

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1

ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

Европейский союз является важным торговым партнером России, на которого в 2000 г. приходилось более одной трети совокупного объема российской внешней торговли. В то же время доля России в совокупном внешне-торговом обороте стран ЕС составляла лишь немногим более 1%. Даже поверхностного знакомства с географической картой достаточно, чтобы понять: значительная часть этих торговых потоков неизбежно должна пересекать территорию региона, расположенного между Россией и странами ЕС.

Большинство стран, территории которых расположены между Россией и ЕС, могут рассматриваться в качестве транспортных коридоров. В Центральной Европе транспортными коридорами являются Украина—Словакия и Белоруссия—Польша, в Балтийском регионе — Белоруссия—Литва, Латвия и Эстония, в северном регионе — Финляндия. Финляндия, хотя и является членом ЕС, также трактуется в настоящем исследовании как транспортный коридор, поскольку значительная часть грузов, поступающих в Финляндию из России, направляется далее в другие страны ЕС. Чешская Республика и Венгрия, хотя и расположены между Россией и ЕС, с меньшим основанием могут рассматриваться в качестве транспортных коридоров, так как на них

Автор Специального доклада — Юхани Лаурила, экономист Института стран с переходной экономикой Банка Финляндии (VOFIT), Хельсинки, Финляндия. Данная статья представляет собой часть более обширного исследовательского проекта, результаты которого готовятся к публикации под эгидой VOFIT.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

приходится весьма незначительная часть совокупных транзитных поставок, которые распределяются в разных направлениях после того, как они прошли по основным транспортным коридорам. Транзитная торговля между Россией и ЕС через страны Балканского полуострова также незначительна.

В данной статье мы, опираясь на результаты обширного статистического исследования, рассматриваем агрегированную статистику физического объема транзитных товаропотоков между Россией и ЕС, а также ранее не публиковавшуюся статистику их стоимостного объема и распределения между основными транспортными коридорами¹. Наиболее значительные товарные потоки транзитной торговли между Россией и ЕС (свыше 60% по стоимости и более 50% по физическому объему) проходят через центральноевропейские транспортные коридоры. Статистика свидетельствует также о том, что средняя стоимость 1 тонны транзитных грузов, направляемых из ЕС в Россию, в 1999 г. более чем в семь раз превышала аналогичный показатель для товарных поставок в обратном направлении. Очевидная причина подобной ситуации заключается в особенностях структуры торговых потоков: экспорт России в страны ЕС состоит преимущественно из топлива и сырья, в то время как в российском импорте из стран ЕС доминируют готовые промышленные изделия высокой стоимости.

РОССИЙСКИЙ ИМПОРТ — ДОРОГОСТОЯЩИЕ ТОВАРЫ, РОССИЙСКИЙ ЭКСПОРТ — ВЫСОКОТОННАЖНЫЕ ТОВАРЫ

Совокупный физический объем транзитной торговли между ЕС и Россией в 1999 г. составил 193 млн тонн. Его распределение между основными транспортными коридорами выглядело следующим образом: Украина—Словакия — 72 млн тонн, Белоруссия—Польша — 46 млн тонн, Латвия — 42 млн тонн, Эстония — 20 млн тонн, Литва — 10 млн тонн, Финляндия — 3 млн тонн. На товарные поставки из России в ЕС пришлось 94% общего тоннажа транзитной торговли, в то время как на поставки в обратном направлении — лишь 6%.

Данное обстоятельство отражает важную особенность торговли между Россией и промышленно развитыми странами ЕС: Россия экспортирует преимущественно товары с низкой стоимостью в расчете на единицу веса — такие, как нефть, природный

¹ Отметим, что товары транзитной торговли не приобретаются в транзитной стране и не проходят в ней процедур таможенной очистки, а сведения о них не отражаются во внешнеторговой статистике транзитной страны. В результате данные национальной внешнеторговой статистики не содержат информации относительно объемов транзитной торговли через территорию соответствующих стран. Как правило, данная информация может быть получена от таможенных органов стран-экспортеров и импортеров. Данные, на основе которых мы рассчитали стоимостные объемы транзитных потоков, были предоставлены российскими таможенными органами. При оценке распределения транзитных товаропотоков по различным транспортным коридорам мы использовали данные Ханну Арконсуо, полученные от официальных организаций стран Балтии и Финляндии (министерств транспорта, статистических органов и администраций железных дорог). Соответствующие данные относятся к 1999 г., поскольку к моменту написания настоящего Специального доклада статистика за 2000 г. была недоступна.

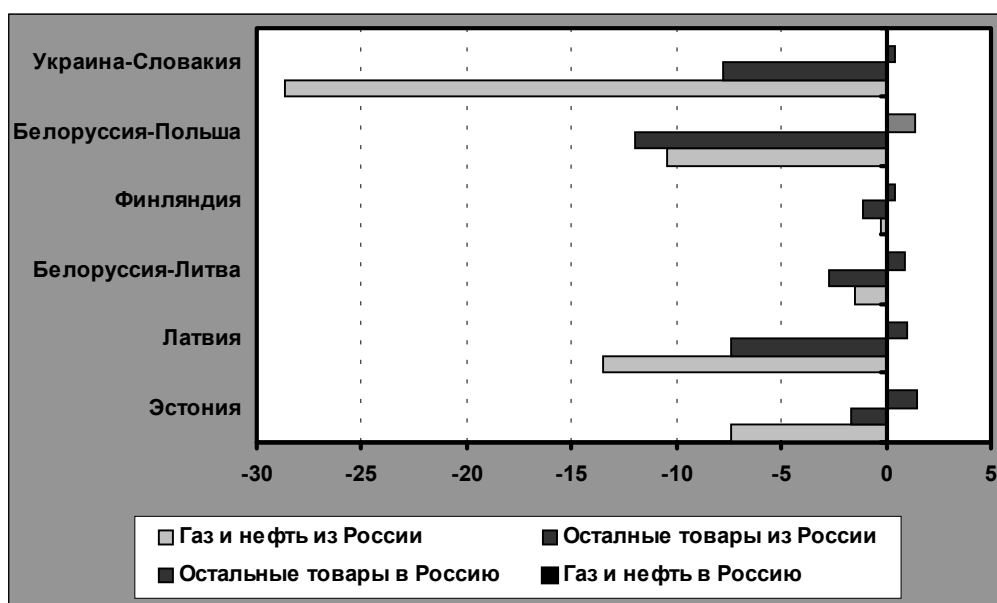
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

газ, другие виды сырья, а также промышленные полуфабрикаты. В свою очередь, импорт России из стран ЕС состоит из дорогостоящих инвестиционных и потребительских товаров, включая товары длительного пользования (автомобили, электронику, бытовую электроаппаратуру и т.д.).

Доминирование в российском экспорте в страны ЕС топлива и сырья обуславливает его зависимость от дорогостоящей специализированной инфраструктуры (трубопроводов, нефтеналивных терминалов и портов). Напротив, сравнительная компактность импортируемых из стран ЕС товаров позволяет транспортировать их в контейнерах, которые сравнительно легко перевозить различными средствами транспорта (ср. график 3).

График 3

СТРУКТУРА ТРАНЗИТНЫХ ПОСТАВОК В ОБЪЕМНОМ ВЫРАЖЕНИИ ЧЕРЕЗ ОСНОВНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ, 1999 г. (%)*



* Источники: Государственный таможенный комитет РФ, [6], расчеты автора на основе материалов работы [10].

Поставки в Россию и из России приведены справа и слева от оси координат соответственно.

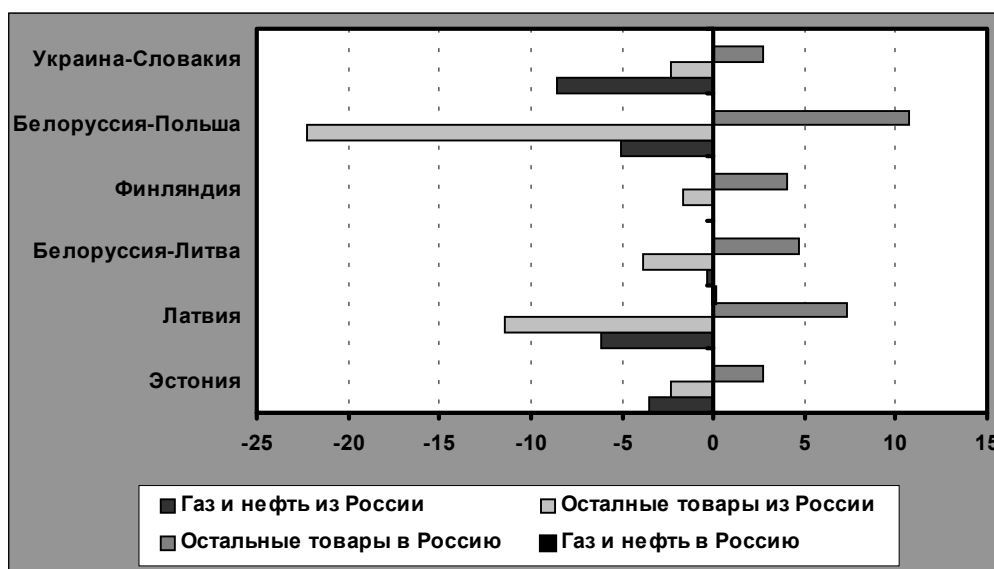
Практически все поставки природного газа из России в страны ЕС (порядка 55 млн тонн в 1999 г.) осуществлялись по трубопроводу «Дружба» через транспортный коридор Украина-Словакия. Следующий по значению транзитный коридор для экспорта топлива — Латвия, за ним следуют Белоруссия—Польша и Эстония. Через указанные коридоры экспортируются преимущественно сырая нефть и нефтепродукты. Маршруты транспортировки этих товаров диктуются существующими нефтепроводами и возможностями использования в дополнение к ним мощностей железнодорожного транспорта.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.
ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС**

В 1999 г. поставки в страны ЕС других товаров (помимо топливных) осуществлялись преимущественно самими короткими транзитными путями — через центральноевропейские транзитные коридоры (Украина—Словакия и Белоруссия—Польша), поскольку доля транспортных издержек в общей стоимости единицы экспортной продукции обрабатывающей промышленности сравнительно велика. Напротив, поставки промышленных товаров из стран ЕС в Россию более диверсифицированы между транзитными коридорами, поскольку ввиду более высокой стоимости соответствующих товаров особую важность приобретают такие факторы, как качество транспортировки и складского хранения, безопасность и своевременная доставка.

График 4

**СТРУКТУРА ТРАНЗИТНЫХ ПОСТАВОК
В СТОИМОСТНОМ ВЫРАЖЕНИИ
ЧЕРЕЗ ОСНОВНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ,
1999 г. (%)***



* Источники: Государственный таможенный комитет РФ, [6], расчеты автора на основе материалов работы [10].

Поставки в Россию и из России приведены справа и слева от оси координат соответственно.

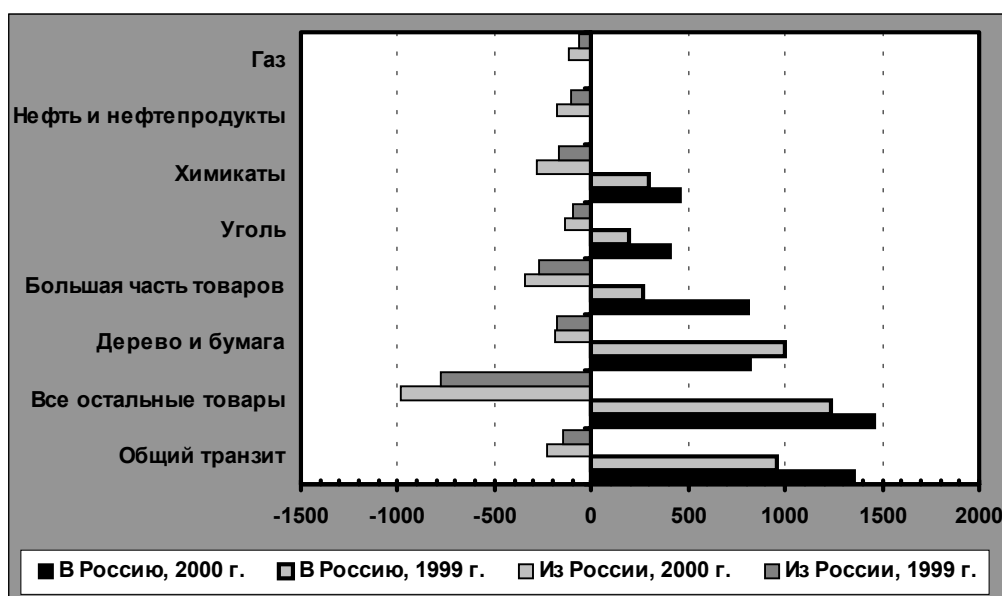
Стоимостное распределение транзитных потоков между Россией и ЕС было более равномерным. Их совокупный объем в размере 42,3 млрд дол. в 1999 г. распределялся между транспортными коридорами следующим образом: Украина—Словакия — 5,8 млрд дол., Белоруссия—Польша — 16,1 млрд дол., Латвия — 10,6 млрд дол., Эстония — 3,7 млрд дол., Литва — 3,8 млрд дол., Финляндия — 2,4 млрд дол. На поставки в Россию в 1999 г. приходилось около одной трети транзитной торговли в стоимостном выражении (см. график 4). На транспортный коридор Белоруссия—Польша приходилась основная часть поставок в Россию, за ним следовали Латвия и Литва, однако через Финляндию также осуществлялись значительные в стоимостном выражении транзитные поставки (если принять во внимание небольшие физические объемы транзита). В действительности стоимость грузов, перевозимых

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.
ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС**

через Финляндию, в расчете на единицу веса была самой высокой — 2107 дол. за 1 тонну по сравнению с 1677 дол. за 1 тонну для поставок через транспортный коридор Белоруссия—Польша.

График 5

**СРЕДНИЕ ЦЕНЫ ЕДИНИЦЫ ПРОДУКЦИИ
ОСНОВНЫХ ТОВАРНЫХ ГРУПП,
1999 и 2000 гг. (дол. за 1 тонну)***



* Источники: Российский Государственный таможенный комитет, расчеты автора.

Статистика, представленная на *графике 5* (см. также *табл. 3*), свидетельствует о том, что в расчете на единицу веса стоимость транзитного импорта в Россию из стран ЕС в 1999 г. более чем в семь раз превышала аналогичный показатель для транзитного экспорта. И вновь объяснение наблюдаемого феномена связано со структурой торговли между Россией и ЕС.

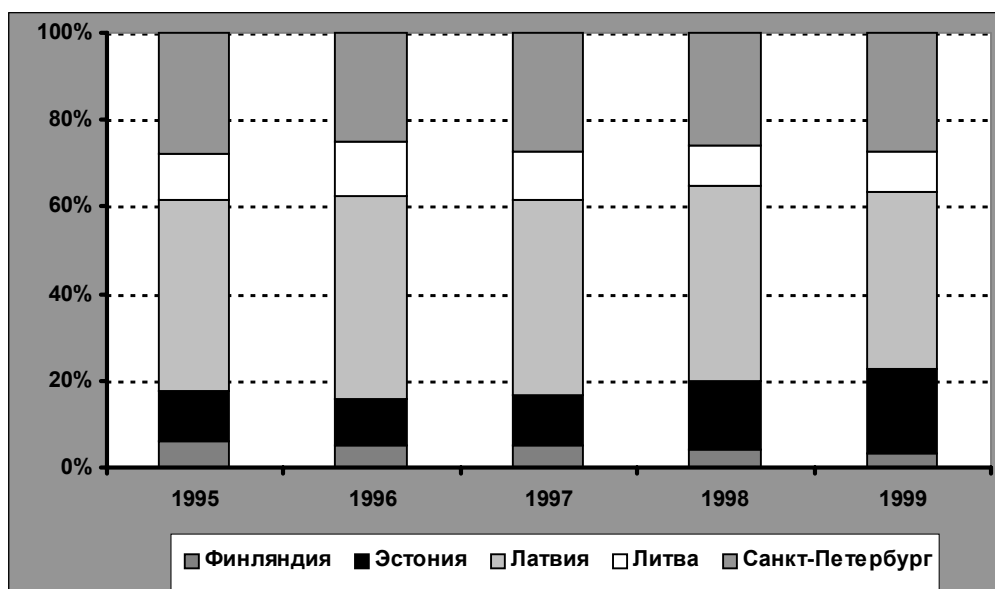
В соответствии с данными Государственного таможенного комитета России, стоимость внешнеторговых грузов в расчете на единицу веса возросла в 2000 г. по всем товарным группам, кроме продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, импортируемой Россией (см. *график 5*). Благодаря росту мировых цен на нефть стоимость российского транзитного экспорта в расчете на единицу веса выросла сильнее, чем аналогичный показатель для российского импорта. Общая стоимость транзитных поставок выросла в 2000 г. по сравнению с 1999 г. примерно на треть.

ОБОСТРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ МЕЖДУ БАЛТИЙСКИМИ ПОРТАМИ

Во второй половине 90-х гг. наблюдалось обострение конкуренции между балтийскими портами за обслуживание транзитных торговых потоков. Крупнейшие российские нефтяные компании воспользовались преимуществами роста региональной конкуренции, сумев столкнуть балтийские торговые порты друг с другом и заставить их снизить транзитные расценки. Кроме того, Россия увеличила физический объем прямых поставок через Санкт-Петербург, а также другие свои порты на Балтийском море — Калининград и Выборг.

График 6

**ОБЪЕМЫ ТРАНЗИТНЫХ ПОСТАВОК ЧЕРЕЗ ОТДЕЛЬНЫЕ СТРАНЫ
И ПРЯМЫХ ПОСТАВОК ЧЕРЕЗ САНКТ-ПЕТЕРБУРГ,
(% объемов поставок, измеренных в млн тонн)***



* Источники: [10], расчеты автора.

С целью сравнения на графике 6 и в табл. 2 приведены физические объемы прямых торговых поставок (хотя, по определению, они не попадают в категорию транзитных), но только через порт Санкт-Петербурга, поскольку детальными данными о поставках через порты Калининграда и Выборга мы не располагали.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.
ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС**

Таблица 2

**СРЕДНИЙ ГОДОВОЙ ПРИРОСТ ФИЗИЧЕСКИХ ОБЪЕМОВ
ТРАНЗИТНЫХ ПОСТАВОК ЧЕРЕЗ ОТДЕЛЬНЫЕ СТРАНЫ
И СРЕДНИЕ ДОЛИ ТРАНЗИТА НА ЗАПАД И ТРАНЗИТА НЕФТИ,
1995–1999 гг. (%)***

	Санкт-Петербург	Эстония	Латвия	Литва	Финляндия	Всего
Общий объем транзитных поставок	11,5	20,3	5,4	4,0	-8,9	8,2
в западном направлении	13,2	21,2	5,3	3,8	-8,2	8,6
в восточном направлении	2,8	15,4	7,5	4,9	-10,6	5,4
нефти в западном направлении	-4,5	39,8	5,4	0,7	29,0	10,5
Объем поставок в западном направлении (% общего объема)	84	86	96	83	66	91
Объем поставок нефти (% общего объема)	28	61	64	29	9	50
Среднегодовой общий объем поставок, 1995–1999 гг. (млн тонн)	15675	13155	41063	9726	4254	83873

* Источники: [10], расчеты автора.

Наиболее яркой тенденцией рассматриваемого периода был феноменальный рост транзитных поставок через Эстонию — примерно на 20% с 1995 г. по 1999 г. (см. табл. 2). Этот рост был обусловлен главным образом увеличением экспорта российской нефти через Эстонию почти на 40% в год. Доля нефти в совокупных транзитных поставках через Эстонию возросла с 32% в 1995 г. до 70% в 1999 г. Для сравнения: доля нефти в совокупных транзитных поставках через Латвию осталась практически неизменной на уровне чуть выше 60% (при этом объем транзитных поставок нефти через Латвию до сих пор почти в два раза превышает объем поставок через Эстонию). Транзитные поставки через Эстонию, не связанные с торговлей энергоносителями, также быстро увеличивались, — гораздо быстрее, чем аналогичные поставки через Латвию и Литву.

Успех Эстонии был обусловлен улучшением железнодорожных коммуникаций и логистики, расширением нефтеналивных терминалов (порт Мууга) и тесным сотрудничеством с российскими нефтяными компаниями (особенно с компанией «ЛУКойл») в организации поставок с Киришского нефтеперерабатывающего комбината и других российских предприятий. Совершенствование технологий обработки и хранения грузов, повышение эффективности операций и снижение издержек позволили Эстонии переключить на себя транзитные транспортные потоки Финляндии и, возможно, отчасти Латвии.

Транзитные поставки через Латвию и Литву также увеличились, хотя темпы их роста были ниже, чем в Эстонии. Латвия модернизировала нефтеналивной терминал в Вентспилсе и привлекла к управлению им иностранных инвесторов, однако ограни-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.
ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС**

ченные мощности трубопроводов и железнодорожного транспорта, а также сложные отношения с Россией продолжают служить факторами, ограничивающими рост транзитных поставок.

Как свидетельствуют данные, представленные в *табл. 2*, объемы транзитных поставок через Финляндию сократился как в абсолютном, так и в относительном выражении (главным образом в пользу Эстонии и Санкт-Петербурга). Эту тенденцию не смогло переломить даже значительное увеличение транзита нефти, поскольку на него приходится только 9% общего объема транзитных поставок через Финляндию. Ввиду незначительного объема транзита через Финляндию (менее 2% совокупных объемов транзитной торговли между Россией и странами ЕС), переориентации даже незначительного по стоимости объема торговых потоков или единичных поставок может быть достаточно для существенного процентного изменения объемов транзита. Транспортный коридор, проходящий через Финляндию, по-видимому, предпочитают поставщики, готовые платить за безопасность и высокое качество обработки и хранения грузов, поскольку высокие транспортные расходы могут быть оправданы применительно к товарам с высокой стоимостью в расчете на единицу веса, поставляемым ими в Россию (*см. табл. 3*).

Таблица 3

**СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ ЕДИНИЦЫ ГРУЗА
ЧЕРЕЗ ТРАНЗИТНЫЕ КОРИДОРЫ,
1999 г. (дол. за 1 тонну)***

	Из России	В Россию	В обе стороны
Финляндия	283	2107	725
Эстония	142	415	180
Латвия	185	1517	251
Белоруссия—Литва	216	1181	383
Белоруссия—Польша	269	1677	352
Украина—Словакия	66	689	81
Всего, в среднем	158	1170	219

* *Источники: Государственный таможенный комитет РФ, [10], расчеты автора.*

**ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ТРАНЗИТА:
РЕЖИМ ВЗАИМНЫХ ЗАВИСИМОСТЕЙ**

Транзитные поставки связывают экономики балтийских стран с экономикой России таким образом, что относящиеся к ним вопросы легко могут быть транслированы в политическую сферу. И наоборот, политические соображения нередко оказывают влияние на решения об инвестициях в инфраструктуру транзитного транспорта и о переориентации транзитных поставок с одного транспортного коридора на другой.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

Экспорт услуг транзитного транспорта представляет собой важный источник дохода для небольших экономик балтийских стран. Чаще всего цитируются оценки, в соответствии с которыми в 1998–1999 гг. на него приходилось около 14% ВВП Эстонии, 18–20% ВВП Латвии и примерно 10% ВВП Литвы¹. Как правило, эти показатели рассчитываются на основе данных о доле транспортного сектора в ВВП соответствующих стран, которые корректируются с учетом информации о том, что примерно 60–90% транспортных услуг стран Балтии во второй половине 1990 гг. приходилось на обслуживание транзитных поставок. Для сравнения можно отметить, что, по расчетам, результаты которых приведены в работе [10], совокупный (как прямой, так и косвенный) вклад транзитного транспорта в ВВП Финляндии составлял в 1998 г. лишь 0,0013%².

Российская экономика в значительной степени зависит от доходов, связанных с экспортом энергоносителей, на которые в 2000 г. приходилось более половины общих экспортных доходов России. В настоящее время они являются наиболее важным источником финансовых ресурсов федерального и региональных бюджетов³. В свою очередь государства ЕС зависят от поставок нефти и газа из России, на которые в 1999 г. приходилось около 20% импорта странами ЕС природного газа и около 30% их импорта нефти. Согласно оценкам Международного энергетического агентства (IEA), в случае перебоев с поставками природного газа и нефти из России в Европу возникнет необходимость в радикальной реориентации поставок этих видов сырья в мировом масштабе⁴.

РОССИЯ В БОРЬБЕ ЗА ТРАНСПОРТНУЮ САМОДОСТАТОЧНОСТЬ

После провозглашения независимости стран Балтии, Украины, кавказских и центральноазиатских республик Россия ощутила себя территориально отрезанной от внешних рынков. Соответственно в России началась разработка политики в области энергетического транспорта на федеральном и региональном уровнях.

Стратегическую безопасность России планируется укрепить за счет строительства новых линий трубопроводов. Для обеспечения безопасности поставок ведется строительство Балтийской трубопроводной системы (включая Приморский нефтеналивной терминал на Финском заливе) в обход стран Балтии, трубопровода Баку-Новороссийск к Черному морю в обход Чечни и трубопровода Сухородная-Родяновская к Черному морю в обход Украины. Для обеспечения безопасности поставок природного газа планируется построить газопровод по территории России до Финского залива и далее по дну Балтийского моря в Германию.

Усилия России, направленные на сохранение практики прокачки природного газа и нефти стран Центральной Азии через российские трубопроводы, имеют своей целью предотвратить конкуренцию со стороны более дешевых энергоносителей из

¹ Помимо статистики национальных счетов соответствующих стран используется также информация из работ [9] и [5].

² При соответствующих расчетах использовалась дезагрегированная модель затраты—выпуск, в которой учитывались различные способы осуществления транзитных поставок. См.: [10], глава 5.

³ См.: [1], [4], и [13].

⁴ См.: [2].

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. ТРАНЗИТНАЯ ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

этих стран. В конечном счете цель также состоит в укреплении сотрудничества в области энергетической политики между странами СНГ (особенно между Россией, Казахстаном и Туркменистаном). Ожидается, что новые поставки природного газа и нефти из Центральной Азии и региона Каспийского моря приведут к незначительному увеличению нагрузки на транспортные мощности транзитной торговли со странами ЕС.

Региональные интересы и интересы российских нефтяных компаний также играют свою роль. Ленинградская область энергично лоббировала строительство Приморского нефтеналивного терминала и Балтийской трубопроводной системы. Однако российские нефтяные компании столкнулись с трудностями в выработке единой стратегии развития новых портов и терминалов. К примеру, компания «ЛУКОЙЛ», которая ранее была заинтересована в развитии портов на Балтийском море, недавно открыла новый порт Варандей на севере России. Одна из ведущих нефтяных компаний России, Сургутнефтегаз, осуществляет строительство порта в бухте Батарейная на Финском заливе, однако прогресс в возведении этого порта до сих пор является более чем умеренным.

Обеспечение транспортной самодостаточности сопряжено для России со значительными трудностями. К примеру, и Всемирный банк, и Европейский банк реконструкции и развития нашли проекты строительства Балтийской трубопроводной системы и Приморского нефтеналивного терминала убыточными. Их рекомендации сводились к тому, что Россия должна по-прежнему пользоваться дешевыми транзитными услугами стран Балтии. Однако оба эти проекта уже реализуются, и компания «Транснефть», являющаяся собственником российских нефтепроводов, по-видимому, приняла решение финансировать их за счет сборов с компаний — пользователей трубопроводов и терминалов. Соответствующие издержки неизбежно приведут к снижению конкурентоспособности российских поставщиков нефти и газа и на долгие годы лягут косвенным бременем на российский бюджет.

У России есть опыт репрессивного регулирования экспортных транзитных потоков с целью оказания давления на страны Балтии. В 1998 г. поставки нефти через порт Вентспилс (Латвия) были приостановлены в интересах защиты прав русскоязычного населения страны. Дискриминационные транспортные тарифы и ограничения поставок использовались на протяжении 90-х гг. для оказания давления на страны Балтии по различным вопросам. Украине, которая использовала часть российского газа, направляемого на экспорт в страны ЕС, в собственных целях, был преподан урок, когда в 2000 г. в России было принято решение о строительстве нового газопровода через Белоруссию и Польшу в обход Украины.

В соответствии с прогнозами Международного энергетического агентства и ОЭСР, основанными на предположении о сохранении благоприятной динамики экономического роста на протяжении последующих двадцати лет, темпам роста ВВП в странах Европы на уровне 2,1% в год будет соответствовать рост потребления энергоносителей на 1%. В ситуации роста ВВП России в среднем на 2,4% ежегодно производство энергоносителей будет увеличиваться на 1,4% в год. Это означает, что перераспределение транзитных потоков не обязательно окажется игрой с нулевой суммой: рост объемов транзитных поставок будет по-прежнему обеспечивать полную загрузку мощностей транспортных коридоров, хотя можно ожидать дальнейшего перераспределения объемов поставок под влиянием факторов конкурентной либо политической природы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. ABN AMRO. Macroeconomics: Russia. London. February 13, 2001.
2. Energy Information Administration, Oil and Gas Resources of the West Siberian Basin, Russia, DOE/EIA-0617, Washington D.C., November 1997.
3. International Energy Agency — Organisation for Economic Co-Operation and Development, World Energy Outlook 2000, Paris 2000.
4. International Monetary Fund (IMF). Country Report № 01/102, Washington D.C., July 2001.
5. Maheshwari V., Robinson A. Financial Times Survey, www.ft.com/ftsurveys, 19.5.2000.
6. Petroleum Economist. Change looms over the mighty Gazprom. September 2000.
7. *Puheloinen A.* Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area. Finnish Defence Studies. National Defence College. Helsinki, 1999.
8. *Trenin D., Ham van P.* Russia and the United States in Northern European Security. The Finnish Institute of International Affairs. Helsinki, 2000.
9. Unibanka. Main Sectors of Economy, Transport and Transit. Unibank Research. Riga. September 1998.
10. *Widgren M., Kaitila V., Arkonsuo H.* Transit and Arbitrage Trade with Russia – Finland and the Baltic Region. ETLA. Series B 163. Helsinki 2000.
11. Госкомстат России; данные, предоставленные автору.
12. Концепция внешней политики Российской Федерации, подписанная президентом В. Путиным 28 июня 2000 г., <http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm>.
13. Центральный банк России. http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics, 17.4.2001.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2

КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

Результаты опросов, проводимых Институтом экономики переходного периода (ИЭПП) показывают, что в абсолютном выражении уровень конкуренции в целом по российской промышленности остается невысоким. Самую существенную конкуренцию российские предприятия испытывают со стороны других российских предприятий. Значительно уступает внутрироссийской конкуренции конкуренция с производителями из стран дальнего зарубежья.

Однако не все предприятия ощущают конкуренцию на своих рынках сбыта. В среднем 25% российских промышленных предприятий не смогли дать никаких оценок конкуренции с импортной продукцией, и лишь 54% определенно сообщили о ее наличии, тогда как с внутрироссийской конкуренцией сталкиваются около 81% производителей.

Автор Специального доклада — Сергей Цухло, руководитель отдела Института экономики переходного периода.

Поддержка данного проекта была осуществлена Московским общественным научным фондом за счет средств, предоставленных Агентством по международному развитию Соединенных Штатов Америки (USAID).

Точка зрения автора может не совпадать с позицией Агентства по международному развитию или Московского общественного научного фонда.

НОВЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ

Проблема мониторинга конкуренции приобретает с каждым годом все большее значение в связи с постоянно продолжающимися дискуссиями о необходимости защиты российских производителей от конкуренции с импортными товарами. Единственный тезис, который звучит постоянно и громче всего, состоит в том, что отечественные предприятия нуждаются в защите.

Утихшие в связи с последствиями дефолта 1998 г., такого рода дискуссии возобновились в 2001 г. Для того чтобы статистически аргументировано ответить на вопрос, действительно ли российский внутренний рынок нуждается в заградительных мерах, можно использовать простой и эффективный подход при организации мониторинга уровня конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий¹. Это подход состоит в регулярных опросах руководителей предприятий об уровне конкуренции, который они испытывают на своих рынках сбыта со стороны других производителей. Такой мониторинг был начат Институтом экономики переходного периода в 1995 г. в рамках европейских гармонизированных конъюнктурных опросов на основе наиболее представительной панели российских промышленных предприятий.

Вопросы мониторинга формулируются следующим образом: «Как Вы оцениваете уровень конкуренции на рынках сбыта своего предприятия: (а) со стороны российских предприятий, (б) со стороны предприятий ближнего зарубежья, (в) со стороны предприятий дальнего зарубежья».

Ответы респондентам предлагается дать по шкале: «высокая» — «умеренная» — «слабая» — «никакой» — «сложно оценить». Эти вопросы задаются руководителям всех предприятий панели в апреле и октябре каждого года.

Ответы, полученные от предприятий, позволяют рассчитать суммарные оценки конкуренции на рынках сбыта в целом по всей российской промышленности, по отраслям и подотраслям. Для статистической обработки пяти вариантов ответов присваиваются ранги 5, 4, 3, 2, 1. Затем ранги взвешиваются по числу полученных ответов, подсчитывается средний ранг в целом по промышленности или по отраслям. Такая агрегатная оценка конкуренции может принимать значения от 5 (все респонденты выбрали ответ «сильная») до 1 (все выбрали «сложно оценить»). Суммарные оценки конкуренции рассчитываются для каждого из трех видов конкуренции: внутривнутрироссийской, с дальним зарубежьем и с ближним зарубежьем.

