

Институциональные аспекты взаимодействия власти, общества и бизнеса на
постсоветском пространстве
(Постсоветский институционализм 2012)
Коллективная монография



Омск
Изд-во ОмГУ, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Раздел I Теоретико-методологические основы институционального подхода к взаимодействию бизнеса, власти и общества	
Глава 1. Новая политическая экономия: становление и развитие	9
Глава 2. Политическая экономия российской власти-собственности ...	29
Глава 3. Политико-бюрократический рынок в современной России....	60
Глава 4. Диалектика нормативного и позитивного подходов в исследовании государства.....	75
Глава 5. Категориальный аппарат исследования трансформации функций субъектов в сфере производства государственных услуг.....	90
Раздел II Институциональные альтернативы и формы взаимодействия власти, бизнеса и общества	
Глава 6. Роль субъектов в институциональных альтернативах производства государственных услуг: идеальные модели и теоретический фундамент.....	111
Глава 7. Региональная дифференциация института государственно-частного партнерства (ГЧП) в России.....	130
Глава 8 Частно-государственное партнерство: контрактный аспект...	155
Глава 9. Институциональные конструкты как основа взаимодействия институтов и индивидов (на примере качества продуктов питания)....	170
ГЛАВА 10. Интернализация политического ресурса в рамках бизнес-групп.....	187
Раздел III Региональные постсоветские практики и институциональные особенности реализации форм взаимодействия власти, бизнеса и общества	
Глава 11. Государство и регионы: почему нет согласия? (институциональный аспект).....	196
Глава 12. Институциональный анализ внешней среды в развитии малого и среднего бизнеса в республике Казахстан.	213

Глава 13. Политические рынки, законотворчество и консолидация предпринимательских сообществ (на примере Омской области).....	233
Глава 14. Взаимодействие власти и бизнеса в ходе реализации проектов инновационного развития российских регионов в свете опыта зарубежных стран.....	252
Глава 15. Механизм институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения региона.....	280
Заключение.....	301

Введение

На современном этапе развития вопросы повышения эффективности взаимодействия экономических субъектов являются одними из наиболее значимых тем в рамках институциональной экономической теории (ИЭТ). Публикации по данной тематике на постсоветском пространстве в русле институциональной исследовательской парадигмы начали активно осуществляться еще в конце 1990-х годов, что вылилось в выход трехтомного издания «Экономические субъекты постсоветской России», посвященных соответственно институциональным аспектам функционирования домохозяйств, фирм и государства¹. С момента институционализации Международной ассоциации институциональных исследований (МАИИ)², стало хорошей традицией подводить определенные итоги работы, презентуя научному сообществу коллективные монографии, объединенные соответствующей тематикой. Значительное внимание в прежних работах было уделено, прежде всего, проблеме взаимодействия бизнеса и власти, и институциональным аспектам повышения эффективности государства³.

Проходившая в октябре 2011 в Харькове конференция МАИИ с темой «Институты – Государство – Власть», с одной стороны, позволила обсудить ряд вопросов, касающихся заявленной темы, с другой стороны, дала импульс к дальнейшему развитию тематики в исследованиях на постсоветском пространстве. Возникновение и практика функционирования ряда формальных институтов (в частности, в сфере частно-государственного

¹ См.: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). М.МОНФ 2001, Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). В 3-х частях, Издание второе, исправленное и дополненное. М.МОНФ 2003. Итоги первого десятилетия XXI века нашли отражение в новом трёхтомнике: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Десять лет спустя. М.МОНФ 2010

² Подробная информация о деятельности МАИИ представлена на сайтах Instud.org ; institutional.narod.ru и rustem-nureev.ru.

³ Постсоветский институционализм. Под. ред. Р.М.Нуреева, В.В. Дементьева, Донецк: Каштан. 2005 , Постсоветский институционализм-2006: Власть и бизнес [Текст]. Коллективная монография. / под ред. Р.М. Нуреева. – Ростов-на-Дону: Наука-пресс, 2006; Постсоветский институционализм – 2007 Варианты институционального развития России: предпосылки, закономерности и перспективы. Под. ред. Р.М.Нуреева Томск 2008; Институциональные проблемы эффективного государства. / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева Донецк: ДонНТУ, 2011

партнерства), регламентирующих взаимодействие власти, бизнеса и общества, осуществление реформ в сфере государственного управления на постсоветском пространстве дало основу для институционального анализа и, в какой то степени неизбежно, привело к появлению данной работы. При этом исследование этих проблем актуально и практически значимо для всех основных стран на постсоветском пространстве (Россия, Украина, Казахстан и др.). Несмотря на возникшие между ними различия в траекториях институционального развития все они пока не решили центральную задачу формирования институциональной системы, обеспечивающую эффективное взаимодействие бизнеса, государства и структур гражданского общества. Это проявляется в комплексе проблем, включающих:

1. Неэффективность государства как субъекта развития, связанная как с организацией государственной власти и государственной службы, так и с фактическим отсутствием работающих механизмов его диалога о приоритетах развития с представителями бизнеса (особенно малого и среднего) и со структурами гражданского общества.

2. Рентоориентированное поведение бизнеса, его ориентация не на технологические инновации, а на распределительную активность путем сращивания с властью.

3. Дифференцированное отношение представителей органов власти к бизнесменам, основанное на персонифицированном взаимодействии и выдаче преференций отдельным представителям бизнеса.

4. Высокий уровень коррупции, которая в значительной степени является производной от трех вышеуказанных проблем.

В этой связи важным достоинством представленной монографии является рассмотрение проблем взаимодействия государства, общества и бизнеса в разных странах на постсоветском пространстве, причем как на общенациональном, так и на региональном уровнях. Это позволяет выявить как общие для всех этих стран закономерности и проблемы, так и национальную и региональную специфику.

Разделы представляемой вниманию читателя коллективной монографии структурированы по содержательному и логическому принципам. В первом разделе «Теоретико-методологические основы институционального подхода к взаимодействию бизнеса, власти и общества» представлены следующие главы. Вопросам развития предметного поля институциональной экономической теории, применяемого при исследовании взаимодействия государства, бизнеса и общества, посвящены главы Р. Нуреева. В свою очередь в главе С. Левина приводится типология политико-бюрократических рынков, во многом определяющих особенности и институциональные характеристики взаимодействия между властью, бизнесом и обществом на постсоветском пространстве. Роли и характеру взаимоотношений государства и субъектов экономики посвящена глава М. Гордон и Н. Оленцевич, вопрос о результате действий государства, а также отдельные терминологические аспекты производства государственных услуг анализируются в главе Е. Капогузова.

Следующий раздел: «Институциональные альтернативы и формы взаимодействия власти, бизнеса и общества» раскрывает теоретические и прикладные аспекты отдельных форм реализации взаимодействия. Типологию и факторы, определяющие институциональные аспекты взаимодействия акторов при производстве государственных услуг раскрывает глава Е. Капогузова. В частности, вопросам государственно-частного партнерства посвящены работы Е. Гоосен и Е. Ложкиной и. Отдельные аспекты взаимодействия потребителей, бизнеса и государства в контексте продуктов питания затрагиваются в главе, подготовленной Г. Самошиловой и Р. Чупиным. Специфика доступа предпринимателей к политическому ресурсу в зависимости от типа сложившегося политического рынка рассматривается в главе Д. Кислицына.

И, наконец, третий раздел монографии «Региональные постсоветские практики и институциональные особенности реализации форм взаимодействия власти, бизнеса и общества» посвящен отдельным аспектам

заявленной тематики. Исследование В. Дементьева ставит в повестку дня взаимоотношение центра и регионов. Опыт развитых и развивающихся стран, транзитивных экономик (в частности Казахстана) в преодолении административных барьеров анализируется в главе, подготовленной Г. Сулейменовой. В главе Ю. и Э. Фоминых с позиций институционализма и системного подхода рассматриваются возможности использования политических рынков для улучшения переговорной позиции предпринимателей. В главе К. Саблина представлен опыт реализации «институтов развития» как в России, так и за рубежом, раскрываются их влияние на решение проблем инновационного развития. Завершают данную главу подготовленная И. Пыжевским и В. Руцким глава, раскрывающая механизм институциональных изменений в сфере жизнедеятельности населения и значение взаимодействия субъектов для обеспечения качественного экономического роста

В заключении, необходимо отметить, что хотя данная монография является статичным отражением результатов институциональных исследований по заявленной проблематике, но сами исследования в данной сфере будут продолжаться. В этой связи Международная ассоциация институциональных исследований, являясь открытой системой, приглашает к сотрудничеству всех заинтересованных в изучении заявленной и не только проблематики ученых-исследователей на постсоветском пространстве.

Несомненно одно, что междисциплинарный подход приводит к гораздо более интересным выводам, чем узко дисциплинарный. В авторском коллективе представлены экономисты и социологи разных возрастов. И это тоже очевидное достоинство монографии, что в ней наряду с докторами (в настоящей монографии участвуют 4 доктора наук), принимают участие кандидаты (9), аспиранты (3) и практики. Мы по-прежнему с гордостью отмечаем, что в монографии представлены ученые не только России, но и Украины и Казахстана. Россия также не ограничивается Москвой, Широко представлены учёные Сибири: Омска, Кемерово и Красноярска.

Очевиден и другой позитивный сдвиг – это значительный рост авторитета институциональных идей за последнее десятилетие. Если ранее было необходимо подробно объяснять, в чем заключается институциональный анализ и чем он отличается от неоклассического, то теперь эти объяснения нужны уже в гораздо меньшей степени.

Авторами коллективной монографии являются следующие участники:

Введение к монографии – д.э.н. Р.М. Нуреев, к.э.н. Е. А. Капогузов и д.э.н. С. Н. Левин, Главы 1,2 - д.э.н. Р.М. Нуреев, Глава 3 - д.э.н. С.Н. Левин, Глава 4 - к.э.н. М.В.Гордон, к.э.н. Н.В.Оленцевич, Главы 5,6- к.э.н. Е. А. Капогузов, Глава 7 – к.э.н. Е.В. Гоосен, Глава 8 –Е. Г. Ложкина, Глава 9 - к.э.н. Г. М. Самошилова, Р. И.Чупин, Глава 10 – Д. В. Кислицын, Глава 11 - д.э.н. В. В.Дементьев, Глава 12 - д.э.н. Г. К. Сулейменова, Глава 13- к.э.н. Ю. А. Фомина, Э.В. Фомин, Глава 14 - к.э.н. К.С. Саблин. Глава 15 - к.э.н. И. С. Пыжев, к.э.н. В. Рущкий, Заключение – д.э.н. Р.М. Нуреев.

Раздел I Теоретико-методологические основы институционального подхода к взаимодействию бизнеса, власти и общества

Глава 1. Новая политическая экономия: становление и развитие

Сравнение производства частных и общественных благ, роли рынка и государства позволяет глубже понять различия между старой и новой политической экономией. Если в центре внимания старой политэкономии находилось производство материального богатства, то в центре новой – богатства нематериального. Если старая изучала, прежде всего, экономические процессы, то новая – политические. Впрочем, это не означает, что вопросы государственной политики были всегда чужды традиционной политической экономии. Однако подход к ним был несколько иным. Чтобы убедиться в этом, кратко напомним основные этапы развития политэкономии. Естественно, что при этом нас будет интересовать прежде всего "политическая" проблематика, понимание роли и функций государства в традиционной политэкономии.

1.Трактовка экономических функций государства в традиционной политэкономии.

Становление капитализма предопределило возникновение самостоятельной науки - политической экономии. В центре ее внимания первоначально находилась не сфера производства, а сфера обращения. Развитие мировой торговли способствовало повышению роли купечества. Выразителем его интересов стала первая школа, возникшая в политической экономии, - меркантилизм (XVI - XVIII вв.). В 1615г. **Антуан де Монкретьен (1575-1621)** публикует “Трактат политической экономии”, давший название новой науке.

В центре исследований меркантилистов находились проблемы торгового и платежного баланса. Меркантилисты не были пассивными наблюдателями, они пытались активно воздействовать на экономическую жизнь с помощью абсолютистского государства. Торговая буржуазия стремилась выдать свою точку зрения за национальный общегосударственный интерес. Протекционистская политика стала выражением временного союза дворянства и торговой буржуазии.

Гоббс (1651) – Теория координации государства.

Юм (1739) – теория развития государства.

- Ранние правительства – опасение относительно внешнего нападения.
- Возникновение лидера и присоединение к нему более слабых.
- Появление централизованной власти

Рис. 1. Философские предпосылки становления экономической теории государства

Общественный выбор применяет экономическую методологию к исследованию политики и политических процессов. С самого зарождения предмета он являлся междисциплинарным. Философские предпосылки становления экономической теории государства были заложены в трудах Т. Гоббса (1588-1679) и Д. Юма (1711 —1776). Если Гоббс обосновывал необходимость координации создания и регулирования социального порядка как выход из первоначального насилия и анархии, то Юм, напротив, говорил, что примитивная анархия является привлекательной (см. Рис. 1). В представлениях Гоббса и Юма, правительство при определённых обстоятельствах приносит пользу каждому; поэтому, мы стремимся выбрать это состояние (или желаем поддержать его).

Свой вклад в становлении будущей науки об общественном выборе внесли французские математики своими исследованиями правил голосования: Жан-Шарль де Борда (1781), Маркиз де Кондорсе (1785). Последующие аналитические исследования в XIX в. правил голосования были также в значительной степени выполнены математиком Чарльзом Доджсоном, известному широким читателям под его псевдонимом Льюис Кэрролл⁴.

Распространение мануфактурного и становление машинного производства означали создание адекватной материально-технической базы капитализма. Классики политической экономии пытаются открыть источник капиталистического богатства уже не в сфере обращения, а в сфере производства. Однако в центре внимания даже лучших представителей классической политической экономии был не сам общественный процесс производства, а в основном лишь внешний его результат – капиталистическое богатство. А. Смит уделял наибольшее внимание условиям его производства и накопления, Д. Рикардо – распределения, С. де Сисмонди – потребления.

В отличие от меркантилистов, **Адам Смит (1723-1790)** в "Богатстве народов" (1776) подчеркнул значение государства, во-первых, в охране и защите частной собственности как от посягательств со стороны других членов данного общества, так и от зарубежных стран, и во-вторых, в производстве таких благ, которые не выгодны частным производителям. **Давид Рикардо (1772-1823)** посвятил свое основное сочинение анализу основ налогообложения (1817).

Однако в 30-е годы XIX в. либеральная доктрина разделяется на два направления: *классически либеральную*, которая отстаивает свободу предпринимательства и невмешательства государства в экономику и реформистскую, *современно либеральную* концепцию, которая не отказываясь от базовых либеральных ценностей ратует за активную роль

⁴ Подробнее см. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 31-32, 165-166, 209-210.

государства. В главе второго направления и оказались И. Бентам, Дж. Милль, Дж. С. Милль. Либеральный реформизм был основан на вере в возможность постепенной и последовательной трансформации современного ему капитализма в более справедливое и гуманное общество путем разумного законодательства.

Джон Стюарт Милль (1806-1873) в "Принципах политической экономии" (1848) вплотную подошел к пониманию провалов рынка. В 1859 г. выходит его книга "О свободе", в которой определяются границы взаимоотношений государства и личности. В трактате "О представительном правительстве" (1861) Милль выступает с защитой принципа представительной демократии и обосновывает необходимость гарантии прав политических меньшинств. В многочисленных выступлениях в парламенте, в постоянных публикациях в печати Дж. С. Милль отстаивает необходимость расширения избирательного права, выступает как последовательный боец за равноправие женщин во всех областях. Эти идеи находят отражение в таких работах как "Утилитаризм" (1863), "Угнетение женщин" (1869) и др.

Иеремия Бентам (1748-1832) считал, что гармония интересов ("арифметика счастья") возможна как результат разумного законодательства, поэтому он выступал как последовательный сторонник либеральных реформ в области законодательства. Он критиковал наследственную аристократию и боролся за дальнейшую демократизацию избирательного права. Он не был сторонником суровых мер наказания, полагая, что неотвратимость наказания важнее жестоких мер его осуществления. Его концепция общественной политики включала требования к обеспечению государством прожиточного минимума, безопасности, достатка и равенства. И. Бентам оказал большое влияние на Дж. Милля и Дж. С. Милля.

Карл Маркс (1818-1883) не оставил нам специальной монографии, посвященной экономическим функциям государства. Маркс предполагал заняться после завершения работы над "Капиталом" в кн. VI "Государство". Однако в ряде статей, особенно в ранний период своего творчества, он охарактеризовал экономические функции бюрократии. В "Манифесте коммунистической партии" и 24 главе первого тома "Капитала" при анализе исторической тенденции капиталистического накопления образно показана роль государства в период становления капитализма. В "Критике готской программы" высказана идея об отмирании государства при коммунизме.

В рамках либерального реформизма была поставлена проблема активного вмешательства государства в экономику как фактора прогрессивного развития. Правда в то время под вмешательством государства в экономику имелась в виду не экономическая политика в современном смысле слова (кредитно-денежная, фискальная и т.д.), а законодательная деятельность, направленная на регулирование рабочего дня, условий безопасности труда, уровня минимальной заработной платы, а также вмешательство (при необходимости) в социальные конфликты. Эти идеи получают дальнейшее развитие в трудах представителей французского солидаризма и немецкого катедер-социализма, выступавших за сильное

патерналистское государство. Однако не эти концепции определяли основное направление развития экономической теории.

2. “Экономикс”: разная оценка роли государства

По мере того, как борьба с феодальной идеологией уходила на задний план, философия хозяйства вытеснялась практическими рекомендациями. **Альфред Маршалл (1842-1924)** отвел государству более скромную роль. Его анализу посвящена лишь последняя, 5-ая книга "Принципов экономикса" (1890). В ней освещаются традиционные вопросы налогообложения, хотя аспекты выбираются уже новые – проблема перемещения налогового бремени.

Критика вмешательства государства в экономику обосновывается в книге **Леона Вальраса (1834-1910)** "Очерки социальной экономии. Теории распределения общественного богатства" (1896). Автор выступает за минимальное государство, функции которого должны быть ограничены, лишь производством общественных благ и контролем за монополиями. Такое ограничение экономических функций позволяет снизить уровень налогов, главными из которых, по мнению Л. Вальраса, должны быть налоги не на доходы, а налоги на собственность.

Важный вклад в формирование предпосылок будущей теории общественного выбора внесла итальянская школа общественных финансов (М. Панталеони, А. Де Вити де Марко, У. Маццолла и др.). В частности, итальянский экономист Уго Маццолла, исследовавший проблемы государственных финансов, фактически первым четко и ясно сформулировал природу общественных благ (1890). Уже в 1896 г. шведский экономист **Кнут Викселль (1851-1926)** показал, что разрыв между предельными частными и социальными издержками (MPC и MSC) может быть покрыт за счет налогов и государственных расходов, причем определить требуемое количество общественных благ можно лишь политическим путем – через голосование. В его работе, по мнению Дж. Бьюкенена, уже более или менее четко сформулированы предпосылки, на которых будет базироваться теория общественного выбора (методологический индивидуализм, концепция экономического человека и подход к политике как к обмену).

Четкое разделение на индивидуальные и общественные блага поставило перед учеными проблему их качественного различия, с одной стороны, и сложения в целях максимизации общественного благосостояния, с другой. Эта проблема была поставлена в "Курсе политической экономии" (1896-1897) **Вильфредо Парето (1848-1923)** и "Богатстве и благосостоянии" (1912) и "Экономической теории благосостояния" (1920) **Артура Сисилия Пигу (1877-1959)**, что дало импульс для разработки критериев оценки благосостояния в трудах Н. Калдора, Т. Ситовски, А. Бергсона, Э. Линдаля и др.

Однако подлинную революцию в экономической теории произвела опубликованная в 1936 г. “Общая теория занятости, процента и денег”

Джона Мейнарда Кейнса (1883-1946). С его именем связано рождение нового направления западной экономической мысли - кейнсианства, поставившего в центр внимания проблемы экономической политики государства. Кейнс отказывается от некоторых основных постулатов неоклассического учения, в частности от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма. Рынок, с точки зрения Кейнса, не может обеспечить “эффективный спрос”, поэтому стимулировать его должно государство посредством кредитно-денежной и бюджетной политики. Эта политика должна поощрять частные инвестиции и рост потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту национального дохода. Практическая направленность теории Кейнса обеспечила ей широкую популярность в послевоенные годы. Кейнсианские рецепты стали идеологической программой смешанной экономики и теории "государства всеобщего благоденствия" (welfare state).

С начала 50-х гг. неокейнсианцы (Р. Харрод, Е. Домар, Э. Хансен и др.) активно разрабатывают проблемы экономической динамики и прежде всего темпов и факторов роста, стремятся найти оптимальное соотношение между занятостью и инфляцией. На это же направлена концепция “неоклассического синтеза” **Пола Энтони Самуэльсона (р. 1915)**, пытавшегося органически соединить методы рыночного и государственного регулирования. Современная версия теории общественных благ была сформулирована П.Э. Самуэльсоном еще в статье "Чистая теория общественных расходов" (1954).

Посткейнсианцы (**Джоан Робинсон (1903-1983), Пьеро Сраффа (1898-1983), Николас Калдор (1908-1986)** и др.) в 60-70-е гг. сделали попытку дополнить кейнсианство идеями Д. Рикардо. Неорикардианцы выступают за более уравнительное распределение доходов, ограничение рыночной конкуренции, проведение системы мер для эффективной борьбы с инфляцией.

Однако 70-е гг. стали периодом разочарования в кейнсианстве. Предлагаемые рецепты оказались недостаточно эффективными, чтобы остановить одновременное усиление инфляции, падение производства и увеличение безработицы.

Кейнсианская парадигма не сумела полностью вытеснить неоклассическую. Попытка объединить обе парадигмы в форме неоклассического синтеза не увенчалась успехом, так как не отличалась цельностью; она отрицала при анализе макроэкономических процессов то, из чего исходила в микроэкономике. Более того, в 70-80-е гг. новые направления неоклассики (монетаризм, новая классическая экономика, теория общественного выбора) заметно теснят кейнсианство.

Определённый вклад в становление теории общественного выбора внесла неонавстрийская экономическая школа в лице Л. Мизеса, Ф. фон Хайека и Й. Шумпетера. Л. Мизес обращает внимание на особенности бюрократического управления и роль групповых интересов, показывая усиление их влияния на экономическую политику. Ф. фон Хайек одним из

первых осознает опасность неконтролируемой деятельности парламента и выдвигает оригинальную концепцию конституционной экономики. Й. Шумпетер особенно в своей книге "Капитализм, социализм и демократия" показывает роль политических институтов в трансформации социализма.

3. Переосмысление роли государства в новой политической экономике

Развитие неoinституционализма способствовало переосмыслению роли государства. В целом неoinституционализм довольно критически относится к этой роли, считая, что усиление государства способствует снижению экономической эффективности рыночного механизма. Именно против государственного вмешательства в экономику и была направлена теорема (1960) **Рональда Коуза (р. 1910)**. Однако неoinституционалисты понимают, что сложные формы обмена невозможны без активного участия государства, которое специфицирует права собственности и обеспечивает выполнение контрактов. Обладая этой важной монополией на применение насилия по отношению к взрослому населению, государство получает возможность перераспределять права собственности и в свою пользу. Более того, государство может порождать неэффективные институты, благодаря которым оно может присваивать значительную часть доходов общества. Поэтому появляются группы с особыми интересами, которые заинтересованы изменять "правила игры" в свою пользу, занимаясь поиском политической ренты (Э. Крюгер, 1974). К тому же само изменение старых институтов, а так же создание новых требует огромных первоначальных вложений, многие из которых были сделаны ранее и с трудом поддаются изменению. Дело в том, что на освоение этих правил игры люди уже затратили значительные ресурсы, и поэтому введение новых институтов не только требует дополнительных затрат, но и обесценивает уже имеющийся "институциональный" капитал. Возникает своеобразная зависимость от траектории предшествующего развития (path dependence problem).

Ни монетаристы, ни новые классики, критиковавшие кейнсианцев, не ставили под сомнение надежность самого механизма принятия политических решений. Этот недостаток пытались преодолеть сторонники сформировавшейся в 50-60-е гг. теории общественного выбора (Д. Блэк, К. Эрроу, Э. Даунс, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон, Д. Мюллер, Р. Толлисон, У. Нисканен и др.). Критикуя кейнсианцев, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику. Последовательно используя принципы классического либерализма и методы маржинального анализа, они активно вторглись в область, традиционно считавшуюся сферой деятельности политологов, юристов и социологов, что получило название "экономического империализма". Критикуя государственное регулирование, представители теории общественного выбора сделали объектом анализа не влияние кредитно-денежных и финансовых мер на экономику, а **сам процесс принятия правительственных решений.**

Одним из основоположников теории общественного выбора является американский экономист Джеймс Макгилл Бьюкенен (James McGill Buchanan). В результате совместной работы с Таллоком в 1962 г. издается монография “Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии” – книга, которая заложила фундамент последующих научных исследований Бьюкенена и его единомышленников в области теории общественного выбора. Широкий резонанс в 1960-е годы вызвала книга К. Эрроу “Социальный выбор и индивидуальные ценности” (1-ое изд. 1951, 2-ое изд. 1963), в которой проводилась аналогия между государством и личностью. В противоположность этому подходу, Бьюкенен и Таллок в своей работе проводили аналогию между государством и рынком. Отношения граждан с государством рассматривались при этом согласно принципу “услуга за услугу” (*quid pro quo*)⁵.

В 1960-е годы Бьюкенен публикует ряд работ по проблемам формирования экстерналий и производства общественных благ: “Фискальная теория и политическая экономия” (1960), статьи “Экстерналии” (1962, написана совместно с У.Стубблебином), “Экономическая теория клубов” (1965) и книгу “Общественные финансы в демократическом процессе” (1966). Именно эти идеи, получившие дальнейшее развитие в работе Дж. Бьюкенена “Границы свободы” (1975), способствовали распространению теории общественного выбора. После публикации этой работы популярность идей Бьюкенена среди ученых-экономистов резко возросла.

В 1985 г. выходит работа Дж. Бьюкенена, написанная с Дж. Бреннаном, – “Основания правил”. В ней обосновывается важность норм и правил во всех сферах жизни общества. Развивая аналогию с правилами игры, авторы книги сравнивают правила рыночного и политического порядков. Они углубляют понимание контрактных (договорных) основ общества, сравнивая политическую “игру по правилам” с “игрой без всяких правил” и анализируя их последствия. В этой книге ставится вопрос о возможности конституционной революции в демократическом обществе, которая должна привести к формированию конституционной экономики – экономики, способной остановить безудержный рост государственного аппарата, поставить его под контроль со стороны гражданского общества.

В 1986 году Бьюкенену присуждается премия памяти Альфреда Нобеля по экономике “за исследование договорных и конституционных основ принятия экономических и политических решений”.

4. Теории рационального выбора – общее и особенное

Теория общественного выбора является частным случаем теории рационального выбора, поэтому сначала кратко охарактеризуем предпосылки, особенности понимания рациональности, а также школы, которые существуют внутри нее.

⁵ О влиянии книги “Расчет согласия” на развитие экономической науки см. специальный выпуск журнала: *The Cato Journal*. – 1987. – Vol. 7. – № 2.

В неоклассической теории рациональным является максимизация полезности индивида в пределах ресурсов, имеющихся в их распоряжении, знаний, которыми они располагают, и ожиданий в отношении действий других партнеров. Предполагается, что рациональные индивиды не только способны соотнести выгоды и издержки своих действий, но и понимают последствия своей деятельности. В то же время общепринятые нормы, традиции, обычаи играют в построениях неоклассиков весьма скромную роль. Между тем, потребность в снижении уровня неопределенности вынуждает экономических агентов опираться на традиции. Там, где преобладает неопределенность, неоклассические предпосылки теряют свою универсальную силу. Максимизация может стать бессмысленной и рациональный индивид вынужден ориентироваться не на нее, а на социально-приемлемые результаты. К тому же то, что было рациональным вчера, может оказаться нерациональным сегодня.

Теория рационального выбора гораздо гибче подходит к проблеме рациональности. Она сформировалась под влиянием:

- шотландской философии нравственности (Хатчисон, А. Фергюссон, Д. Юм, А. Смит), сформулировавшей индивидуалистическую концепцию рационального поведения в обществе;
- утилитаризма (И. Бентам), подчеркнувшего значение моральных суждений и оценок (когда индивид понимает, "что такое хорошо и что такое плохо");
- неоклассической теории (А. Маршалл), подчеркнувшей роль взаимного обмена между людьми.

Аксиома рациональности не стремится к всестороннему описанию реальности. Она представляет идеальный тип этой реальности, который помогает сформулировать основные гипотезы поведения индивидов независимо от сферы деятельности. Теория рационального выбора – универсальна. Она формализует логику поведения индивида в различных ситуациях. В политике она получила название теории общественного выбора, в социологии – теории социального выбора, в истории – клиометрика, в праве – экономика и право.

Хотя понятие рациональности весьма дискуссионно, в наиболее общем виде рациональность может быть определена следующим образом: "субъект (1) никогда не выберет альтернативу X, если в то же время (2) доступна альтернатива Y, которая, с его точки зрения (3), предпочтительнее X"⁶. Цифрами выделены три важнейшие характеристики рациональности: ее индивидуальный характер, ограниченность и субъективность.

В теории рационального выбора цели индивидов рассматриваются как предопределенные и зависящие от самого индивида. Поэтому в предельном случае видов рациональности может быть больше, чем людей на свете (учитывая изменение их предпочтений во времени).

⁶ Подробнее см.: Швери Р. Теория рационального выбора: универсальные средства или экономический империализм? – Вопросы экономики, 1997, №7, с. 37-46.

В теории рационального выбора преодолевается ограниченность неоклассической теории, поскольку учитывается, что в ежедневных решениях важную роль играет время, транзакционные издержки и информация, от которых традиционная неоклассическая теория абстрагировалась. Поэтому теория рационального выбора формулирует рациональность не только в строгой форме (как принцип максимизации), но и в менее строгой форме, с учетом ее ограничения во времени, когда люди не добиваются максимума, а стремятся обеспечить определенный уровень определения своих потребностей. Поэтому она учитывает новейшие достижения, сделанные Р. Коузом (транзакционные издержки), Г. Саймоном (ограниченная рациональность), Дж. Стиглером (включившим неполноту информации в неоклассический анализ), Г. Беккером (распространившим принцип неопределенности на семейные отношения) и др.

