирования ПИИ в соответствие с передовой мировой практикой, что предусматривает: (1) обеспечение «национального режима» для иностранных инвесторов; (2) применение обязывающего международного арбитража для разрешения споров между инвестором и государством; (3) существенное сокращение числа секторов, где запрещены ПИИ, а также ограничений на ПИИ в других секторах; (4) обеспечение свободы перечисления прибыли; (5) отчуждение только в общественных целях при условии незамедлительной и достаточной компенсации; (6) отмену инвестиционных мер, связанных с торговым режимом (TRIM)⁴.

Политика поддержки МСП. Внедрение системы целевой поддержки МСП путем открытия льготных кредитных линий, скорее всего, окажется контрпродуктивным. Такой режим подрывает рыночные реформы в банковском секторе и препятствует укреплению роли банков как коммерческих посредников, что еще хуже (особенно с учетом слабости прав собственности) и ведет к коррупции. К числу потенциально полезных программ поддержки МСП можно отнести следующее: (1) обеспечение долевого участия в венчурном капитале и инвестиционных фондах; (2) финансирование местных банков, предоставляющих коммерческие кредиты МСП; (3) софинансирование проектов МСП совместно с местными банками. (4) Кроме того, под эгидой правительства на местах можно создать информационную сеть и информационные центры, которые будут поставлять МСП информацию о рыночных возможностях, а также соответствующих нормативных и законодательных актах; их деятельность должна координироваться на федеральном уровне в целях обеспечения согласованности действий в масштабах всей страны.

* *
*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Broadman H. G. *Reducing Structural Dominance and Entry barriers in Russian Industry. The Review of Industrial Organization (in press), 2000.*
2. Bergsman J., Broadman H. and Drebensov V. *Improving Russia's Foreign Direct Investment Policy Regime / Broadman H. (ed.) Russian Trade Policy Reform for WTO Accession. Washington, DC: The World Bank.*

⁴ См. результаты последнего анализа российской политики в области торговли и ПИИ и рекомендуемые реформы в работе [2].

3. *Brown A. and Brown J. Does Market Structure Matter? New Evidence from Russia. Western Michigan University, mimeo, 1998.*
4. *Frye T. and Shliefer A. The Invisible and Grabbing Hand. NBER Working Paper 5856, 1996.*
5. *Gomulka S. Output: Causes of the Decline and the Recovery / Boone P., Gomulka S. and Layard R.(eds.) (1997) Understanding Transition, Cambridge: MIT Press, 1997.*
6. *Hendley K., Ickes B. and Ryterman R. Remonetizing the Russian Economy / Broadman H. G. (ed.) Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition. Washington, DC: The World Bank. 1999.*
7. *Joskow P., Schmalensee R. and Tsukanova N. Competition Policy In Russia During and After Privatization. Brookings Papers: Microeconomics. Washington, DC: The Brookings Institution. 1994.*
8. *Mirsky A. Enterprise Insolvency and Creditor Protection / Broadman H. G. (ed.). Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition. Washington, DC: The World Bank. 1999.*
9. *The State in a Changing World, World Development Report, 1997. Washington, DC: The World Bank. 1997.*

Уважаемые читатели!

Редакция сообщает, что курс лекций Корольковой Е.И. «Естественная монополия: регулирование и конкуренция» будет продолжен в № 4 за 2000 год.