Описанный подход к измерению уровня конкуренции обеспечивает преодоление ряда принципиальных трудностей, возникающих при традиционном анализе конкуренции на основе данных официальной статистической отчетности. *Во-первых*, только с использованием анкетных опросов можно получить оценки агрегатного (совокупного) уровня конкуренции, в которых будут учитываться все факторы, действующие на реальных рынках в данный момент. Очевидно, что руководители предприятий способны оценить реальный уровень конкуренции на своих рынках лучше кого бы то ни было.

Во-вторых, только через опросы можно получить количественные и сопоставимые между собой оценки уровня внутривнутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом на реальных рынках сбыта российских промышленных предприятий. Ни в одном известном нам ранее проведенном исследовании измерение внутривнутрироссийской

¹ Цухло С. Оценка конкуренции в российской промышленности. Возможности опросов руководителей предприятий // Вопросы статистики. 2000. № 11.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

конкуренции и конкуренции с импортом не осуществляется в одной шкале и на основе одного источника данных. Поэтому до сих пор очевидный и чрезвычайно актуальный вопрос — какая конкуренция сильнее — оставался без обоснованного ответа.

В-третьих, мониторинг конкуренции, начатый ИЭПП в 1995 г., позволяет анализировать сопоставимые оценки уровня конкуренции до и после августа 1998 г. Сейчас уже очевидно, что дефолт принципиально изменил конкурентную среду в российской промышленности (по крайней мере, в 1999–2000 гг.). Однако эти события остались вне поля зрения и аналитиков, и Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), использующих традиционные данные. Впрочем, расчет традиционных коэффициентов концентрации производства, скорее всего, не выявит реальных изменений в этой сфере и, что самое главное, не покажет изменений в соотношении внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом.

В-четвертых, поскольку панель ИЭПП представляет все отрасли, подотрасли и регионы, то в ходе мониторинга ИЭПП описываются значительное число рынков российской промышленности. Это позволяет перейти от детального, но дорогого и малоэффективного изучения отдельных рынков (по методикам МАП России) к обобщенному анализу ситуации.

РЕЗУЛЬТАТЫ АГРЕГАТНЫХ ОЦЕНОК: НИЗКИЙ УРОВЕНЬ КОНКУРЕНЦИИ

Мониторинг ИЭПП уровня конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий свидетельствует о том, что самую существенную конкуренцию российские предприятия в целом испытывают со стороны других российских предприятий (*см. график 7*). Существенно уступает внутрироссийской конкуренции конкуренция с производителями из стран дальнего зарубежья. И на последнем месте находится конкуренция с товарами из стран ближнего зарубежья.

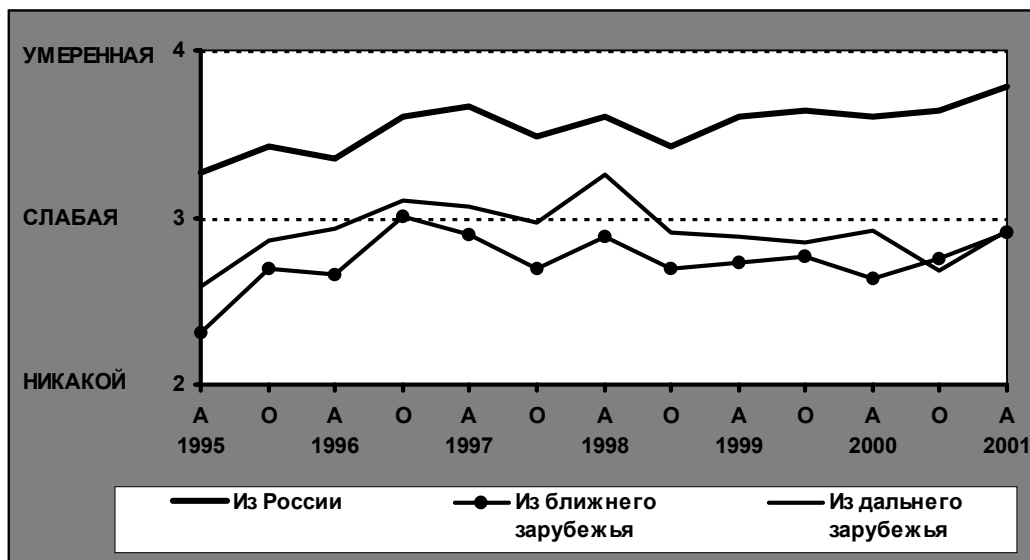
Абсолютный уровень конкуренции в целом по промышленности остается невысоким. Оценки внутрироссийской конкуренции находятся примерно посередине между уровнями «умеренная» и «слабая». Конкуренция с товарами из дальнего зарубежья немного отклоняется от уровня «слабая», а с товарами из ближнего зарубежья — не превышает этот уровень.

В целом за семь лет мониторинга внутрироссийская конкуренция оставалась самой сильной для предприятий всех отраслей. Даже в легкой промышленности, которая традиционно считается наиболее пострадавшей от импорта, только три раза из четырнадцати конкуренция с производителями из дальнего зарубежья была оценена выше внутрироссийской. Последний раз такое соотношение регистрировалось в первом полугодии 1997 г. (*см. график 8*).

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.
КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ**

График 7

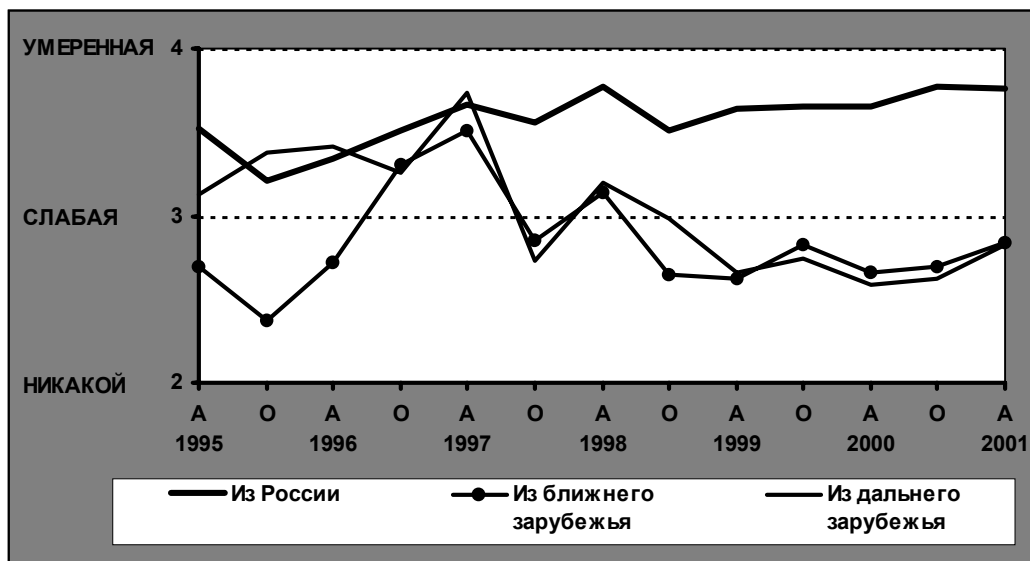
**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ
В ЦЕЛОМ С РАЗНЫМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

График 8

**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ С РАЗНЫМИ
ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В ЛЕГКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

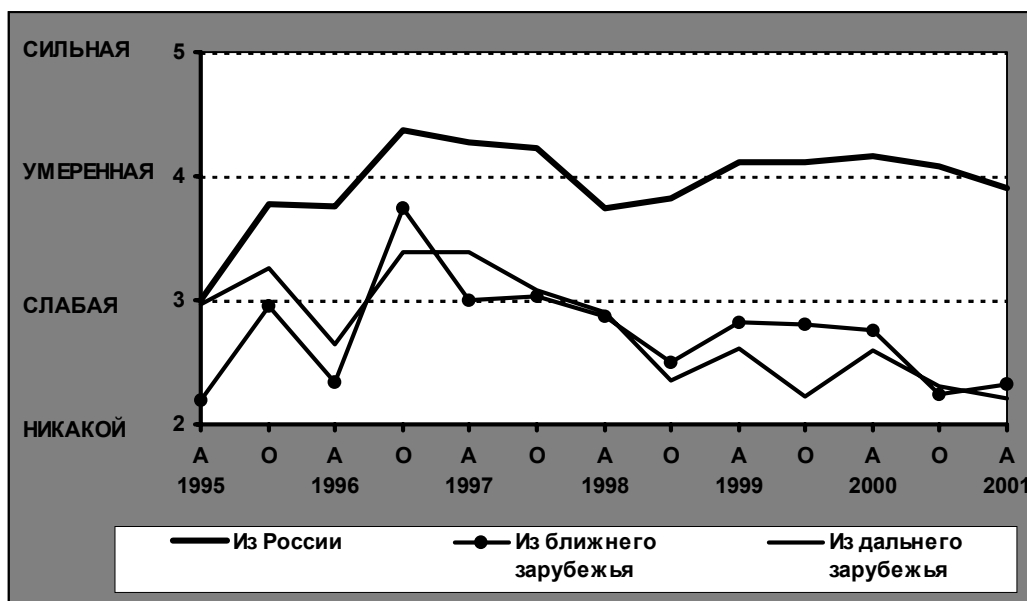
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

Но и в первом полугодии 1997 г. абсолютное значение индекса конкуренции в легкой промышленности составляло 3,74, то есть не доходило даже до уровня «умеренно». С тех пор индекс снизился до 2,56, то есть находится в середине 2001 г. в интервале между «слабая» и «никакой».

Среднее превышение отраслевого индекса внутривнутриросийской конкуренции над конкуренцией с дальним зарубежьем в легкой промышленности за семь лет составляет 0,59. Это минимальное отраслевое превышение. Максимальная средняя разница получена для пищевой промышленности и составляет 1,25. В этой отрасли оценки внутривнутриросийской конкуренции последнее время колеблются около уровня «умеренная», а конкуренция с дальним зарубежьем все больше опускается к уровню «никакой». В 2001 г. разрыв индексов достиг 2,08, что является для него максимальным значением (см. график 9).

График 9

**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ С РАЗНЫМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ
В ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



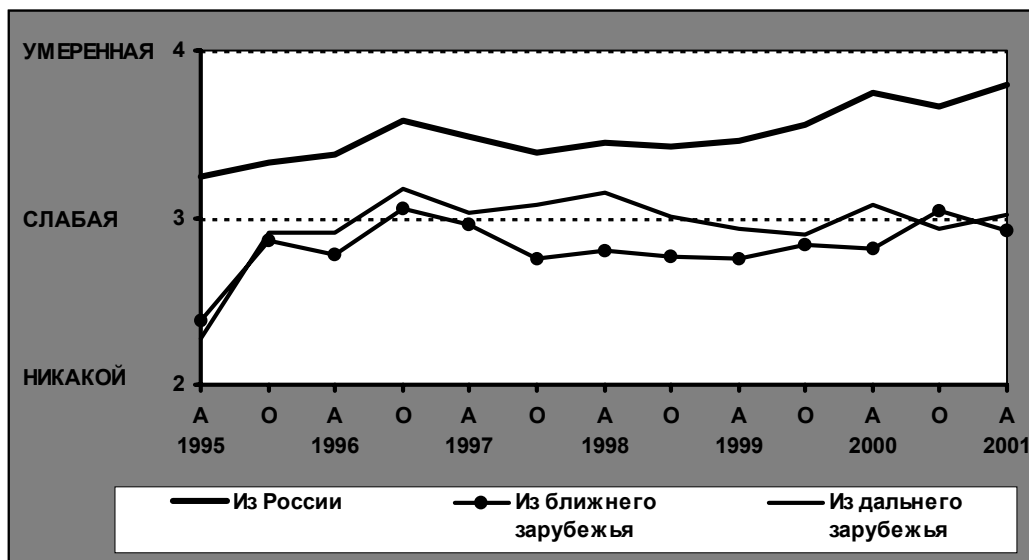
* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

Наиболее стабильной является конкуренция на рынках сбыта продукции машиностроительных предприятий. За семь лет оценки внутривнутриросийской конкуренции колебались в интервале от 3,25 до 3,80, а конкуренции с производителями из дальнего зарубежья — от 2,28 до 3,08. Кризис 1998 г. очень незначительно повлиял на конкуренцию на рынках сбыта машиностроительных заводов (см. график 10). С апреля 1999 г. в машиностроении происходит рост внутривнутриросийской конкуренции, к апрелю 2001 г. ее индекс достиг абсолютного максимума. Но даже в этом случае он лишь приблизился снизу к уровню «умеренная».

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.
КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ**

График 10

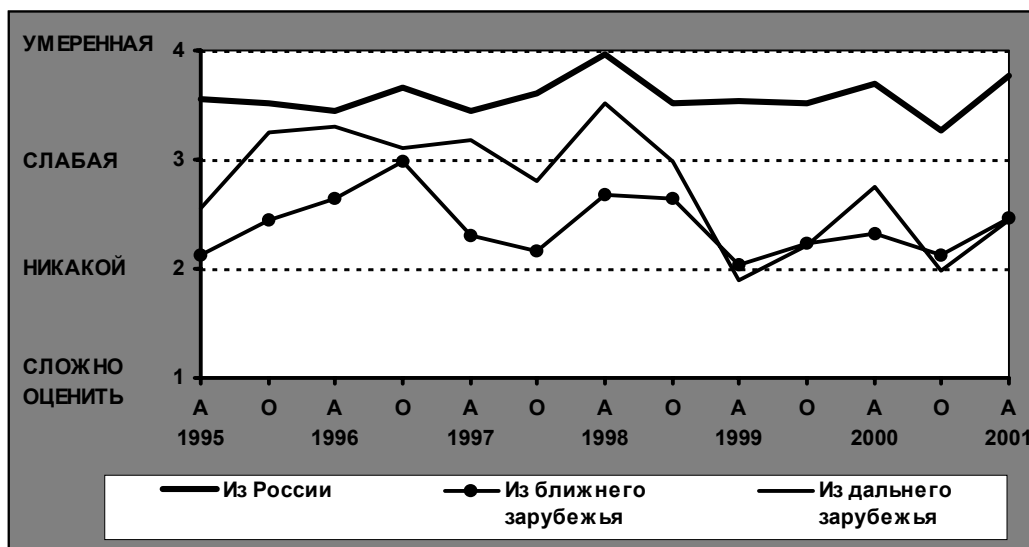
**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ
С РАЗНЫМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В МАШИНОСТРОЕНИИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

График 11

**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ
С РАЗНЫМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В ЛЕСНОЙ
И ДЕРЕВООБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

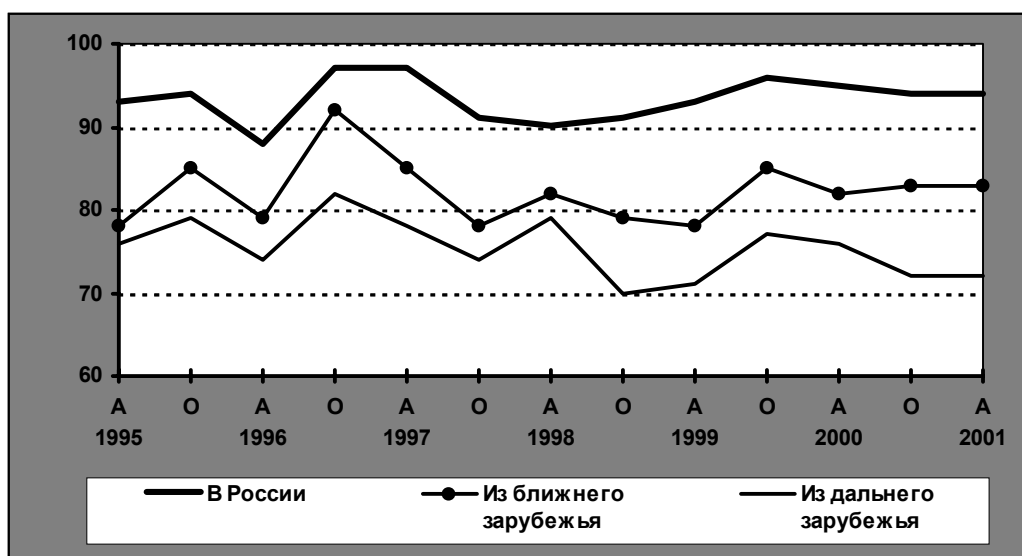
Самые существенные колебания уровня конкуренции зарегистрированы для рынков сбыта продукции предприятий лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли (см. график 11). С апреля 1998 г. по апрель 1999 г. оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья упали с 3,52 до 1,89, и находились на уровне «никакой». Затем начался рост конкуренции, но и в этом случае она лишь приблизилась к уровню «слабая».