Теория рационального выбора развивает концепцию методологического индивидуализма, заложенную в трудах Т. Гоббса, Б. Мандевиля, А. Фергюссона, К. Менгера. Это означает, что структуры рассматриваются как совокупность преследующих свои цели индивидов. Такой подход не означает абсолютизацию эгоизма. Человек, осуществляющий свой выбор, может действовать и альтруистично. Собственные интересы индивида обычно ограничены определенными нравственными обязательствами (А. Сен).

В рамках теории рационального выбора первоначально сложилось два направления: общественного и социального выбора, а внутри первого – две школы: Чикагская и Вирджинская (см. таблицу 1.). И хотя различия между ними в настоящее время постепенно стираются, подчеркнем их важнейшие особенности.

Таблица 1. Школы теории рационального выбора

	ТЕОРИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА		
	Теория общественного выбора		Теория социального выбора
Школы	Чикагская	Вирджинская	
Основные постулаты	Саморегулирующийся рынок и оптимальный выбор в пределах заданных ограничений	Оптимальный выбор ограничений (правил игры)	Построение функции общественного благосостояния (ФОБ) в целях объединения последовательностей индивидуальных предпочтений
Акцент	Рыночный успех	Несостоятельность политики	Политический успех и/или несостоятельность рынка
Наиболее известные представители	М. Фридман, Р. Коуз, Дж. Стиглер, Г. Беккер, Р. Познер, С. Пельцман, Г. Льюис	Дж. Бьюкенен, У. Наттер, Р. Вайнинг, Л. Игер, Дж. Бреннан, У. Буш, Р. Вагнер, Г. Таллок, Д. Мюллер, Р. Толлисон	А. Бергсон, К. Эрроу, А. Сен, Дж. Рёмер, Дж. Элстер, К. Мозэн

Источник: Швери Р. Теория рационального выбора: универсальные средства или экономический империализм? – Вопросы экономики, 1997, №7, с. 47.

Для чикагской школы, сформировавшейся еще в середине 30-х годов, характерен акцент на рыночный успех и вера в неоклассическую теорию цен и эффективность рынков. Вирджинская школа зародилась в Чикагском университете и оформилась позднее, уже в 1950-е годы. Здесь в центре внимания исследователей находятся не достоинства рынка, а несостоятельность политики. Более того, сама политика понимается как обмен, причем в этом обмене представителей вирджинской школы интересует прежде всего не позитивный, а нормативный анализ этических основ конституционной экономики.

В отличие от вирджинской школы теория социального выбора (во главе с К. Эрроу) пытается построить функцию общественного благосостояния, наилучшим образом отражающую интересы групп индивидов. В отличие от Вирджинской Школы они характеризуют институты не как механизмы правил и процедур, помогающих осуществить выбор, а как инструменты достижения равновесия, лежащие в основе политической игры⁷.

5. Новая политическая экономия: предпосылки анализа

Каждая теория состоит из ядра и защитного слоя. Не составляет исключения и новая политическая экономия. К числу основных предпосылок следует отнести прежде всего:

- методологический индивидуализм;
- концепция экономического человека;
- политика как обмен.

Методологический индивидуализм. В условиях ограниченности ресурсов каждый нас стоит перед выбором одной из имеющихся альтернатив. Методы анализа рыночного поведения индивида универсальны. Они с успехом могут быть применены к любой из сфер, где человек должен сделать выбор.

Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей, кроме заботы об общественных интересах. Теория общественного выбора (public choice theory) — это теория, изучающая различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах.

"Рациональные политики" поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма,

⁷См. например: Schotter A. The economic theory of social institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1981; Kreps D. Corporate culture and economic theory // Alt J., Shepsle K. (eds.) Perspectives on positive political economy. New York: Cambridge University Press, 1990, P. 90-143.

распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

Концепция экономического человека. Второй предпосылкой теории общественного выбора является концепция "экономического человека" (*homo oeconomicus*). Человек в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром. Он стремится принять такие решения, которые максимизируют значение функции полезности. Его поведение рационально.

Рациональность индивида имеет в данной теории универсальное значение. Это означает, что все — от избирателей до президента — руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, т. е. сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (и, прежде всего, выгоды и издержки, связанные с принятием решений):

$$MB \geq MC,$$

где MB — предельные выгоды (*marginal benefit*);

MC — предельные издержки (*marginal cost*).

Политика как обмен. Трактовка политики как процесса обмена восходит к диссертации шведского экономиста Кнута Викселля.

"Исследования по теории финансов" (1896). Основное различие между экономическим и политическим рынками он видел в условиях проявления интересов людей. Именно эта идея легла в основу работ американского экономиста Дж. Бьюкенена. "Политика, — пишет он, — есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике — соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда"⁸.

Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство — это арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице. Однако государство — рынок особого рода. Его участники имеют необычные права собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты — принимать законы, чиновники — следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивающиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Подход Дж. Бьюкенена может быть дополнен анализом коллективного действия⁹, который предполагает рассмотрение явлений и процессов с точки зрения взаимодействия не одного индивида, а целой группы лиц. Люди могут быть объединены в группы по социальному или имущественному признаку, религиозной или партийной принадлежности. Наиболее важными для дальнейшего анализа будут процессы взаимодействия групп с особыми

⁸ Бьюкенен Дж. Сочинения, с. 23.

⁹ Обобщающей работой является работа: *Stevens J. The Economics of Collective Choice*. Boulder, San Francisco. Westview Press. 1993

интересами, основу для коллективных действий которых составляет достижение некоторой единой цели (например, обеспечение клубного общественного блага)¹⁰.

При этом мы можем даже несколько отойти от принципа методологического индивидуализма, предполагая, что группа может рассматриваться как конечный неделимый объект анализа, со своей функцией полезности, ограничениями и т.д. Однако более рациональным кажется подход к рассмотрению группы, как объединению нескольких индивидов с собственными функциями полезности и интересами¹¹.

Функционирование политического механизма, с данной точки зрения, рассматривается как процесс столкновения интересов групп, что стало предметом специального анализа Р.Хардина¹². Реализация конкретных групповых интересов и будет результатом достижения согласия в рамках политического процесса. При таком подходе есть возможность использования политического процесса для достижения межгруппового согласия с целью извлечения дополнительных выгод.

Основная предпосылка сторонников теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет никакой непроходимой грани между бизнесом и политикой. Поэтому ученые этой школы последовательно разоблачают миф о государстве, у которого нет никаких иных целей кроме заботы об общественных интересах. "Рациональные политики", по их мнению, поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы победы на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора попыталась более последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их не только на всю коммерческую деятельность, но и на государство.

Подход сторонников теории общественного выбора, как и подход Г. Беккера к проблеме человеческого капитала, исходит из того, что человеческое поведение подчиняется одним и тем же фундаментальным принципам. Люди максимизируют полезность (пытаются достичь наилучших результатов из возможных); стремятся к экономическому равновесию, учитывая при этом явные и неявные издержки (подобно тому, как это происходит на рынке товаров и услуг); и являются устойчивыми в своих базовых предпочтениях (предпочтениях, касающихся их основных фундаментальных потребностей).

¹⁰ Общие черты и различия, существующие между основными подходами, подробно анализируются: *Reisman D. Theories of Collective Action*. Dowel, Olson and Hirsch. N.Y. St Martin's Press 1990

¹¹ Подробнее см. *Олсон М.*, Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: Фонд экономической инициативы ФЭИ, 1995; *Олсон М.* Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. Новосибирск 1998; *Olson M.* Power and Prosperity. Outgrowing Communistic and Capitalist Dictatorship. Basic Books. 2000

¹² *Hardin R.* Collective Action. The Johns Hopkins University Press. 1991; *Hardin R.* One for All. The Logic of Group Conflict. Princeton University Press. 1995

Главная терминологическая проблема, с которой столкнулся автор при подготовке курса по теории общественного выбора¹³, – это проблема перевода и интерпретации на российской почве понятия "public choice". Этому термину не очень повезло на русском языке, и в разных изданиях его переводят по-разному: и как "государственный", и как "общественный", и как "социальный", и как "публичный". К сожалению, эти слова в русском языке имеют далеко не одинаковый смысл. В английском языке, когда говорят о public choice, имеют в виду, прежде всего, выбор избирателей, публики; а когда говорят public policy, имеют в виду ту сферу политического управления, которая контролируется обществом, публикой.

Однако слово публичный выбор еще не прижилось в нашей стране, и мы в данном курсе будем вынуждены употреблять термин "общественный выбор", имея в виду не выбор обществом социально-экономического устройства, а выбор, который осуществляют граждане, народ. Мы избрали этот термин в противоположность термину государственный, потому что в постсоветском пространстве по-прежнему государственная власть противостоит обществу, используется для контроля над ним, а нередко и для его подавления. Государственные структуры с трудом и неохотно делятся властью с гражданами. Они по-прежнему предпочитают творить свои дела секретно, за семью печатями. Секретность, как и раньше, выступает как противоположность публичности, гласности, является препятствием на пути становления открытого общества в нашей стране. Поэтому государственные служащие еще не стали слугами народа. Они служат начальству, а не гражданскому обществу, как на Западе civil servants. Если их и называют "слугами народа", то скорее в ироничном смысле.

6. Развитие предпосылок

Как и везде экономический империализм в политике проходит три основных этапа. На первом этапе мы видим стремительную оккупацию "вражеской территории". Традиционные для политологии понятия быстро переводятся на экономический язык. И кажется, что дело заключается лишь в частном приложении общеэкономических принципов (максимизирующее поведение, рыночное равновесие, устойчивость вкусов и предпочтений, соотношение предельных выгод и затрат и т.д.). На втором этапе, "захваченный материал" начинает сопротивляться. Дело в том, что математический инструментарий имеет собственную логику развития и часто внедряется без учета специфики данной науки. Для его адекватного применения требуется углубление, осмысление самих понятий экономической науки. Возникает проблема выбора между истиной и строгостью¹⁴.

¹³ Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

¹⁴ Действительно, как можно рационально объяснить участие людей в голосовании, когда легко подсчитать, что их влияние на исход выборов представляет весьма и весьма скромную величину (например, в России величина этого влияния в среднем избирательном округе, включающем около 500 тыс. чел. равна в среднем 0,0011). Алексеров Ф. Т., Ортешук П., "Выборы. Голосование. Партии". М.: "Академия", 1995, с. 33.

На третьем этапе осуществляется синтез первых двух. Возникает новое качество, которое хотя и показывает, что претензии экономики на роль универсальной науки несколько преувеличенны, тем не менее "вторжение" привело к рождению нового знания и взаимному обогащению обеих наук.

Есть и еще одно преимущество такого проникновения. Экономический империализм подкупает не только своей строгостью, но и преимуществами изложения: его легче изучать и пропагандировать. Более того, он помогает найти правильный выбор в стандартных ситуациях. Однако его применение предполагает углубление предпосылок. В этом направлении наибольших успехов достигла конституционная экономика.

В центре внимания первого поколения теоретиков общественного выбора находились провалы государства. Джеймс Бьюкенен и Гордон Таллок в «Расчете согласия» (1962) исследуют свойства правительственных учреждений, которые разработаны гражданами, чтобы продвинуть их общие интересы (Парето оптимальность используется как нормативная точка отсчета в большой части экономики). Кеннет Эрроу (1951) включает Парето оптимальность как одну из аксиом, которая удовлетворяет идеальному набору учреждений. Это позволяет ему показать ограниченность демократических процедур, их манипулируемость (в условиях отсутствия диктатуры).

Дункан Блэк (1948) показывает, что исследование принципа большинства может также рассматриваться как нормативные поиски, с целью определения условий, при которых принцип большинства может привести к равновесию.

Уильям Райкер в «Теории политических коалиций» (1962) и Мансур Олсон (Mancur Olson, 1932-1998) в «Логике коллективного действия» (1965) исследуют роль коалиций и особенности формирования групп интересов. Среди ранней классики фактически они были единственными исследовавшими политическое поведение.

Таким образом, основоположники теории общественного выбора в своих ранних работах показали отрицательное отношение к потенциалу демократии и её эффектам. Оказалось, что никакая процедура соединений индивидуальных предпочтений не была совместима с минимальным набором нормативных ограничений. Единственного равновесия просто не существовало. Маленькие группы с узкими интересами имели непропорционально большое влияние на результаты, несмотря на демократическую процедуру принятия решений. Правительственная бюрократия становилась слишком громоздкой и неэффективной, тогда как избиратели оставались неосведомленными даже о важнейших проблемах.

После формулировки исходных критических постулатов начался период эмпирической проверки моделей и гипотез. В его ходе выяснилось как и почему люди голосуют, как на практике осуществляется логроллинг и каковы плюсы и минусы этого процесса, каковы закономерности политических деловых циклов, как реально осуществляется поиск политической ренты. Удивительно, но оказалось, что большая часть

литературы конца XX – начала XXI века по теории общественного выбора подчеркивает положительную сторону деятельности правительств, помогает понять то, что фактически делают правительства и как люди стремятся рационально реализовать свой личный интерес в политике.

Большая часть экспериментальной литературы в экономике и общественном выборе может рассматриваться как проверка достоверности поведенческих предположений, сделанных в различных моделях (Хоффманом, Остром и Ходоком), то есть попытка определить, какие поведенческие предположения являются самыми разумными. Психология, социология, политическая наука и экономика исследуют различные аспекты человеческого поведения. Каждая наука ищет свой собственный способ описать модели индивидуального и социального поведения.

Новый этап начинается после краха социализма, когда всё большее и большее внимание исследователей привлекают недемократические формы государственной власти. Всё большее внимание исследователей привлекают проблемы экономической теории диктатуры¹⁵ и терроризма¹⁶. Поэтому на ежегодных американских и европейских конференциях по теории общественного выбора проводятся специальные секции по экономике религии и терроризма. Изучение альтернативных демократических форм имеет важное значение и для экономики развития¹⁷.

7. На пути к созданию институциональной политической экономии

В 2005 на английском и в 2007 на французском Эриком Бруссо [Eric Brousseau], Робером Буайе [Robert Boyer], Аленом Кайе [Alain Caille] и Оливье Фавро [Olivier Favereau] был опубликован Манифест «К созданию институциональной политической экономии»¹⁸. К первоначальной группе экономистов, подписавших данный документ вскоре присоединились и другие неортодоксальные экономисты: Хосе Луи Корраджо [Jose Luis Corragio], Питер Холл [Peter Hall], Джеффри Ходжсон [Geoffrey Hodgson], Марк Хамберт [Marc Humbert], Ахмет Инсел [Ahmet Insel], Майкл Пиоре [Michael Piore], Ронен Палан [Ronen Palan], Пол Сингер [Paul Singer]. За ними последовали известные экономсоциологи: Дженс Беккерт [Jens Beckert], Франсуа Ватэн [Francois Vatin], Боб Джессоп [Bob Jessop], Марк Грановеттер [Mark Granovetter], Вивиана Зелизер [Viviana Zelizer], Жан-Луи Лавилль [Jean-Louis Laville], Филипп Штайнер [Philippe Steiner] и др.

¹⁵ Wintrobe K. The Political Economy of Dictatorship. Cambridge, NY. 1998. Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship. Cambridge, NY. 2000. Acemoglu D. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge, NY. 2005.

¹⁶ Caplan B. Terrorism: The Relevance of the Rational Choice Model // Public Choice. 2006. Vol. 128 (1-2), p. 91-107; Iannaccone L. Berman E. Religious Extremism: The Good, The Bad and the Deadly // Public Choice. 2006. Vol. 128 (1-2), p. 109-129 etc.

¹⁷ Подробнее см. Нуреев Р.М. Экономика развития. М.: НОРМА, 2008, Гл. 9-10. С. 347-423.

¹⁸ Здесь и далее Манифест цитируется по изданию: Буайе Р., Бруссо Э., Кайе А., Фавро О. К созданию институциональной политической экономии. Экономическая социология. Том 9. № 3. Май 2008 С. 17-24. www.ecsoc.msses.ru

Общие принципы, сформулированные в Манифесте, сводятся к трем основным положениям:

1. Экономикс против политической экономии (*"Мы воспринимаем экономическую науку, - пишут авторы, - не как техническую или математическую дисциплину, но как дисциплину, тесно связанную с общей социальной теорией, а также с политической и моральной философией"*).

2. Политический институционализм (*"Союз между политической экономией и институционализмом более чем естественен"*).

3. Ситуативный институционализм (*"Общие теоретические концепции институциональной политической экономии ... нельзя применить повсеместно, вне зависимости от времени, исторического и социального контекста, в котором укоренена любая экономика"*).

В основной части Манифеста сформулированы теоретические принципы, тезисы и результаты. Авторы считают необходимым выйти за пределы стандартной и расширенной стандартной (в духе О. Уильямсона) парадигм. Для этого, считают они, необходимо преодолеть противопоставление рынка и государства:

- *"Все формы институционализма, - пишут авторы, - демонстрируют недостаточность и неизбежность провалов сугубо рыночного регулирования."*
- *Однако заменить рыночное регулирование огосударственной экономикой никто тоже не предлагает."*
- *Институциональная политическая экономия исходит из принципиальной роли Общества как такового, которая оказывается важнее координации и регулирования, осуществляемого в рамках связи Рынка и Государства"*
- *Наряду с Государством и Рынком, институциональная политическая экономия исходит из относительно самостоятельного существования Общества, как бы оно ни определялось..."*

Поэтому авторы Манифеста предлагают вместо одного сразу три институционально оформленных способа обращения: реципроктность, редистрибуцию и рынок.

Отсутствие синхронного, единственно возможного наилучшего пути развития институтов приводит авторов к проблеме зависимости от первоначально избранного пути [path-dependency]: *"Никакой единственный с экономической точки зрения «наилучший путь», - считают они, - не существует и не может существовать"*. Институты, с их точки зрения, выступают как аналоги культур. Они ратуют за исторический подход к институтам: *"Ни одна совокупность институтов, как бы хорошо она ни соответствовала определенному историческому периоду, не может существовать вечно"*. Тем самым они выступают как против неоклассического объективизма, так и против неограниченного волюнтаризма.

Их исследовательская программа включает многоуровневый анализ и обновленную теорию действия. Первый предполагает, что

"Институциональная политическая экономия призвана производить анализ на всех уровнях

- *действия – микро-, макро- и мезо-, начиная с двусторонних контрактов и кончая наиболее общими политическими компромиссами;*
- *покрывая широкий круг ассоциативных образований – от совершенно частных до совершенно публичных,*
- *от сферы индивидуального до сферы коллективного действия".*

В отличие от неоклассиков обновленная теория действия авторов Манифеста учитывает то обстоятельство, что предметом анализа является не абстрактный индивид, а индивид, который является в то же время членом *"семьи, профессиональной группы, организации или института, одной или нескольких социальных, политических, культурных и религиозных общностей"*.

Обращаясь к нормативному анализу авторы считают, что сначала надо сформировать политическую общность, затем построить демократическую общность, и лишь потом перейти к формированию моральной и справедливой общности.

В заключении авторы призывают к разработке градуалистской реформаторско-революционной теории эволюции: *«Хорошей реформой, - пишут Р. Буайе, Э. Бруссо, А. Кайе, О. Фавро, - следует считать ту реформу, которую никто (включая даже политических противников, выигравших последующие выборы) не хочет ликвидировать после ее воплощения. вот и искомый критерий – степень разрыва между существующими и желаемыми институтами».*

8. Становление и развитие теории общественного выбора в России

Действительно, в России на сегодняшний день уже имеются некоторые предпосылки для успешного развития теории общественного выбора. В 90-е годы переведен ряд классических работ теоретиков общественного выбора Дж. Бьюкенена (1997), Г. Таллока (1993 и 1997), М. Олсона (1995 и 1998), Р. Даля (1991, 1992, 2000), Ф. Алескерова и П. Ортешука (1995), А. Ослунда (1996), Э. Остром (1993), В. Ванберга (1995), что создает неплохие предпосылки для создания учебного курса с использованием классических работ.

Специальная литература к отдельным темам чрезвычайно велика. В нашей работе акцент сделан на последних публикациях ведущих западных журналов и на вкладе российских исследователей. Большое внимание уделено ставшими классическими публикациям, а также истории разработки тех или иных проблем теории общественного выбора. Так, специальные публикации были посвящены 25-и летию "Расчета согласия" (Дж.М. Бьюкенен, Г. Таллок, Д. Ли, 1987); 25-и летию книги М. Олсона

"Логика коллективных действий". (Р. Хардин, 1991); 20-и летию выхода "Границ свободы" (Г. Дурден, С. Вилсепс, 1996); 30-и летию теории клубов (Т. Сандлер, Дж. Чирхарт, 1997).

К сожалению, ни политики-практики, ни ученые, занимающиеся проблемами общественного выбора, так и не предложили сколько-нибудь развитых моделей перехода российского общества к демократии западного типа. До сих пор сохраняется довольно абстрактное представление о демократии как явлении, имеющем лишь одни достоинства. В этом смысле сложилось два направления: "западническое" и "славянофильское". Первое настаивает на прямом и некритическом переносе политических институтов западного общества на российскую почву, считая, что они универсальны по своей природе и применимы без исключения во всех странах. Второе, наоборот, исходит из принципиальной неприменимости западных подходов и политических институтов к российской действительности. К сожалению, и то, и другое направление рассматривает явления скорее с макро-, чем с микроуровня. Конечно, с птичьего полета хорошо видны отнюдь не все детали и процессы нашей бурной политической жизни.

В России растет интерес экономистов к этой проблеме. Такие журналы как "Вопросы экономики", "Вестник Московского университета (серия экономика)", "Мировая экономика и международные отношения", "Полис", "Экономика и математические методы", "Terza economicus", "Журнал институциональных исследований" регулярно публикуют статьи по актуальным вопросам теории общественного выбора. Интерес к проблеме федерализма способствовал переводу работ Г. Таллока и В. Острома. Начиная с 1997 года в России выходит специальный журнал "Федералист".

Серьезные обсуждения политико-экономических вопросов общественной политики стало возможно после перевода на русский язык работ Л. Мизеса, Ф. Хайека, Дж. Ролза, Б. де Жувенеля, Э. де Сото, Э. Чейре.

Традиционно вопросы регионального политического монополизма в экономической литературе рассматриваются в основном в связи с проблемой федерализма. Исследование Тьебу¹⁹ дало толчок к изучению влияния межрегиональной экономической конкуренции на оптимальный уровень предоставления локальных общественных благ. Поэтому в центре внимания современных исследователей, как правило, находится бюджетный (фискальный) федерализм²⁰, а также производство и распределение местных общественных благ²¹. Исследователи постсоветской России также

¹⁹ Tiebout C. Economics of Federalism. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy, 64, October, 1956. P. 416-424

²⁰ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. – М. 1997 [1988]; Watts R. The Spending Power in Federal Systems: a Comparative Study / Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University Kingston, 1996. Ch. 2.; Barnes W. Ledebur L. The New Regional Economics. The U.S. common market and the global economy. L. Sage Publications. 1998; Slemrod J. Federal Tax Policy in the real world. Cambridge University Press. 1999; Журавская Е., Трунин И. Фискальный федерализм / Working paper. 2000; Микисон Дж. Фискальный федерализм. Канадский опыт / Working paper. 2000; Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

²¹ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. под ред. Л.Л. Любимова. – М.: Аспект Пресс, 1995. [1980]

анализируют, прежде всего, особенности межбюджетных отношений и подготовку бюджетной реформы²². Экономические основы политического монополизма, ещё не стали центральной проблемой. Политический монополизм изучается, прежде всего, на уровне всей страны. Попытка количественного определения административного веса в высшем руководстве СССР и России встречается, например, у С. Кордонского (2000). Он определяет иерархию административной власти, присваивая веса в соответствии с занимаемой должностью (которая складывается из уровней и форм деятельности). Однако такой расчет не отражает в полной мере значимость отдельных структурных подразделений и влияние их руководителей в современной рыночной экономике, так как базируется на подходе, возникшем в условиях административно-командной системы и сохраняющемся, по его мнению, в постсоветской России. Он далеко не в полной мере отражает и сложившиеся в 90-е годы административный ресурс глав субъектов Федерации и возможности присвоения политической ренты. Этот пробел восполняет литература, посвященная данной проблеме. Взаимосвязь политических рынков и политики стала предметом докторской диссертации С.А. Афонцева²³.

Деятельность государственного аппарата находится под пристальным вниманием общественности. В числе наиболее активно обсуждавшихся проблем был и остается поиск политической ренты и его особенности в переходной экономике. В 1995 году вышел реферативный сборник "Политическая рента в рыночной и переходной экономике", в который были включены рефераты статей: Таллок Г. Виды ренты и ее присвоение [1988]; Бьюкенен Д. Извлечение ренты и извлечение прибыли [1980]; Крюгер Э. Благоприятные и неблагоприятные циклы экономического развития [1993]; Бейзингер Б., Экелунд Р.Б., Толлисон Р.Д. Меркантилизм как общество извлечения ренты [1980]; Медема С.Д. Еще один взгляд на проблему извлечения ренты [1991]; Андерсон Т., Хилл П. Приватизация общедоступных ресурсов: шаг вперед? [1988]; Эйдс А., Вердые Т. Политические институты, экономический рост и присвоение ренты [1993]; Деватрипойнт М., Ролан Ж. Преимущества постепенности и легитимности при переходе к рыночной экономике [1992]; Ролан Ж. Политэкономические проблемы трансформации системы собственности в Восточной Европе [1994]. Бюрократия как агент по производству государственных услуг исследуется в интересной монографии Е. А. Капогузова²⁴. Автор анализирует содержание реформы государственного управления в России, его основные этапы и пытается, с институциональной точки зрения, оценить её результаты.

²² Лавров А.М. Развитие бюджетного федерализма в России / Working paper. 2000 ; Lavrov A., Markushkin A. The Fiscal Structure of the Russian Federation. Financial Flows Between the Center and the Regions. N.Y. East-West Institute M.E. Sharpe. 2001;

²³ Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. М.: URSS, 2010.

²⁴ Капогузов Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: отвеберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Омск. 2012.

Проблема поиска политической ренты и коррупции вызывает особый интерес в отечественной литературе. Следует, прежде всего, выделить работы Я. Кузьмина (1999), М. Левина и М. Цирик (1998), В. Полтеровича (1998), В. Радаева (1998) и др.

Всё более актуальными для России становится экономическая теория конституции, интерес к которой оживился после перевода на русский язык статей Дж. Бьюкенена (1993-1997), В. Ванберга (1995), Я.-Э. Лейна (1998) и книг П. Козловски (1996, 1997, 1999). Обобщение этих исследований нашло отражение в монографиях А.П. Заостровцева²⁵.

В тоже время большинство переведенных работ носит методологический характер и создает, в лучшем случае, лишь предпосылки для анализа российской действительности. Возникает разрыв между эмпирическими исследованиями российских экономистов, социологов и политологов, с одной стороны, и фундаментальными достижениями теории общественного выбора, с другой. Сократить его можно только создав целостный курс современного уровня, который станет теоретической основой для дальнейших конкретных эконометрических исследований в этой быстро развивающейся области.

²⁵ Заостровцев А.П. Теория общественного выбора: экономический анализ поиска ренты, бюрократии и диктатур. СПб, 2009; Заостровцев А.П. "Теория общественного выбора и конституционная политическая экономия. СПб, 2009

Глава 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ-СОБСТВЕННОСТИ²⁶.

Существующая в настоящее время российская вертикаль власти – результат довольно длительного развития. Её истоки следует искать в сформировавшемся в России институте власти-собственности.

1. Власть-собственность как экономический институт

Власть-собственность возникает в условиях, когда происходит монополизация должностных функций в общественном разделении труда, когда власть и господство основываются не на частной собственности как таковой, а на высоком положении в государственной иерархии и престиже²⁷.

Собственники факторов производства и бюрократическая и военная машина образуют в этом обществе нерасчлененное целое. Не экономическая сфера определяет политическую, а политическая экономическую²⁸. Такая ситуация не является уникальной для России. Она была во многом типичной для многих добуржуазных обществ, о чём писали многие экономисты и социологи²⁹. Однако в России в силу целого ряда причин она просуществовала дольше и приобрела новое качество.

Благополучие отдельных представителей господствующего класса всецело зависело от их места в иерархии государственной власти, от той должности, которую им удалось получить, продвигаясь по служебной лестнице.

В обществе, в котором не существовало надежной гарантии частной собственности, чиновники занимали особое место. Представители

²⁶ В данной главе использованы материалы докладов автора на Леонтьевских чтениях 2007 (Борьба власти-собственности в современной России), 2010 (Институциональная среда российского бизнеса – эффект колеи) и 2012 гг. (Политическая экономия российской вертикали власти)

²⁷ Service E. *Origin of the State and Civilization*. New York, 1975; Sahlin M. *Tribesmen*. Englewood Cliffs, 1968; Fried M. *The Evolution of Political Society. An Essay in Political Anthropology*. New York, 1967; Васильев Л.С. Феномен власти-собственности. К проблеме типологии докапиталистических структур'. – В кн.: Типы общественных отношений на Востоке в средние века. – М., 1982.

²⁸ Wittfogel K.A. Ук. соч.

²⁹ См., например, Полаanyi К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. СПб. «Алетейя», 2002.

государственной власти имели прямые и косвенные доходы от выполняемых ими должностных функций. Многие должности превращались в своеобразную синекуру, обеспечивавшую безбедное и беззаботное существование. В условиях разросшегося бюрократического аппарата, отсутствия надежного контроля над деятельностью каждого чиновника и нерасчлененности их функций неизбежны были коррупция и злоупотребление властью.

В руках местных чиновников постепенно концентрировались финансовые и военные ресурсы данной административной единицы. Такая область самостоятельно воспроизводилась, и в рамках государства она удерживалась лишь силой оружия правящего монарха. Всякое ослабление его армии усиливало центробежные тенденции.



Рис. 1. Движение ренты-налога в системе власти-собственности

Принципиальные различия между системой власти-собственности и системой частной собственности могут быть сведены к следующим основным элементам. (табл. 1). Мы видим, что власть-собственность и частная собственность существенно отличаются друг от друга и по субъектам, и по типу и характеру распределения правомочий, и по системе

стимулов, и механизмом гарантий прав собственности. Всё это накладывает существенный отпечаток на структуру и состав транзакционных издержек.

Если в системе власти-собственности доминирует общественно-служебная собственность³⁰, то в системе частной индивидуальная. Если в системе власти-собственности основными субъектами основными субъектами прав собственности являются чиновники, то в системе частной собственности владельцы факторов производства. Поэтому, если в первой доминирует редистрибуция и реципрокность³¹, или, выражаясь терминами О.Э. Бессоновой, «сдачи-раздачи»³², то во второй контракты, на основе добровольности и взаимовыгодности.

Таблица 1.
Сравнительная характеристика систем собственности: власть-собственность и частная собственность

<i>Признаки сравнения</i>	<i>Власть-собственность</i>	<i>Индивидуализированная частная собственность</i>
1. Форма собственности	Общественно-служебная собственность	Частная собственность (индивидуальная или коллективная)
2. Субъекты прав собственности	Государственные чиновники – обладатели власти	Владельцы ресурсов, домохозяйства – владельцы собственности
3. Тип правомочий собственности	Властные общественно-служебные правомочия (полномочия) чиновников в рамках иерархической системы государственного управления	Индивидуализированные правомочия владения, пользования, распоряжения и др.
4. Характер распределения правомочий между субъектами	Правомочия размыты между всеми хозяйствующими субъектами и не принадлежат в полной мере никому. Реализация	Отдельные пучки правомочий принадлежат независимым от власти и государства частным

³⁰ Бессонова О.Э. Раздаток: институциональная теория хозяйственного развития России. Новосибирск, 1999, с. 83-84.

³¹ Polanyi K. Great transformation. New York: Farrar & Pinehart, Inc., 1944.

³² Подробнее см.: Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН. 2006.

(степень индивидуализированности) и степень исключительности	правомочий имеет форму службы	собственникам
5. Целевая функция субъектов	Максимизация разницы между полученными «раздачами» и произведенными «сдачами»	Максимизация приведенной текущей стоимости активов частного предприятия или дивидендов по акциям (долям в предприятии)
6. Система стимулов	Административное принуждение и контроль	Индивидуальные стимулы к повышению личного благосостояния
7. Механизмы и инструменты передачи прав собственности	Реципрокный обмен (пожалования и конфискации) и редистрибутивный обмен («сдачи» и «раздачи»)	Свободный рыночный обмен (контракты между независимыми участниками)
8. Субъекты-гаранты прав собственности	Специальные административно-карательные подразделения центральной и региональной власти	Суды, правоохранительные органы
9. Механизмы гарантий прав собственности	Административные жалобы	Исковые заявления против нарушителей контрактных обязательств
10. Структура и состав транзакционных издержек а) Спецификация (установление) прав собственности б) передача и перераспределение в) Защита	а) Права собственности намерено размываются чиновниками в целях извлечения ренты и как база для коррупции. б) Высокие издержки влияния в рамках иерархических структур; в) Защита прав производится государственными чиновниками «в индивидуальном порядке»	а) Права собственности четко специфицированы с помощью легальных процедур; б) Издержки заключения и выполнения контрактов; в) Государство защищает в рамках установленных законом процедур права индивидуальных собственников

Таблица составлена А.Б. Руновым

При этом каждому типу обмена свойственны специфические виды трансакционных издержек, их уровень также различается. Так в случае неизбежного обмена выше издержки по мотивации и принуждению к обмену, а также издержки на предотвращение постконтрактного оппортунистического поведения. В случае же избирательного обмена выше издержки по защите прав частных собственников от посягательств третьих лиц.

2. Административный ресурс.

В 1990-е годы в постсоветской России наступил новый этап в развитии вертикали власти. Возник своеобразный порочный круг: современный российский рынок являлся продуктом неразвитой демократии, а неразвитая демократия, в свою очередь, становилась результатом неконкурентного рынка. Возникли новые формы взаимодействия политического и экономического монополизма в субъектах Российской Федерации, получившие в литературе название **административного ресурса**.

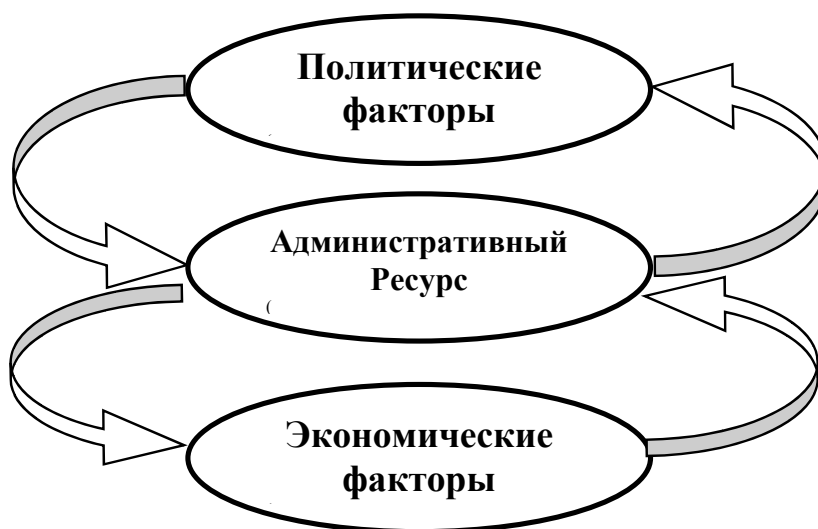


Рис.2. Факторы, формирующие административный ресурс.

Административный ресурс – это, с одной стороны, накопленная политическая рента (следствие присвоения политической ренты), а с другой – потенциал политика, позволяющий ему получать политическую ренту в будущем (*предпосылка* получения политической ренты). Поэтому можно различать **потенциальный** и **реализованный** административный ресурс.

Факторы, формирующие административный ресурс с известной долей условности разделить на политические и экономические (см. рис.2). Административный ресурс есть следствие неполноты контракта между обществом и нанимаемым политиком.

Политические факторы могут рассматриваться как барьер входа на политический рынок, ограничивающий политическую конкуренцию. А неконкурентный политический рынок в свою очередь становится фактором формирования административного ресурса³³. В каждом субъекте федерации в настоящее время губернаторы создают свои компании, через которые распределяют государственные средства (в том числе и в свой карман)

Административный ресурс - барьер входа на политический рынок, своеобразное проявление степени монополизма на политическом рынке.

О политическом монополизме свидетельствовало не только количество выдвинутых кандидатов, но, и прежде всего, возможность исключения (снятия) из конкурентной борьбы наиболее значимого конкурента, а так же возможность перенесения выборов на удобное для действующего главы исполнительной власти время. С тем, чтобы определить монополизм губернатора (или кандидата, поддерживаемого местной властью) необходимо учесть политическую ориентацию региона, потому что выборы того или иного кандидата могли быть не только итогом усилий представителей исполнительной власти, но и результатом влияния той или иной партии в субъекте федерации.

Проиллюстрируем несколько проявлений административного ресурса на материале существовавших 1996-2004 гг. выборов. Прежде всего, к ним относятся:

- Возможность перенесения выборов и снятия значимого конкурента
- Давление на активность избирателей и завышение явки
- Сокращение политической конкуренции на выборах

³³ Подробнее см.: Нуреев Р.М. Экономические субъекты постсоветской России // Мир России, 2001, № 3.

Анализ российской практики снятия кандидатов с выборов показывает, что, начиная с 2000 г. власть стала активнее вмешиваться в региональные избирательные компании. Если при выборах глав исполнительной власти с 1996 по 1999 гг. было снято лишь 6 значимых конкурентов, то с 2000 по 2003 – уже 16³⁴.

Аналогичная тенденция наблюдалась и при выборах мэров областных центров. Анализ выборов мэров крупных городов показал, что в новом тысячелетии участились случаи снятия с выборов кандидатов – серьезных претендентов на посты мэров крупных городов. С 1995 по 2000 гг. было всего два случая, а с 2000 г. более 6.

На выборах депутатов в Государственную Думу в 2003, в 20 субъектах РФ зарегистрированные кандидаты выбыли из предвыборной компании. Наибольший процент выбытия зарегистрированных кандидатов в депутаты наблюдался в Республике Тыва, Сахалинской области, Хабаровском крае, Республике Дагестан, Республике Чечня, Республике Адыгея, Ставропольском крае. При этом процент проголосовавших за партию "Единой России" в перечисленных регионах составил 51,4%, тогда как в среднем по России 39,5%.

Таким образом, уже в этот период было заметно усиление вмешательства власти в ход выборов. В 2000 - 2003 гг. на выборах губернаторов кандидаты снимались в ходе 16-и избирательных компаний, на выборах мэров крупных городов – в ходе 6-и. Выборы в Государственную Думу 3-го созыва в 1999 г. проходили при более активном вмешательстве властей на этапе регистрации и отмены регистрации кандидатов, чем выборы в Думу 4-го созыва в 2003-м.

Административный ресурс связан не только с несовершенством политических рынков, но и, в свою очередь, способствует снижению экономической конкуренции. Факты существования налоговых освобождений и других льгот означают, что в регионе существует дуализм

³⁴ По данным ЦИК РФ

норм (разделение на своих чужих) - конкретное проявление связи экономического монополизма с политическим, наглядное влияние административного ресурса на ограничение экономической конкуренции в регионе.

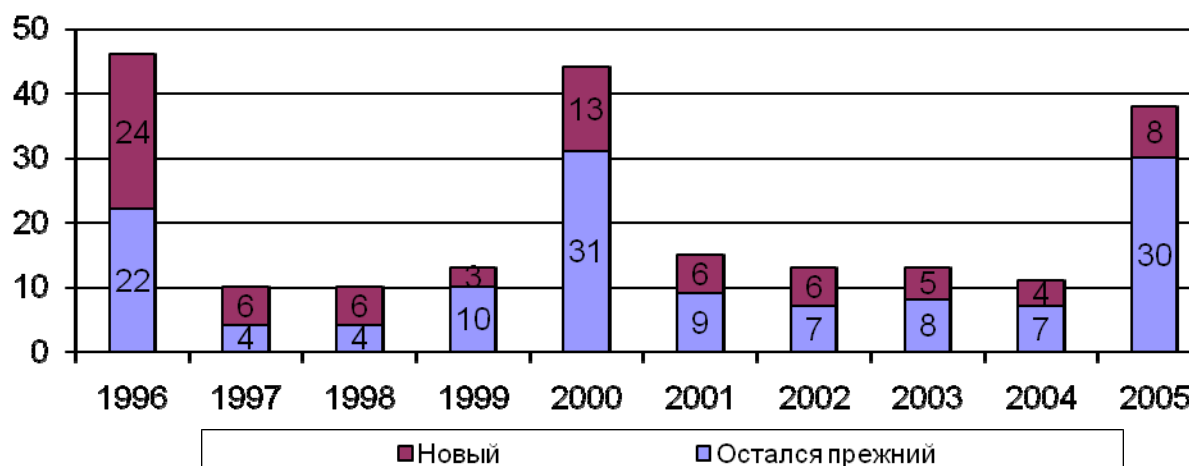


Рис. 3. Переизбрание глав исполнительной власти в 1996-2004 гг. и назначение в 2005

Источник: по данным ЦИК РФ.

Политические факторы определяют лишь относительные возможности по использованию части имеющихся ресурсов. Абсолютные значения доступного административного ресурса определяются показателями располагаемых местных бюджетов (с учетом их зависимости от федеральных органов власти), уровнем огосударствления региона и т.п.

Связь с местными олигархами может быть проиллюстрирована фактами существования налоговых освобождений и других льгот. Действительно, компании, пользующиеся прямой поддержкой и покровительством губернатора нередко получают существенные налоговые освобождения, льготные заказы и другие формы финансовой помощи со стороны администрации. Если налоговыми освобождениями пользовались лишь некоторые компании в регионе, то возникает дуализм норм, - разделение на своих и чужих, входящих в данное сетевое общество и чужаков. Именно этот факт не только питает административный ресурс, но и способствует ограничению экономической конкуренции.

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства возможно предотвращение регионального сепаратизма, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.

Отсутствие в России работоспособных нормативно-правовых и иных регуляторов деятельности политиков приводит к дальнейшему увеличению роли административного ресурса. Появляются черты автократического режима, когда власть концентрируется в одних руках.

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства возможно предотвращение регионального сепаратизма, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.

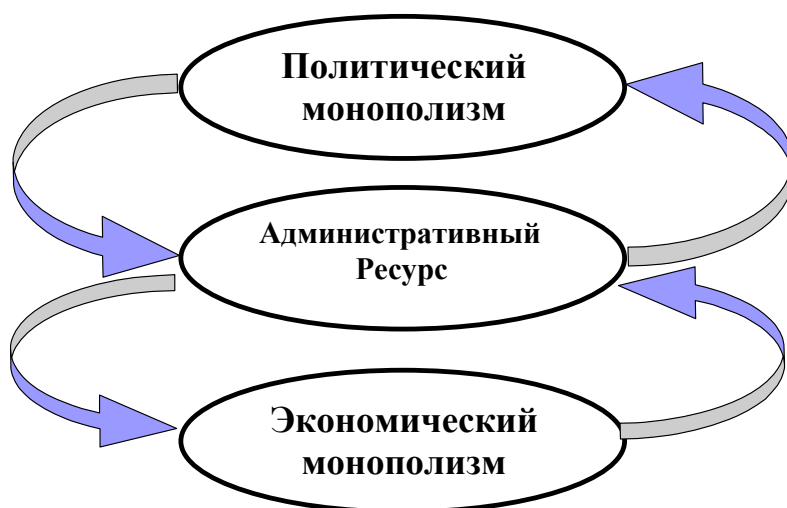


Рис. 4. Связь административного ресурса с экономическим и политическим монополизмом.

Установление факта существования политического монополизма, объяснение его основных причин создает предпосылки для преодоления

монополизма и развития политической конкуренции (см. рис. 4). Более того, развитие подлинной демократии может создать предпосылки для выхода из тупика и преодоления эффекта колеи – зависимости от траектории предшествующего развития. Развитие и укрепление свободных институтов свободного общества позволит создать принципиально новую институциональную среду российского бизнеса. А она, в свою очередь, создаст предпосылки для ускорения экономического и социального развития. Только в этом случае нам, наконец, удастся преодолеть инерционное развитие по накатанной колее.

Анализ выборов глав исполнительной власти в 1996-2004 годах показывал, что если до 1999 г. основной была тенденция к смене действующих глав, то после 1999 года, в большинстве случаев главам исполнительной власти удавалось сохранить свои пост. До 1999 лишь менее половины (45%) губернаторов смогли переизбраться на новый срок, с 1999 по 2004 гг. две третьих (66%) губернаторов сохранили свои посты.

После принятия нового порядка выборов губернаторов в 2004 г., когда кандидатура губернатора предлагается президентом РФ и утверждается региональным законодательным собранием, подавляющее большинство действующих глав исполнительной власти (79%), сохранило посты и остались назначенными губернаторами.

При первых назначениях в 76 субъектах Российской Федерации, где эта процедура применялась (включая три ныне ликвидированных автономных округа), смена губернатора случилась только в 22 случаях, а в 54 остались у власти прежние губернаторы. Из 54 «счастливчиков» 41 поставил вопрос о доверии, 10 прошли базовую процедуру, а еще три были назначены при создании новых субъектов федерации. Среди 21 «несчастливчика» 12 лишились власти с истечением срока своих полномочий, пятеро ушли в отставку, двое были уволены, один натолкнулся на президентское недоверие,

а еще один не дождался назначения при создании нового субъекта федерации (кроме того, еще один губернатор погиб)³⁵.

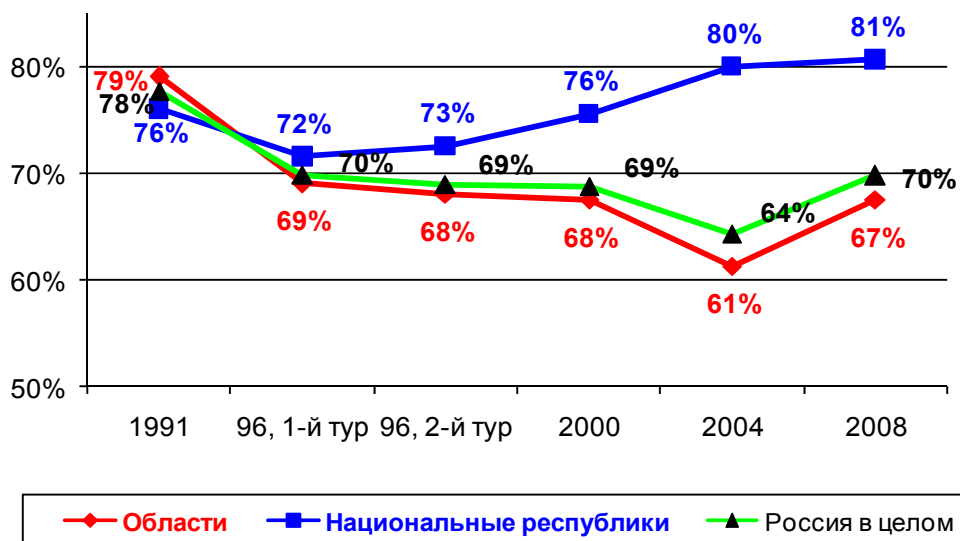


Рис.5. Явка избирателей на выборах президента России 1991-2008 гг.

Источник: по данным ЦИК РФ.

В это время намечается новая тенденция, которая требует своего объяснения: тенденция падения интереса к выборам и падение явки сменяется в начале XXI-го на тенденцию роста явки на федеральных выборах в первую очередь в национальных республиках. Приближаясь в отдельных регионах к явке на уровне типичной для Советского Союза (99.9%). Это особенно парадоксально при сокращении политической конкуренции: однопартийная система, один реальный кандидат на президентские выборы и назначаемые губернаторы сопровождаются формальным ростом явки (см. рис. 5).

В ситуации избираемых глав исполнительной власти задачей кандидатов было завоевание популярности среди населения (избирателей), в новых условиях положение кардинально меняется. Назначаемый глава должен быть популярным прежде всего среди вышестоящих начальников. Отсюда демократический механизм, в котором выборы являются формой контроля граждан над властью перерождается в свою противоположность.

³⁵ Р. Туровский http://www.zlev.ru/159/159_24.htm

3. Деформация института выборов в России начала XXI века

В классической литературе обычно не уделяется достаточного внимания формам суррогатной демократии. Никто не думал о том, что формы суррогатной демократии окажутся насколько живучи, что будут постоянно напоминать нам о зависимости от траектории предшествующего развития (Path dependence).

Выборы в демократическом государстве – это главное средство контроля государства со стороны граждан. С другой стороны, государство так же контролирует граждан. Д. Мэдисон как-то заметил, что "если бы люди были ангелами, никакого государства не требовалось бы. Если бы ангелы управляли людьми, не было бы нужно ни внешнего, ни внутреннего контроля государства"³⁶. Эту взаимную связь можно изобразить простой схемой (см. рис. 6).

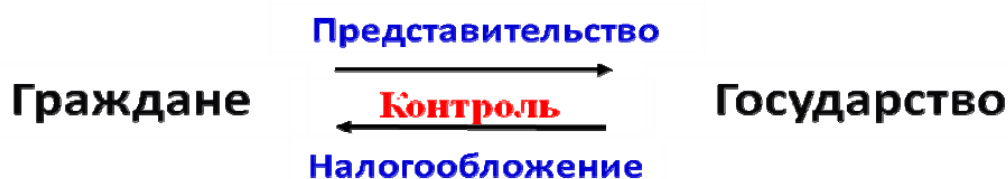


Рис. 6. Выборы как форма взаимного контроля граждан и государства

Основные черты демократии проявляются в участии в управлении государством, реализации конституционных свобод (совести, слова, собрания, печати, и т.д.), равенстве возможностей для развития каждого индивидуума. Все эти основные черты демократии воплощаются в голосовании и обычно закреплены в конституции (см. табл. 2).

Таблица 2

Основные черты демократии

1. УЧАСТИЕ	Система способов вовлечения граждан в управление государством
-------------------	---

³⁶ Madison J., Federalist, no. 51, 347—53, 6 Feb, 1788.

2.СВОБОДА	Совокупность конституционных прав: • Свобода совести; • Свобода слова; • Свобода собрания; • Свобода печати
3.	Возможностей, а не результатов

Не следует забывать, что в демократическом государстве наряду с системой регулярных выборов имеются и другие производные способы контроля государства такие как: разделение властей, независимый суд, свободная пресса и др.

В условиях неразвитой демократии функция выборов меняется. Они становятся инструментом демонстрации лояльности местных органов по отношению к центральной власти. Умение управлять массовым сознанием становится сигналом надёжности местных органов власти и должно быть вознаграждено центром. Степень этого вознаграждения зависит от конкретной ситуации и может стать элементом торга.

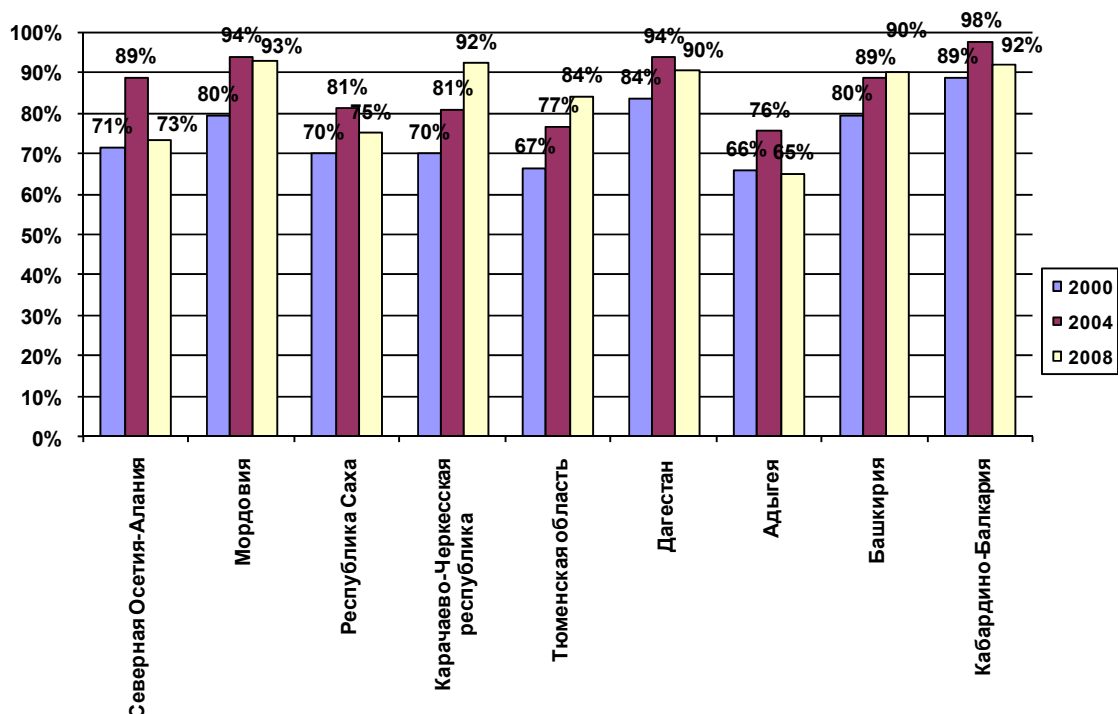


Рис. 7. Рост явки на президентских выборах России в 2000-2008.
Источник: по данным ЦИК РФ.

В этих условиях уровень явки достигающий круглой цифры (60 против 59,5, или 70 против 69,5 и т. д.) является очевидным преимуществом в глазах местной и центральной бюрократии. Именно об этом свидетельствует сдвиг, произошедший с 2004 по 2008 г. (см. рис. 4). Национальные республики оказались образцом для подражания в организации и проведения выборов и в других субъектах Российской Федерации.

В 2008 году появилась любопытная тенденция, когда на фактически безальтернативных выборах наметилась тенденция к росту явки избирателей. Общероссийская явка выросла с 64% до 70%, при этом уровень явки в республиках остался на уровне 2004 года (порядка 80% см. рис.7), а наибольший вклад в рост явки внесли российские регионы (области), в которых явка с 2004 по 2008 г. выросла с 61% до 67% (см. рис. 5).

«Локомотивами роста» явки стали уже другие регионы. Движение началось от «периферии» к центру. Значительно число регионов смогли существенно (на 10 и более процентов) увеличить явку избирателей на выборы президента. Повышение явки связано теперь не столько с ростом политического сознания и интереса к выборам избирателей, сколько с деятельностью местных чиновников, для которых высокий процент является условием сохранения и укрепления собственной власти.

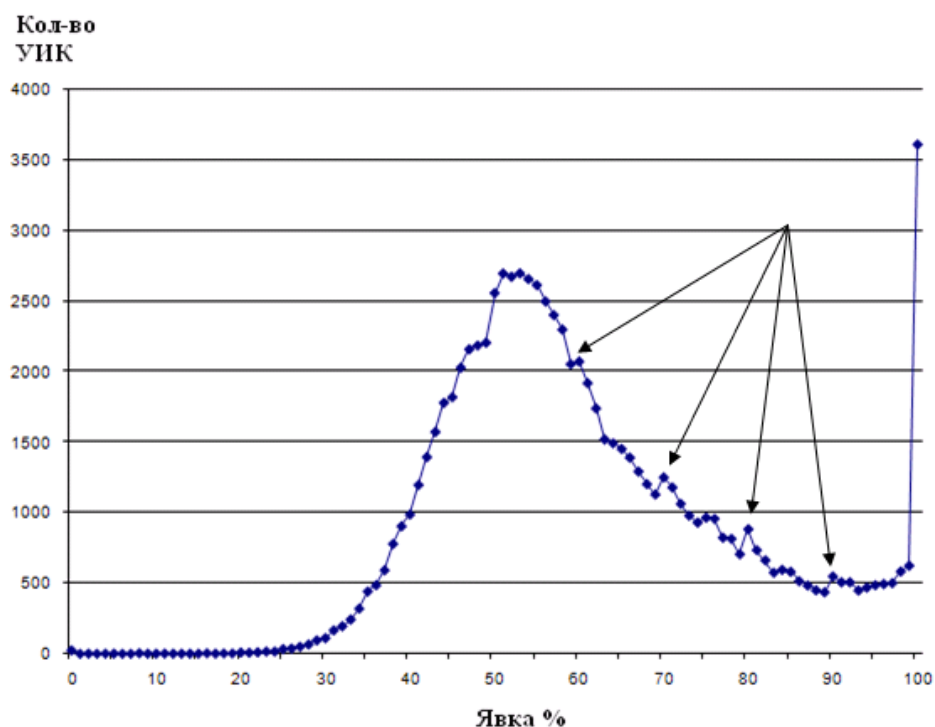


Рис. 8. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2003 г.

Источник: основано на данных sikrf.ru

Поскольку главы регионов назначаются из центра, они должны «отрабатывать» своё назначение. Возникает порочный круг, в котором высокая явка в регионе является условием переназначения, а переназначение условием высокой явки на выборах. Это напоминает практику Советского Союза, когда явка избирателей ниже 99% рассматривалась как провал местных органов власти и становилась предметом особого разбирательства и организационных выводов.

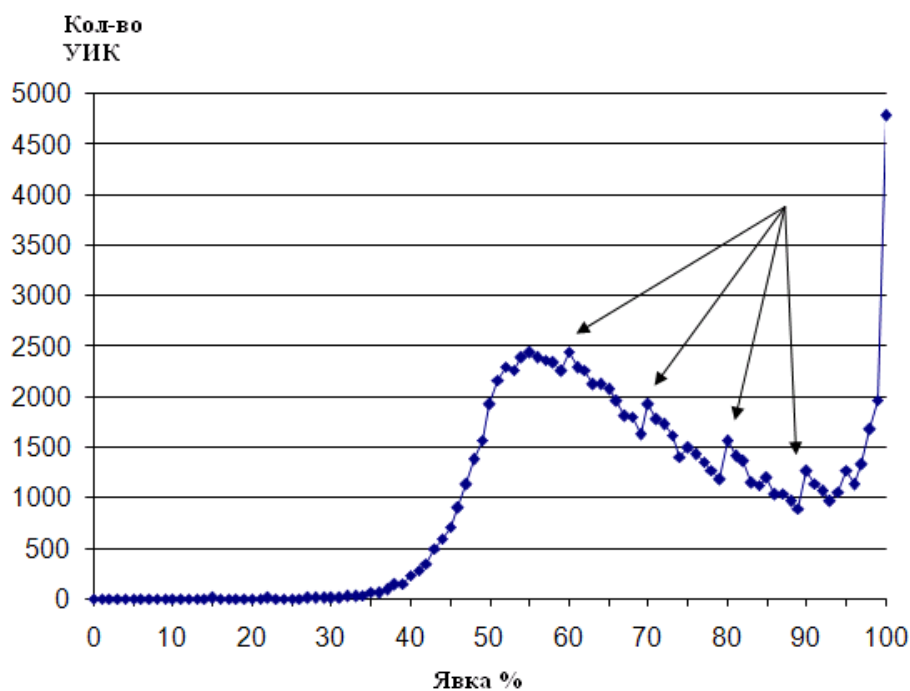


Рис. 9. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2007 г.

Источник: основано на данных cikrf.ru



Рис. 10. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2004 году

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)

Обращает на себя внимание то факт, что регионы как бы соревнуются друг с другом в увеличении явки избирателей 60%, 70%, 80%, 90, 100% (см. рис. 8 и 9). Особенно ярко это проявляется в ходе президентских выборов в

нашей стране (см. рис. 10 и 11). Означает ли это, что высокая явка избирателей в регионе будет становиться своеобразным сигналом?



Рис. 11. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2008 году

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)

Такая ситуация не характерна для подавляющего большинства стран. На рисунке 12 представлено распределение явки на парламентских выборах в Мексике (2009), Болгарии (2009), Швеции (2010), Канаде (2011), а также на выборах президента на Украине (2010) и Польше (1 и 2 тур, 2010). Легко заметить, что никаких фокальных точек в этих странах не было и нет.