ОТСУТСТВИЕ ЗАМЕТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ В РЯДЕ ОТРАСЛЕЙ

В расчетах характеристик, использованных на приведенных выше графиках, учитывались все оценки конкуренции, полученные в ходе опросов, в том числе ответы «сложно оценить» и «никакой». Анализ доли этих ответов имеет, по нашему мнению, самостоятельный интерес, поскольку представляет собой долю предприятий, на рынках сбыта которых нет конкуренции. При оценке внутривосточной конкуренции получено меньше всего ответов «сложно оценить», максимум — 12%. В среднем доля оцененных рынков¹ сбыта с внутривосточной конкуренцией составляет 93% (см. график 12).

График 12

**ДОЛЯ ОЦЕНЕННЫХ РЫНКОВ СБЫТА В ЦЕЛОМ
ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ С КОНКУРЕНЦИЕЙ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

¹ Рынок сбыта продукции предприятия считается оцененным, если при оценке конкуренции на этом рынке респондент не использует вариант ответа «сложно оценить» (а использует только варианты «сильная», «умеренная», «слабая» и «никакой»).

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

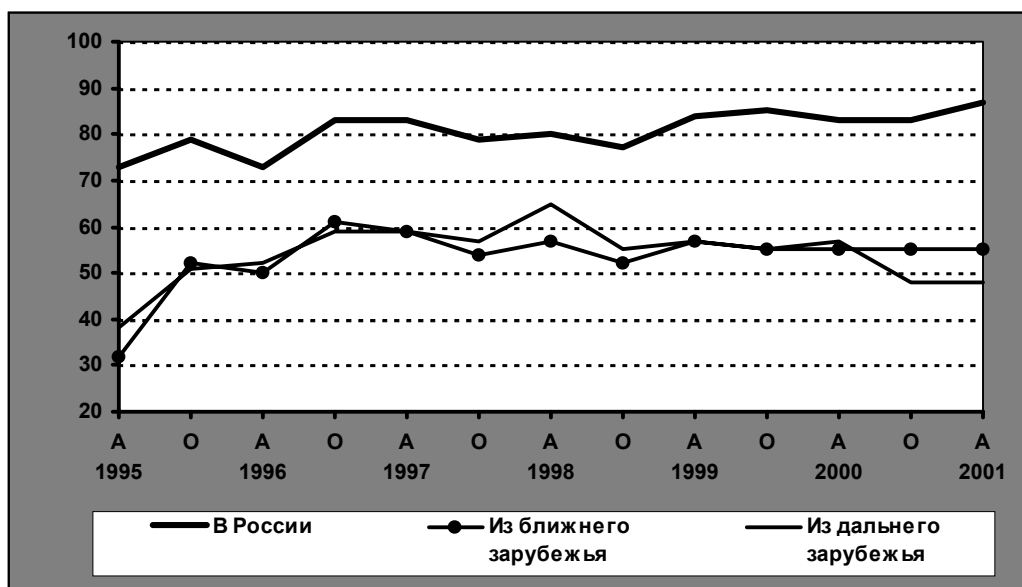
Таким образом, 7% опрошенных руководителей предприятий внутрироссийскую конкуренцию в своих ответах оценить не смогли. Лидируют по этому показателю электроэнергетика и топливная промышленность, там доля ответов «сложно оценить» составила в среднем за четырнадцать опросов 18 и 13% соответственно. Минимальное количество неопределенных оценок получено от металлургических предприятий: 4% предприятий черной и 5% — цветной металлургии. Возможно, что ограниченное количество крупных предприятий и высокая степень организованности рынков сводит к минимуму информационную неопределенность в этих отраслях.

Больше всего проблем возникает у российских предприятий при оценке конкуренции с дальним зарубежьем. В среднем 25% предприятий не смогли дать никакой оценки конкуренции с импортом. В октябре 1998 г. доля подобных ответов достигла 30%. Реже других сталкиваются с такой конкуренцией предприятия промышленности строительных материалов, там доля ответов «сложно оценить» составляет 45%.

Доля конкурентных рынков¹ в российской промышленности существенно меньше доли оцененных (см. график 13).

График 13

**ДОЛЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ СБЫТА В ЦЕЛОМ
ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ С КОНКУРЕНЦИЕЙ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

При оценке внутрироссийской конкуренции выход на конкурентные рынки «изымает» из расчетов еще 12% предприятий, при оценке конкуренции с дальним зарубежьем —

¹ Рынок сбыта продукции предприятия считается конкурентным, если при оценке конкуренции на этом рынке респондент не использует вариант ответа «сложно оценить» и «никакой» (а использует только варианты «сильная», «умеренная» и «слабая»).

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

21%. В итоге в среднем по промышленности 19% предприятий не сталкиваются с внутрироссийской конкуренцией, 46% — с конкуренцией с производителями из дальнего зарубежья.

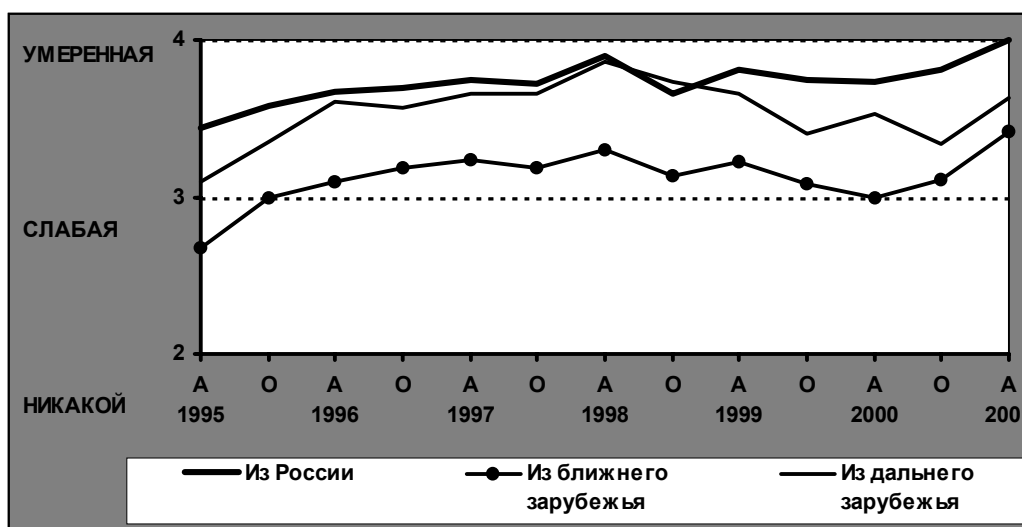
Лидерами по отсутствию конкуренции остаются те же отрасли: в электроэнергетике 69% предприятий не ощущают внутрироссийской конкуренции и 96% — конкуренции с дальним зарубежьем, в топливной промышленности — 47 и 82% соответственно. Определенность с отсутствием внутрироссийской конкуренции вывела на третье место цветную металлургию — руководители 35% предприятий этой отрасли не сталкиваются с конкуренцией либо вовсе не задумываются о ней. Об отсутствии хоть какой бы то ни было конкуренции с дальним зарубежьем сообщили 86% предприятий промышленности строительных материалов.

КОНКУРЕНЦИЯ НА ОЦЕНЕННЫХ РЫНКАХ

Рассмотрим теперь агрегатные индексы конкуренции для оцененных рынков. В этом случае для расчетов будут использоваться только четыре варианта ответов: «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой».

График 14

ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОЦЕНЕННЫХ РЫНКАХ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.*



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

Динамика уровней конкуренции на оцененных рынках также свидетельствует о преобладании внутрироссийской конкуренции (см. график 14). При этом значения агрегатного индекса незначительно сдвинулись вверх, не превысив уровень «умеренная». Значения агрегатного индекса конкуренции с производителями из дальнего зарубежья увеличились гораздо больше и в результате явно приблизились к уровню внутрироссийской конкуренции, в октябре 1998г. даже превысили его. Заметим, однако, что суммарные оценки конкуренции с

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

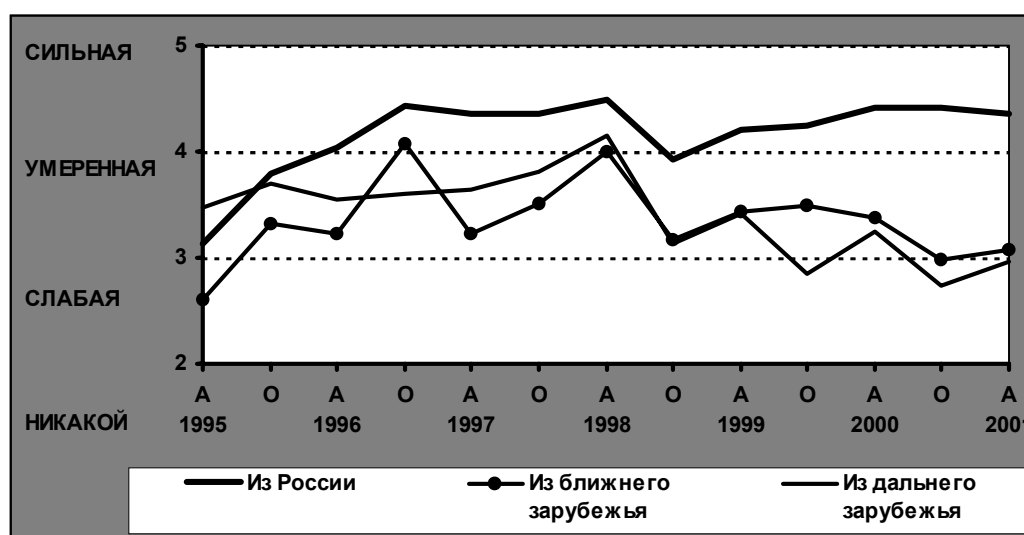
импортом снизились в конце 2000 г. почти до абсолютного минимума, то есть были получены самые низкие оценки конкуренции за все время мониторинга.

Существенный сдвиг вверх агрегатного индекса конкуренции с товарами из дальнего зарубежья объясняется тем, что при оценке этого направления конкуренции самое большое число российских предприятий выбирает ответ «сложно оценить»: 20–30% ответов. При оценке внутрироссийской конкуренции доля таких ответов составляет 4–7%.

Отраслевые оценки конкуренции изменились аналогичным образом в машиностроении, химии, нефтехимии, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях. Некоторые особенности имеют результаты для легкой и пищевой промышленности. В первом случае конкуренция с дальним зарубежьем оказалась выше внутрироссийской в период с 1995 по 1998 гг. и уступила первенство внутрироссийской лишь с 1999 г. В 2001 г. высокий накал внутрироссийской конкурентной борьбы стал еще более очевидным.

График 15

ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОЦЕНЕННЫХ РЫНКАХ В ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, апрель 1995 г. — апрель 2001 г.*



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

В пищевой промышленности (см. график 15) на оцененных рынках внутрироссийская конкуренция сохранила лидерство практически для всего периода мониторинга. Единственным исключением стал опрос апреля 1995 г., когда вопрос об уровне конкуренции впервые был включен в регулярную анкету ИЭПП. Со второго полугодия 1998 г. отрыв внутренней конкуренции достиг довольно существенных значений главным образом за счет абсолютного снижения уровня конкуренции с товарами из дальнего зарубежья.

Таким образом, на оцененных рынках уровни внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом различаются гораздо меньше, чем на всех рынках российских промышленных предприятий. Оцененные рынки в нашем случае выделяются тем, что российские производители определенно знают о присутствии или отсутствии на нем товаров других производителей, и при наличии их — в состоянии оценить степень конкуренции. Это

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

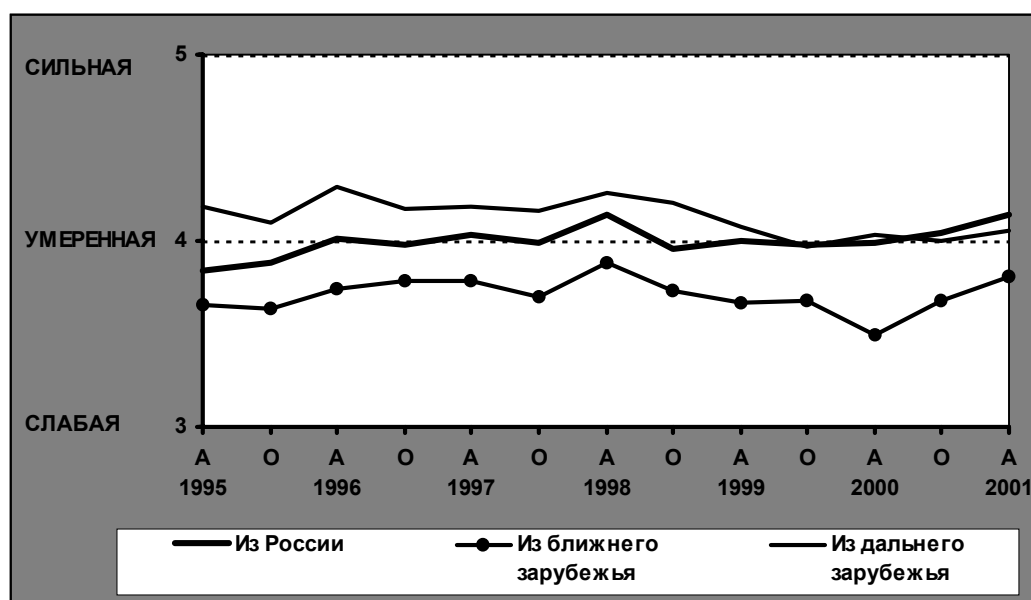
рынки достаточно изучены производителями, в том числе — достаточно изучены на них позиции товаропроизводителей из дальнего зарубежья.

КОНКУРЕНЦИЯ НА КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКАХ

Следующая категория рынков — конкурентные рынки. Это рынки, на которых производители не только знают об отсутствии или присутствии друг друга, но и определенно конкурируют между собой.

График 16

**ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ НА КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКАХ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

С точки зрения государственных органов именно конкурентные рынки требуют изучения на предмет защиты отечественных производителей, задача формирования конкурентной среды на них менее актуальна. Однако на таких рынках государство также должно контролировать ситуацию, чтобы приемы конкурентной борьбы не вышли за рамки закона или иных правил.

Расчет агрегатных оценок конкуренции на конкурентных рынках свидетельствует о том, что внутророссийская конкуренция уступала конкуренции с импортом вплоть до второго полугодия 1998 г., затем оценки выровнялись (см. график 16). Более высокий уровень конкуренции с импортом до августа 1998 г. отмечали предприятия всех отраслей, кроме пищевой промышленности, где внутророссийская конкуренция начиная с 1996 г. всегда превосходила конкуренцию с производителями из дальнего зарубежья. Финансовый кризис снизил уровень конкуренции с импортом во всех отраслях. Уровень же внутророссийской конкуренции на отраслевом уровне практически не изменился. В результате послекризисное

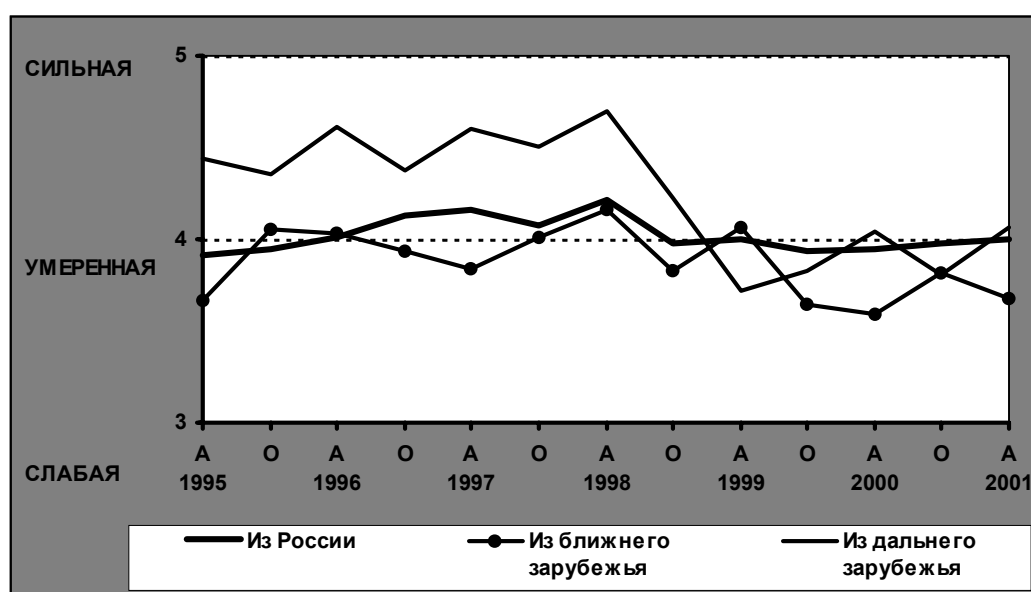
СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

соотношение уровней конкуренции определяется величиной снижения конкуренции с дальним зарубежьем.

Самое сильное воздействие на уровень конкуренции с импортом на данном виде рынков финансовый кризис 1998 г. оказал в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях промышленности (см. график 17).