Факт существования фокальных точек в распределении явки избирателей, свидетельствует о существенной модификации института выборов в России на региональном уровне.

Если распределение явки первоначально было близко к нормальному распределению, то сейчас произошли существенные изменения. Отчасти они связаны с поведением избирателей (особенно в национальных республиках),

отчасти с активностью местных бюрократов использующих явку на выборах как сигнал своей лояльности федеральному центру.

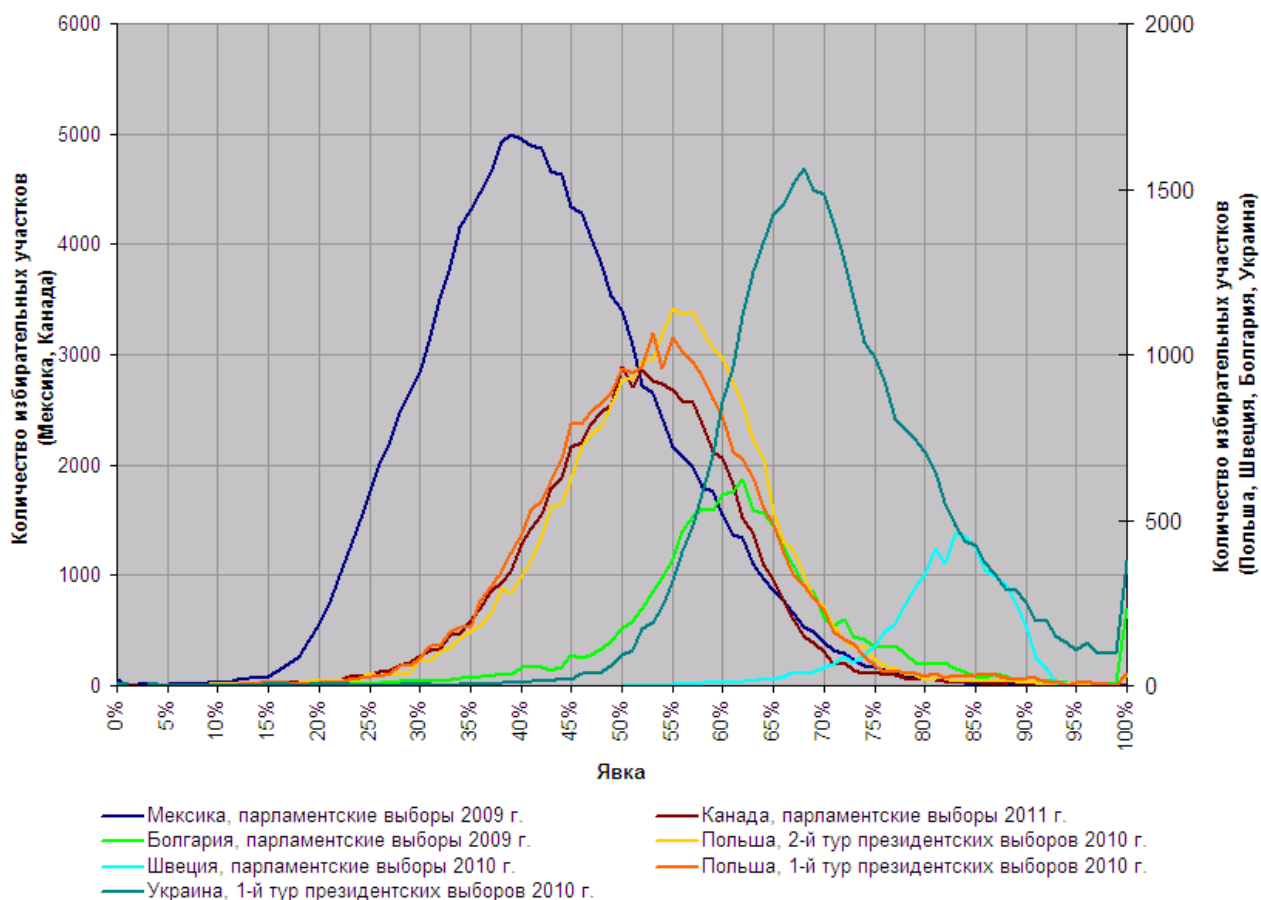


Рис. 12. Распределение УИК по явке в разных странах, 2009-2010 гг.
 Источник: <http://podmoskovnik.livejournal.com/>

Интересно отметить, что Россия в этом плане оказалась далеко не одинокой на постсоветском пространстве. Аналогичная тенденция наблюдается, например, и в Азербайджане. Однако со своей, восточной спецификой. Здесь, наряду с "круглыми цифрами", важно значение имеет величина $2/3$ - 66,6% голосов (см. рис. 13). Эта фокальная точка ярко выделяется на графике по сравнению с распределением, приближающимся к нормальному.

Любопытно, что эффект фокальных точек усиливается благодаря ручной обработке данных. На рисунке 13 показано распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2008 г. в Москве как при электронной обработке данных (КОИБ -

Комплексы Обработки Избирательных Бюллетеней), так и без неё. Легко видно, что во втором случае увеличивается число избирателей, пришедших на выборы, и появляются фокальные точки. На графике мы видим, как заметно повышается число голосов при приближении к "круглым цифрам", характеризующим явку избирателей (65%, 75%, 80%, 85% и др.).



Рис. 13. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на Парламентских выборах в Азербайджане, 2010 г.

Источник: <http://podmoskovnik.livejournal.com/>

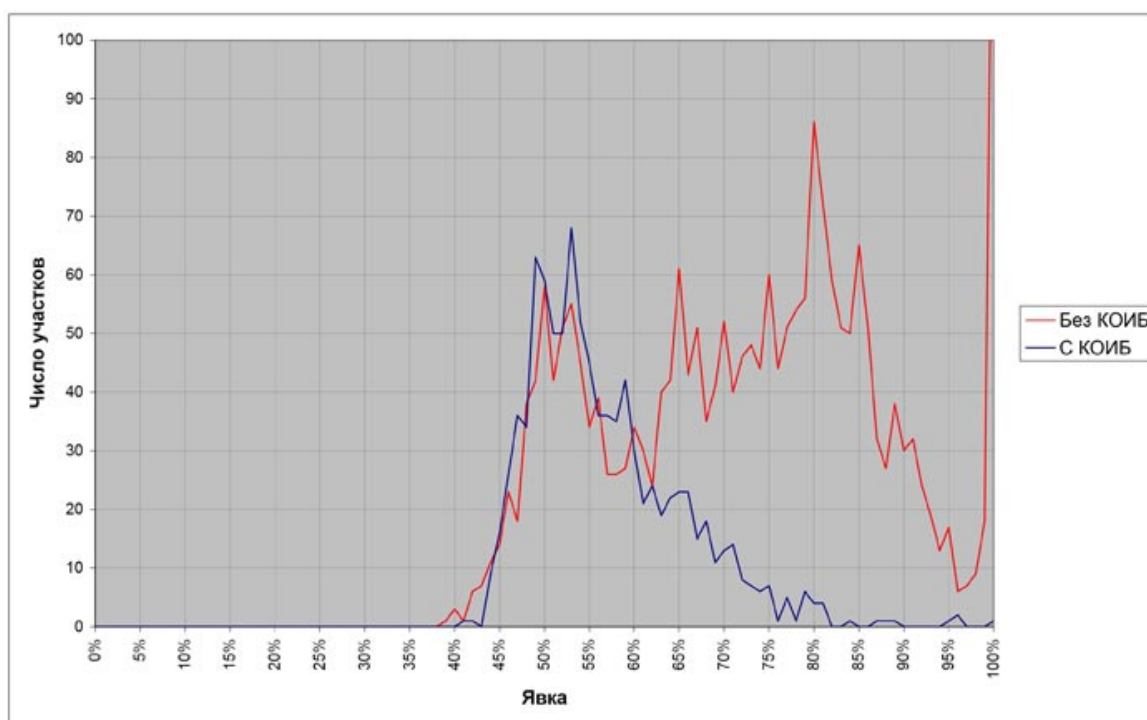


Рис. 14. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2008 г. в Москве

Источник: <http://podmoskovnik.livejournal.com/> на данных cikrf.ru

4. "Партийная природа" высокой явки.

Анализ выборов в Государственную Думу РФ 2007 и 2011 гг. показывает, что высокая явка имеет «партийный» характер. На последних выборах наблюдалась следующая закономерность: чем выше явка, тем больший процент голосов за правящую партию. На выборах в Государственную Думу РФ 2007 года произошло увеличение голосов, поданных за партию "Единая Россия", на 26,74% (см. таблицу 3).

Таблица 3
Итоги выборов в Государственную Думу РФ в 2007 г. Изменение доли голосов.

Глава партии	Владимир Путин	Геннадий Зюганов	Владимир Жириновский	Сергей Миронов	Владимир Плотников	Григорий Явлинский
Партия:	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Справедливая Россия	АПР	Яблоко
Мест получено:	315 (+95)	57 (+6)	40 (+4)	38	0 (-2)	0 (-4)
Голосов:	44 714 241 (64,30 %)	8 046 886 (11,57 %)	5 660 823 (8,14 %)	5 383 639 (7,74 %)	1 600 234 (2,30 %)	1 108 985 (1,59 %)

Изменение доли голосов:	▲ 26,74 %	▼ 1,04 %	▼ 3,31 %		▼ 1,34 %	▼ 2,71 %
-------------------------	-----------	----------	----------	--	----------	----------

Составлено по данным ЦИК РФ. <http://www.cikrf.ru>

Такое увеличение произошло, прежде всего, за счет избирательных участков, для которых была типична высокая явка избирателей (см. рис. 15). Если для всех партий, кроме "Единой России", характерно распределение, приближающееся к нормальному, то для партии "Единая Россия" видна выраженная асимметрия.

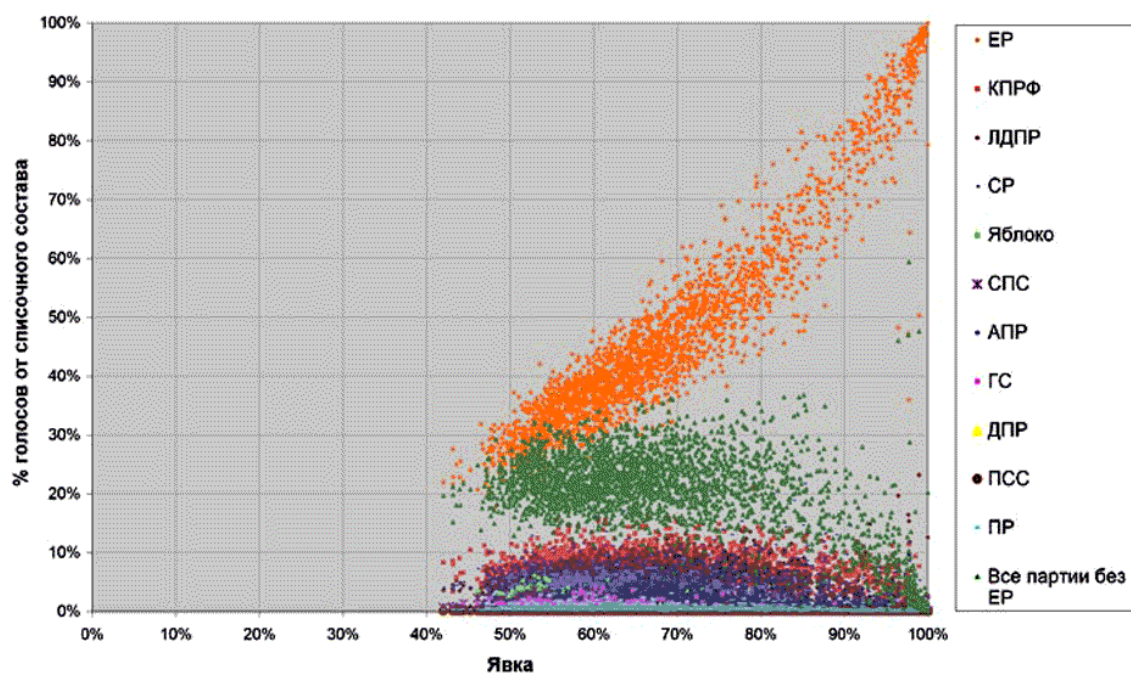


Рис. 15. Распределение голосов за партии в зависимости от явки на выборах в Государственную Думу РФ, 2007

Источник: <http://podmoskovnik.livejournal.com/>

В условиях обострения конкуренции, произошедшее в ходе выборов в Государственную Думу РФ в 2011 году, значение каждого голоса, поданного за партию, возрастает (табл. 4). Правящая партия потеряла более четверти своего электората (27,7%). В этих условиях роль участковых комиссий с высокой явкой избирателей, "голосующих" за правящую партию, объективно возрастает. И хотя увеличивается число независимых наблюдателей и всё труднее осуществить традиционные методы, тем не менее тенденция, отмеченная нами применительно к выборам 2007, сохраняется (см. рис. 16).

Таблица 4

Итоги выборов в Государственную Думу РФ в 2011 г. Изменение доли голосов.

					Сравнительно с выборами 2007 года (в %)	
Место	Партия	Голоса	%	Мест Думе	в Абсолютная разница	Относит. разница
1.	«Единая Россия»	32 379 135	49,32 %	238	▼ 14,98	▼ 27,7
2.	КПРФ	12 599 507	19,19 %	92	▲ 7,62	▲ 56,5
3.	«Справедливая Россия»	8 695 522	13,24 %	64	▲ 5,50	▲ 61,4
4.	ЛДПР	7 664 570	11,67 %	56	▲ 3,53	▲ 35,3
5.	«Яблоко»	2 252 403	3,43 %	0	▲ 1,84	▲ 103
6.	«Патриоты России»	639 119	0,97 %	0	▲ 0,08	▲ 3,79
7.	«Правое дело»	392 806	0,60 %	0	▼ 1,54	▼ 72
Недействительные бюллетени		1 033 464	1,57 %	-	▲ 0,52	▲ 35,86
Всего		65 656 526	100 %	450		

Источник: По данным ЦИК РФ. <http://www.cikrf.ru>

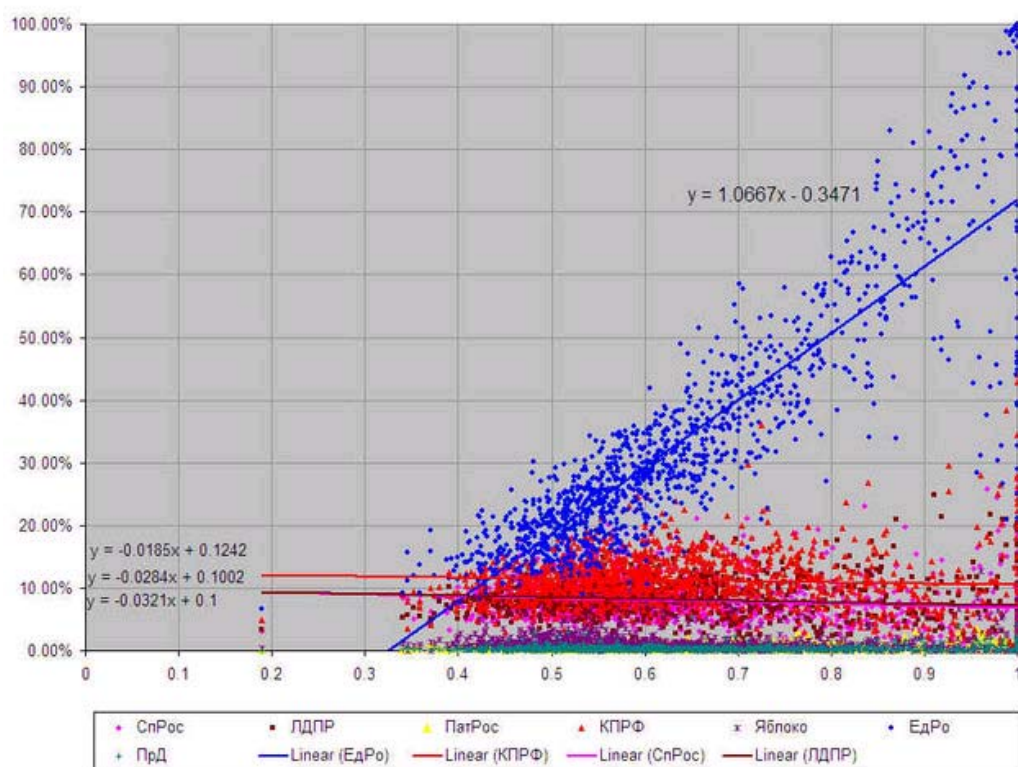


Рис. 16. Распределение голосов за партии в зависимости от явки на выборах в Государственную Думу РФ, 2011

Источник: <http://oude-rus.livejournal.com>

Характерно, что фокальные точки особенно заметны применительно к двум партиям – "Единой России" и КПРФ (см. рис. 17). Однако у КПРФ округление происходит на значительно более низком уровне, чем у правящей партии.

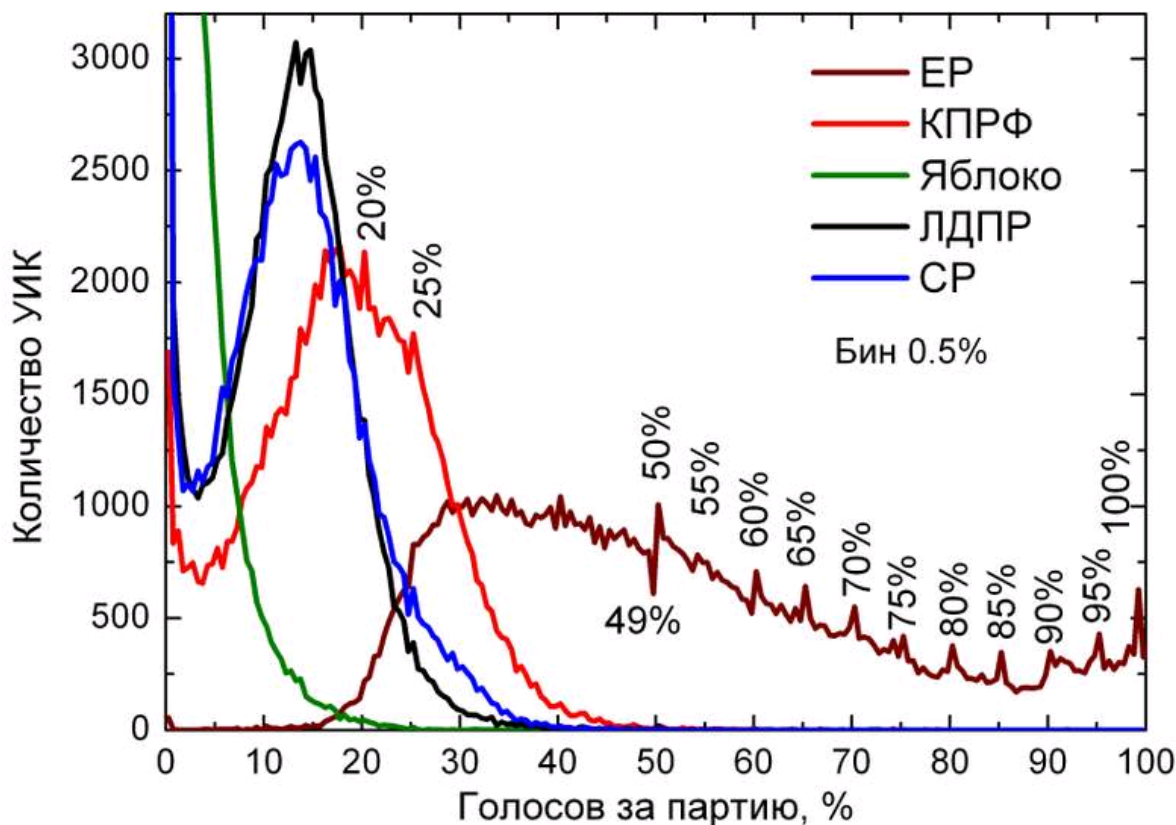


Рис. 17. Распределение голосов за партии по УИКам на выборах в Государственную Думу РФ, 2011

Источник: <http://oude-rus.livejournal.com>

5. Укрепление вертикали власти при Д. А. Медведеве³⁷.

Экономический кризис выявил несколько негативных тенденций, которые возникли в России ещё до кризиса: углубление сырьевой специализации, износ оборудования, отставание в научно-техническом прогрессе и повышение роли правительства. Политическая система отреагировала на экономический кризис путем дальнейшего укрепления федеральной власти. Чтобы остановить эти негативные тенденции и преодолеть экономический кризис необходимо реформировать политическую систему.

³⁷ Раздел подготовлен при участии С. Г. Шульгина

В 2008 году в России был избран новый президент – Д.А. Медведев, продолживший политику В.В. Путина, оставшегося во главе Правительства России. В настоящей статье рассматривается усиление вертикали власти, произошедшее при последнем Президенте.

Обновление региональной элиты - это длительный и сложный процесс, особенно в такой многонациональной стране, как Россия. Тем не менее, тенденция к построению вертикали власти усилилась в последние годы. Происходило существенное обновление региональной элиты. Поэтому число новых губернаторов неуклонно росло. Именно в этот период прекратилась деятельность таких "политических долгожителей", как Ю.М. Лужков (Москва), М.Ш. Шаймиева (Татарстан), Г.В. Боос (Калининградская область), Е.С. Строев (в Орловской области.) и др.

Таблица 5

**Количество «переизбранных» и «новых» губернаторов
в период президентства Д.А. Медведева**

Годы	Старые (переизбранные)	Новые
2008	2	7
2009	5	9
2010	18	19
2011	2	3

Новая администрация президента Д.А. Медведева, пытаясь создать и новую региональную элиту, стала более активно использовать свои функции назначения новых губернаторов. В 2008 году было назначено 7 новых губернаторов, в 2009 году – 9, а в 2010 году уже 19. Таким образом, в течение первых трех лет его правления были назначены 35 новых губернаторов (см. таблицу 5).

Механизм назначения губернатора имеет черты авторитарного правления. Это не означает, что нет никакого выбора в назначении губернаторов. Однако в действительности выбор очень невелик. Президент назначает губернатора из ограниченного числа кандидатов, предложенных

региональным парламентом, большинство мест в котором, как правило, занимают представители правящей партии "Единая Россия".

Таблица 6
Безвозмездные перечисления из федерального бюджета,
(тыс. рублей на душу населения, 2007-2011 годы)

2007	2008	2009	2010	2011 (9 месяцев)
4,38	7,92	10,40	9,78	7,53

Для того, чтобы поддержать своего кандидата, федеральное правительство обычно выделяет субсидии, заметно превышающие по объёму предоставленные ранее субъекту РФ. Попытаемся понять, какую роль играет бюджетно-налоговая политика в укреплении вертикали власти. Для этого сформулируем две альтернативные гипотезы:

- **Гипотеза 1:** с назначением новых губернаторов в регион также приходят и большие субсидии (безвозмездные перечисления из федерального бюджета).
- **Гипотеза 2:** переизбранные губернаторы не получают дополнительную финансовую поддержку из федерального бюджета.

Для проверки этих гипотез рассчитаем субсидии на душу населения, которые учитывают региональную специфику, и вычислили субсидии относительно общенационального уровня и по отношению к уровню федерального округа. Результаты исследования представлены в таблицах 6 и 7.

Таблица 7
Изменения в безвозмездные перечисления в регионы с новыми губернаторами

	Дата назначения губернатора	Изменения в безвозмездные переводы п.п. к предыдущему году ((в% от среднего нац. уровня)		Изменение
		В год переизбрания	В год после переизбрания	
Воронежская область	2009	-0,075	0,120	0,194934
Орловская	2009	0,122	0,088	-0,03401

область				
Рязанская область	2008	-0,167	0,080	0,24658
Москва	2010	-0,024	0,176	0,199614
Республика Карелия	2010	0,069	-0,062	-0,13161
Республика Коми	2010	-0,214	0,133	0,346794
Архангельская область	2008	-0,374	-0,093	0,281384
Калининградская обл.	2010	-0,663	0,173	0,836419
Мурманская область	2009	-0,615	-0,299	0,316099
Псковская область	2009	-0,025	0,196	0,221295
Ненецкий АО	2009	-2,262	-1,611	0,650655
Республика Калмыкия	2010	-0,203	-0,013	0,189333
Волгоградская область	2010	-0,161	0,014	0,175087
Ростовская область	2010	-0,043	-0,032	0,010322
Республика Дагестан	2010	-0,044	-0,125	-0,08137
Республика Ингушетия	2008	-1,039	-0,505	0,534434
Ставропольский край	2008	-0,363	-0,105	0,257448
Республика Башкортостан	2010	0,094	0,039	-0,0549
Республика Татарстан	2010	0,556	-0,362	-0,91831
Республика Чувашия	2010	-0,062	-0,012	0,050374
Кировская область	2008	-0,581	0,049	0,630429
Оренбургская область	2010	-0,005	-0,046	-0,0417
Свердловская область	2009	0,009	-0,014	-0,02316
Челябинская область	2010	-0,058	0,017	0,075271

Ханты-Мансийский АО	2010	-0,045	0,030	0,074025
Ямало-Ненецкий АО	2010	-0,019	0,046	0,064068
Республика Хакасия	2009	-0,045	0,085	0,129292
Красноярский край	2010	-0,654	-0,185	0,468202
Иркутская область	2009	-0,093	0,145	0,237042
Новосибирская область	2010	0,109	-0,019	-0,12756
Республика САХА (Якутия)	2010	0,422	-0,100	-0,52216
Хабаровский край	2009	-0,126	0,162	0,288328
Амурская область	2008	-1,032	-0,391	0,640492
Еврейский АО	2010	0,387	-0,777	-1,16317
Чукотский АО	2008	-25,364	-3,542	21,82135

Расчеты показывают, что безвозмездные перечисления из федерального бюджета изменились в течение отчетного периода (см. табл. 6). Субсидирование значительно возросло в период кризиса (2009 г.) и начало снижаться в процессе выхода из него. С 2007 по 2009 год безвозмездные перечисления увеличились в 2,37 раза в номинальном выражении, что свидетельствует о повышении роли федерального правительства в перераспределении ресурсов в период кризиса.

Тем не менее, субсидирование различных регионов России осуществлялось неравномерно. Определенную роль в этом сыграл политический фактор: назначение новых губернаторов. Федеральное правительство выделяло дополнительные средства тем регионам, где был назначен новый губернатор. Расчеты показывают (табл. 7), что в 25 из 35 случаев регионы получили дополнительные субсидии из федерального бюджета (или сокращение платежей в федеральный бюджет) после назначения новых губернаторов.

Покупка лояльности населения в условиях ликвидации демократической процедуры выборов губернаторов требует дополнительных ассигнований. При Медведеве назначение нового губернатора означало для федерального правительства и дополнительные расходы. Все это говорит о том, что мы не можем отвергнуть гипотезу 1, что вертикаль власти по-прежнему сохраняет персонифицированные черты.

Заключение.

Проделанный анализ показал, что многие проблемы современной России уходят корнями в далекое прошлое, когда начал формироваться институт власти-собственности. Фактически по-прежнему имеет значение зависимость от траектории предшествующего развития (path dependence). Феномен власти-собственности означает, что не власть определяется собственностью, а собственность властью, т.е. положением человека в государственной иерархии.

Анализ выборов глав исполнительной власти в 1996-2004 гг. показал, что если до 1999 года существовала тенденция к обновлению региональной власти, то в последующий период усилилась тенденция к формированию административного ресурса - региональной вертикали власти. Если до 1999 года менее половины (45%) губернаторов переизбирались на новый срок, то с 1999 по 2004 год две трети (66%) губернаторов сохранили свои посты. После принятия нового порядка избрания губернаторов в 2004 году, когда кандидат предлагался Президенту региональным парламентом подавляющее большинство действующих глав исполнительной власти (79%), сохранил за собой пост. Это привело к усилению региональной элиты.

Пытаясь преодолеть центробежные тенденции, Президент Медведев стал более активно обновлять состав руководителей регионов, выстраивая новую вертикаль власти. Чтобы смягчить возникающие противоречия увеличились безвозмездные перечисления из федерального бюджета ставленникам центра.

Отсутствие в России работоспособных нормативно-правовых и иных регуляторов деятельности политиков приводит к формированию вертикали власти и дальнейшему увеличению роли административного ресурса. Происходит трансформация института выборов, появляются черты авторитарного режима, когда власть концентрируется в одних руках. Ограничивается конкуренция и усиливается политический и экономический монополизм. Эти тенденции не только сохранились, но заметно усилились в последние годы.

Список использованной литературы:

Бьюкенен Дж.М. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997.

Кордонский С. Рынки Власти. Административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2000.

Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики, 1996. № 6. С. 25-41.

Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ, 2005 г.

Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста // Экономика и математические методы. 1995. Т. 31. Вып. 4. С. 53 – 81.

Ослунд А. Рентоориентированное поведение в российской переходной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 8. С. 99 – 108. [1996]

Остром В., Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Предисл. А. Оболонского. – М.: Арена, 1993. [1991]

Arthur, B., Ermolaev Yu. and Kaniowski Yu. 1993 (1987). 'Path-dependent processes and the emergence of macro-structure'. In *Evolutionary economics* / U. Witt (ed.). Edward Elgar.

Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues // Journal of Economic Literature 1997 т. 34. P. 1320–1346.

- Barzel, Y. 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. New York, Cambridge Press.
- Blanchard O. The Economics of Post-Communist Transition. – Oxford: Clarendon Press. 1997
- Buchanan J.M. Federalism and Individual Sovereignty // Cato Journal, Vol. 15, No 2-3. 1995.
- Buchanan, J.M. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago.
- Djilas, M. 1956. *The New Class: An Analysis of the Communist System*. New York: Praeger, 1956.
- Gregory, P. 1998. *Russian and soviet economic performance and structure* / P. Gregory, R. Stuart. (6-th ed.). New York: Addison-Wesley.
- Kahkonen, S. and Olson, M. (eds.) 2001. *A new institutional approach to economic development*. New Delhi: Vistaar Publications.
- Kapelushnikov R. 2000. ‘The Largest and Dominant shareholders in the Russian Industry: Evidence of the Russian Economic Barometer Monitoring’. *Russian Economic Barometer*. Vol. IX, No1, Winter: 9-46.
- Kasper, W. and Streit, M. 1998. *Institutional economics: social order and public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keefer, P. and Shirley M. 2000. Formal versus informal institutions in economic development. in Menard C. (ed.) *Institutions, contracts, and organizations: perspectives from new institutional economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kornai, J. 1990. ‘Socialist transformation and privatization: shifting from a socialist system’. *East European Politics and Studies*. V.4 (2) Spring.
- Madison J., Federalist, no. 51, 347—53, 1788
- McNutt P.A. The Economics of Public Choice, Edward Elgar, 1996
- Mikheeva N. Differentiation of Social and Economic Situation in the Russian Regions and Problems of Regional Policy // EERC Working paper. No 99/09

North, D. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Nowak, L. 1983. *Property and Power*. Boston.

Oates W.E., Schwab R.M. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? // In *Studies in Fiscal Federalism*. 1998

Olson M. (1993) Why is economic Performance even worse after communism is abandoned / Virginia political economy lecture series. – Fairfax, Virginia, March 17.

Perspectives on Public Choice: A Handbook, Ed. by Dennis C. Mueller, Cambridge University Press, 1997.

Persson T. and Tabellini G. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. MIT Press, 2000

Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova If Hamilton and Madison Were Merely Lucky? What Hope Is There for Russian Federalism? // *Constitutional Political Economy*. 1999. Vol. 6. N2 P. 107-127

Polanyi, K. 1944, *Great transformation*. Chicago.

Stark, D. 1992. Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe. *East European Politics and Society*. 1992 – v.6 (1): 17-54.

Winecki, J. 1996. 'Why economic reforms fail in the Soviet system: a property rights approach', in: Alston, L., Eggertsson T., North, D. (eds.) *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge.

Yakovlev E., Zhuravskaya E. State Capture and Controlling Owners of Firms. Working paper. CEFIR November 2004.

Zaostrovtssev A. Rent Extraction in a Rent Seeking Society / Working Paper, Spider № 10, 2000

Cornell, S. and Kalt, J. 1995. Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule Among the contemporary Sioux and Apache / *Economic Inquiry*. V. XXXIII.

Глава 3. Политико-бюрократический рынок в современной России

Для современного модернизированного общества характерно превращение различных сфер жизни общества (экономической, социальной, политической и др.) в относительно самостоятельные подсистемы, но при этом связанные отношениями взаимозависимости (развернутый анализ этой проблемы в рамках экономической науки был дан в рамках германского ордолиберализма)³⁸. Подсистема «экономика» выступает как система экономических рынков управляемых ценами и неподвластных прямому государственному влиянию. В то же время существуют проблемы производства общественных благ (в широком смысле слова), которые требуют использования государственного принуждения и решаются через механизм политических торгов (рынков власти). Поэтому постсоветская трансформация экономики и общества в России предполагала вычленение «экономики» и «политики», экономических и политических рынков в относительно автономные, но связанные отношениями взаимозависимости подсистемы.

В этой связи необходимо охарактеризовать понятие *«политического рынка»*, выделив его *«широкую»* и *«узкую»* трактовки. В «широком смысле» политический рынок это «рынок власти», система торгов политическим (властным) ресурсом. В «узком смысле» это классический политический рынок, возникающий в институциональных рамках закрепляющих демократическую организацию политической подсистемы общества. Он является предметом анализа в теории общественного выбора, в центре внимания которой находится политический выбор в условиях прямой и представительной демократии³⁹. *Классический политический рынок* необходимо рассматривать в паре с *бюрократическим (административным)*

³⁸ См., например: Ойкен В. Основы национальной экономики / Пер. с нем. Общ. ред. В.С. Автономова, В.П. Гутника, К. Херрманн-Пилатта. – М.: Экономика, 1996. – С.201-216.

³⁹ См.: Бьюкенен Дж. М., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии: пер. с англ. // Сочинения; гл. ред. кол. Нуреев Р.М. и др. – М.: «Тaurus Альфа», 1997. Т.1. С. 31-206; Мюллер Д. Общественный выбор III / пер. с англ. под ред. А.П.Заостровцева, А.С. Скоробогатова. М.: ГУ ВШЭ, 2007.; Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: учеб. пособие для вузов. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. и др.

рынком, характерным для советской экономической системы как дискретные институциональные альтернативы организации политического рынка в широком смысле слова (рынка власти).

В рамках данной главы будет охарактеризованы направления, содержание и результаты трансформации «рынка власти» в постсоветской России.

Исходным пунктом развития выступил советский бюрократический (административный) рынок. Анализ бюрократического (административного) рынка как системы «товарных» и властных трансакций был проведен такими исследователями, как В. Найшуль, П. Авен, В. Широнин, Е. Гайдар, С. Кордонский и др.⁴⁰ Эта система строилась на иерархических торгах. Основные аргументы вышестоящего органа в рамках такого торга, находившиеся в его распоряжении - инструменты властной мотивации и права на распоряжение ресурсами. Аргументы предприятия и ведомства: адекватная экономическая информация о ресурсах и потребностях, а также контроль над реальным процессом производства.

Система вертикальных торгов дополнялась нелегальными, легализуемыми или легальными горизонтальными торгами - обменами между организациями. По мере роста и усложнения экономики и увеличения заявок в верхних эшелонах власти возникла настоящая управленческая «пробка», и распределение ресурсов с помощью вертикальных торгов становилось все более затруднительным. Поэтому значение горизонтальных обменов непрерывно росло.

При этом бюрократический рынок может быть охарактеризован как обмен не только, и не столько материальными ценностями, но и властью, подчинением, правилами и исключениями из них. Это означает, что его важнейшими особенностями являются:

⁴⁰ См.: Найшуль В. Либерализм и экономические реформы // МЭ и МО.1992. №8.; Авен П., Широнин В. Реформа хозяйственного механизма: реальность намеченных преобразований // Известия СО АН СССР. Сер. Экономика и прикладная социология. 1987. №3.; Шаталин С., Гайдар Е.Т. Экономическая реформа: причины, направления, проблемы - М., Экономика, 1989. С.20-48.; Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры /Ответ. ред. С.С.Шаталин. - М.: Наука, 1989.; Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2000. и др.

1. Сращивание политических и экономических торгов при решающей роли торговли властным ресурсом (это следствие политизации экономики, когда основная масса не только общественных, но и частных благ производилась в рамках централизованно управляемого государственного хозяйства).

2. Статусное неравенство участников торгов и преобладанием статусной конкуренции. Важнейшей целью всех участников является борьба за укрепление своих статусных позиций, что расширяет реальные возможности смягчения бюджетных ограничений (эти особенности столь существенны, что позволяют другим исследователям рассматривать эти отношения не столько как рынок, сколько как специфическую модификацию редистрибутивных и реципрокных отношений, образующих систему «кланового социализма»)⁴¹.

Вышерассмотренные черты бюрократического рынка определяют его специфику как механизма институциональных изменений. Индивидуальный выбор в пользу противоречащих формальным правилам неформальным нормам при осуществлении иерархических и горизонтальных трансакций неразрывно переплетается с коллективными действиями в составе специальных групп интересов, формирующихся в недрах управленческой иерархии. Развитие узких по составу, но влиятельных групп интересов позволяет снижать издержки внелегальности до уровня, делающего индивидуальный выбор в пользу соответствующих неформальных норм массовым и устойчивым. При этом узкий состав специальных групп интересов и ориентация их участников на реализацию частных интересов путем оппортунистического поведения по отношению к формальному принципалу – государству придает им характер распределительных коалиций, снижающих своими действиями эффективность экономики

⁴¹ См., например: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады», № 124. М.: Московский общественный научный фонд, 2001. – С. 306-310.

(показательным представляется характеристика их деятельности как проявления «красного склероза», данная М. Олсоном)⁴².

Таблица 1 Сравнительная характеристика бюрократического и политического рынков

	Политический рынок	Бюрократический рынок
<i>Субъекты рынка</i>	Избиратели, политики, группы давления	Различные группы интересов в рамках формально единой административной иерархии
<i>Тип институциональных соглашений</i>	Преимущественно легальный между субъектами, которые выступают как носители прав собственности (принципал – избиратель, а политики его агенты)	Как правило, внезаконный и статусный (между неравноправными субъектами)
<i>Модель хозяйственного поведения</i>	Чем более конкурентен и консенсусен рынок, тем более эффективно распределены права собственности. Это приводит к установлению жестких бюджетных ограничений	Происходит размывание формально сохраняющейся государственной собственности путем внезаконного присвоения прав собственности «группами интересов». Закрепляются мягкие бюджетные ограничения, причем степень мягкости различна для разных групп интересов, через рост статуса происходит их смягчение.

Развитие по пути бюрократического рынка с присущими ему механизмами статусной конкуренции означало превращение экономики и в совокупность сетевых структур корпоративно-кланового типа, пронизывающих формально единую государственную иерархию. Происходившее при этом перетекание экономической власти к хозяйственной номенклатуре предприятий и ведомств означало, что, формально оставаясь агентами, управляющие все больше превращались в принципалов, контролирующих наибольший объем прав собственности на

⁴² См.: Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. / Пер. с англ. – Новосибирск: ЭКОР, 1998. – С. 403-413.

ресурсы. В результате при формальном господстве государственной собственности большая часть правомочий оказалась сосредоточенной в руках номенклатуры предприятий и ведомств, а также трудовых коллективов и местных органов власти.

Сложившаяся структура бюрократических рынков во многом предопределила направления институциональной трансформации экономики во время перестройки. Развитие пошло по пути развертывания процессов бюрократической либерализации и спонтанной приватизации. Суть их заключалась в модификации отечественного бюрократического (административного) рынка в направлении ослабления роли центральных властных структур и демонтажа системы вертикальных плановых торгов. Единая административно-иерархическая лестница замещалась многослойной системой финансовых и неформальных связей экономических структур с органами власти различного уровня и группировками мафиозного типа.

Трансформация внезаконного и ориентированного на получение индивидуальных и групповых привилегий бюрократического (административного) рынка в систему взаимосвязанных и ориентированных на формирование эффективной системы прав собственности политических рынков явилось одной из важнейших провозглашаемых целей экономических и политических реформ проводимых в постсоветский период. Степень реальной трансформации внезаконного и ориентированного на получение индивидуальных и групповых привилегий бюрократического рынка в систему взаимосвязанных и ориентированных на формирование эффективной системы прав собственности политических рынков определялась наличием экономически и политически самостоятельных субъектов, способных стать активными акторами институциональных изменений. Вариант решения проблемы формирования таких акторов, избранный отечественными реформаторами, базировался на идее ускоренного разрушения взаимосвязи власти и собственности на путях массовой и максимально быстрой приватизации. В емкой форме эту

установку выразил Е.Т. Гайдар: «Россию у номенклатуры нельзя, да и не нужно отнимать силой, её можно «выкупить». Если собственность отделяется от власти, если возникает свободный рынок, где собственность все равно будет свободно перемещаться, подчиняясь закону конкуренции, это и есть оптимальное решение. Пусть изначально на этом рынке номенклатура занимает самые сильные позиции, это является лишь залогом преемственности прав собственности»⁴³. При этом особую надежду реформаторы возлагали на то, что действующие в условиях конкуренции частные собственники создадут массовый спрос на право. Речь в данном случае идет как об их ориентации на активное использование в экономике либеральных формальных норм, так и о коллективных действиях на политическом рынке, направленных на дальнейшее совершенствование этих норм и практики их применения. Это означало бы постепенное превращение формальных конституционных правил либерального типа в реальную хозяйственную конституцию.

Таким образом, по замыслу реформаторов *массовая приватизация должна была сыграть решающую роль в разделении экономической и политической сфер, формировании относительно самостоятельных экономических и политических рынков*. Однако полученные результаты не оправдали этих надежд. Во-первых, «слабое» российское государство вынуждено было идти на постоянные «сделки» с узкими по составу, но влиятельными группами интересов, выступающими как распределительные коалиции. При этом уход государства из экономики приводил к переходу контроля над источниками доходов в руки корпоративно-клановых групп, построенных на слиянии бизнеса и владельцев силовых и административных ресурсов (легальных и внелегальных)⁴⁴. Во-вторых, не произошло формирования субъектов спроса на либеральные формальные нормы. В роли потенциального субъекта рассматривался, прежде всего, развивающейся

⁴³ Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – СПб.: Норма, 1997. – С. 153-154.

⁴⁴ См., например: Левин С.Н. Доходы – частные, издержки общественные. Институциональные основы «экономики физических лиц» в России // ЭКО. - 2000. - №2. - С. 72-73.

бизнес. Однако в сложившихся условиях высокие издержки коллективного действия для большинства предпринимателей, а тем более для других групп населения, по существу блокировали становление широких групп интересов, способных стать субъектами конкурентного политического рынка. В этих условиях узкие по составу группы интересов, обладающие устойчивыми экономическими и политическими преимуществами, оказались заинтересованными в ослаблении государственной защиты прав собственности, поскольку извлекали существенные выгоды из передела активов в свою пользу⁴⁵.

В результате вместо планируемого разделения экономических и политических рынков произошла трансформации *советского административного рынка в постсоветский гибридный политико-бюрократический (политико-административный)*. Основные экономические, политические и социальные взаимоотношения в стране стали осуществляться через систему политико-бюрократического рынка, где господствуют неформальные нормы, носящие локальный и персонифицированный характер. Политико-бюрократический рынок базируется на сети «статусных» по характеру и внезаконных по форме неявных контрактов между государством и другими субъектами. В связи с тем, что на российском «гибридном» политико-бюрократическом рынке отсутствует представительство большинства граждан, действующие на нем меньшинства получают возможность в широких масштабах извлекать политическую ренту. По сути, по замечанию А.А. Яковлева, в 1990-е гг. была воспроизведена структура «административного торга» советского времени, с приданием ей рыночных внешних форм, а так же с поправкой на резко возросшую самостоятельность региональных элит и появление бизнес-элиты⁴⁶.

⁴⁵См., например: Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела. – Вопросы экономики. –2005. - №7. – С.4-18.

⁴⁶См.: Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России/ Препринт WP4/2004/01. – М.: ГУВШЭ, 2004. – 60 с.

Субъектами возникшего политико-бюрократического рынка выступают: государство (в лице «правлящей группы»), крупный бизнес, федеральная и региональная бюрократия. *«Правящая группа»* - это группа «экспертов», которая представляет собой «высшее звено» бюрократии (наследника советской номенклатуры). Под экспертной группой понимается некая группа высшего руководства страной, рассматривающая себя в качестве лиц владеющих информацией о потребностях большинства населения и способных формулировать цели и пути развития страны.

Крупный бизнес был «наделен» «правлящей группой» собственностью на активы и возможностью использовать в своих интересах административный ресурс в обмен на неявные обязательства политической поддержки и выполнение ряда функций по поддержанию экономической и социально-политической стабильности в стране. Таким образом, предпринимательская олигархия сосредотачивает в своих руках подавляющую массу ресурсов собственности, а «правлящая группа» - властные и иные полномочия, способные прямо или косвенно содействовать приращению данных ресурсов. И та и другая группы, владея уникальными по своей сути ресурсами и являясь практически монополистами, использует их для получения политической ренты. Что, по замечанию С.П. Перегудова, ведет к разгулу коррупции и внедрению ее в сердцевину отношений между представителями власти и олигархическими группами⁴⁷.

Бюрократия (включая представителей силовых и правоохранительных структур), в обмен на лояльность и выполнение определенного минимума общественно необходимых функций, получила возможность «приватизировать» часть государственных функций и путем «продажи» административного ресурса реализовывать свои частные интересы. В результате возникла многоярусная система внезаконных политико-административных «торгов» между бюрократией и представителями бизнеса, в первую очередь, крупного. Поскольку административный ресурс является

⁴⁷ Перегудов С.П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? // Полис, 2002, №5.

по своей природе специфическим, логичным стало движение от разовых коррупционных сделок в форме взяток к формированию устойчивых «сетевых» взаимосвязей между определенными группами бюрократии и бизнеса. Бюрократия выступает как распределитель различных льгот и преимуществ, которые необходимы отдельным лицам (фирмам). Последние, в обмен на распределение упомянутых льгот в их пользу, готовы передать первым некоторые блага, представленные в денежной или других формах. При этом следует отметить разницу в процессе обмена между бюрократией и крупным бизнесом и бюрократией и малым бизнесом. В первом случае речь идет преимущественно о «поиске» ренты с обеих сторон, так как крупный бизнес платит за реально предоставляемые блага. Во втором же случае имеет место «вымогательство» ренты со стороны бюрократии, когда эти доходы извлекаются не путем предоставления каких-либо реальных благ малому бизнесу, а под угрозой принятия решений, которые еще более ухудшат положение последнего.

Специфическое место в этой системе взаимосвязей занимают *региональные органы власти*. С одной стороны, они выступают по отношению к государству как часть бюрократии, взаимодействующая с ним на общих с федеральными структурами принципах. С другой стороны, они сами являются «правлящей группой», выступающей центром регионального политико-бюрократического рынка.

В свою очередь, население, малый и средний бизнес, менеджеры и работники предприятий выступают в качестве подчиненных элементов региональных и производственных сообществ, делегирующих основные права их «центральному элементу».

В результате возникла ситуация встроенности государства в сегментированное институциональное пространство, выступающее как совокупность лишь частично пересекающихся закрытых социальных сетей, представляющих собой локальные сообщества, построенные на персонализированных связях, базирующихся на принципах социальной

близости того или иного рода (прежде всего «производственных» и территориальных). Центральные элементы этих сообществ, выступают как «хозяева» интегрированных бизнес-групп («олигархи») и территорий (руководители региональных властных структур). При этом само государство характеризуется высокой степенью фрагментации и приватизации. Это не позволяет государству эффективно выполнять как либеральные функции агента-гаранта, реализуемые в рамках модели невидимой руки, так и агента развития, выступающего в качестве помогающей руки. В России в течение 1990-х годов сложилась ситуация, когда государственные структуры выступали преимущественно в качестве грабющей руки⁴⁸. Это формировало структуру стимулов, делающих ориентацию на перераспределительный тип предпринимательской деятельности более привлекательным по соотношению издержки-выгоды, чем продуктивное предпринимательство.

В 2000-х годах произошла модификация политико-бюрократического рынка, связанная с резким усилением переговорных позиций правящей группы. При этом важнейшими инструментами поддержания и укрепления статусных преимуществ правящей группы выступили: избирательное применения административного ресурса и централизация контроля над финансовыми потоками.

По отношению к крупному бизнесу государство выступило как субъект, на неформальной основе являющийся верховным владельцем прав собственности на формально приватизированные активы. Перераспределение реальных прав собственности в пользу государства осуществлялось путем ужесточения хозяйственного законодательства (особенно касающегося соблюдения налогового законодательства) при усилении неопределенности в сфере прав собственности и избирательном характере правоприменения. Анализ тенденций этой политики государства по отношению к корпоративному сектору позволил А. Радыгину сделать вывод о развитии по

⁴⁸ См.: Просветов И. Монополия без названия // Компания. Октябрь 2004. - №38. – С.27-31.; Радаев В.В. Коррупция и формирование российских рынков: отношения чиновников и предпринимателей // Мир России. – 1998. - №3. – С.57-90. и др.

пути формирования «государственного капитализма для своих» (речь идет о тесном переплетении элементов классического государственного капитализма и «капитализма для своих»)⁴⁹. Особенностью этой модели является сочетание следующих элементов:

- значительное расширение сферы применения стандартных элементов государственного предпринимательства как компонента обеспечения национальных интересов. Примерами этого служили: укрепление ведущей роли контролируемых государством компаний в нефтегазовом секторе (возвращение государству контрольного пакета акций «Газпрому» при поглощении им «Сибнефти», приобретение «Роснефтью» «Юганскнефтегаза); создание госкорпораций, которые заняли особо прочные позиции в сфере ВПК и др.;

- создание благоприятных условий функционирования узкого круга лояльных, в том числе частных компаний, заслуживших репутацию «государственников»;

- применение избирательных селективных мер в отношении влиятельных экономических субъектов, которые не вписываются в выстраиваемую модель (типичным примером здесь служат события вокруг ЮКОСа);

- асимметричность целей и методов воздействия. Поставленные и преимущественно обоснованные цели – возврат активов, ликвидация схем налоговой оптимизации, возврат центров прибыли в Россию реализуются с помощью мер воздействия, формально не относящихся к данным вопросам. По существу, государство воздействует на крупных собственников как физических лиц, демонстрируя им «условный» характер их прав, в том числе с помощью применения принципа «собственность в обмен на свободу».

Таким образом, при провозглашаемой ориентации на модель государства «невидимой руки», предполагающую разграничение

⁴⁹ Радыгин А. Россия в 2000-2004 годах: на путях к государственному капитализму? // Вопросы экономики - 2004. - №4. - С. 42-65.; Радыгин А.Д. Институциональные компоненты экономического роста: несколько уроков из опыта России 1990-2000-х гг. // Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т высшая школа экономики. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – 1 кн. – С. 163-165.

экономических и политических рынков и ограничение в коммерческом секторе роли властных структур выполнением функций «государства защищающего» данные либеральные нормы использовались избирательно, встраиваясь в неформальные практики, построенные на сращивании экономических рынков и «рынков власти», при определяющей роли гибридного политико-бюрократического рынка. Модификация отношений на нем связана с резким укреплением переговорных позиций правящей группы. В период олигархического капитализма 1990-х годов в обмен на финансовую и организационную поддержку, обеспечивающую удержание политической власти, высшая государственная бюрократия передала контроль над экономикой (основными активами и финансовыми потоками) крупному бизнесу. Соответственно, преобладали практики «захвата» и «приватизации» государства бизнесом. На новом этапе федеральное государство стало активно восстанавливать свой контроль над бизнесом, причем в формах, однотипных неформальным практикам, ранее укрепившимся в регионах.

С другой стороны, проводимые федеральными властями меры по укреплению властной вертикали базировались не только на использовании административных рычагов (создание федеральных округов, отмена выборности руководителей субъектов федерации населением и т.п.), но и на централизации финансовых ресурсов. Федеральное правительство, решая проблему балансирования государственного бюджета, перетянуло в центр более устойчивые налоги и снизило долю региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете. При этом поступления в региональные и местные бюджеты от налогов, в отношении которых региональные и местные власти могут хоть как-то влиять на базу или ставку (так называемых «собственных» налогов), покрывают менее 40% расходных потребностей региональных бюджетов и лишь порядка 13% расходных потребностей местных бюджетов⁵⁰. Это означает, что так называемые собственные доходы субъекта федерации или муниципалитета на самом деле таковыми не

⁵⁰ Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. – М., 2003. – С. 30.

являются. Речь идет преимущественно все о тех же отчислениях от федеральных налогов, которые каждый год могут пересматриваться и пересматриваются. Фактически федеральная власть одной рукой наделила нижестоящие уровни власти функциями и полномочиями, а другой рукой существенно ограничила установленные центром источники их легального финансирования. При этом федеральные органы власти, сохраняя и расширяя свой контроль над потоками доходов и наиболее прибыльными активами, одновременно в рамках курса на либерализацию постоянно стремились (особенно до недавнего времени) сократить бюджетные расходы федерального уровня. Однако свертыwanie обязательств государства в условиях неспособности негосударственных субъектов и нижестоящих органов власти принять на себя эти функции подрывает экономическую и социально-политическую стабильность в стране. В результате органы власти на разных уровнях вынуждены возвращаться к решению этих проблем, но уже в рамках серой зоны, увеличивая квазифискальную нагрузку на бизнес⁵¹.

Такая финансовая политика укрепляет переговорные позиции федеральной власти по отношению к региональным властным структурам по двум направлениям:

Во-первых, усиливается их зависимость от дотаций федерального бюджета, что расширяет возможности проведения правящей группой политики «дискриминирующего» монополиста на федеральном политико-бюрократическом рынке (стимулирование или покупка лояльности).

Во-вторых, создает возможности избирательного применения права, поскольку принуждение бизнеса к дофинансированию территорий может быть в зависимости от ситуации расценено и как стимулирование социальной ответственности бизнеса и как форма коррупции (способ «кошмаривания» бизнеса).

⁵¹ См.: Левин С.Н, Курбатова М.В. Сетевые взаимосвязи российского бизнеса // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть II. Российские домохозяйства / под ред. Р.М. Нуреева. – Гл. 10. – М.: Московский общественный научный фонд, 2010. – С. 91 – 117.

Таким образом, провозглашаемые цели формирования системы универсальных правил игры либерального типа, предполагающей разделение экономических рынков и рынков власти и трансформацию последних в направлении классических политических рынков, не были достигнуты в течение всего периода 1990-2000-х годов. В современной России ведущей формой организации рынков власти по-прежнему выступает *гибридный политико-бюрократический рынок*.

«Гибридность» сложившегося политико-бюрократического рынка проявляется:

1. В реальном сращивании политических, бюрократических и экономических «торгов» при их формальном разделении.

2. Во встречной «бюрократизации» политических и экономических транзакций, и «политизации» бюрократических и экономических «торгов». «Бюрократизация» заключается в том, что конкурентоспособность акторов в политике и бизнесе определяется статусом во властной иерархии. С другой стороны, «бюрократы» и «предприниматели» ведут себя как «политики», ориентируются на наращивание своего политического (властного) ресурса. При этом в сложившихся условиях, как представители властных структур, так и наиболее влиятельные предприниматели заинтересованы в том, чтобы доступ к политическому ресурсу был ограничен пределами «закрытого» клуба. Представители властных структур не только извлекают экономические выгоды, но и решают главную для себя задачу, связанную с укреплением позиций во властной иерархии. Предприниматели оказываются заинтересованными в наращивании инвестиций в укрепление разветвленной сети персональных взаимосвязей с представителями власти.

Таким образом, сложившаяся структура «рынка власти» определяет способы доступа предпринимателей к политическому (властному) ресурсу и отдачу от него. В странах, где утвердились классические политические рынки, нормой взаимоотношений между бизнесом и структурами государства становится лоббизм – давление на органы представительства со

стороны организаций, представляющих отраслевые или региональные группы интересов. Это означает, что предприниматели получают доступ к политическому (властному) ресурсу через коллективное действие. При этом он выступает для них как общественное благо, обеспечивая благоприятные рамочные условия предпринимательской деятельности, но не превращается в источник индивидуальных конкурентных преимуществ. В условиях же сложившегося в России политико-бюрократического рынка политический (властный) ресурс интернализуется, выступая как важнейший источник индивидуальных конкурентных преимуществ. Интернализация политического ресурса одновременно означает «размывание» частной собственности. В неоинституциональной экономической теории (модель Гроссмана-Харта) признаками собственника актива является владение «связкой» из двух правомочий: на конечный контроль (права на принятие любых решений об использовании актива за вычетом тех, которые в явном виде не заданы законом и не переданы в соответствии с контрактом другим лицам) и остаточный доход (доход, остающийся после расчетов со всеми остальными сторонами). В современной России властные структуры выступают на уровне реальных прав собственности как совладельцы прав на остаточный доход и конечный контроль. В этих условиях принятие рамочных мер по созданию благоприятного делового климата недостаточно для стимулирования инвестиционной и инновационной активности бизнеса. Принципиальное значение имеет переориентация властных структур на всех уровнях, в том числе региональном и местном, с краткосрочных задач выживания территорий на цели их долгосрочного развития.

Глава 4. Диалектика нормативного и позитивного подходов в исследовании государства

Одна из важнейших функций экономической теории заключается в обосновании идеологии и механизма экономической политики, что становится возможным в результате осмысления и сведения разнообразных фактов экономической действительности к неким общим принципам и правилам экономического поведения. Современная экономическая наука является синтезом разнородных, по сути, теорий, на базе которых формируются зачастую противоположные рекомендации для экономической политики. Как правило, сторонники той или иной концепции считают ее выводы универсально применимыми и на этой основе последовательно формулируют рекомендации для разработки и последующей реализации политики хозяйственного регулирования. И здесь закономерно возникает вопрос о соотношении нормативного и позитивного в экономической науке, поскольку нормативный подход, лежащий в основе формирования экономической политики, отражает, прежде всего, оценочные суждения отдельных людей, а не универсальные выводы теории, пригодные для использования на практике. Дихотомия между тем, “что есть”, и тем, “как должно быть”, порождает многочисленные проблемы формирования и реализации экономической политики, приводящие в конечном итоге к неэффективным, а порой и разрушительным для рыночного хозяйственного порядка действиям государства.

В данном контексте принципиальное значение приобретает выделение экономистами набора альтернативных вариантов проведения экономической политики, которые впоследствии становятся предметом сознательного выбора политиков – из предложенных альтернатив выбирается вариант, входящий в функцию предпочтения политической партии. Как правильно замечает М. Блауг, “к сожалению, политики обычно обращаются к экономистам не только для того, чтобы прояснить функцию возможностей,

но и за советами в отношении функции предпочтений” [1, с. 215]. Здесь на первый план выходит гносеологический критерий нормативной науки – знание необходимого. Вместе с тем, в реальном мире без знания фактов и знания законов невозможно давать какие-либо рекомендации, поэтому экономическое консультирование неизбежно должно базироваться и на позитивном подходе. В свою очередь, при оценке фактов возникают различного рода искажения, в том числе вызванные идеологическими и социальными детерминантами. Не является исключением в данном контексте и сложившаяся на сегодняшний день экономическая теория государства, интерес к гносеологической и практической сторонам которой не только не ослабевает в условиях рыночной экономики, а наоборот, усиливается по мере дальнейшего продвижения по пути рыночных реформ. Подтверждением тому являются публикации как отечественных, так и зарубежных ученых, посвященные этой проблематике.