График 17

**ДИНАМИКА КОНКУРЕНЦИИ НА КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКАХ
В ЛЕСНОЙ И ДЕРЕВООБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

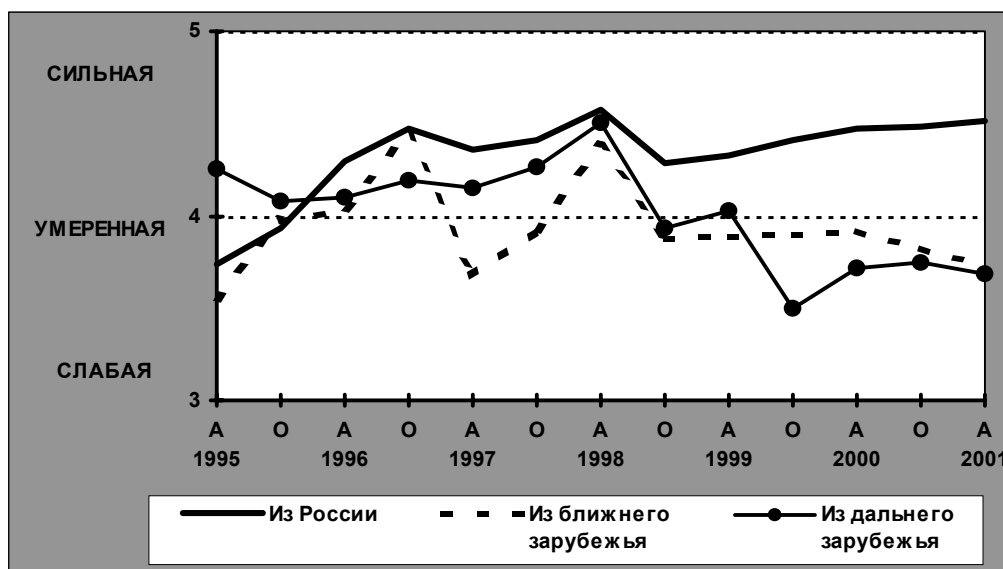
Уровень суммарных оценок для этой отрасли упал с 4,70 до 3,72. До второго полугодия 1998 г. конкуренция с дальним зарубежьем всегда и существенно превосходила внутрироссийскую. К апрелю 1998 г. накопленная разность оценок достигла 3,14, что является абсолютным рекордом, второй результат был получен для легкой промышленности (2,63). Минимальные оценки конкуренции с предприятиями из дальнего зарубежья в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях промышленности зарегистрированы в начале 1999 г., после чего зафиксирован рост этого показателя, и в первом полугодии 2000 г. он сравнялся с оценкой внутрироссийской конкуренции.

По состоянию на начало 2001 г. самый высокий уровень внутрироссийской конкуренции на конкурентных рынках зарегистрирован в пищевой промышленности, его суммарные значения находятся примерно посередине между оценками «сильная» и «умеренная». Уровень конкуренции с дальним зарубежьем в этой отрасли, наоборот, самый низкий в отраслевом разрезе (см. график 18).

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.
КОНКУРЕНЦИЯ НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ**

График 18

**ДИНАМИКА КОНКУРЕНЦИИ НА КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКАХ
В ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ,
апрель 1995 г. — апрель 2001 г.***



* *Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.*

Таким образом, на рынках, куда вышли производители из дальнего зарубежья, российским предприятиям приходится испытывать наиболее сильную конкуренцию. Ее уровень в большинстве случаев превосходил уровень внутрироссийской конкуренции. Единственным исключением стала пищевая промышленность и — после августа 1998 г. — химическая и нефтехимическая отрасли. Финансовый кризис 1998 г. снизил накал конкурентной борьбы с производителями из дальнего зарубежья. К 2000 г. уровень конкуренции с импортом сравнялся с внутрироссийской конкуренцией, а затем стал немного ниже. При этом, по оценкам предприятий всех отраслей, присутствие конкурирующего импорта на рынках сбыта российских промышленных предприятий сократилось не так значительно, как можно было ожидать. В апреле 1998 г. отечественные производители сталкивались (конкурировали) с производителями из дальнего зарубежья на 65% своих рынков, в октябре 1998 г. эта цифра сократилась до 55% и оставалась практически без изменения до апреля 2000 г. В настоящее время она составляет 48%.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3

СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ (эмпирический анализ)

Если при оценке сдвигов в структуре собственности корпораций большинство исследователей приходят к близким результатам, то анализ взаимосвязи собственности и эффективности часто приводит к противоположным или неопределенным выводам. В настоящей работе внимание сконцентрировано прежде всего на тех проблемах, которые носят наиболее спорный характер или имеют принципиальное значение для определения приоритетов государственного регулирования

Авторы Специального доклада — Александр Радыгин и Сергей Архипов, эксперты РЕЦЭП. Доклад представлен в авторской редакции.

Полная версия доклада, включая подробную интерпретацию полученных результатов, представлена на сайте РЕЦЭПП www.recep.org и будет опубликована в RESEP Research Paper series. В эмпирической части используются данные опроса предприятий, который проводился Институтом экономики переходного периода при поддержке USAID в 2000 г.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

корпоративного сектора. При этом разработанный по оригинальной методике «индекс корпоративного конфликта», который на основе ряда косвенных данных обобщает практику корпоративных взаимоотношений в конкретном предприятии, позволил выявить зависимость между уровнем корпоративных конфликтов и результатами финансовой деятельности предприятия. Это позволяет более обоснованно рассматривать меры по защите миноритарных акционеров в российских корпорациях в качестве существенного элемента модификации складывающейся системы корпоративного управления.

ВОЗДЕЙСТВИЕ СОБСТВЕННОСТИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ

К настоящему времени проведено значительное число эмпирических исследований структуры и концентрации собственности в корпорациях различных стран с переходной экономикой. Применительно к России при оценке общих тенденций динамики структуры собственности в корпоративном секторе большинство исследователей приходят к сходным результатам¹.

Что же касается взаимосвязи собственности и эффективности, то имеется пожалуй, только два пункта, где сходятся результаты почти всех эмпирических исследований:

- вывод о нейтральной или негативной роли рядовых работников предприятия (в качестве акционеров) для результатов деятельности предприятий;
- вывод о наличии прямой связи между долей иностранных инвесторов и эффективностью.

Противоположные или неопределенные эмпирические результаты получены, в частности, по таким вопросам, как:

- «вклад» приватизации в повышение эффективности деятельности предприятий (с учетом срока приватизации и размера государственной доли в смешанных компаниях) и, более широко, сравнительная эффективность государственных и частных предприятий;
- влияние уровня концентрации акционерной собственности на результаты деятельности предприятий;
- характер взаимосвязи между типом доминирующего собственника (менеджеры, внешние акционеры) и результатами деятельности предприятий.

Видимо, для этого существует целый ряд объективных причин. Формирующаяся в России — как и в других странах с переходной экономикой — структура собственности корпораций носит пока промежуточный характер, и выводы о тяготении к той или иной классической модели структуры владения и корпоративного управления пока преждевременны. Фактически в России в настоящее время формально присутст-

¹ См., в частности: [1]; [2]; [4]; [6]; [7]; [9]; [11]; [12]; [13]; [17] из списка литературы, представленного в конце настоящего Специального доклада. Подробный обзор литературы приведен в полной версии доклада.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ (ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

вуют компоненты всех традиционных моделей: относительно распыленная собственность — но неликвидный рынок и слабые институциональные инвесторы, явная и устойчивая тенденция к концентрации собственности и контроля — но при отсутствии адекватного финансирования и эффективного мониторинга, и элементы перекрестных владений и формирование сложных корпоративных структур разного типа — но при отсутствии тяготения к какому-либо типу. Такая размытость модели создает очевидные трудности для принятия решений в области права и экономической политики.

Принципиальное значение имеет проблема аффилированных отношений и бенефициарного владения. Если принять во внимание реальную организацию структуры собственности и финансовых потоков многих крупных компаний России¹, то практически все исходные данные для эмпирических исследований — как по линии собственности менеджеров и аутсайдеров, так и по линии финансовых показателей деятельности предприятий — могут быть подвергнуты сомнению.

Особую проблему представляет собственность менеджеров. Очевидно, что указываемая в любых опросах доля директоров далека от истиной. Реальная власть менеджеров в компании может базироваться на сравнительно небольшом пакете акций (по оценкам, зачастую достаточно примерно 15%), хотя существует очевидная тенденция к максимизации, в том числе через аффилированные структуры. В этой ситуации крайне затруднительна проверка различных гипотез о роли менеджеров в том виде, как они формулировались в ставших классическими статьях².

В целом с учетом неоднозначных эмпирических результатов других исследователей, мы сочли целесообразным проверить некоторые принципиальные взаимосвязи по нашей базе данных.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ВЫБОРКИ

Для проведения опроса использовалась панель конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий (Институт экономики переходного периода), в которой в целом представлено 22% занятых в промышленности. В ее состав входят предприятия основных обрабатывающих отраслей и подотраслей промышленности Российской Федерации. Из 1400 предприятий всех форм собственности, входящих в общую панель, были выделены 872 открытых акционерных обществ (далее — АО). Полученные данные позволили провести как качественный, так и эконометрический анализ структуры распределения собственности в российских компаниях, вошедших в список обследованных, специфики корпоративного управления и ее влияния на финансовые результаты. Полученная в итоге выборка из 201 предприятия может отражать тенденции, характерные для выборки из 872 АО панели.

В *отраслевом* разрезе ответы выборки «201» распределились следующим образом: 44% составили предприятия машиностроения и металлообработки, 16,5 — легкой промышленности, 14,5 — пищевой промышленности, 11,5% — промышленности строительных материалов. В целом на долю АО этих четырех отраслей приходится около 85,1% общего количества предприятий выборки. В выборке «872» суммарная доля предприятий указанных четырех отраслей составляет около 77% общего количества предприятий выборки. Это позволяет говорить о репрезентативности вы-

¹ См.: [8].

² «*Convergence hypothesis*» в [15] и «*entrenchment hypothesis*» в [16].

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

борки, состоящей из 201 АО, и экстраполировать выводы, сделанные по 201 предприятию, на выборку из 872 АО.

В *региональном* разрезе наибольшая доля АО, принявших участие в обследовании, зарегистрирована в Московской области (8,5%), Ставропольском крае (5,5%), Москве (5%), Свердловской области (5%), Башкортостане (4,5%), Нижегородской области (4 %). Данные регионы представлены и среди шести лидеров в выборке «872». Всего в выборке представлены предприятия 59 регионов России.

Группировка АО *по численности занятых* показывает, что доля предприятий с численностью занятых менее ста человек составила всего 2,5%, а больше двух тысяч человек — 12%. Таким образом, выборка «201» представляет преимущественно средние и крупные АО. Суммарное число занятых составляет 155454 человек или около 0,1% всего населения России. Среднее число занятых по рассматриваемой выборке составляет около 850 человек.

Подавляющее большинство АО было приватизировано в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. При этом группировка *по варианту льгот* при приватизации подтверждает доминирование первого (38%) и второго (58%) вариантов льгот работникам. Первоначальная величина долей трудового коллектива, руководства предприятий и фонда имущества определили дальнейший процесс перераспределения акций от инсайдеров к аутсайдерам, характерный для постприватизационного периода 1995–2000 гг.

Группировка *по стажу действующих руководителей* показывает степень устойчивости позиций менеджмента в процессе перераспределения контроля от инсайдеров к аутсайдерам и псевдоаутсайдерам в российском корпоративном секторе. Доля генеральных директоров, работавших в своей должности до начала приватизации с 80-х годов, оказалась весьма высокой — 24% от числа АО, принявших участие в обследовании. В ходе приватизации 1992–1994 гг. руководители сменились в 28% предприятий. В целом за период с 1992 г. по 1999 г. генеральные директора сменились на 71% предприятий. После окончания массовой приватизации каждый год старые руководители менялись в среднем на 10% предприятий, что свидетельствует о весьма интенсивных процессах борьбы за контроль в рассматриваемых АО.

СТРУКТУРА И КОНЦЕНТРАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ

Если пронормировать ответы АО так, чтобы сумма долей владельцев акционерного капитала составила 100%, мы получаем следующие данные: к началу 2000 г. в российских корпорациях средняя доля государства составила 13%, аутсайдеров — 56, инсайдеров — 32% (см. табл. 4).

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Таблица 4

**СРЕДНЯЯ ДОЛЯ ВЛАДЕЛЬЦА В АКЦИОНЕРНОМ КАПИТАЛЕ,
2000 г. (%)***

	В целом по вы-борке	Машино-строение	Легкая промыш-ленность	Пищевая промыш-ленность	Промышлен-ность строительных материалов
Рядовые работники АО	20,4	24,0	29,4	16,9	17,6
<i>В том числе:</i>					
коллективный траст	5,6	5,2	10,5	7,9	5,8
Дирекция	7,2	7,4	7,8	11,6	6,7
<i>В том числе:</i>					
генеральный директор	3,7	3,7	4,3	6,5	2,7
На балансе самого АО	4,0	4,5	6,1	1,0	4,2
Поставщики и потребители	6,5	1,3	2,4	17,5	6,0
Другие предприятия	16,2	17,6	17,5	14,2	18,3
Холдинги и ФПГ	6,2	3,2	0,0	7,5	16,3
Коммерческие банки	2,2	2,7	0,0	2,3	2,8
Инвестиционные фонды	4,4	5,1	6,2	0,9	3,1
Пенсионные фонды	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
Страховые компании	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Сторонние физические лица	15,2	15,1	20,8	14,6	19,2
Иностранные акционеры	4,7	4,8	0,0	0,0	1,2
Государство	12,8	14,3	9,9	13,4	4,3
<i>В том числе:</i>					
на федеральном уровне	9,6	11,1	9,1	0,8	4,9
	100	100	100	100	100

Полученные нами данные свидетельствуют о существенных изменениях, происшедших в структуре акционерного капитала российских предприятий, по сравнению с ситуацией, зафиксированной в аналогичных авторских и других исследованиях 1994–1999 гг. Качественным переломным моментом явился, видимо, 1998 год, когда после финансового кризиса заметно ускорились процессы перераспределения и концентрации собственности. Резкое снижение доли инсайдеров-работников и рост доли аутсайдеров отражают, во-первых, посткризисные процессы концентрации собственности (в том числе связанные с резким падением стоимости акций), во-вторых, сни-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

жение официально зарегистрированной доли менеджеров от в среднем 12–16% в 1996 г. до 7–8% в настоящее время¹.

Последнее обстоятельство связано либо с прямым переходом акций аутсайдерам (продажа или изъятие за долги), либо с расширением практики неформального контроля со стороны менеджеров (покупка и/или перевод акций в аффилированные структуры). Наконец, фактическая неизменность доли государства (при в среднем 9–10 % в 1996 г.) четко отражает застой в приватизационном процессе второй половины 90-х годов. При этом некоторый рост государственной доли может быть связан с активно используемой в регионах практикой банкротства частных предприятий за долги по обязательным платежам и их переходом в государственную собственность.

С точки зрения концентрации собственности в большинстве АО не было ни одного акционера, владеющего более 25% акций (62% от числа ответов). В 32% АО отмечен лишь один акционер с блокирующим пакетом акций. Существенно меньшей (6%) является доля предприятий, где имеются два таких акционера. Тем не менее с учетом оговорки о доле государства можно сделать вывод о том, что более чем на трети участвовавших в опросе АО появился акционер, владеющий более чем 25% акционерного капитала. Только 13% предприятий имеют акционера с пакетом свыше 50% акций и только 4% — акционера с пакетом свыше 75% акций.

СОБСТВЕННОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Для проверки были сформулированы следующие гипотезы:

- предприятия с высокой долей капитала менеджеров в структуре акционерного капитала и с меньшей долей, принадлежащей работникам, демонстрируют более высокие показатели эффективности;

¹ Для сравнения см.: [9]. С. 65–66.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

- чем выше уровень концентрации собственности (с некоторыми ограничениями), тем выше эффективность деятельности предприятий;
- предприятия с меньшей долей государства являются более эффективными, нежели предприятия с большей долей государства в структуре акционерного капитала;
- чем раньше была проведена приватизация, тем выше эффективность корпорации;
- позитивное воздействие приватизационных процессов становится очевидным лишь при заметном повышении доли аутсайдеров в структуре акционерного капитала предприятий; при росте доли иностранных инвесторов позитивное воздействие существенно усиливается (см. табл. 5, регрессии 1–9).