Важный теоретический вклад в исследование проблем места и функций государства в современной социально-экономической системе внесли выдающиеся ученые институционального направления экономической теории, в работах которых определяются конституционные принципы экономики, исследуются государственные и общественные институты, формирующие нормы и правила хозяйственного порядка [2-6]. Вместе с тем, специфичность отечественных условий хозяйственной деятельности и нестабильность политической ситуации не позволяют в полной мере перенести западные теорию и практику на украинскую почву. Осознание практической значимости решения проблем эффективного государственного вмешательства в трудах украинских экономистов ориентирует на поиск не только теоретической основы, но и разработку практических рекомендаций относительно оптимального присутствия государства как субъекта властных полномочий в современной экономике [7-9].

В качестве вводного замечания необходимо отметить, что эволюция экономической теории как науки детерминировала в основном нормативный

характер взглядов на государство, в рамках которых государство рассматривается как надэкономический субъект. Теоретический анализ показывает, что в нормативных политико-экономических исследованиях можно выделить два различных подхода к определению функционального места государства в экономической системе. Первый – сторонников “минимального государства”, придерживающихся идей классиков экономической теории о “невидимой руке” и соответствующем минимальном “наборе” государственных функций в экономике, которые носят скорее не экономический, а социально-правовой характер. Второй – приверженцев активной роли государства в регулировании общественно-экономической жизни в лице последователей Кейнса и представителей старого институционализма. Здесь, как известно, экономические полномочия государства существенно расширяются за счет включения его в механизм макроэкономического регулирования и наделения функциями воздействия на совокупный спрос.

Несмотря на принципиальные различия отмеченных подходов, нормативный анализ государства теряет свою актуальность в условиях приближения к конкретной действительности, поскольку ограничивается в основном решением проблемы масштабов государственного вмешательства и далек от изучения реальных экономических условий. При этом возникает существенное разграничение между анализом последствий государственной политики и выработкой решений о целесообразности конкретных государственных стратегий. Объясняется это тем, что нормативная экономика связана с оценкой того, насколько успешно осуществляются различные программы, а также с выработкой новых вариантов стратегии, которые бы лучше соответствовали достижению определенных целей. Другими словами, в нормативной экономике сравнивается, в какой степени различные государственные программы отвечают желаемым целям, и выясняется, какие программы потенциально способны обеспечить их лучшее достижение. Позитивная же экономика представляет собой не только анализ

последствий конкретной государственной политики, но и анализ деятельности государственного сектора и тех политических и экономических сил, которые практически осуществляют эти программы. В силу такой особенности позитивный подход позволяет конкретизировать и актуализировать определенные экономические инструменты и методы деятельности государства в реальных хозяйственных условиях. Таким образом, генезис экономической мысли приводит к формированию и развитию позитивных концепций государства, в рамках которых весьма интересным с исследовательской точки зрения является неoinституциональное направление экономической теории.

Неоинституциональные теории, подходящие к оценке деятельности государства в экономике комплексно, разграничивают в качестве основных две группы экономических функций государства: “государство защищающее” и “государство производящее”. Первая группа функций представляет государство как спецификатора прав собственности, действия которого упорядочивают воспроизводственный процесс и снижают неопределенность в обществе. Вторая группа функций отражает деятельность государства как субъекта хозяйственной практики - производителя общественных благ и участника процессов производства, обмена, распределения и потребления. Иными словами, вопрос о присутствии и роли государства в экономике здесь решается априори.

Сущность государства в неoinституциональной теории определяется властными отношениями, возникающими между гражданами и государственным аппаратом по поводу распределения, использования и присвоения экономических ресурсов. Особый интерес в данном контексте вызывает понимание самого механизма возникновения властных отношений государственного типа и поиск ответа на вопрос, ради чего граждане добровольно отказываются от части своих “естественных” прав и передают их государству. Очевидно, как и в любом другом варианте властных отношений, граждан побуждает уверенность в том, что государство более

успешно, чем они сами, может справиться с реализацией ряда функций по обеспечению их взаимодействия в различных сферах жизнедеятельности.

Ни одно общество не будет жизнеспособным, если в нем не удастся ограничить свободный доступ к ресурсам. В мире ограниченных ресурсов открытый доступ приводит к сокращению богатства общества. Социальные механизмы ограничения открытого доступа можно разделить на четыре основные категории:

1. Исключение из пользования ресурсом посредством силы, или угрозы применения силы.
2. Системы ценностей или идеология, которая влияет на стимулы людей и снижает издержки исключения.
3. Обычаи и обычное право, как, например, правила, действовавшие в обществах, которые не знали государства.
4. Правила, установленные государством.

Когда государство берет на себя функции спецификации и защиты прав собственности, возникает значительная экономия от масштаба. Средние издержки защиты прав собственности со стороны государства оказываются более низкими, чем средние издержки лиц, осуществляющих защиту прав собственности в частном порядке.

Схематично представить государство как агентство по производству общественных благ можно следующим образом (рис. 1):

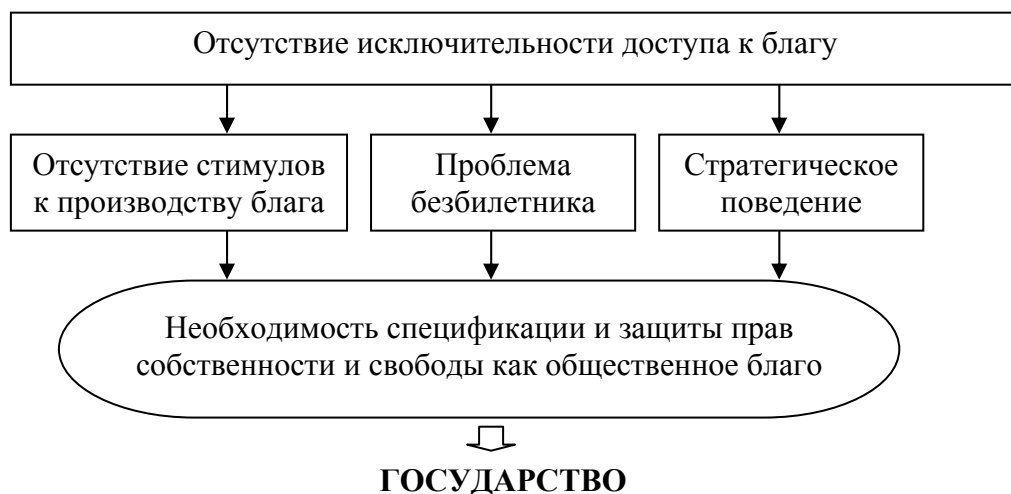


Рис. 1. Государство как организация по созданию общественных благ

Обобщая, взгляды на природу государства в рамках неoinституциональной теории можно объединить в следующие группы.

Первая: государство возникает в результате “конкуренции без правил”. В условиях первичной конкуренции без правил сильные индивиды постепенно угнетают слабых. Прежде всего это происходит в хозяйственной сфере в силу различий в природных свойствах людей и в индивидуальной производительности их труда, которая становится результатом, с одной стороны, способностей самого индивида, а с другой – отражает качество используемых им природных ресурсов, которое может быть разным (например, расположенные рядом земельные участки могут существенно отличаться своим плодородием в зависимости от освещенности и влажности почвы). Под влиянием природных и социальных условий слабые хозяева переходят под защиту сильных, и, в результате, создаются определенные правила, которые становятся обязательными для выполнения подданными этого государства.

Вторая: государство возникает в результате общественного договора (контракта). Государство как форма общественного договора возникает не в результате становления цивилизации (цивилизация возникала только в корпоративной форме), а в результате того, что индивиды пытаются организовать свои общественные отношения на рыночных принципах, как они привыкли к этому в сфере экономической деятельности. По аналогии с товарными рынками возникает некий политический рынок, на котором происходят процедуры торгов, предметом которых становятся голоса избирателей. Именно таким образом процесс возникновения государства описывает кооперативная теория, или теория общественного договора (контракта).

Современный этап развития теории общественного договора связан с работами Дж. Бьюкенена [10]. Предложенную им модель возникновения

государства можно проиллюстрировать в виде следующей схемы, отображающей процесс горизонтальной социальной контрактации (рис. 2).

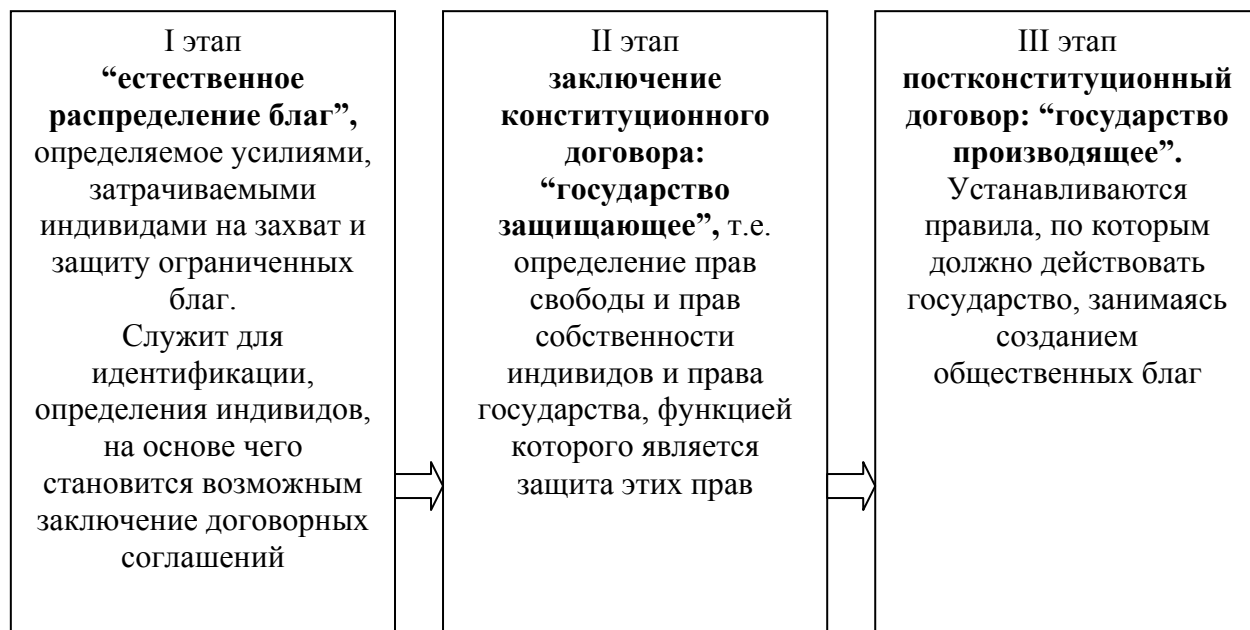


Рис. 2. Процесс горизонтальной социальной контрактации в модели общественного договора Дж. Бьюкенена.

Следует отметить, что предложенная Бьюкененом схема общественного договора не является жесткой. Она может быть изменена как на втором этапе, когда государство пытается установить правила, противоречащие конституционным, так и на третьем, постконституционном этапе в случае, если государством поддерживается неэффективный способ создания общественных благ. Процесс горизонтальной социальной контрактации характерен для современных развитых демократий.

Отсюда можно сделать вывод, в соответствии с которым контрактное государство рассматривается как добровольный контракт между гражданами и государством. Граждане делегируют часть своих полномочий государству. Распределение властных отношений закрепляется конституцией, выполняющей функцию социального контракта. Граждане добровольно отказываются от части своих прав, поскольку уверены, что государство, как особая централизованная и специализированная организация, будет в

состоянии более рационально организовать взаимодействие индивидов и обеспечить координацию их хозяйственной деятельности путем агрегирования экономических интересов и защиты индивидуальных прав. Каждый гражданин в итоге экономически выигрывает, поскольку не тратит лишних ресурсов на самостоятельную защиту своих прав, имущества, обеспечение общественного порядка. Государство, как специализированное образование, с меньшими затратами может выполнять указанные функции общественного координирования. Набор этих функций определяется так называемыми “провалами” рынка. К ним обычно относятся:

- спецификация и защита прав собственности;
- создание каналов обмена информацией;
- разработка стандартов;
- эмиссия национальной валюты;
- создание каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг (транспортных сетей, торговых площадок и т.д.);
- правоохранительная деятельность и выполнение роли “третьей” стороны в разрешении конфликтов;
- производство общественных благ (национальная оборона, здравоохранение и образование, социальная защита населения и т.д.).

При этом для существования контрактного государства требуется выполнение определенных условий:

- четкое распределение прав государства и граждан, закрепленное Конституцией для того, чтобы государственный аппарат не превышал своих полномочий;
- возможность альтернативного, кроме государства, способа защиты гражданских прав – третейский суд, оппозиция, международные правозащитные организации и подобные им институты;
- наличие гражданского общества, или возможности влияния граждан на решение экономических и социальных вопросов через институты самоуправления, общественные организации, советы независимых экспертов.

Концепция контрактного государства является продуктивной, с нашей точки зрения, для конструирования моделей взаимоотношений между гражданами и властными структурами в категориях “принципал – агент”, где неизбежно возникают проблемы асимметрии информации и поиска путей снижения издержек контроля. Относительно деятельности государственных институтов издержки контроля можно рассматривать в одном ряду с расходами на содержание власти и осуществление ею своих полномочий, то есть сводить их к совокупным расходам общества на обеспечение функционирования государства и его многочисленных органов. Отсюда, государство может быть эффективным только в том случае, когда обеспечивает минимизацию издержек контроля и удержания власти для получения заранее определенных политической системой социально-экономических результатов.

Следует обратить внимание на тот факт, что в процессе установления общественного договора возникает угроза оппортунизма: функционирование государства, призванного снижать трансакционные издержки, порождает все новые типы этих издержек, что объясняет широкое распространение таких явлений как взяточничество, казнокрадство и т.п. Высокие трансакционные издержки обмена легально зафиксированными правомочиями мешают попаданию правомочий в руки собственников, которые могут распорядиться ими наиболее эффективно. Поиск альтернативного решения отражает попытки экономических агентов специфицировать права собственности и организовать обмен ими без участия государства, то есть внезаконно.

Данный термин означает отказ индивидов от использования норм писаного права для организации повседневной деятельности и обращение к неписаному праву, или нормам, зафиксированным не в законах, а главным образом в традициях и обычаях, а также к альтернативным механизмам разрешения конфликтов по поводу обмена и защиты прав собственности. Тем самым экономические агенты избегают попадания в тупиковую ситуацию, когда государство не может в ходе первоначальной спецификации прав

собственности наделить ими потенциально наиболее эффективных собственников, а обмен правомочиями невозможен из-за необоснованно высоких транзакционных издержек. Результатом становится размывание прав собственности в государственном секторе, приводящее к формированию неоптимальных для общества решений, хотя изначально сама природа государства как общественного договора предполагает обеспечение большей эффективности по сравнению с ситуацией отсутствия такого договора. В этой связи неизбежно возникает вопрос о критериях эффективности государства и возможностях ее измерения в категориях нормативного анализа.

Институциональная теория государства, в частности теория общественного выбора и контрактного государства, анализирует цели государственной экономической политики как эндогенные по отношению к социально-экономической системе, поскольку их формирование и реализация осуществляются под влиянием интересов экономических и политических субъектов, действующих внутри этой системы. Акцентирование внимания на институциональных, в частности, политических детерминантах, объясняется тем, что государство имеет сравнительные преимущества в осуществлении принуждения. С одной стороны, это удерживает экономических агентов от инвестиций в запрещенное государством перераспределение ресурсов, направленное на увеличение собственного благосостояния за счет других членов общества, а с другой - приводит к перераспределению благ среди групп со специальными интересами. Отсюда следует, что в рамках неинституциональной теории государство способно более эффективно выполнять свои функции лишь при таком условии, что устанавливаемые им формальные нормы и система институтов находятся в соответствии со сложившимися неформальными правилами и институтами. Иными словами, эффективное государство возникает при условии, когда "общество в целом придерживается

социальных норм, структура которых совпадает с той структурой прав, которую стремится поддерживать государство”.

Необходимо отметить, что исследование существующих теоретических взглядов на природу современного государства позволяет выделить следующие нормативные положения, имеющие принципиальный характер для оценки его эффективности.

Первое. Особое место государства в системе общественных институтов определяется тем, что государство – это субъект управления, который обеспечивает организацию и функционирование всех элементов социально-экономической системы. Выступая в качестве представителя общества в целом, оно устанавливает правила функционирования и взаимодействия всех экономических агентов в рамках определенного хозяйственного “порядка” и осуществляет контроль их соблюдения. Государство как политико-экономическая организация преследует противоречивые цели максимизации выгоды принципалов (доверителей) и собственной выгоды производства общественных благ, что обуславливает необходимость решения проблемы принципал-агент между различными уровнями государственной власти.

Второе. В рыночной экономике государство является единственным субъектом, который обладает законным правом принуждения. Это право оформляется в систему нормативно-правовых актов и реализуется в виде санкций, применяемых в случае нарушения действующего законодательства. Характер государственной политики зависит от существующих институтов, в частности правил и процедур принятия решений на макроуровне, от уровня доверия и репутации правительства. Следовательно, для обеспечения эффективной деятельности государства следует стремиться к наличию политической свободы и широкой политической поддержки правительства.

Третье. Государство может формировать и осуществлять эффективную политику в условиях способности институтов и обусловленных ими контрактных структур обеспечивать оптимальное использование экономических ресурсов с безусловной опорой на политическую поддержку,

а поэтому необходимым становится обязательный учет формальных и неформальных ограничений. Выполняя общественно-организующие и координирующие функции, государство, с другой стороны, выступает и как равноправный субъект хозяйствования наряду с частными компаниями и организациями, поскольку через государственные предприятия осуществляет производство определенных видов товаров и услуг (в том числе рыночных). С этой точки зрения государство выполняет функции хозяйствующего субъекта и должно обеспечить наиболее рациональное размещение и использование ресурсов. Именно это обстоятельство предполагает возможность разработки в рамках позитивного анализа важного направления в оценке эффективности государственного участия в экономике, а именно – осуществление сравнения результатов деятельности государственных органов (в стоимостном выражении) с затраченными ресурсами на их получение. Данный критерий, по мнению авторов, имеет преимущество с точки зрения применимости как для оценки уже полученных результатов, так и для прогнозирования будущих, что особо важно при планировании деятельности государственных органов и разработки экономической политики. В этом контексте государственное управление рассматривается в более узком смысле, с точки зрения эффективности его организации, результативности администрирования, рациональности институтов и функций исполнительной власти. Такой подход отвечает потребностям совершенствования управления и может дать информацию для мониторинга и разработки конкретных направлений реформирования исполнительной власти.

С позиций оценки формирования решений властными субъектами наиболее приемлемым авторы считают подход, согласно которому решения являются эффективными, если лучший результат достигается при заданных вмененных издержках, либо заданный результат получен при самых низких издержках выбора. Использование такого критерия оценки эффективности государства имеет ряд преимуществ, к числу которых относится его

универсальность. Во-первых, он представляет собой экспертную оценку, которая детерминирована во времени. Во-вторых, он находится вне политического режима, что и делает критерий универсальным, то есть властные отношения рассматриваются в контексте экономической рациональности. Сама эффективность государственного управления рассматривается как функция обеспеченности граждан общественными благами, определяемая соотношением общественных целей к аллокации ресурсов.

Отсюда следует, что речь может идти о бюрократической эффективности как сопоставлении управленческих расходов с количеством и качеством производимых государством услуг. Оценка уровня эффективности государства по этому критерию целесообразно проводить в динамике, фиксируя увеличение/уменьшение количества государственных услуг или общественных благ, полученных в расчете на единицу затрат на содержание и обеспечение деятельности власти. Главной методической проблемой здесь становится статистически достоверное определение расходов на государственное управление и стоимостная оценка предоставляемых государством услуг. Уровень эффективности не сводим в данном случае к одному-единственному показателю, он должен определяться с помощью ряда частных индикаторов, которые могут объединяться в единый интегрированный показатель. К числу указанных частичных показателей можно отнести, например, количественные параметры развития социальной инфраструктуры, объемы полученных гражданами образовательных, медицинских, культурных и других услуг, финансируемых через бюджетную систему государства, которые необходимо сопоставлять с затратами на содержание власти.

В этих условиях эффективность государственного управления напрямую зависит от уровня адекватности созданного в рамках нормативного подхода организационно-правового механизма власти принципам функционирования экономики, отражающим ее позитивную

сторону. Решение этой проблемы приобретает особую значимость в условиях неустоявшейся и недостаточно адекватной условиям рыночной экономики законодательной базы в Украине. Немало принятых законов не соответствует реалиям сегодняшнего дня. Законотворческий процесс тормозится как малоэффективной работой Верховной Рады, ее крайней политизацией, так и низким качеством законопроектов, вносимых на ее рассмотрение. Недостаточная проработка законов, явно конъюнктурный и лоббистский характер многих законодательных актов сдерживают процесс стабилизации экономики и развитие предпринимательства, ограничивают инвестиционную и инновационную активность, столь необходимые для создания условий долгосрочного экономического роста. Поэтому разработка и принятие качественных законодательных актов остается одной из основных проблем повышения эффективности государственного управления.

Актуальной остается проблема четкого разграничения ответственности между уровнями и субъектами государственной власти в Украине. Результатом сохранения и нерешенности такой проблемы сегодня является дублирование функций отдельных ветвей власти (например, Администрации Президента и Правительства и их органов на местах). Вследствие этого возникает фактический “перерасход” ресурсов на содержание власти, что приводит к снижению ее эффективности и противостоянию в использовании властных полномочий субъектами публичного управления. Очевидно, что в этом случае анализ сложившейся практики государственного управления, проводимый с позиций позитивного подхода, должен привести к формированию новых рекомендаций и решений в рамках нормативного анализа, призванного обеспечить разработку таких форм и правил взаимодействия ветвей власти, которые бы способствовали экономии общественных издержек.

Список литературы

1. Блауг Марк. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. – М.: НП “Журнал Вопросы экономики”, 2004.

– 416 с.

2. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп/Пер. с англ. - М.: Фонд экономической инициативы, 1995. - 174 с.
3. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории.– СПб.: Из-во СПбГУ, 2005. – 702 с.
4. Johnson R.N. and Libecap G.D. The Federal Civil Servis System and the Problem of Bureaucracy: the Economics and Politics of Institutional Change. - Chicago: University of Chicago Press, 1994.
5. North D.C. Structure and Change in Economic History. – New York and London: W.W. Norton, 1981.
6. Warren J. Samuels. Adam Smith and the Economy as a System of Power. Indian Economic Journal 20 (January-March 1973) - P. 363-381.
7. Геєць В.М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток//Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 9-37.
8. Дементьев В.В. Институты, поведение, власть. – В кн.: Постсоветский институционализм/Под ред. Р.М.Нуреева, В.В.Дементьева. – Донецк: Изд-во “Каштан”, 2005. - 480 с.
9. Малий І.Й. Сучасна економічна криза як ознака прояву інституційної кризи)//Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 37-1. Донецьк, ДонНТУ, 2009. С. 25-27.
10. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. – М.: Таурис Альфа, 1997. – С. 270-276.

Глава 5. Категориальный аппарат исследования трансформации функций субъектов в сфере производства государственных услуг

В современной экономической теории государственное управление является одним из наиболее важных типов общественных благ, входящим в минимальный набор функций, которые должно выполнять государство в любой экономической системе⁵². Функция государственного управления рассматривается как деятельность по принятию решений относительно формирования и использования общественных ресурсов (бюджетных средств) и выработке законов и иных правил поведения граждан и организаций⁵³.

Как известно, в отличие от частных благ, государственные услуги, являясь общественными благами, финансируемыми из государственного бюджета, неисключаемы из потребления. В связи с этим их потребители либо вынуждены выступать как пассивные участники взаимодействия, если не могут определять количество (перечень) данных услуг, а также влиять на их качество, либо должны обладать механизмом воздействия на количество и качество производимых услуг. Последнее возможно в связи с тем, что потребители одновременно являются налогоплательщиками, де-факто финансирующими производство общественных благ, и избирателями, в ходе представительной демократии выбирающих агентов, которым делегируются полномочия принятия решений об объеме и структуре производства государственных услуг. Тем самым возникают и основания для работы механизмов воздействия на производство госуслуг.

Схема взаимодействия субъектов в сфере производства государственных услуг, исходя из идеальной бюрократической модели представления о функциях субъектов представлена на рис. 1.

⁵² Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: Инфра-М, 1997

⁵³ Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко. М.: ТЕИС, 2002., гл. 1,2

Рис 1. Схема взаимодействия субъектов в сфере производства государственных услуг



Как видно из схемы, избиратели, будучи конечными принципалами, поскольку являются одновременно и налогоплательщиками, высказывают общественные предпочтения об объемах, видах предоставляемых государственных услуг. Объемы в конечном счете определяются величиной расходов бюджета на эти цели, виды и перечень услуг – принимаемым законодательством. Именно в последнем заключается задача политиков – принимать решения о производстве государственных услуг, создавая формальные рамки (финансовые, законодательные) для деятельности чиновников. Последние, в свою очередь, выступают непосредственными производителями государственных услуг, своеобразными деталями механизма производства. Предполагается, что, во всяком случае в веберианской модели, чиновники не имеют собственного экономического интереса и действуют максимально эффективно в интересах общества. Они поставляют объективную информацию о стоимости производства государственных услуг, и законодатели на основании этого предоставляют необходимый для их производства бюджет, контролируя целевой характер

его использования и законность расходования бюджетных ресурсов. Тем самым процесс производства, финансирования и контроля государственных услуг является по сути неделимым в рамках исполнительной власти и потребители могут лишь пассивно принимать существующий объем и содержание поставляемых чиновниками услуг.

Если мы отталкиваемся от контрактной парадигмы государства, рассматривая ее как фирму по производству общественных благ⁵⁴, то товар, производимый такой фирмой, представляет собой **государственную услугу**. Мы используем именно данный термин (существуют также термины «властные», «административные», «публичные», «социальные» услуги)⁵⁵ в связи с его большей распространенностью исходя из конвенциональности его применения, особенно после принятия в России специализированного закона № 210 –ФЗ от 30 июля 2010 "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

При этом необходимо учитывать возможность государства создавать формальные институты, в том числе в сфере государственного регулирования, а также тот факт, что государственные органы, обладая монопольным правом на создание формальных институтов (в частности, производство регуляций), могут искусственно создавать государственные услуги, присваивая тем самым ренту.

Долгое время считалось, что реализация функции по государственному управлению экономикой и производство государственных (публичных) услуг является исключительной прерогативой государственных же учреждений. Спор зачастую шел лишь о том, что является источником финансирования их производства и какой тип благ (частные, социально значимые или общественные) производят государственные учреждения. Не углубляясь в тонкости разграничения видов государственных услуг, будем отталкиваться

⁵⁴ Зулькарнай И. Государство как фирма по производству общественных благ // Общество и экономика. 2006. № 5. С. 74-115

⁵⁵ Разграничение между данными понятиями с позиций экономического подхода приведен в: Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 150-155.

от позиции, приведенной в работе «Публичные услуги и функции государственного управления» и под **государственными услугами** будем понимать не все услуги, предоставляемые органами государственной власти и управления, а те, производство которых связано не с добровольным, а вынужденным характером обращения для потребителей и финансируемые за счет государственного бюджета⁵⁶. Такая позиция, в частности, предполагает, что: 1) государство является монополистом в производстве данного блага, т.е. для удовлетворения потребности или законодательно установленной обязанности потребитель не имеет альтернативы, 2) государство эксплицитно (согласно формальным институтам) или имплицитно (согласно традициям, условиям институциональной среды) устанавливает институты получения потребителями услуги. *Примерами* такого рода услуг является получение паспорта гражданином, справок из органов государственной власти, разрешения на строительство, лицензии на право ведения деятельности, согласований действий, могущих вызвать отрицательные внешние эффекты (перепланировка в квартире, размещение рекламных конструкций) и другие. Непосредственным производителем государственных услуг подобного рода в рамках традиционной (веберианской) модели государственного управления (Public Administration) является **бюрократия**. Иными словами, бюрократия является агентом государства по производству государственных услуг, а к бюрократам относятся государственные служащие, непосредственно производящие охарактеризованные выше государственные услуги. В рамках нашего исследования мы рассматриваем только государственную гражданскую службу.

Изначально понятие «бюрократия» возникло во второй половине XVIII века во Франции и обозначало способ иерархии централизованного

⁵⁶ см. в частности Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко. М.: ТЕИС, 2002., с 50-59

государственного управления и особенную форму реализации господства⁵⁷. Сам термин «бюрократия» приписывается Винсенту де Гурнею⁵⁸.

Многогранность феномена бюрократии, значение ее для функционирования современного государства определяла и определяет интерес к нему исследователей различных направлений⁵⁹. Тысячелетнее существование этого феномена, извечность и порой бесполезность борьбы с бюрократизмом и его спутниками - коррупцией, волокитой и т.д. предполагали, предполагают и будут предполагать возможность его научного исследования различными поколениями ученых.

Категория «бюрократия» является эволюционирующим и исторически специфическим понятием. Согласно Р. Хартвигу, «Для Маркса его понимание бюрократии в середине XIX века было *типом правительства*, в котором чиновники обладали министерскими позициями, в отличие от парламентской системы, в которой избранные чиновники служили в министерстве. В свою очередь, к примеру для того же М. Вебера, пятьдесят лет спустя, «бюрократия» обозначала *профессиональную административную систему*, общественную или частную, противопоставляемую патримониальной администрации предшествующих периодов. В настоящий момент термин «бюрократия» используется как «*администрация в общественном секторе*». Для неоклассических экономистов ключевой характеристикой бюрократии является *нерыночность источников ее доходов*»⁶⁰.

⁵⁷ Markus Gmür Bürokratie. In: Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation. Schreyögg, G., v. Werder, A. (Hrsg.) 4. Aufl. Stuttgart, S. 113-122

⁵⁸ собственно, сам термин изначально французский (bureaucratie), в нем французское bureau – бюро, канцелярия соединяется с греческим kratos – власть, господство.

⁵⁹ Так, из числа защищенных кандидатских и докторских диссертаций, посвященных проблемам бюрократии и бюрократизма за период с 2004 года по 2008 год большая часть защищена по направлению политология, есть работы психологов, социологов, историков, и лишь две работы экономистов. Стоит отметить защиту в 2008 году докторской диссертации по экономической теории Альпидовской М.Н. «Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе», отдельные положения которой затрагиваются и в нашем исследовании.

⁶⁰ Hartwig R. The paradox of Malevolent/Benevolent Bureaucracy. In: The Foundation of Bureaucracy in Economic and Social Thought. Volume II. Ed. By Bill Jenkins and Edward C. Page Edgar Elgar Publishing Cheltenham UK, Northampton MA USA, 2004, p. 64-65

В свою очередь понятие **«бюрократизация»** описывает процесс расширения бюрократических признаков в организации (например, при возрастании формализованных процессов) или в обществе через усиливающееся проявление государственного воздействия посредством бюрократических институтов. Тем самым бюрократизация является преимущественно эмерджентным процессом, а противоположное понятие - **дебюрократизация** рассматривается в любом случае как целенаправленная деятельность вышестоящих органов власти по сокращению количества регуляций как обязательных правил, регламентирующих хозяйственную деятельность. В терминологическом смысле дебюрократизация отличается от термина **«дерегулирование»**. В развитых странах политика дерегулирования, (в России в нормативных документах она называлась «дебюрократизация»), предшествовала внедрению принципов Нового государственного менеджмента. Такая политика фактически являлась составляющей своеобразной системы правил регулирования принятия новых правил хозяйствования. Мы исходим из допущения, что «дебюрократизация» соотносится с «дерегулированием» как частное с общим, как и функция государства по регулированию хозяйственной деятельности является лишь одной из составляющих функций государственного управления. Стоит отметить, что существует и иная точка зрения, рассматривающая, во всяком случае, применительно к России, дерегулирование как процесс ограничения государственного вмешательства в экономику не только процедурно, но и содержательно. Дебюрократизация при этом рассматривается как снятие избыточных административных барьеров и формальные изменения в данной области предполагают «рационализацию исполнения тех функций органов исполнительной власти в сфере их взаимодействия с бизнесом, которыми они обладают в соответствии с принятыми ранее нормативными актами».⁶¹

⁶¹ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Авт. коллектив: Н.Г. Заморенова, П.В. Крючкова, Е.В. Луковкина, В.Л. Тамбовцев; Под ред. П.В. Крючковой; Бюро экономического анализа. - М.: ТЕИС, 2005. с. 7.

Терминологически понятие «бюрократия» рассматривается также как **система управления процессами** в государственном секторе. При этом термин «система» ориентируется на ее рассмотрение как совокупности элементов. Важным является способ управления транзакциями. Речь идет о функциональности тех или иных процессов, о необходимости решения тех или иных задач определенными способами. Бюрократический способ – решение задач на основе инструкций и правил, формально закрепленных в инструкциях. Конкретный исполнитель в бюрократической системе управления является элементом иерархии и исполняет свои обязанности в соответствии с уровнем компетенций (задач), определяемых должностной инструкцией. Это имеет следствием формализм и зачастую вытекающую отсюда невозможность решить с помощью данного чиновника и учреждения задачу до конца. В некоторых случаях разрывы в компетенциях и необходимость формализации в нормативно-правовых актах тех или иных возможных ситуаций приводит к бюрократизации исполняемых государством задач. В общественном дискурсе термин «бюрократизация» как раз и ассоциируется с превалированием внешней, формально-бумажной стороны дела над внутренним его содержанием. Потенциальный выход из данной ситуации видится в сокращении формального списка регулирующих нормативно-правовых актов, которые и приводят к возникновению формальных правил, т.е. в политике «дебюрократизации».

Таким образом, мы можем ограничиться следующими сторонами термина бюрократия:

- **бюрократия как система** администрирования (**управления**) в общественном (государственном) секторе. Тожественным понятием является в этом случае «государственное управление»;

- **бюрократия как процесс управления** (основанный на формальных правилах и иерархиях), отличающийся от иных типов транзакции (рыночные транзакции, гибридные, самоуправление, анархия). Тожественным понятием является в этом случае «бюрократический тип управления»;

- **бюрократия как часть общества**, как группу людей, которые наделены полномочиями осуществлять функции, переданные обществом государству. В этом случае они (в идеальной ситуации) должны являться агентами, осуществляющими волю принципалов (непосредственно политиков, но, в конечном счете, общества). Тожественным понятием является в этом случае «чиновники», «чиновничество», «государственные служащие».

С начала 1980-х годов, в англосаксонских странах ОЭСР, а затем и в странах континентальной модели государственного управления начались комплексные реформы в сфере государственного управления, получившие название «Новый государственный менеджмент» (New Public management). В ходе реформ одной из наиболее значимых элементов трансформации институциональной структуры производства государственных услуг является усиление роли их потребителей, прежде всего за счет усиления подотчетности бюрократии перед обществом в целом и потребителями услуг, производимых государством, в частности.

Необходимость реформ в той или иной общественной сфере в рамках так называемой «наивной» теории институциональных изменений обычно связывают с неудовлетворенностью заинтересованных в экономических результатах субъектов, способных производить эти институциональные изменения. Вместе с тем очевидно, что практически все реформы ведут к изменению не только относительных цен на ресурсы, но и к относительному изменению экономического положения субъектов, задействованных реформой.

Нас интересует именно **экономические аспекты реформы** в сфере производства государственных услуг. Понятие **«реформа»** можно рассматривать, исходя из позиции В.М. Полтеровича, как «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план

трансформации»⁶². Такой подход предполагает не только сознательное проектирование реформ агентами институциональных изменений, но и импорт (трансплантацию) институтов реформирования, успешно зарекомендовавших себя в других странах. В свою очередь, термин **«реформирование»** будет рассматриваться нами как процесс системных изменений по отношению к исследуемому объекту, проводимому либо управляющей системой (кибернетический подход), либо в рамках ее саморазвития. В первом случае речь идет о возможности реформирования бюрократии (государственного управления) силами государства (т.е. за счет изменений внутри бюрократии). Во втором случае бюрократия должна реформироваться под воздействием усилий общества (его субъектов, в частности, потребителей государственных услуг) в рамках эволюционного процесса и в результате системных изменений.

На наш взгляд, **результаты реформ** во многом, если не во всем, определяются **переговорной силой субъектов**, вовлеченных в процесс производства государственных услуг. В случае если в результате реформ положение одного из субъектов ухудшается, в соответствии с критерием Калдора-Хикса ему должна быть компенсирована потеря в благосостоянии. Однако в условиях слабости переговорной силы данного субъекта в результате реформы его положение может только ухудшиться. Тем самым реформы, идущие в разрез с интересами бюрократии (т.е. предполагающие сокращение ренты без механизма компенсации) будут либо блокироваться бюрократией, либо модифицироваться в процессе реформирования в поиск иных направлений перераспределения ренты. В случае реализации реформ силами самой бюрократии (т.е. кибернетическим путем) ситуация Парето-улучшения для остальных субъектов (бизнеса, граждан) сложна для реализации.

О том, что в реформировании бюрократии преобладает кибернетический подход, свидетельствует следующая цитата из

⁶² В.М. Полтерович Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007, с. 9

энциклопедического словаря: «Борьбу с бюрократией на практике ведут сами чиновники, общество же в силу размытости интересов своих граждан не выработало пока эффективных средств борьбы с бюрократией»⁶³. Значительная часть исследователей и политиков также склоняется к такому выводу⁶⁴.

Успех реформ в сфере предоставления государственных услуг зависит от сложившейся в обществе институциональной среды, от модели государственного управления, социокультурных факторов и др. Именно теоретический анализ данных факторов с учетом уже накопленного зарубежного опыта реформирования позволит выработать наиболее успешные подходы к анализу самих реформ и предложить рекомендации по их возможной корректировке.

Рассматривая результаты реформ, мы используем **экономический подход**. Он предполагает операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющей выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминируемые факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы. Универсальной экономической категорией, характеризующей успешность работы субъекта по использованию ресурсов для производства благ, является эффективность. Вместе с тем, для субъектов общественного сектора эта категория имеет свои особенности, и в этом плане результаты, однозначно интерпретируемые в рамках частного сектора, далеко не так однозначны в секторе общественном. В частности, Джулиан Ле Гранд применительно к общественным услугам (public services), к которым он, впрочем, относит прежде всего социально значимые блага, такие как здравоохранение и образование, выделяет следующие основные качества, наличие которых является условием хорошей общественной услуги:⁶⁵

- услуга должна быть высокого качества

⁶³ Румянцева Е.Е. цит. Соч. с. 62

⁶⁴ Характерно название статьи А. Оболонского «Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны».

⁶⁵ Ле Гранд Дж. Другая невидимая рука. М. 2011, с. 20

- ее выполнение и управление ее выполнением должны быть эффективными;

- она должна реагировать на нужды и желания потребителей;

- она должна быть подотчетной налогоплательщикам;

- услуга должна предоставляться справедливо.

Данный подход является достаточно многосторонним, но при допущении о заданности прочих критериев «хорошей» услуги, ключевым становится вопрос об эффективности. Базисная формула экономической эффективности как отношение результата к затратам ставит закономерный вопрос прежде всего о сущности того, что является результатом, а что затратами в сфере государственного управления. Для учреждений общественного сектора необходимо различать непосредственный результат (Output), конечный социально-значимый результат (Outcome) или социальное воздействие (Impact). Последнее может быть следствием как прямых действий органов государственной власти, так и как влияния целой группы косвенных факторов и институционального фактора случайности («природы»). Значимой для общества будет являться именно последняя категория, характеризующая воздействие, тогда как проще всего оценить работу учреждений и отдельных сотрудников можно исходя из наблюдаемости непосредственных результатов. Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы чиновника и учреждения как степень достижения определенных целей, необходимо следование следующим критериям⁶⁶:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);

- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего – с помощью количественных индикаторов);

- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);

⁶⁶ Тамбовцев, Капогузов.с. 102-103

- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы).

Результат также может являться объектом манипулирования. Это достаточно сложно сделать в ситуации сдельной оплаты труда в частном секторе, когда, как правило, существует один измеримый «целевой» показатель, на который настраивается система стимулирования работника или работа учреждения (количество выпущенных деталей или реализованных товаров). Важным условием стимулирования работы на достижение результата является также наличие знания вероятностной зависимости между уровнями усилий, величиной целевого показателя и состоянием независимых переменных. В противном случае возникает проблема, описываемая как феномен «работы на показатель», природа которого связана с наличием асимметрии информации и ситуацией «сигналлинга» в условиях оппортунистического поведения⁶⁷. Результатом этого является создание впечатления об успешной деятельности, подкрепленное достижением «удобных» и прогнозируемых результатов. Как отмечает В.В. Дементьев, при рассмотрении вопроса о том, что производит государство (общественные (коллективные) блага, рентные доходы государственных агентов, коллективные антиблага), для него (или его агентов) зачастую важны не сами блага, а признания их наличия гражданами в той мере, которая позволит решить задачи агентов (присвоить ренту или же все такие произвести благо)⁶⁸. В условиях же как управления по результатам, так и бюджетирования, ориентированного на результат, информационная асимметрия и работа на показатель приводят к искажению изначальной идеи о необходимости применения данного инструментария для снятия проблем сметного финансирования. Таким образом, вместо «декабрьской лихорадки» общественный сектор получает ситуацию «работы на показатель» с

⁶⁷ это явление существует как в плановой, так и в рыночной экономике. В частности, косвенно проблема «работы на показатель» в условиях «развитого социализма» и противоречий между непосредственными (на уровне предприятий и отраслей) и конечными (народнохозяйственными результатами) затрагивается Л. Абалкиным. См: Абалкин Л.И. Конечные народно-хозяйственные результаты: сущность, показатели, пути повышения – М.: Экономика, 1978, с. 23-27

⁶⁸ В.В. Дементьев Институциональные проблемы эффективного государства. Под редакцией В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева Донецк, ДонНТУ, 2011. с 41-44

искажающими внешними эффектами вследствие затрат ресурсов агентов, направленных на достижение нужных показателей результативности.

Нас интересует вопрос об оценке **эффективности реформирования** как степени достижения поставленных реформой целей. И в данном случае есть целый ряд методологических проблем, не отмечаемых как отечественными, так и зарубежными авторами.

Как подчеркивается в работе К. Поллитта и Г. Букерта, при всей фундаментальности вопроса о том, что есть результат реформ, сам термин «результат» может применяться в разных аспектах и может быть включен в различные концепции⁶⁹. Согласно подходу Н. Брунссона, результатом деятельности организации (или их совокупности, т.е. вплоть до всего государства как совокупности организаций) может быть то, что организация «говорит» (устно и письменно выражая свою позицию), а не только что оно делает. Применительно к государству это может быть как законодательство, так и нормативные акты, регламентирующие порядок осуществления мероприятий в области реформ (например, концепция реформирования). При оценке реформ большое значение имеет то, кто оценивает, кого оценивает и почему он оценивает. К этому можно добавить также важность критериев оценки, принятие во внимание целей субъектов оценки, какие уровни оценки (микро-макро и т.д.) рассматриваются и каковы затраты на осуществление такой оценки.

На взгляд Поллитта и Букерта,⁷⁰ следует различать:

1) **операционные результаты**. Речь может идти о раскрываемости преступлений, достижении того же объема предоставляемых услуг при ситуации сокращения бюджета. При этом уровень рассмотрения ситуации может быть микро-мезо и макро, результатом последнего может являться сокращение величины государственных расходов (*ceteris paribus*).

⁶⁹ Pollitt, Bouckert 2004, p. 103.

⁷⁰ Там же с. 104 ff.

2) **улучшение процессов** в менеджменте или принятии решений, как правило за счет лучшей координации. Очень часто такой результат является следствием реинжиниринга административных процедур, к примеру введение принципа одного окна и других процессов. Результатом является сокращение транзакционных издержек и, тем самым, улучшение соотношения между затратами и социально значимыми результатами;

3) как **результат** может рассматриваться широкий набор изменений в совокупном потенциале политической и административной системы (**системные улучшения**). Существующие институты могут быть трансформированы в более гибкие структуры, готовые выдержать возрастающее в будущем давление, примером чему может быть отказ от принципа конвейерного продвижения по службе для достижения высших должностей и отбор на них на конкурсной основе. Направления данных изменений следующие:⁷¹

- стратегические изменения (изменения преследуемых целей, изменение будущего потенциала экономической системы (к примеру, рост конкурентоспособности предприятий за счет снижения административных барьеров);

- структурные и процессные изменения (изменения правил, институтов, контрактов), которые способствуют достижению поставленных целей (к примеру, сокращение списка документов или изменение правил регистрации юридических лиц способствует достижению цели сокращения административных барьеров);

- культурные изменения предполагают изменения ментальных моделей чиновников и потребителей, типа поведения и символов достижения стратегических целей.

4) **результатом** может быть степень достижения **желательного идеального состояния**. Если идеалом является компактный

⁷¹ Наша модификация подхода Адриана Ритца. См. Ritz A. Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Veraltungsreformne in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern u.a. 2003, s.211

государственный аппарат, деятельность которого предполагается по квази-рыночным принципам, то реформы в данном направлении (внедрение аутсорсинга, приватизация функций и др.) оправданы в случае движения системы в направлении такой цели.

Все данные результаты реформирования могут идти параллельно, а могут принимать форму пирамиды. Последней точки зрения придерживается австрийский ученый К. Промбергер и др. В основе пирамиды - операционные результаты, далее – улучшения процессов, системные улучшения и как конечный результат – достижение идеального состояния⁷². Вместе с тем, достижение целей может идти параллельно, а результат может и отсутствовать как по отдельным уровням, так и по составляющим каждого уровня в целом. В любом случае все данные аспекты результата могут быть более или менее конкретными и, вместе с тем, в совокупности ведут к достижимому результату реформ. Рассмотрим каждую из составляющих подробнее:

Операционные результаты на уровне государства, как правило, ассоциируются с бюджетной экономией. Как уже ранее отмечалось, вопрос о необходимости снижения бюджетных расходов стал на повестку дня многих стран. Данную ситуацию можно рассматривать с точки зрения трех аспектов:

- абсолютного сокращения расходов на государственное управление (в частности, на содержание чиновников);
- относительное сокращение доли правительственных расходов в ВВП;
- сокращение темпов роста правительственных расходов (в абсолютном и относительном выражении), что в условиях действия «эффекта храповика» может являться своеобразным достижением.

Экономия расходов бюджета может проявляться в следующих составляющих:

⁷² Promberger K., Bernhardt J., Niederkofler C. Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen. Lindle, Wien 2006, s. 31-36

1. Сокращение финансовых затрат бюджета по сравнению с предыдущим периодом в номинальном и реальном выражении;
2. Сокращение затрат при сохранении заданного объема услуг, в этом случае экономия сопровождается повышением экономической эффективности. В случае, если вследствие сокращения затрат происходит снижение объема услуг, или же ухудшается их качество (к примеру, возрастает время обслуживания потребителей), то важным являются пропорции сокращения затрат и результирующего уменьшения/ухудшения непосредственного результата⁷³;
3. Сокращение затрат на конкретные операции. В случае, если возрастает объем деятельности и функции правительства, то следствием может быть абсолютный рост расходов при сокращении затрат на производство единицы услуги. Тем самым будет наблюдаться относительная экономия (сопровождающаяся повышением экономической эффективности для заданного объема услуг) и возрастание абсолютных расходов;
4. Может наблюдаться ситуация экономии в одной составляющей консолидированного бюджета (к примеру, на уровне центрального правительства), но при этом рост расходов на региональном и местном уровне. В этом случае ситуация централизации или децентрализации расходов, обязательств и функций может как обеспечить экономию, так и лишь создавать иллюзию ее;
5. В ситуации приватизации функций государства, как правило, может возникать прямая экономия с точки зрения непосредственных государственных расходов. Вместе с тем, с точки зрения изменения в величине социальных издержек с позиции теории общественного благосостояния не всегда приватизация правительственных функций результируется в сокращение социальных издержек. Так, в случае, если ранее

⁷³ О критериях качества государственных и муниципальных услуг см.: Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – с 99-101

финансируемое за счет налогов общественное благо приватизируется, цена для потребителей может быть выше (к примеру в ситуации монополизации уже не государством, а частным нерегулируемым или неэффективно регулируемым субъектом), а качество хуже, чем в случае государственного производства. Даже при улучшении качества и сокращении цены для потребителей конечный результат приватизации функций вовсе не означает рост эффективности за счет экономии социальных издержек (либо результирующего роста социальных выгод).

В реформах в сфере государственного управления сокращение расходов не является самоцелью. Значительно важнее рост эффективности, следуя лозунгу «делать больше с меньшими затратами». Ключевой становится ориентация на результат, что находит свое выражение в действиях, улучшающих показатели конечных результатов (или в действиях, которые могут рассматриваться как ведущие к такому итогу). При этом возможно возникновение различных институциональных альтернатив. К примеру, улучшения можно достигнуть в рамках неизменной структуры, т.е. за счет роста процессной эффективности работы государственного агентства, или путем передачи его функций рынку, или же в рамках ГЧП. Во всех случаях необходимо учитывать величину возникающих социальных издержек. К примеру, в результате приватизации часть расходов может быть переложена на плечи потребителей, и они будут нести расходы не как налогоплательщики, оплачивающие содержание государственного учреждения, а как обычные потребители монополизированных услуг частного. При этом они могут нести меньшие или большие издержки, покупая приватизированные услуги на рынке.

Рассматривая **результаты как улучшение процессов** в сфере государственного управления, необходимо отметить, что они являются необходимым элементом улучшений, ведущих к достижению конечных результатов и воздействий. Именно благодаря изменению в процессах и возникает изменения в административной культуре, которые приводят к

культурным и ментальным изменениям внутри государственного аппарата и тем самым влияют на такой значимый показатель, как удовлетворенность граждан качеством государственных услуг. Именно изменения в процессах могут быть свидетельством данных культурных изменений.

Зачастую проблема системных культурных и ментальных изменений упирается в сопротивление госслужащих, так как это может ухудшать их социальный статус и ценности. Это отмечается, в частности, Л. Рубанном для Франции и Германии⁷⁴.

В ходе реформ, на наш взгляд, можно выделить два наиболее ярких типа улучшений в процессах: рост клиентоориентированности и возрастание ориентации на результат.

Ориентация на клиентоориентированность характерна для подавляющего числа стран ОЭСР. При этом ситуация с результативностью внедрения в практику многочисленных «гражданских Хартий» от Великобритании до Португалии амбивалентна. Если Британский опыт был достаточно успешным, распространившись с федерального уровня на многочисленные учреждения и местные администрации, то попытки внедрить данный институт в Италии, как отмечается в работе Поллитта и Букерта, в целом провалились⁷⁵. Другой важной проблемой, отмечаемой данными авторами, является проблема измерения степени «удовлетворенности» потребителей. И хотя ими не отмечается в явном виде сущность данной проблемы, на наш взгляд, можно выделить следующие ее аспекты:

- проблема работы на показатель со стороны агентов, осуществляющих оценку степени удовлетворенности потребителей;

⁷⁴ Rouban L. The Civil Service Culture and Administrative Reform in: B.G. Peters and D. Savoie (eds.) Governance in a Changing Environment. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill –Queen's University Press, 1995, pp. 23-54

⁷⁵ Pollitt, Bouckert 2004, p. 125. Такой вывод был сделан авторами опираясь на работы Schiavo L. Quality Standards in The Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative// Public Administration, 78:3, 2000, p. 679-698.

- проблема выбора респондентов, прозрачности и публичности проведения оценки.

Очевидно, что в случае, если удовлетворенность населения явится одним из показателей, характеризующих успешность реализации реформ, то возникает серьезная опасность манипулирования показателями в области клиентоориентированности. Важным аспектом оценки изменений является динамика системы ценностей внутри бюрократических организаций, что требует проведения исследований вопросов трансформации отношения к потребителям, внутренним мотивам роста эффективности труда работников государственных учреждений и др. Именно благодаря таким исследованиям возможно оценить (во всяком случае ординалистски) системные изменения, произошедшие с чиновниками под влиянием мероприятий реформ. Исследования такого рода были проведены в Германии в ходе оценки результатов применения «новой модели управления» (Neue Steuerungsmodell) на коммунальном уровне. В результате выяснилось существенное изменение установок чиновников по отношению к потребителям по сравнению с дореформенным периодом, идентификация чиновниками себя как поставщиков услуг гражданам и другие позитивные в плане клиентоориентированности и снижения отчужденности изменения. Вместе с тем, наблюдалась и некоторая усталость от реформ, когда от эйфории от успешности применения новых методов управления пришло разочарование от незначительности изменений в конечных результатах⁷⁶.

Взаимосвязь между вторым и третьим уровнем результата, т.е. между результатом как изменениями в процессах и результатом как улучшение всей системы государственного управления, достаточно велика. В значительной степени улучшение в системе является как раз непосредственным результатом изменений в процессах. Эти изменения должны привести к тому, что государственное управление как система становится гибче, более

⁷⁶ См. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления под ред. Капогузова Е.А. Омск, Русь, 2008, с 74-75

обучаемой, способной к изменениям и обратной связи. Однако же вопрос о показателях, характеризующих изменения, неоднозначен. Даже при выборе таких показателей (к примеру, степени удовлетворенности потребителей качеством обслуживания в госучреждениях) возникает вопрос не только о соответствии данных показателей таким требованиям, но и о том, в какой степени эти изменения явились результатом реформационных мероприятий. Это ставит на повестку дня вопрос о целесообразности расходов на финансирование мероприятий реформ.

И, наконец, последний уровень результата - степень достижения желательного идеального состояния. С точки зрения Г. Питерса, это может быть рыночная модель, партиципативное государство, гибкое правительство и дерегулируемое правительство⁷⁷. Реальность же такого «видения лучшего будущего» предполагает, на наш взгляд, некоторую смесь из идеальных моделей государства, хотя и с учетом институционального контекста его реформирования и достижения Парето-улучшений.

Таким образом, существующий в международной теории и практике опыт оценки реформ в сфере государственного управления ставит вопрос о необходимости проведения корректной интерпретации результатов достижения целей и выполнения задач реформ. Корректность в условиях обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти предполагает наличие показателей, отвечающих критериям специфичности, измеримости, релевантности и достижимости. При этом широкий спектр направлений оценки предполагает и множественность подходов к оценке результатов реформ на уровне национальной экономики. Наиболее доступные для оценки показатели операционных результатов реформы, как правило, ассоциирующиеся с сокращением бюджетных расходов. Вместе с тем, далеко не всегда сокращение расходов является целью реформ. Значительно чаще возникает необходимость оценить улучшения в процессах как условия достижения

⁷⁷ G.Peters The Future of Governing: Four Emerging Models. Kansas. University Press of Kansas, 1996

цели реформ – повышения качества, доступности или эффективности (результативности) предоставления публичных услуг или выполнения государственных функций. Однако при решении данной задачи возникает проблема как поиска адекватных показателей, характеризующих произведенные улучшения, так и вопрос о субъекте оценивания. Ответ на последний вопрос обычно ассоциируется с мониторингом изменений в системе государственного управления, который предполагается путем проведения опроса потребителей о существующих изменениях в практике потребляемых ими услуг. Необходимым условием такого мониторинга является независимость оценщика (незаинтересованность его в результате), корректность выборки и прозрачность механизмов и результатов проведения мониторинга. Конечная цель любой реформы, и реформы бюрократии в частности, заключается в достижении улучшений в положении адресатов реформ – граждан-потребителей публичных услуг, бизнеса, общества в целом. Согласно экономическому подходу, необходимо добиться максимальной эффективности реформирования, т.е. достижения целей реформ с минимальными затратами. И вовлеченность потребителей в процесс производства государственных услуг является одним из условий эффективности в данной сфере.

Раздел II Институциональные альтернативы и формы взаимодействия власти, бизнеса и общества

Глава 6. Роль субъектов в институциональных альтернативах производства государственных услуг: идеальные модели и теоретический фундамент

Любая сфера экономической деятельности является производственным процессом. Не является исключением и сфера производства государственных услуг. Вместе с тем, в ней присутствует ряд особенностей, отличающих ее от других видов экономической деятельности, осуществляемых как в частном, так и общественном и некоммерческом секторах экономики. Во многом, если не во всем, эффективность производства государственных услуг определяется характеристиками институциональной структуры производства.

Сам термин «институциональная структура» не является устоявшимся. В новой институциональной экономической теории распространенным понятием является «институциональная среда», рассматриваемая как «основные политические, социальные и правовые нормы, являющиеся базой для производства, обмена и потребления»⁷⁸. Согласно близкому нам методологическому подходу, институциональная среда включает неформальные (надконституционные), формальные (конституционные) и экономические институты и определяет содержание институциональных соглашений (контрактов) в экономике. Согласно подходу В. Вольчика «Институциональная структура – это определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности»⁷⁹. На наш

⁷⁸Уильямсон О. Частная собственность и рынок капитала // ЭКО. — 1993. — № 5.

⁷⁹В.Вольчик Лекции по институциональной экономике http://institutional.narod.ru/lectures/lectures10.htm#_ftn2

взгляд, данная позиция является достаточно абстрактной, и в сфере производства экономических благ требует конкретизации, исходя из принципов экономической рациональности и эффективности.

Мы можем определить *институциональную структуру производства* как упорядоченную совокупность институтов, определяющих особенности взаимодействия субъектов в сфере производства (производители, потребители, финансирующие, контролирующие и регулирующие процесс производства субъекты) и детерминирующих экономическую и социальную эффективность с позиции общества. В какой степени институциональная структура производства определяет экономическую эффективность в России, было отражено, в частности в работах В. Крюкова применительно к нефтегазовому сектору⁸⁰.

Как показано В. Вольчиком, в результате действий государства возможно два варианта реакции системы: экзогенный и эндогенный. «Согласно экзогенному подходу к исследованию государственной экономической политики, основное внимание уделяется положительной (легко наблюдаемой) внешней зависимости между определенными мерами и происходящими экономическими процессами, причем связь между инструментами и результатами проводимой политики строго каузальная. Такой подход не предусматривает специального анализа внутренних механизмов функционирования системы, на которую направлено воздействие, а также их изменение. Согласно эндогенному подходу, наоборот, особый акцент делается на изменении в результате проведения мер государственной экономической политики *ценностных установок и механизмов взаимодействия субъектов* системы, на которую направлено воздействие такой политики (выделено нами Е.К.)... Институциональная структура экономики любой страны – это, прежде всего, результат прошлых

⁸⁰ Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) // Вопросы экономики, № 1, 2006, с. 86-101,

действий государства и спонтанного эволюционного отбора наиболее эффективных институтов»⁸¹.

При реформировании производства государственных услуг также возможно возникновение экзогенного (называемого нами кибернетическим) и эндогенного (эволюционного, в рамках саморазвития) вариантов реформирования. В последнем случае меняются как функции участвующих в производстве государственных услуг субъектов, ценностные установки производителей и потребителей, так и условия явного и неявного социального контракта между субъектами общества, участвующими в воспроизводстве государственных услуг.

На наш взгляд, в сфере производства государственных услуг существуют следующие типы институциональных структур:

- бюрократический (веберианский) тип;
- менеджеристский тип;
- модель социальной координации (Public Governance).

Мы можем выделить следующие составляющие (элементы) теоретической конструкции институциональной структуры производства государственных услуг:

- 1) Базовая методологическая парадигма представлений о функциях субъектов, взаимодействующих в сфере производства государственных услуг;
- 2) Поведенческая модель человека, лежащая в основе производства государственных услуг;
- 3) Модели принятия решений при производстве услуг, включающие такие вариации механизма принятия решений, как различные уровни формализации и централизации;
- 4) Совокупность институтов, определяющих содержание институциональной структуры производства государственных услуг.

⁸¹ В.Вольчик Лекции по институциональной экономике
http://institutional.narod.ru/lectures/lectures10.htm#_ftn2

Бюрократический тип институциональной структуры отталкивается, с точки зрения парадигмы принятия решений, от теории общественного интереса и идеальной модели политико-экономического кругооборота, представленной в главе 5, предполагающей неоклассические предпосылки (отсутствие оппортунизма у агентов, полнота, доступность и совершенство информации) при взаимодействии субъектов производства государственных услуг. Как известно, в отличие от частных благ, государственные услуги, являясь общественными благами, финансируемые из государственного бюджета, неисключаемы из потребления. В связи с этим их потребители либо вынуждены выступать как пассивные участники взаимодействия, если не могут определять количество (перечень) данных услуг, а также влиять на их качество, либо должны обладать механизмом воздействия на количество и качество производимых услуг. Последнее возможно в связи с тем, что потребители одновременно являются налогоплательщиками, де-факто финансирующими производство общественных благ, и избирателями, в ходе представительной демократии выбирающих агентов, которым делегируются полномочия принятия решений об объеме и структуре производства государственных услуг. Тем самым возникают и основания для работы механизмов воздействия на производство госуслуг.