Таблица 5

НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫЕ РЕГРЕССИОННЫЕ ОЦЕНКИ

Регрессия №	Зависимая переменная	Регрессор	Нормированный R ²	F-статистика	t-статистика	Количество наблюдений
1.	Выручка к основным фондам	Двойной критерий*	0,031580	5,597943	-2,365997	142
2.	Прибыль к выручке	Двойной критерий*	0,027601	4,406129	1,634926	121
3.	Выручка к числу занятых	Суммарная доля акций, принадлежащих пяти крупнейшим акционерам	0,092091	14,28767	2,331807	132
4.	Выручка к числу занятых	Суммарная доля акций, принадлежащих в совокупности акционерам, каждый из которых владеет более 5% акций	0,139949	18,89934	2,678430	111
5.	Прибыль к основным фондам	Доля государства в акционерном капитале (АК)	0,060409	4,150374	-2,037247	50
6.	Выручка к числу занятых	Доля аутсайдеров в АК	0,053812	8,791580	2,287847	138
7.	Выручка к числу занятых	Доля иностранных акционеров в АК	0,477692	12,88955	2,156259	14

(См. продолж.)

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Регрессия №	Зависимая переменная	Регрессор	Нормированный R ²	F-статистика	t-статистика	Количество наблюдений
8.	Прибыль к основным фондам	Доля иностранных акционеров в АК	0,547182	13,08392	3,363406	11
9.	Выручка к промышленно-производственному персоналу	Доля иностранных акционеров в АК	0,712809	30,78398	3,866051	13
10.	Выручка к основным фондам	Индекс корпоративного конфликта (КК) (вариант 1)	0,053975	8,987614	2,997935	141
11.	Выручка к числу занятых	Индекс КК (вариант 2)	0,079536	14,13404	2,666377	153
12.	Прибыль к основным фондам	Индекс КК (вариант 2)	0,082540	10,26644	2,639265	104
13.	Прибыль к выручке	Индекс КК (вариант 2)	0,096452	13,06257	3,614218	114
14.	Выручка к промышленно-производственному персоналу	Индекс КК (вариант 2)	0,082813	14,27271	2,761050	148
15.	Выручка к основным фондам	Индекс КК (вариант 2)	0,088400	14,57617	3,074322	141

** Двойной критерий отражает результат классификации акционерных обществ с помощью процедуры двойной сортировки по возрастанию доли руководства в структуре акционерного капитала и по уменьшению доли, принадлежащей работникам.*

МЕНЕДЖЕРЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Предполагается, что предприятия с высокой долей менеджеров в структуре акционерного капитала и с меньшей долей, принадлежащей работникам, демонстрируют более высокие показатели эффективности. С помощью процедуры двойной сортировки АО — по возрастанию доли руководства в структуре акционерного капитала¹ и по уменьшению доли, принадлежащей работникам, — была проведена первичная классификация АО.

Для каждого из предприятий рассчитывались относительные показатели, характеризующие эффективность работы и финансовую устойчивость АО, а именно следующие отношения:

¹ Число предприятий с долей дирекции, превышающей 20% общего объема акционерного капитала, составило 11% общего количества АО в выборке.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

- (1) выручки к числу занятых,
- (2) прибыли к основным фондам,
- (3) прибыли к выручке,
- (4) выручки к промышленно-производственному персоналу,
- (5) выручки к основным фондам.

Эти пять показателей применялись и для проверки остальных взаимосвязей.

Результаты регрессионного анализа между показателями финансовой эффективности и изменением двойного критерия показали, что для предприятий с высокой долей менеджеров в структуре акционерного капитала и с меньшей долей, принадлежащей работникам, характерно более высокое отношение выручки к основным фондам (см. оценки регрессии 1 в табл. 5¹) и более высокое отношение прибыли к выручке (регрессия 2). В этом случае можно говорить, по крайней мере, о выявлении тенденции.

КОНЦЕНТРАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Реализованная в 1992–1994 гг. модель приватизации привела к формированию тенденции к увеличению концентрации собственности в структуре акционерного капитала российских корпораций. При этом предполагается, что чем выше уровень концентрации собственности, тем выше эффективность деятельности предприятий. Совокупность ответов на вопросы о концентрации собственности была рассмотрена в качестве экзогенных переменных (доли пяти и десяти крупнейших акционеров и др.). Среди двадцати оцененных зависимостей между уровнем концентрации собственности и показателями финансовой эффективности АО следует остановиться на двух наиболее значимых.

В первой зависимости в качестве регрессора выступает суммарная доля акций, принадлежащих пяти крупнейшим акционерам, а в качестве зависимой переменной — отношение выручки к числу занятых (регрессия 3). Во второй зависимости в качестве регрессора принимается суммарная доля акций, принадлежащих в совокупности акционерам, каждый из которых владеет более чем 5% акций, в качестве зависимой переменной — также отношение выручки к числу занятых. Очевидно, регрессоры в первой и второй зависимостях являются весьма похожими переменными, поскольку всех акционеров, чья доля превышает 5% суммарной доли акций, можно условно отнести к крупным акционерам. Тем не менее регрессионные оценки, полученные для второй зависимости с учетом устранения гетероскедастичности остатков методом Вайта, оказались более значимыми (регрессия 4). Полученные регрессионные оценки свидетельствуют о том, что с повышением уровня концентрации акционерного капитала увеличивается отношение выручки к числу занятых (см. график 19).

В то же время при статистическом подтверждении гипотезы не учитывается одна оговорка. Выводы о росте финансовой эффективности с повышением уровня концентрации не касаются ситуации, когда на предприятии существует акционер, обладающий контрольным пакетом, или альянс акционеров. В последнем случае вы-

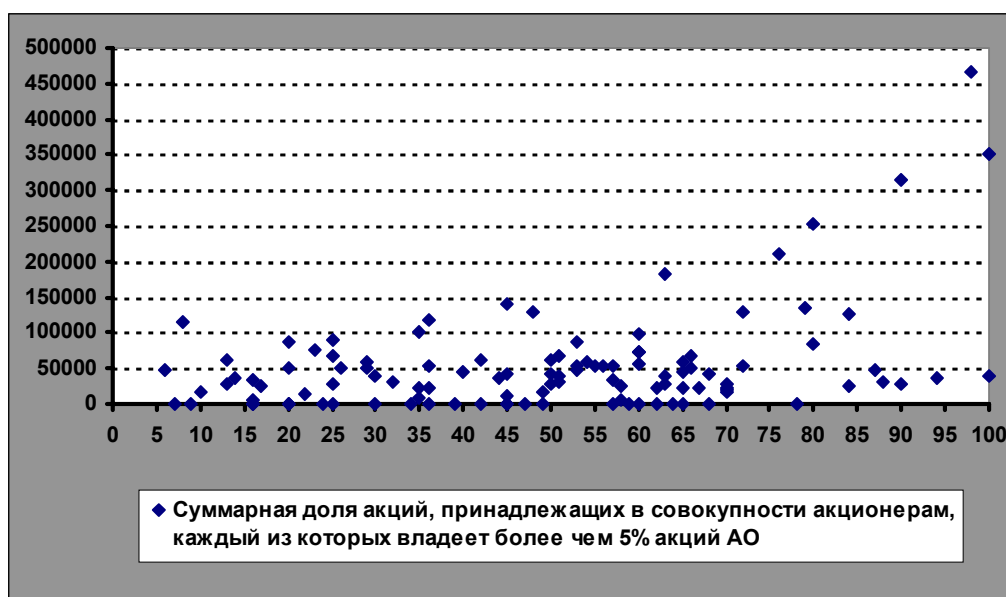
¹ Далее по тексту подобные ссылки на табл. 5 будут даны в следующем виде: регрессия 2, регрессия 3 и т.д.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

явить наличие того или иного альянса и тем более просчитать частные выгоды его участников исходя из полученных от предприятий ответов не представляется возможным.

График 19

**ДИАГРАММА РАССЕЙВАНИЯ ДЛЯ РЕГРЕССИИ 4 —
ВЫРУЧКА К ЧИСЛЕННОСТИ ЗАНЯТЫХ***



ГОСУДАРСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Предполагается, что предприятия с меньшей долей акций, принадлежащих государству, оказываются более эффективными, нежели предприятия с большей долей государства в структуре акционерного капитала. При проверке данной гипотезы в качестве регрессора принималась доля государства в акционерном капитале, а в качестве зависимых переменных — уже использовавшиеся нами относительные показатели эффективности или финансового положения предприятий.

Специфика распределения доли государства в акционерном капитале рассматриваемой выборки состоит в том, что существует три кластера предприятий. Для первого, наиболее крупного кластера характерна низкая доля государства (менее 10%), для второго — около 25% (блокирующий пакет), для третьего, наименее крупного кластера — около 50% (контрольный пакет). Группам предприятий, включенным в каждый из кластеров, присущ свой разброс финансовых показателей, что несколько затрудняет проверку гипотезы с помощью методов регрессионного анализа. Тем не менее, из числа оцененных зависимостей наиболее значимой является взаимосвязь между отношением прибыли к основным фондам и долей государства в акционерном капитале (регрессия 5).

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ (ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

Иными словами, для рассматриваемой выборки на минимальном уровне значимости была выявлена зависимость, согласно которой с уменьшением доли государства в акционерном капитале повышается отношение прибыли к основным фондам предприятий.

ВРЕМЯ НАЧАЛА ПРИВАТИЗАЦИИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

подавляющая часть предприятий выборки (86%) была приватизирована в ходе массовой приватизации в 1992, 1993 и 1994 гг. Соответственно большинство предприятий с различными финансовыми показателями относится к трем крупным кластерам. В этом случае речь может идти лишь о сравнении средних показателей (результаты финансовой деятельности предприятий выборки, зафиксированные в 1998 г.), характерных для трех указанных кластеров.

данная гипотеза была проверена в весьма ограниченных рамках. с одной стороны, средние значения относительных показателей, характеризующих эффективность деятельности вовлеченных в опрос АО в данной группировке оказались весьма неустойчивыми (об этом свидетельствуют крайне высокие значения стандартного отклонения). с другой — устойчивость рассматриваемых средних для всех указанных выше пяти показателей (с учетом полученных результатов) стала бы решающим аргументом «против» при проверке данной гипотезы.

Таким образом, эти результаты лишь подтвердили уже отмеченную другими исследователями противоречивость оценок и неоднозначность итогов различных эмпирических исследований влияния государственной собственности на эффективность предприятий.

АУТСАЙДЕРЫ, ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТОРЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Проведение регрессионной оценки зависимости относительных финансовых показателей и доли аутсайдеров (включая иностранных) подразумевает, что при появлении на предприятии крупного аутсайдера повышается вероятность реструктуризации компании, увольнений и других мероприятий, призванных повысить финансовую эффективность предприятий. Кроме того, крупный аутсайдер, особенно если это иностранный акционер, заинтересован в прозрачности финансовых потоков на предприятии. Следовательно, с повышением доли аутсайдеров менеджмент компании вынужден идти на повышение открытости ее финансовых потоков и реализацию мер по реструктуризации¹.

Среди рассмотренных зависимостей значимой можно назвать взаимосвязь доли аутсайдеров и отношения выручки к числу занятых (регрессия б). Результаты регрессионной оценки, полученные с учетом устранения гетероскедастичности остатков

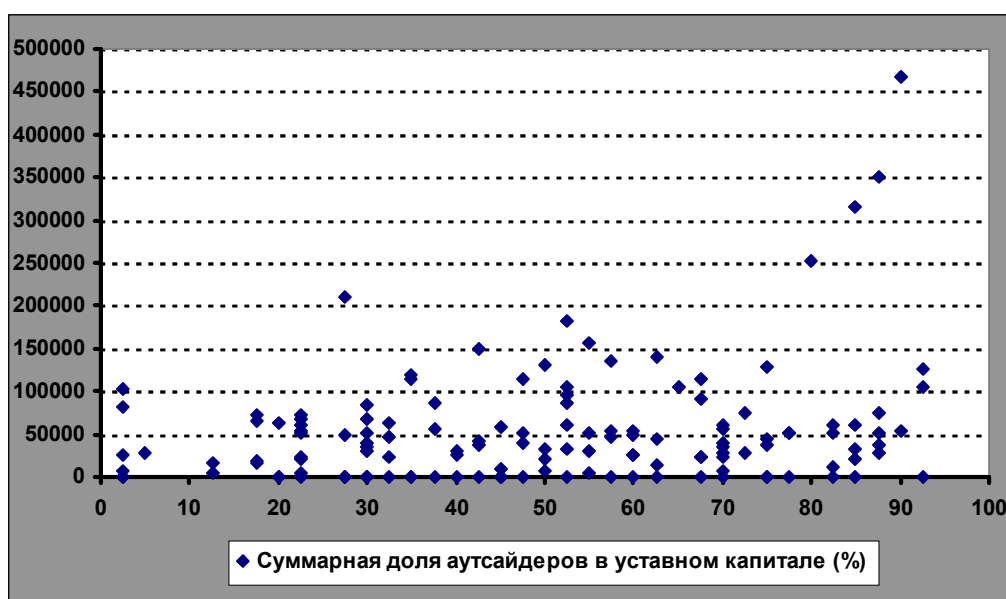
¹ Объясняющая переменная «доля аутсайдеров» была рассчитана для каждого предприятия как сумма долей: поставщиков и потребителей, других предприятий, холдингов и ФПГ, коммерческих банков, инвестиционных и пенсионных фондов, страховых компаний, сторонних физических лиц и иностранных акционеров. При этом проблема учета компаний, фактически принадлежащих или аффилированных менеджерам, остается открытой.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

методом Вайта показывают существенную взаимосвязь отмеченных параметров (см. график 20).

График 20

**ДИАГРАММА РАССЕЙВАНИЯ ДЛЯ РЕГРЕССИИ 6 —
ВЫРУЧКА К ЧИСЛЕННОСТИ ЗАНЯТЫХ***



Кроме того, на минимальном уровне значимости была отмечена тенденция, состоящая в том, что с увеличением доли иностранных акционеров отношение выручки к числу занятых, отношение прибыли к основным фондам и отношение выручки к производственному персоналу возрастают (регрессии 7, 8 и 9).

Таким образом, наиболее существенный вывод состоит в том, что положительное влияние приватизационных процессов (по крайней мере, на уровне тенденции) становится очевидным лишь при заметном повышении доли аутсайдеров в структуре акционерного капитала предприятий. Наиболее ощутимо финансовая эффективность возрастает при увеличении доли иностранных инвесторов в структуре акционерного капитала предприятий.

КОРПОРАТИВНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Характерной чертой развития российского корпоративного сектора в постприватизационный период стали весьма острые и затяжные конфликты между инсайдерами и аутсайдерами, различными группами аутсайдеров, крупными акционерами и региональными властями.

Существуют два возможных концептуальных подхода к формализации данной проблемы в рамках эмпирического исследования. С одной стороны («негативная» гипотеза), принято считать, что корпоративный конфликт, являясь естественным элементом процесса перераспределения собственности, чаще всего снижает эффектив-

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

ность работы предприятия. С другой стороны («позитивная» гипотеза), конфликт между различными группами акционеров можно рассматривать и как неотъемлемый признак развития корпоративного сектора в переходной экономике, поскольку наличие сильной оппозиционной группы акционеров является сравнительно эффективным способом мониторинга деятельности реальных руководителей.

Для проверки обеих гипотез авторы построили «индекс интенсивности корпоративного конфликта», отражающий с известной долей условности состояние дел в сфере отношений между акционерами для каждого из предприятий выборки. Количественная оценка индекса определялась по следующей формуле:

$$CCI = d_0 \cdot \sum_{j=1}^N d_j,$$

где N — число задействованных в построении индекса вопросов к предприятиям;

j — номер вопроса;

d_j — дамми-переменная, принимающая то или иное значение в зависимости от ответа предприятия на вопрос j ;

d_0 — дамми-переменная, принимающая значение нуля в случае, когда на предприятии существует акционер, владеющий более 50% акций, и — значение единицы в остальных случаях.

Нулевое значение индекса CCI свидетельствует об отсутствии конфликта между акционерами предприятия. Чем больше значение индекса, тем больше интенсивность корпоративного конфликта. При этом рассматривались два варианта индекса. В первом варианте использовались ответы на следующую группу вопросов:

- (1) существует ли акционер, владеющий более чем 50% акций (d_0);
- (2) выплачивались ли в АО дивиденды по привилегированным акциям в 1997–1998 гг. (d_1);
- (3) осуществляло ли АО выкуп своих акций; осуществляло ли АО продажу или передачу акций работникам в 1996–1999 гг. (d_2);
- (4) осуществлялись ли в 1996–1999 гг. в АО новые эмиссии, не связанные с переоценкой основных фондов (d_3);
- (5) сколько за последние два года было общих собраний акционеров (d_4).

Второй вариант расчета индекса представляет собой результат упрощения предлагаемой методики и учитывает ответы на первый, второй и четвертый вопросы.

При эмпирической оценке влияния корпоративного конфликта на финансовые показатели АО проверялись и «негативная», и «позитивная» гипотезы (табл. 5, регрессии 10–15). «Негативная» гипотеза (с увеличением интенсивности корпоративного конфликта на предприятиях их финансовая устойчивость снижается) не нашла своего подтверждения. Напротив, «позитивная» гипотеза (для предприятий с более высоким уровнем интенсивности корпоративного конфликта характерны более высокие показатели финансовой устойчивости), согласно полученным результатам, имеет право на существование.

В ходе анализа изменения пяти средних относительных показателей, характеризующих эффективность предприятий, была выявлена следующая эмпирическая закономерность: чем лучше финансовые показатели предприятия, тем выше значение

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ (ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

индекса корпоративного конфликта (в другой интерпретации — тем более высокие стимулы имеют крупные акционеры в борьбе за контроль над предприятием). Соответственно подтверждается и довольно неожиданный эмпирический вывод о положительном влиянии конфликтной ситуации на эффективность деятельности российских корпораций.

Безусловно, результаты, полученные с помощью построенного индекса интенсивности корпоративного конфликта, в определенной мере условны. Эффективность значимости индекса мы можем проверить лишь на основе комплексной оценки его взаимосвязи с уровнем концентрации, составом (альянсами) доминирующих собственников и финансовыми результатами в динамике. При этом необходима реальная информация о борьбе различных групп акционеров и перераспределении собственности за несколько лет, которая, как правило, труднодоступна.

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С точки зрения задач государственного регулирования, в данной области необходимо учитывать тот факт, что тенденции перераспределения собственности (как в силу объективных процессов переходной экономики, так и с учетом многих субъективных факторов) сохранятся в ближайшие годы, что может усилить нестабильность прав собственности и потребует ужесточения политики защиты интересов акционеров (инвесторов). Приоритетной задачей, таким образом, остается формирование четкого правового поля такого перераспределения.

Соответственно особую актуальность приобретают задачи защиты прав акционеров (инвесторов) и усиления государственного регулирования в данной области. Требуется детальный анализ типовых корпоративных конфликтов и применявшихся способов их урегулирования. На этой основе должны быть, *во-первых*, внесены адекватные поправки в законодательство, *во-вторых*, выработана некая типовая модель ответной реакции уполномоченных органов государственной власти.

В области корпоративного права необходимо акцентировать внимание на следующих моментах:

- расширение сферы мониторинга действий исполнительных органов предприятия и крупных акционеров со стороны совета директоров и мелких акционеров;
- запрет инсайдерских сделок;
- квалификация сделок с аффилированными лицами, расширение понятия «аффилированное лицо», усиление полномочий правоохранительных органов по остановке сделок аффилированных лиц;
- раскрытие информации и ответственности за содержание раскрываемой информации;
- регулирование «размывания» акционерного капитала;
- ограничение «перекрестного владения» акциями;
- обязательное привлечение независимых оценщиков;
- защита добросовестных акционеров от последствий применения недействительности сделок с акциями;

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

- введение прямой ответственности должностных лиц, директоров и контролирующих акционеров за причинение ущерба самому акционерному обществу или акционерам.

На наш взгляд, принятие таких мер отнюдь не означает, что необходима абсолютная и безоговорочная поддержка только мелких акционеров со стороны закона и государства против крупных держателей. Поддержание баланса интересов разных групп участников корпоративных отношений, защита эмитентов от недобросовестной практики (шантажа) мелких акционеров не менее необходима с точки зрения доминирования общего принципа защиты прав собственности.

С правовой точки зрения должен быть найден разумный компромисс между необходимостью предоставить акционерам (мелким и иностранным) средства правовой защиты в случае нарушения прав собственности, с одной стороны, и необходимостью не допустить «засорения» правовой системы необоснованными исками — с другой стороны. В этой связи возможны следующие решения:

- введение процедуры альтернативного разрешения споров (по крайней мере на первоначальном этапе) — проведение административных или арбитражных слушаний государственным регулятивным органом;
- развитие системы третейских судов в рамках саморегулируемых профессиональных организаций;
- разработка положений, призванных защитить руководство компании от злоупотреблений мелких акционеров посредством проверки обоснованности жалоб и использования так называемых безопасных гаваней, то есть такие средства правовой защиты, как правило «делового усмотрения» или отказ от необоснованных требований в раскрытии информации¹.

Тем не менее принимаемые меры должны быть направлены на создание действующего в современных российских реалиях механизма контроля, который мог бы затруднять инсайдерам манипуляции с активами в ущерб как самому предприятию, так и не вовлеченным в этот процесс акционерам, кредиторам и государству. Единственно возможный путь развития российского корпоративного законодательства — это «пошаговое» совершенствование уже имеющихся законов в целях построения сбалансированной правовой модели и системы регулирования, защищающей интересы всех потенциальных участников корпоративных отношений. При этом требуются адекватные меры со стороны государства практически по всем направлениям экономической и правовой реформы, включая сферу инфорсменты.

¹ См.: [10].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Афанасьев М., Кузнецов П., Фоминых А.* Корпоративное управление глазами директората (по материалам обследований 1994–1996 гг.) // Вопросы экономики. 1997. №№ 5 С. 84–101.
2. *Долгопятова Т. Г.* Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований) // ГУ—ВШЭ. Научно-исследовательский семинар «Институциональные проблемы российской экономики». 2000, № 3.
3. *Клепач А., Кузнецов П., Крючкова П.* Корпоративное управление в России в 1995–1996 гг. // Вопросы экономики. 1996. № 12. С. 73–87.
4. *Кузнецов Б. В. и др.* Проблемы собственности и управления в процессах реструктуризации промышленных предприятий России. Аналитический доклад. Бюро экономического анализа. Москва, 2000.
5. *Кузнецов П., Муравьев А.* Структура акционерного капитала и результаты деятельности фирм в России // Экономический журнал ВШЭ. 2000. Т. 4. № 4.
6. *Радыгин А.* Перераспределение прав собственности в постприватизационной России // Вопросы экономики. 1999. №№ 6. С. 54–75.
7. *Радыгин А., Гутник В., Мальгинов Г.* Структура акционерного капитала и корпоративный контроль: контрреволюция управляющих? // Вопросы экономики. 1995. № 10. С. 47–69.
8. *Радыгин А., Сидоров И.* Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? // Вопросы экономики. 2000. № 5. С. 45–61.
9. *Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М., ИЭПП, 1999.
10. *Страхова Р.* Принципы корпоративного управления ОЭСР: будут ли они работать в России. Тезисы доклада, семинар Федеральной комиссии по ценным бумагам, НАУФОР. 1999.
11. *Aukutsionek S., Kapeliushnikov R., Zhukov V.* Dominant shareholders and performance of industrial enterprises // The Russian Economic Barometer. 1998. № 1. P. 8–41.
12. *Bevan A., Estrin S., Kuznetsov B., Schaffer M., Angelucci M., Fennema J., Mangiarotti G* // The Determinants of Privatized Enterprise Performance in Russia. Bureau of Economic Analysis. Moscow, 2001 (draft).
13. *Blasi J., Kroumova M., Kruse D.* Kremlin capitalism: the privatization of the Russian economy. Cornell University Press-Ithaca. 1997.
14. *Brown J. D., Earle J. S.* Privatization, competition and transition policy strategies: theory and evidence from Russian enterprise panel data (mimeo). 2000 November.
15. *Jensen M., Meckling W.* Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure // Journal of Financial Economics. 1976. V. 3. P. 305–360.
16. *Morck R., Shleifer A., Vishny R.* Management Ownership and Market Valuation: an Empirical Analysis // Journal of Financial Economics. 1988. V. 51. P. 293–315.
17. *Radygin A.* Ownership and Control in the Russian Industry. OECD/World Bank Global Corporate Governance Forum. OECD, 1999.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.
СОБСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ
(ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

Каждая страна при проведении налогово-бюджетной политики сталкивается с двумя принципиальными вопросами: (1) сколько всего денег должно тратить правительство и (2) какие статьи расходов следует финансировать с использованием государственных ресурсов и в какой мере?

В настоящем Специальном докладе рассматриваются имеющиеся тенденции в российской политике государственных расходов и делается попытка ответить на вопрос об оптимальном размере расходов правительства и их эффективной структуре. В исследовании использованы методы международных сравнений и кроссрегионального анализа. Международные сравнения показывают, что величина государственных расходов в России, рассчитанных как процентная доля ВВП, очень близка к среднему показателю стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В то же время исследование вопроса о расходах по российским регионам выявило негативную корреляцию между темпами прироста доходов на душу населения и объемом государственных расходов, хотя позитивное воздействие некоторых расходных статей на рост доходов не вызывает сомнений.

Автор Специального доклада — Елена Шарипова, эксперт РЕЦЭП.

ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА: ИТОГИ ПОСЛЕДНЕГО ВРЕМЕНИ И НОВЫЕ ЦЕЛИ

За последнее десятилетие налогово-бюджетная ситуация в России изменилась кардинальным образом. В 1992–1998 гг. федеральный бюджет в соответствии с традициями плановой экономики зачастую выступал донором для неэффективно функционирующих предприятий, находящихся в государственной собственности. Существовали серьезные проблемы как в получении доходов, так и в управлении государственными расходами. В 1999 г. правительству удалось резко улучшить налогово-бюджетную ситуацию в стране в отношении сбора доходов, и в 2000 г. был зафиксирован общий профицит бюджета.

Причинами такого успеха стали как благоприятная ситуация на внешних рынках (повышение мировых цен на нефть и, следовательно, рост доходов экспортеров нефти), так и институциональные изменения внутри страны (повышение налогово-бюджетной дисциплины, принятие нового Бюджетного кодекса). В 2000 г. общий объем доходов расширенного бюджета превысил 38% ВВП, из которых на долю федерального бюджета пришлось 16%, региональных бюджетов — 13% и внебюджетных фондов — 9%. Согласно закону о федеральном бюджете на 2001 г., федеральные доходы должны соответствовать федеральным расходам и быть примерно равными 16% ВВП.

Новый Налоговый кодекс, принятый в 2000 г., резко уменьшил ставку подоходного налога с физических лиц (единая ставка в размере 13% вступила в действие в январе 2001 г.). Снижение ставки налога на прибыли корпораций (с 35 до 24%), утвержденное Думой в июле 2001 г., также продемонстрировало желание правительства продолжать рыночные реформы в области бюджетной политики. Однако меры по улучшению ситуации на стороне доходов недостаточны для того, чтобы бюджетная политика стала полностью эффективной. Также необходимо принимать меры по улучшению ситуации в политике расходов.

«Концепция политики государственных расходов», находящаяся в настоящее время на рассмотрении в правительстве, направлена на повышение эффективности правительственных расходов с целью поддержания экономического роста и сокращения неравенства в благосостоянии населения. Концепция содержит четыре основных цели и принципа бюджетного регулирования в области государственных расходов. В число главных целей входят прозрачность в разработке и исполнении политики расходов, последовательность и координация государственной политики на всех уровнях бюджета. Также заявлено, что повышение эффективности государственных расходов невозможно без реструктуризации самого бюджетного процесса и бюджетных процедур. Трансформация бюджетного процесса должна включать улучшение подготовки законопроекта о бюджете, исполнения бюджета и подготовки отчетов об исполнении бюджета, а также финансовый контроль и оценку эффективности государственных расходов.

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Дебаты о воздействии правительственных расходов на экономический рост сфокусированы на вопросе о величине этих расходов, при которой они являются (или могут быть) эффективными. В действительности политическая составляющая при

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

решении вопроса о размере и распределении государственных расходов зачастую превалирует над экономической целесообразностью.

При оценке правительственных расходов можно придерживаться трех различных подходов¹:

- (1) макроэкономический аспект;
- (2) распределение ресурсов;
- (3) техническая эффективность.

С *макроэкономической точки зрения*, правительство в первую очередь должно решить, сколько оно будет расходовать на приобретение необходимых товаров и услуг, и на основе этого принимать решение об общем объеме доходов и соответствующей налоговой и долговой политике. Правительство также должно осуществлять налогово-бюджетное планирование в соответствии с показателями макроэкономического развития, включая контроль за нереалистичными налогово-бюджетными соглашениями и обеспечение осторожной политики в условиях циклических флюктуаций.

Эффективное распределение правительственных расходов связано с установлением объективных критериев принятия решений о вторжении в рыночную экономику: имеется необходимость обеспечивать доступность общественных товаров и услуг, в том числе товаров и услуг, заслуживающие потребления (потребление которых поощряется государством), таких, как образование и здравоохранение. Однако при решении вопросов относительно обеспечения населения подобными товарами и услугами необходимо учитывать такие моменты, как распределение доходов, состояние окружающей среды, ограничение монопольной деятельности и смягчение неэффективности рыночного механизма в других вопросах.

Любая форма государственного вмешательства имеет свою цену. Решения относительно наиболее желательной формы вмешательства должны базироваться на рассмотрении критериев простоты, прозрачности, четкости и эффективности со стороны издержек. В число других параметров при рассмотрении вопроса о распределении расходов входят потенциальные негативные результаты как чрезмерного, так и недостаточного предоставления средств или других форм вмешательства.

Техническая (операциональная) эффективность подразумевает необходимость избежать расточительного использования ресурсов при производстве общественных благ и услуг. Главные препятствия в улучшении технической эффективности связаны с административными проблемами: чрезмерно централизованными бюрократическими структурами, отсутствием ответственности и/или полномочий, изменчивостью законов и сопротивлением организаций угрозе потерять контроль над распределением ресурсов вследствие повышения эффективности.

Для оценки эффективности государственных расходов наиболее часто используются два основных метода, а именно: международные сопоставления и межрегиональные сравнения в рамках соответствующей страны. Международные сопоставления позволяют нам принять в расчет все существующие технологии, используемые при производстве общественных товаров и услуг, и применить в качестве критерия механизмы расходов, зарекомендовавшие себя в мире как наиболее эффективные.

¹ В качестве базы для исследования автор использовал недавнюю публикацию ОЭСР об управлении государственными расходами; см. работу [3] в списке использованной литературы в конце Специального доклада.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

Однако существенные и неустранимые различия ситуаций в различных странах, также как и статистические трудности порождают проблемы при использовании этого метода. Метод межрегиональных сравнений внутри одной страны позволяет использовать сопоставимые статистические данные и делать сравнения с лучшей практикой, существующей в данной стране, хотя этот метод не свободен от трудностей, возникающих из-за необходимости учета региональных различий.

МНОГО ЛИ ТРАТИТ РОССИЯ?

Проблема размера государственных расходов активно дебатруется экономистами как на эмпирическом, так и на теоретическом уровнях. Предложения относительно оптимального для России размера валовых государственных расходов варьируются в диапазоне от 10–15% ВВП (как считает советник президента по экономическим вопросам Андрей Илларионов) до более 50% ВВП (как в некоторых государствах, входящих в ОЭСР).

Что касается определения оптимального размера государственных расходов, мы сосредоточим внимание на международных сравнениях, которые, как представляется, более наглядны и понятны.

За период с 1965 г. по 1995 г. общие государственные расходы в странах-членах ОЭСР увеличились с 27 до 39% ВВП, после чего — к 2000 г. — сократились до 36,5% ВВП (см. табл. 6).

Можно сделать несколько замечаний относительно общего размера государственных расходов в странах-членах ОЭСР. *Во-первых*, в отдельных странах наблюдались очень значительные колебания общего объема государственных расходов. Это может быть следствием не только ужесточения или ослабления налогово-бюджетной политики, приводящее к изменениям в сумме обязательств, но также существенных изменений тенденций коллективного выбора. *Во-вторых*, во многих странах наблюдается сходная динамика общих государственных расходов, что свидетельствует о межстрановых влияниях на принятие коллективных или политических решений. *В-третьих*, несмотря на сходство тенденций в области расходов, различия между странами с течением времени существенно увеличились: за период с 1965 г. по 2000 г. средний показатель отклонений вырос с 6 до 8 процентных пунктов ВВП, в разрыв между наибольшей и наименьшей долями расходов увеличился с 23 до 30% ВВП. И наконец, *в-четвертых*, что наиболее удивительно, государственные расходы в России на протяжении последних пяти лет были фактически таким же, как и средние расходы в государствах-членах ОЭСР и динамика была также сходной.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ**

Таблица 6

**ОБЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ,
1965–2000 гг. (% ВВП)**

	1965 г.	1980 г.	1995 г.	2000 г. (по оценкам)
Государства-члены ОЭСР	26,9	35,5	39,4	36,5
Государства, входящие в зону евро	33,1	43,0	49,1	45,1
США	25,6	31,3	32,9	29,3
Великобритания	33,5	43,0	44,4	38,4
Германия	35,3	46,5	46,3	43,0
Франция	37,6	45,4	53,6	51,2
Швеция	33,5	56,9	62,1	53,9
Корея	14,5	19,2	19,3	23,4
Россия	–	–	41,8	35,0

* Источники: ОЕСД, Министерство финансов РФ.

В этой ситуации можно выдвигать возражения против необходимости сокращения государственных расходов ниже 30% ВВП, провозглашенные в нынешней программе российского правительства.

В современной практике государственного управления преобладают плавные изменения уровня общих расходов. Многие страны-члены ОЭСР утвердили среднесрочные рамочные показатели для общих государственных расходов, обычно на период от трех до пяти лет, в сочетании со среднесрочными целями, формулируемыми в терминах одной или нескольких налогово-бюджетных переменных. Такая практика проистекает из понимания того обстоятельства, что бюджетный процесс в течение года может оказаться подвергнутым сильному воздействию краткосрочных политических событий, которые обуславливают непредвиденные расходы, искажают оптимальную политику и нарушают оптимальную структуру расходов.

Среднесрочные рамочные показатели имеют целью привязать годовые расходы к среднесрочным прогнозам. Они обязывают правительство осознавать следствия текущих решений в бюджетной сфере для состояния государственных финансов в будущем и брать в расчет изменения структурных и демографических факторов, изменения объемов государственного долга, а также отслеживать циклично развивающуюся ситуацию. В то же время среднесрочные рамочные показатели ограничивают неэффективность, возникающую вследствие годовых ассигнований на многолетние капитальные проекты. Важно, что эти рамочные показатели поддерживаются системами объективной оценки программ расходов и что они реализуются на основе реалистических экономических предположений.

Среднесрочные рамочные показатели для планирования бюджета являются принципиальной установкой российского правительства. Закон о бюджете на 2002 г. был разработан в соответствии с прогнозом развития, подготовленным правительством на среднесрочную перспективу (на период вплоть до 2005 г.) и долгосрочную перспективу (вплоть до 2010 г.). В начале правительство планировало создать стабилизационный фонд для смягчения последствий шоковых воздействий от колебаний на

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ**

международных рынках (особенно на рынках энергоносителей). Предполагалось, что в этом фонде будут аккумулироваться и перераспределяться государственные финансовые ресурсы: внеплановые доходы, получаемые правительством в «хорошие» годы должны использоваться для финансирования незапланированных расходов в «плохие» годы. К сожалению, политика правительства в этом отношении оказалась непоследовательной, и создание этого фонда не было включено в закон о бюджете, представленный на рассмотрение Государственной Думы.

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ
В РОССИИ И СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ОЭСР**

По оценкам, структура государственных расходов по экономическим категориям в странах-членах ОЭСР является столь же различной, как и общий объем расходов (см. табл. 7).

Таблица 7

**ОБЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НЕКОТОРЫХ СТРАН
ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ КАТЕГОРИЯМ (ПО ОЦЕНКАМ),
2000 г. (% ВВП)**

	Транс- ферты доходов	Субсидии предпри- ятиям	Платежи процентов	Потреб- ление	Чистые расходы капитала	Общие расходы
Государства-члены ОЭСР	12,8	0,8	3,8	15,7	3,4	36,5
Государства, входя- щие в зону евро	16,7	1,4	4,2	19,7	3,0	45,1
США	10,5	0,2	3,6	14,1	0,9	29,3
Великобритания	13,1	0,5	2,7	18,3	3,8	38,4
Германия	18,6	1,7	3,4	18,8	0,4	43,0
Франция	18,1	1,3	3,3	23,4	5,1	51,2
Швеция	18,3	1,8	4,1	26,5	3,2	53,9
Корея	3,3	0,3	1,6	9,7	8,6	23,4
Россия	11,0	3,0	3,5	14,5	3,0	35,0

** Источники: OECD, оценки экспертов РЕЦЭП.*

Как правило (Япония является в этом отношении одним важным исключением), правительственное потребление выше, чем трансферты доходов, что свидетельствует о некотором неравновесии политического выбора между обеспечением общественных благ, с одной стороны, и поддержкой частного потребления и влиянием на распределение доходов — с другой. Трансферты капитала являются высокими в азиатских странах, что отражает традиционное предпочтение, отдаваемое в них централизованным инвестициям. И опять, структура государственных расходов в России сравнима со средней для стран-членов ОЭСР, за исключением более важной роли субсидий предприятиям и несколько меньшей доли трансферта доходов в России.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

Функциональная структура государственных расходов является намного более сложной (см. табл. 8).

Таблица 8

**СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ
НЕКОТОРЫХ СТРАН ПО ФУНКЦИЯМ,
1995 г. (% ВВП)**

	Транс- ферты доходов	Общест- венные товары	Товары, заслуживаю- щие потреб- ления	Экономи- ческие услуги	Проценты по государ- ственному долгу	Общие расходы
США	9,4	9,2	11,9	2,8	4,8	38,1
Великобритания	15,6	5,4	11,5	3,3	3,6	39,4
Германия	10,7	5,2	13,9	4,5	3,7	38,0
Франция (1993 г.)	20,9	9,2	14,1	3,1	3,5	50,8
Швеция	21,2	5,4	17,2	3,4	6,8	54,0
Корея	1,8	5,7	5,6	3,7	0,5	17,4
Россия (2000 г.)	11,0	6,5	10,0	4,0	3,5	35,0

* Источники: ОЕСД, оценки экспертов РЕЦЭП.

В большинстве рассматриваемых стран в 90-е гг. наблюдались сходные тенденции в динамике функциональной структуры доходов. В частности, в большинстве стран произошло сокращение производства общественных товаров и экономических услуг наряду с увеличением производства товаров, потребление которых поощряется государством, и трансфертов доходов.

Функциональная структура государственных расходов в России является похожей на такую же структуру в развитых странах. При измерении как процентной доли валовых расходов, по сравнению с государствами Европы, Россия тратит немного меньше средств на товары, потребление которых поощряется государством (за исключением Франции), и значительно больше на общественные товары. Однако это сравнение не позволяет нам ответить на вопрос: достигают ли государственные расходы своих целей? Другими словами, мы не можем выяснить, например, получают ли российские граждане достаточную и надлежащую медицинскую помощь. Для того чтобы ответить на этот вопрос, требуется более детальный анализ.

**УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РАСХОДАМИ
В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

Для более детального исследования эффективности валовых государственных расходов и их основных статей был использован кроссрегиональный анализ. В среднем региональные государственные расходы в России насчитывают около 20% валового регионального продукта и оказывают существенное воздействие на экономическое развитие регионов. Правительство влияет на экономическое развитие путем

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

производства частных и общественных товаров, а также внесением искажений в функционирование частных рынков (например, субсидии предприятиям, в результате чего снижаются цены на их продукцию). Учитывая то обстоятельство, что государственное вмешательство в экономическую сферу все еще остается в России весьма значительным, воздействие расходов региональных органов власти на экономический рост можно рассматривать в качестве меры эффективности государственных расходов.

Несмотря на то что использование кроссрегионального метода позволяет нам избежать многих трудностей (например, связанных с тем, что в различных странах применяется разная методология), проблемы со статистическими данными остаются, поскольку согласованные данные в России имеются только с 1996 г. Такой короткий период не позволяет осуществить исследование воздействия бюджетной политики во времени.

В настоящем Специальном докладе использованы данные по темпам прироста ВВП и доходу на душу населения, уровням государственных расходов и различным расходным статьям по 79 российским регионам (без Чеченской республики и автономных округов).

ЭФФЕКТИВНЫЙ РАЗМЕР ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Согласно подходу общего равновесия¹, достижение оптимального размера государственных расходов оказывает позитивное влияние на экономический рост. Региональное развитие в России в течение периода 1996–1999 г. показывает, что общие региональные расходы негативно коррелируют с ростом. Это означает, что, несмотря на благоприятные для России в целом итоги страновых сопоставлений, общий уровень региональных расходов является неэффективным и не способствует ускорению экономического роста в стране.

Анализ воздействия государственных расходов на индекс реального дохода на душу населения также демонстрирует наличие отрицательной зависимости, хотя корреляция этих двух параметров является менее сильной. На этом основании можно предположить, что, с одной стороны, повышение государственных расходов (при прочих равных условиях) ухудшает экономическую ситуацию в регионах, но, с другой стороны, в определенной степени сдерживает падение доходов домашних хозяйств.

Российские регионы чрезвычайно разнообразны с точки зрения распределения рабочей силы, природных ресурсов, накопления человеческого капитала и т. д. Для того чтобы обнаружить общий результат всех этих различий в благосостоянии между регионами был использован статистический тест, позволяющий проверять гипотезу о том, что изучаемая зависимость выражается в виде значимо различающихся уравнений регрессии, соответствующих выделенным группам регионов (*structurae break points test*).

Обследование экономического развития нескольких групп регионов в соответствии с их относительными экономическими параметрами (такими, как душевое потребление домашних хозяйств) не подтвердило предположение о том, что меры бюджетной политики по-разному воздействуют на ситуацию в разных регионах. Несмотря на имеющуюся тенденцию, состоящую в том, что богатые регионы являются более независимыми от размера государственных расходов, это отношение не является ста-

¹ См., например: [8].

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

статистически значимым для периода наблюдений. Развитие богатых и слабых регионов лучше увязывается с теорией конвергенции, которая исследует вопрос, действительно ли бедные регионы догоняют богатые. Более подробно этот вопрос рассмотрен в работе [6], которая готовится к публикации. В ней анализируется процесс региональной дивергенции, при котором богатые регионы становятся богаче, а бедные — беднее.

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Анализ воздействия основных расходных статей бюджета на экономический рост обнаруживает негативную корреляцию между ростом и расходами на жилье. Проблема реформирования жилищной сферы является крайне сложной и неотложной для России. Расходы по данной статье достигают 20% общего объема расходов региональных бюджетов и их неэффективность является очевидной.

Другой крупной бюджетной статьей расходов выступают субсидии национальной экономике (промышленному строительству и сельскохозяйственному сектору), на долю которых приходится около 10% общего объема расходов региональных бюджетов. Оценки воздействия этих расходов на экономический рост не обнаруживают значимой корреляции.

К сожалению, весьма незначительный период наблюдений не позволяет рассмотреть воздействие таких расходных статей, как социальные пособия и услуги здравоохранения (6 и 13% общего объема расходов региональных бюджетов соответственно). Статистический анализ не выявляет связей между экономическим ростом и этими расходами. Серьезное ухудшение предоставляемых населению медицинских услуг наряду с неэффективной социальной политикой повышает уровень бедности, который будет в долгосрочной перспективе воздействовать на общий экономический рост.

С теоретической точки зрения изучалась также роль человеческого капитала. Для измерения человеческого капитала использовались показатели общих региональных государственных расходов на образование и фундаментальные научные исследования. Статистический анализ показывает значительную позитивную роль человеческого капитала в региональном развитии. Это обстоятельство, скорее, вызывает удивление, особенно если учитывать масштабы проблемы «утечки мозгов», с которой в настоящее время сталкивается Россия, и ухудшение качества среднего образования. Анализ региональной конвергенции также свидетельствует о позитивном воздействии человеческого капитала на экономический рост¹.

ТРАНСФЕРТЫ И ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ

Существуют многие теоретические подходы к рассмотрению такой проблемы государственных финансов, как распределение полномочий между центральными и региональными органами власти². В некоторых статьях³ доказывается, что местные органы власти распределяют средства более эффективно и должны получать большую часть доходов (распределение доходов в пользу регионов) и иметь больше само-

¹ См.: [6].

² См.: [13].

³ См., например: [9].

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

стоятельности в управлении почти всеми расходами (за исключением военных и некоторых других).

Оценка эффективности политики финансовой помощи довольно трудна применительно к России. В настоящее время общую финансовую помощь российским регионам можно подразделить на две категории: налогово-бюджетные трансферты и централизованные кредиты. Центр не знает и не контролирует, как расходуются осуществляемые им трансферты региональными органами власти, в то время как расходование средств централизованных кредитов контролируется.

Проведенные авторами исследования показывают, что финансовая помощь в целом не влияет на региональный экономический рост. Более того, имеется негативная корреляция между трансфертами и ростом, в то время как выявлено позитивное воздействие централизованных кредитов на рост. Следовательно, представляется, что в настоящее время в России центральное правительство проводит более эффективную политику, чем региональные органы власти.

Наши выводы в некоторой степени противоречат результатам, представленным в работе [9], но соответствуют институциональным аспектам, которые влияют на реальное экономическое развитие. В действительности российское федеральное правительство осуществляет значительно более прозрачную бюджетную политику и демонстрирует более существенные улучшения в области налогово-бюджетной дисциплины по сравнению с региональными органами власти.

КРЕДИТНАЯ И ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Анализ региональной кредитной политики показывает, что огромные государственные кредиты, предоставленные реальному сектору экономики и банкам в 1994 г., способствовали краху 1998 г. В 1994 г. центральное правительство предоставило кредиты в помощь экономике для увеличения оборотных средств предприятий (обескровленных огромной инфляцией), создания стимулов к инвестициям и сокращения бартерных расчетов. В действительности большая часть этих кредитов в конце концов оказалась на новом рынке государственных облигаций (ГКО). В результате правительству не удалось обеспечить рост производства и сократить бартер, и ему пришлось заморозить рынок ГКО, когда долговое бремя стало невыносимым для бюджета.

Падение объема валовых инвестиций в основной капитал в начале рыночных реформ в России оказало существенное воздействие на реальное падение темпов экономического развития в середине 90-х гг. Исследование этого вопроса также показывает, что инвестиции местных органов власти в основной капитал в период 1997–1999 гг. имеют положительную корреляцию с реальными темпами экономического роста.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Международные сопоставления показывают, что общие государственные расходы России, рассчитанные как процентная доля ВВП, примерно такие же, как и в развитых странах, где они, как предполагается, должны быть эффективными. Что является источником неэффективности в России, так это структура валовых государственных расходов. Общих расходов России, которые составляют примерно 35% ВВП, должно быть достаточно для обеспечения общественных услуг. Это тем более верно,

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ

что в нынешней правительственной программе приоритетным является повышение эффективности распределения имеющихся ресурсов.

Межрегиональное исследование по России выявило негативную корреляцию между темпами экономического роста и объемами государственных расходов. Как представляется, темпы роста являются чувствительными к уровню инвестиций в капитал из регионального бюджета и не чувствительны к объему бюджетных субсидий, предоставляемых регионам. Первый результат подтверждает ту точку зрения, что сокращение инвестиций в основной капитал было одной из главных причин экономического спада в России на протяжении 90-х гг. Второй результат можно рассматривать или как отражение неэффективности политики предоставления субсидий центральным правительством, или как стремление правительства помочь слабым регионам. Представляется, что первая интерпретация больше соответствует действительности, поскольку, как указано выше, разрыв между бедными и богатыми регионами в реальности увеличивается.

Несмотря на существенное ухудшение ситуации с человеческим капиталом на протяжении последнего десятилетия, он по-прежнему играет существенную роль в экономическом развитии российских регионов. Регионы, которые тратят больше средств на образование и научные исследования, похоже, в будущем станут развиваться быстрее. Что касается кредитной политики, то, как представляется, она была неэффективной на протяжении 90-х гг., и исследования авторов показывают, что огромные государственные кредиты, предоставленные в 1994 г., можно рассматривать как важнейший фактор кризиса 1998 г.

Суммируя результаты как международных сопоставлений, так и межрегионального анализа, следует выделить следующие меры в качестве наиболее важных для повышения эффективности политики бюджетных расходов в России:

- оценка необходимых объемов государственных расходов по основным бюджетным статьям, оценка валовых государственных расходов и проведение соответствующей бюджетной политики (включая налоговые, правовые и структурные реформы);
- эффективное перераспределение полномочий и ответственности между центром и регионами;
- соглашения, которые должны обеспечивать простоту, прозрачность, справедливость государственных расходов и их эффективность с точки зрения издержек.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Alesina A., Perotti R.* The Political Economy of Budget Deficits. NBER working paper 4637. 1994.
2. *Alesina A., Perotti R.* Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries // Economic Policy. 1995. № 21.
3. *Atkinson P., van den Noord P.* Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis. OECD working paper 285. 2001.
4. *Barro R.* Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth // Journal of Political Economy. 1990. № 98. P. 2.
5. *Barro R., Sala-i-Martin X.* Economic Growth. 1995.
6. *Carluer F., Sharipova E.* Regional Convergence in Russia? Or When Economic Geography Confirms Macroeconomic Analysis. RECEP 2001 (forthcoming).
7. *Corsetti G.* A Portfolio Approach to Endogenous Growth: Equilibrium and Optimal Policy // Journal of Economic Dynamics and Control. 1997.
8. *Corsetti G., Roubini N.* Optimal Government Spending and Taxation in Endogenous Growth Models. NBER working paper 5851. 1996.
9. *Lavrov A., Litwack J., Sutherland D.* Inter-budgetary Relations in the Russian Federation: the Necessity for Tax-budgetary Autonomy of the Sub-national Governments // Review of the Russian Federation Economy, OECD. 2001.
10. OECD. Social Crises in Russia. 2000.
11. *Oxley H., Martin J. P.* Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 80s and Prospects for the 90s. OECD Economic Studies. 1991. № 17.
12. *Perrson T., Tabellini G.* Monetary and Fiscal Policies. 1994. V. 1, 2.
13. *Poterba J. M., von Hagen J.* Fiscal Institutions and Fiscal Performance. The National Bureau of Economic Research. 1999.