Классическая веберианская бюрократия предполагает наличие экзогенных формализованных правил и иерархической системы управления, в которой четко отдаваемые и точно осуществляемые команды исполняются в соответствии с формальными инструкциями в пределах компетенции. Условие для осуществления бюрократической системы - наличие формальных правил, известных всем, не позволяющих осуществлять их произвольное толкование.

В этой связи формальные структуры и процессы в организации имеют основополагающее значение. Важным с точки зрения эффективности такой организации являются ясные и однозначные цели и задачи, вытекающее из этих задач разделение труда и ответственность. Руководители учреждений

ответственны за формальный и содержательный «организационный дизайн». Благодаря изменению формальных правил, процессов и структур осуществляется достижение поставленных целей.

Менеджеристский тип ИСП государственных услуг имеет противоположное содержание по обозначенным выше четырем параметрам. Прежде всего, речь идет об ином характере функций субъектов производства. При данном типе значительно усиливается роль потребителей государственных услуг в части контроля за содержанием формального контракта о финансировании их производства. В рамках менеджеристского типа значительно большее значение придается не процессу, а общественно значимому результату работы исполнительной власти. Это меняет содержание как механизма управления, который зачастую приводит к сокращению объема транзакций в общественном секторе, так и механизма мотивации исполнителей. Ключевым элементом трансформации становится переход от бюрократизма в работе госаппарата (с которым ассоциируется бездушие, формализм, некомпетентность, медлительность в работе, раздутые штаты, т.е. то, что составляет оборотную сторону веберовской «идеальной модели»). Кроме того, происходит переход от институтов, базирующихся на доверии чиновникам, к институтам, позволяющим обеспечить прозрачность их деятельности, «подотчетность» (accountability) и, как следствие, эффективность использования общественных ресурсов. При этом субъектом контроля выступают как отдельные потребители, так и их представители – ассоциации, предпринимательские сообщества и политические партии. В отличие от бюрократического типа институциональной структуры, предполагающей пассивное участие потребителей при производстве государственных услуг, в менеджеристской модели они выступают активным субъектом (актором) в схеме взаимодействия.

Иной выглядит и поведенческая модель исполнителей - чиновников, лежащая в основе менеджеристского типа производства государственных услуг. В отличие от бюрократической модели, менеджеристский тип

базируется на поведенческой модели рационального чиновника, стремящегося к собственной выгоде, а не следующего интересам общества. При этом он действует в условиях неполной, несовершенной информации, и может при производстве госуслуг, исполняя функции агента, вести себя оппортунистически по отношению к непосредственному (политикам) и конечному (потребителям) принципалам, следуя собственному интересу. В этой связи значимым с позиции общественной эффективности является решение проблемы создания оптимального контракта, минимизирующего как затраты общественных ресурсов (причем не только трансформационные, но и транзакционные издержки), так и четкое определение того, что является результатом работы чиновников. Это ставит следующую теоретическую проблему – выявление сущности категорий «затраты» и «результат» применительно к общественному сектору.

Способом решения проблемы эффективности с точки зрения снижения затрат в менеджеристском типе ИСП государственных услуг является снижение формализации в процессах и децентрализация принятия решений. Снижение формализации проявляется в предоставлении большей свободы менеджерам среднего и высшего звена общественного сектора для большей оперативности и гибкости в работе управляемых ими учреждений и структур, прежде всего в вопросе управления финансовыми ресурсами. Объем последних существенно сокращается. Государство является уже не Левиафаном, «государством производящим», постоянно наращивающим свои расходы под действием «эффекта храповика», а «государством компактным» (lean state), максимально эффективно использующим ограниченные ресурсы и сосредоточенного на выполнении ключевых задач.

Необходимым элементом такой трансформации является не только передача полномочий на оперативный уровень, но и изменение механизма контроля - от контроля процессов к контролю результатов. При данном типе ИСП не имеет принципиального значения, как (в пределах установленных формальных рамок и выделенного бюджета) достигается общественно

значимый результат (Public Outcome) и воздействие (Impact). При этом зачастую механизмом снижения общественных издержек является конкуренция агентов за бюджетные ресурсы, а в случае отсутствия рынка вводятся квази-рыночные механизмы (бенчмаркинг, рыночное тестирование, теневые цены, формируемые по принципу «издержки минус некоторая величина»). Тем самым управление в общественном секторе теряет свою специфику, характерную для бюрократического типа ИСП, и допускается применение инструментария из частного сектора в работе структур сектора общественного.

Что же касается еще одной дискретной институциональной альтернативы в сфере производства государственных услуг, то, на наш взгляд, механизм *социальной координации* (Public Governance) хотя по многим параметрам близок к менеджеристскому типу, имеет целый ряд элементов, позволяющих рассматривать его как альтернативный тип. Речь, прежде всего, касается двух составляющих: содержания механизма взаимодействия субъектов в данной сфере и механизма принятия решений.

С точки зрения методологической парадигмы представлений о функциях субъектов, взаимодействующих в сфере производства государственных услуг, данный тип базируется на концепции субсидиарности. В связи с этим государство играет скорее роль координатора или модератора общественного диалога, чем организатора и непосредственного производителя общественных благ. Соответственно меняются и роли субъектов, взаимодействующих при производстве государственных услуг. Если в бюрократическом типе потребители фактически никак не вовлекаются в процесс производства, отданный на откуп законодательной (с точки зрения финансирования и, частично, контроля) и исполнительной (во всех иных стадиях производства) власти, то даже по сравнению с менеджеристским типом роль субъектов меняется. Если в менеджеризме значительно расширились функции частного сектора через аутсорсинг и др., то в координационном типе ИСП сами потребители

определяют (особенно, на местном уровне) объемы и перечень государственных услуг. Если рассматривать экономическую сторону этой во многом политологической концепции, то решение общественных проблем в треугольнике исполнительная власть – потребители, в том числе бизнес (как важная составляющая сообщества стейкхолдеров) – общественные организации должна взять на себя та сторона, которая более эффективно с точки зрения общественных затрат и результатов может это сделать. В данной концепции государство меняет свою природу от государства производящего – Левиафана в бюрократической модели к «государству координирующему» (enabling state). Ключевая его функция – обеспечение не только базовых правил игры (как в ситуации «Государства защищающего»), а обеспечение решения инфраструктурных задач (зачастую с помощью гарантий и др.), что проявляется, в частности, в ситуации государственно-частного партнерства. В этом случае создаваемая инфраструктура будет иметь характер коллективного или общественного блага для остальных. В такой системе максимальна степень децентрализации общественных задач, возрастает значение местных сообществ, меняется и структура производства услуг в общественном секторе, поскольку снижается доля непосредственно государственного производства и возрастает доля добровольной работы, дофинансирования прежде всего локальных общественных благ со стороны бизнеса и др. Соответственно меняется и переговорная сила сторон. Если в бюрократическом типе государство является патерналистским, ведущим субъектом, то в модели Public Governance оно является равноправным среди других акторов. В этой связи еще более возрастает его природа как организации сферы услуг, действующего по рыночному стилю (или квази-рыночному) и не имеющего монопольного положения. В данной модели еще более возрастает проявляющаяся в менеджеристском типе степень расщепления функций в области производства государственных услуг. Процесс производства, финансирования и контроля государственных услуг

может осуществляться разными субъектами, хотя конечную ответственность несет государство.

Соответственно меняется и механизм принятия решений в сфере производства государственных услуг. Он уже не навязанный, не закреплён жесткими формальными правилами, и непрозрачен для стейкхолдеров, а консенсусно-контрактный, более открытый, с широким общественным обсуждением многих проектов в сфере производства общественных благ (в том числе с использованием инструментов прямой демократии). Типичная позиция о содержании данного раздела концепции: «Governance является такой формой преодоления проблем и конфликтов, при которой между субъектами осуществляются регулярные разносторонние отношения за счет совместных переговоров и кооперации»⁸².

На наш взгляд, в результате административных реформ в духе НГМ в ряде стран ОЭСР произошла трансформация институциональной структуры производства бюрократического типа (веберианская модель) в структуру менеджеристского типа с последующей модификацией в некоторых странах менеджеристской модели к координационному типу производства госуслуг под влиянием как разработки теоретических подходов в экономической науке, так и изменений, проходящих в экономике и обществе.

Основные элементы и сравнение данных типов институциональных структур представлены в таблице 1.

Таблица 1. Основные элементы трансформации институциональной структуры производства государственных услуг

Составляющая институциональной трансформации	Бюрократический тип ИСП государственных услуг	Менеджеристский тип ИСП государственных услуг	Координационный тип ИСП государственных услуг
--	---	---	---

⁸² Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. / Blanke B., Bandemer S. Von, Nullmeier F., Wewer G. (Hrsg.) Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften., 2005, s. 16

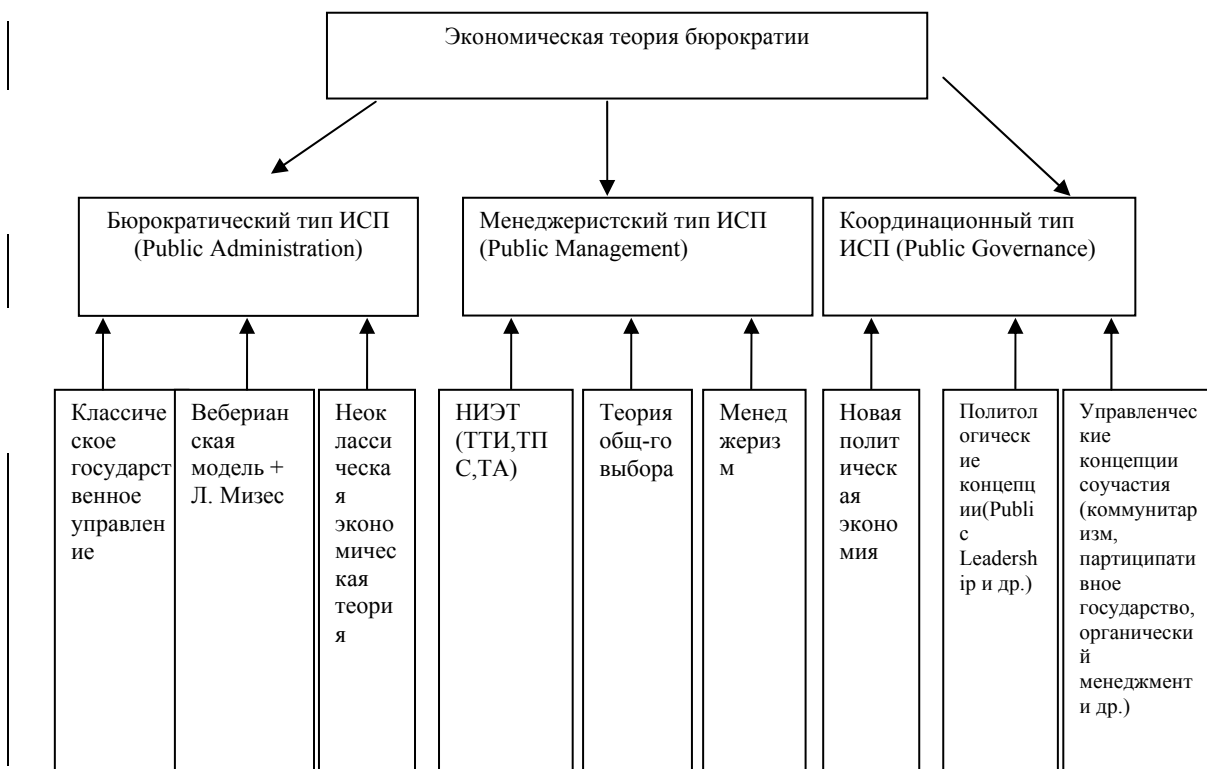
Внутриорганизационный механизм мотивации чиновников	Мотивация служения обществу (бюрократический этос), доверие, социальный статус и социальные гарантии в условиях конвейерного принципа продвижения	Квази-рыночный механизм (бенчмаркинг, конкуренция); вознаграждение и продвижение за выполнение показателей достижения результатов	Рост прозрачности в деятельности, по сути смешанный между двумя предыдущими (использование синтезирующего характера мотивации).
Принцип финансирования	Сметное финансирование (затраты)	Программно-целевое (результаты)	Переговорный (результаты)
Объект контроля	Процессы и затраты	Результаты	Конечные наблюдаемые результаты
Характер оценки	Ex post (проверка правильности исполнения инструкций)	Ex ante (оценка проектов на стадии финансирования), ex post (оценка результатов)	Ex ante (оценка проектов на стадии обсуждения), ex post (обсуждение результатов)
Критерии результативности	Достижение результатов в рамках отведенного бюджета	Достижение запланированных показателей результативности	Рост общественной ценности (Public Values)
Принцип оценки результатов	Юридический: Законность действий и правильность исполнения инструкций	Экономический: Эффективность (соотношение затрат и результатов) и результативность (достижение результатов при оптимальных затратах)	Экономический и Политологический (достижение целей социума)
Критерии эффективности и результативности деятельности государственных структур	Целевое использование бюджетных средств; Полнота исполнения сметы; Экономия бюджетных расходов	Макроуровень: улучшение международных индексов и др., Мезоуровень: выполнение показателей региональных	Близко к менеджеристскому типу

		программ; Микро-/наноуровень: достижение показателей деятельности учреждений/чиновник а	
Субъект контроля	Вышестоящее начальство (для бюрократов нижнего и среднего уровня), политики (для топ- бюрократов), избиратели (для политиков)	Потребители, Топ- бюрократы, политики	Стейкхолдеры (потребители и их объединения, бизнес, чиновники, политики)
Механизм контроля и оценки (противодействия оппортунизму)	Бюрократический (внутренние аттестации, подотчетность вышестоящим государственным органам)	Общественно- политический (подотчетность и прозрачность результатов для субъектов производства государственных услуг)	Общественно- политический
Условия роста общественной эффективности	Отсутствие оппортунизма, улучшение процессов за счет внедрения менеджеристских практик	Стимулирующие контракты агентов, преодоление асимметрии информации, эффективный инфорсмент	Ликвидация «провалов общества», социальное обучение субъектов

Нас в контексте исследуемой темы интересует **теоретическая основа** осуществляемых **реформ**. Мы обозначаем ее как экономическую теорию бюрократии в широком смысле. Определенные концепции и теории составили фундамент соответствующего типа институциональной структуры производства государственных услуг, и нам важно охарактеризовать их с позитивной и нормативной точки зрения.

На рисунке 1. представлен экономико-теоретический фундамент осуществляемых реформ в разрезе соответствующего типа ИСП госуслуг. Мы обозначаем данный теоретический фундамент ее как экономическую теорию бюрократии в широком смысле. То, что не показано на рис. 1, но, между тем, является важной составляющей нашего подхода, является характеристика взаимодействия теории и практики в сфере производства государственных услуг. Экономические теории и концепции, с одной стороны, обосновывают необходимость изменений, критикуя существующую ситуацию. С другой стороны, негативная практика, создавая почву для теоретических конструкций, не дает одновременно готовых рецептов для преодоления недостатков. В ситуации перехода от бюрократического к менеджеристскому типу, такого рода «лучшей практикой» для общественного сектора был инструментарий управления в частном секторе, как, впрочем, и удачные эксперименты в отдельных секторах и организациях, распространившиеся впоследствии как в стране-инноваторе, так и в других странах.

Рис. 1. Составляющие экономической теории бюрократии



Исходя из интереса к методологическому ядру данной монографии (новой институциональной экономической теории -НИЭТ) обратимся к раскрытию содержания теоретического фундамента того типа ИСП госуслуг, в формирование которого НИЭТ внесло наибольший вклад. Как отмечалось выше, хотя отдельные элементы концепции Public Governance имеют политологический характер, вклад отдельных направлений НИЭТ в формирование теоретического фундамента данного типа ИСП значителен. Остановимся на наиболее значимых характеристиках.

Новая экономическая история (Д. Норт и др.) позволяет объяснить с позиции экономико-исторического подхода экономические изменения и причины образования эффективных или неэффективных институтов в тех или иных исторических условиях. В сочетании с концепцией **«зависимости от предшествующей траектории развития»** она позволяет объяснить причины трудности изменения формальных институтов, ригидность неформальных норм, сложности импорта успешных в иной институциональной среде институтов. Кроме того, что она не только рассматривает как ключевую составляющую успехов в экономическом развитии передовых стран различия в режимах спецификации прав собственности, но и различиями в качестве институтов объясняются и успехи в сфере ограничения бюрократического контроля.⁸³ Именно данными обстоятельствами можно во многом объяснить различную степень успеха реформ в странах их осуществляющих. При этом важную роль отводится независимости судебной системы и проблеме разделенности властей и сопоставимой переговорной силе участников политического рынка.

Теория институциональных изменений и подходы в области **институционального проектирования**⁸⁴ позволяют как объяснить сущность происходящих изменений в социальных институтах и определить субъектов, заинтересованных в их реализации, так и предложить инструментарий

⁸³ см. в частности А. Радыгин, Р. Энтов В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX-XXI веков) // Вопросы экономики, № 8, 2008, с . 4-27.

⁸⁴ см. в частности В.Л. Тамбовцев Теория институциональных изменений, М.: ТЕИС, 2005, В.Л. Тамбовцев Основы институционального проектирования. М.: Инфра-М, 2012

институциональных изменений, позволяющий сконструировать эффективный с точки зрения общественного благосостояния институт.

Новая политическая экономия, если не рассматривать ее не как раздел теории общественного выбора, а как самостоятельное научное направление в рамках НИЭТ, позволяет объяснить конфигурацию реформ с точки зрения влияния групп интересов, соотношения политических сил, степени развитости демократических институтов. Она дает основу для анализа движущих сил (акторов) реформ, спрогнозировать ее реальные цели и возможные результаты, исходя из ситуации на политико-экономических рынках. Как будет показано далее, в условиях слабости гражданского общества, осуществления реформ сверху, контроля за ее осуществлением со стороны бюрократии, а не общества, результаты реформ будут далеки от декларируемых целей.

Одним из механизмов Парето-улучшения общественного благосостояния в данной сфере является выравнивание переговорной силы сторон во взаимоотношениях между гражданами и государственными учреждениями⁸⁵. Дополняя анализ ситуации с позиций теории транзакционных издержек, можно говорить и о Парето-улучшении в связи с сокращением издержек взаимодействия между гражданами и государством в процессе предоставления последним публичных услуг. Это возможно, к примеру, за счет изменения институциональной структуры взаимодействия, в частности упрощения правил предоставления услуги (сокращения списка документов и т.д.) и снижения общественных издержек информирования институтов предоставления публичных услуг.

Важным для учета влияния политико-экономического направления на условия и результаты реформирования бюрократии является рассмотрение теории политических рынков и типов власти. Эта ситуация возвращает нас к идеям теории общественного выбора о влиянии групп интересов, целевой

⁸⁵ В.Л.Тамбовцев Государство как инициатор развития гражданского общества: существующие возможности и их использование в России // Общественные науки и современность. -2007.- № 2. – с. 69-77

функции агентов и различий в переговорной силе сторон на экономические результаты. Если классические работы Э. Даунса и Р. Даля по экономике демократии⁸⁶ широко известны, то экономические последствия функционирования альтернативных политических режимов появились много позже. В работах Рональда Вайнтрауба, Дэйрона Асемоглу и Джеймса Робинсона рассматриваются экономические результаты при альтернативном демократии политическом режиме – диктатуре⁸⁷. В.В Дементьев вполне закономерно ставит вопрос, обладают ли государственные агенты, как на микро-, так и на мезо-и макроуровнях «эффективной мотивацией к производству коллективных благ (публичных услуг) в соответствии с интересами потребителей –членов общества»⁸⁸.

На наш взгляд, в условиях демократической формы правления, политической конкуренции, необходимым условием является подотчетность как существующей власти, так и претендентов на политическое руководство со стороны оппозиции. Именно прозрачность действий власти, как законодательной, так и исполнительной, дают основу для двустороннего контракта. Косвенной формой согласия граждан с качеством государственного управления является готовность их платить налоги, что выражается в величине теневой экономики и в степени уклонения от уплаты налогов. Хотя данная зависимость не линейна, существуют целый ряд исследований, показывающих положительную связь между эффективностью использования общественных ресурсов и готовностью граждан платить налоги.⁸⁹ Вместе с тем, в условиях сложности «голосования ногами» (выхода из государства –гипотеза Тьебу), информационной асимметрии при производстве общественных благ, проблемы безбилетника и рационального неведения существует ли механизм воздействия на государство со стороны

⁸⁶ A. Downs An Economic Theory of Democracy, Р. Даль Введение в экономическую демократию. М.: Наука, 1991.

⁸⁷ Wintrobe R. The Political Economy of Dictatorship. Cambridge, NY, 1998 Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2005

⁸⁸ В.В. Дементьев Институциональные проблемы эффективного государства. Под редакцией В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева Донецк, ДонНТУ, 2011. с 24.

⁸⁹ См. в частности, Капогузов Е.А. Политическая экономия налогообложения. Омск, ОмГУ, 2006

других субъектов в вопросе качества (поскольку влиять на количество вряд ли возможно) и эффективности производства общественных благ?

Один из вариантов ответа на эти вопросы был дан в рамках теории общественного выбора, в частности при исследовании вопроса о типах политических систем и степени автономии власти. Согласно данному подходу, возможность контроля правящих элит со стороны управляемых (к примеру, контроля бюрократии со стороны общества и потребителей государственных услуг) зависит от характеристик внутрисистемной автономии. Последняя показывает степень участия и контроля власти со стороны различных элементов политической структуры (политических партий, групп интересов, прессы). Политологи Г. Алмонд и Б. Пауэлл различают спектр авторитарных и демократических систем по признаку внутрисистемной автономии, но не дают как механизмов перехода от одной системы к другой, так и не показывают экономические последствия политических режимов⁹⁰. Вместе с тем, различные конфигурации политических режимов при включение в состав акторов, воздействующих на власть, кроме вышеобозначенных, еще и институтов гражданского общества дает интересные возможности для политико-экономического анализа применительно к исследуемой проблеме производства услуг государством.

В работе С.А. Афонцева ставится вопрос о значимости для реализации экономической политики учета как институционального контекста в целом, так и влияния институтов политического рынка в частности. Под последними понимаются «правила и процедуры выработки политических решений в процессе взаимодействия субъектов, предъявляющих спрос на эти решения , и субъектов, ответственных за их принятия»⁹¹. Исходя из возможностей взаимодействия между экономическими субъектами, являющимися одновременно субъектами политического рынка (политики, чиновники,

⁹⁰ см. в частности Р. Нуреев. Теория общественного выбора, 2005, с . 323-344.

⁹¹ Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига, 2010 с. 193

группы давления, избиратели) и степени автономии каждого из субъектов возможны различные исходы экономических результатов⁹².

В работе авторского коллектива под редакцией В. Мау проблеме импорта институтов и эффективности данного процесса уделяется значительное внимание. При этом подчеркивается как влияние институтов на экономическое развитие в странах с переходной экономикой, возможные причины провалов модернизации, происходящей путем импорта институтов. Это объясняется либо: «слишком большим превышением издержек введения институтов, обеспечивающих экономический рост, над некоторым примелемым для общества уровнем, или как отсутствием должных предпосылок для импорта (заимствования) институтов»⁹³. Ими отмечается необходимость создания политической коалиции, способной снизить издержки реформ до приемлемого уровня.

Особо авторами (в частности, К. Яновским) подчеркивается бессмысленность проектов, в том числе в сфере государственного управления, в условиях авторитаризма. На его взгляд, в рамках авторитарного режима неразрешимы проблемы коррупции. «Институты такого государства не в состоянии сдерживать в разумных пределах расходы на «оборону» и «безопасность» независимо от наличия реальных угроз.... Естественным, почти все выигрыши от возможностей «электронного правительства», практически все преимущества Good Governance - недоступны таким странам, несмотря на отчаянные усилия иностранных советников»⁹⁴.

Таким образом, степень развитости демократических институтов в значительной степени определяет контролируемость и подотчетность исполнительной власти. В условиях низкой политической конкуренции, несменяемости власти, высока опасность реализации стратегии «имитационной модернизации», при которой реализация реформ не приведет

⁹² там же, с. 214-232

⁹³ Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки / [В. Мау, К. Яновский, Д. Наставшев и др.]. М.: Институт экономики переходного периода, 2003, с. 23

⁹⁴ там же, с. 48-49

к Парето-улучшению благостояния. Благодаря развитию политической конкуренции в сфере производства государственных услуг создается важный альтернативный традиционному бюрократическому, рычаг давления на исполнительную власть в вопросе повышения качества государственных услуг и улучшения положения потребителей.

Схожую функцию в выравнивании в пользу потребителей переговорной силы сторон играют институты коллективного действия – ассоциации потребителей и иные структуры гражданского общества. Благодаря их деятельности возможно как снижение транзакционных издержек взаимодействия между субъектами производства, так и совершенствование формальных институтов в сфере производства государственных услуг. В этой связи важно наличие диалога между всеми субъектами производства (чиновниками, потребителями, организациями гражданского общества) и поиск путей по улучшению ситуации с позиции роста эффективности.

В идеальной модели «государства координирующего, характерной для координационного типа ИСП государственных услуг, все субъекты имеют равную переговорную силу и принятие решений осуществляется на консенсуально-контрактной основе. В условиях же слабости одной из сторон, в частности потребителей, скорее ситуация будет развиваться исходя из диктата со стороны чиновников. Тем самым и реформа будет развиваться по кибернетическому сценарию, то есть в соответствии с экономическим интересом бюрократии. Для изменения ситуации возможны следующие нормативные предложения.

Как отмечает В.М. Полтерович, при проведении реформ, в том числе в общественном секторе, необходимо учитывать не только технологические и ресурсные ограничения (к которым на наш взгляд, относятся доступность современных технологий в сфере государственного управления и наличие финансовых ресурсов на проведение реформ), но и институциональные, в

частности, политические ограничения⁹⁵. В частности, при принятии решений о реформах нужно учитывать ее последствия для различных субъектов и предусмотреть механизм компенсации для акторов, которые могут саботировать реализацию реформ в случае Парето–ухудшения своего положения. Очевидно, что в ситуации с реформой бюрократии реализуемой будет та реформа, которая, как минимум, не ухудшает положение бюрократии.

Другой вариант связан с развитием элементов «мягкой инфраструктуры», т.е. институтов гражданского общества, влияющих на развитие ситуации с точки зрения усиления позиции потребителей. Реализуемость данного варианта связана с состоянием как базовых неформальных институтов (ментальности и др.), так и готовности к диалогу и действию акторов, т.е. от политических факторов.

Список литературы

1. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберианской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Монография. Омск, изд-во ОмГУ, 2012
2. Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) // Вопросы экономики, № 1, 2006, с. 86-101
3. В.М. Полтерович Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007
4. Тамбовцев В.Л. Капогузов Е.А. Реформы государственного управления: вопросы теории и практическая реализация. М.: ТЕИС, 2010
5. Gruening G. Origin and theoretical basis of New Public Management. In: International Public Management Journal № 4, 2001, p. 1-25

⁹⁵ В.М. Полтерович Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007, с. 311-348

Глава 7. Региональная дифференциация института государственно-частного партнерства (ГЧП) в России

В современных условиях обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны и региона, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без тесного сотрудничества федеральных, региональных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Государство по-прежнему будет играть ведущую роль в создании условий для развития России, но в этот раз, чтобы добиться успеха, оно должно будет тесно сотрудничать с бизнесом и институтами гражданского общества. Признанной во всем мире формой такого способа взаимодействия выступает государственно-частное партнерство.

На сегодняшний день, по данным федерального портала «ГЧП-инфо», в России реализуется около 300 проектов. Это очень небольшая цифра по масштабам России. По оценкам П. Селезнева председателя Комитета по частно-государственному партнерству Ассоциации менеджеров России потенциал российского рынка ГЧП составляет 8 трлн. руб. при этом число проектов в ближайшее время должно возрасти до 1600 проектов при средней стоимости проекта в 15 млрд. или 5 млрд⁹⁶ руб. По мнению экспертов, основная причина небольшого количества проектов в России - несовершенство действующего российского законодательства ГЧП.

Действительно, Россия пока не может похвастаться идеально работающим институтом государственно-частного партнерства. В стране не сложилась наработанная практика реализации ГЧП проектов, отсутствует единая госполитика в области государственно-частного партнерства, не существует адекватной законодательной базы, все это повышает риски инвесторов и делает такие проекты очень дорогими и рискованными.

⁹⁶ Березина Е. Дождались... //Российская Бизнес-газета (Государственно-частное партнерство). 2012. 3 июня. №853 (24). URL: <http://www.rg.ru/2012/07/03/zakon.html> (дата обращения 22.10.2012)

Серьезной проблемой является региональная дифференциация института ГЧП

Цель данной главы – изучение причин и факторов, вызывающих дифференциацию и института ГЧП России, анализ возможных последствий.

Государственно-частные партнерства – это довольно новый институт. Он появился в начале 1990-х годов в Европе как новый инструмент участия государства в рыночной экономике и альтернатива приватизации⁹⁷.

Новизна института объясняет отсутствие глубоко проработанной методологии его исследования и опору на сравнительный анализ правовых и конкретно-экономических особенностей механизмов ГЧП. Среди исследований посвященных ГЧП наиболее авторитетными являются работы C. Huxham, R., J. Bennet and G. Krebs 1994, J. Sellgren 1990, E. Osborne 2003, S. Stern and D. Harding, 2005, J. Broadbent and J. Leoughlin 2003, E. Klijn and G. Teisman 2000 & 2005, G. Hodge and C. Greve 2007, E.R. Yescombe 2007 и др.

В рамках зарубежных исследований ГЧП можно выделить несколько концептуальных подходов. Они различаются пониманием роли и места ГЧП в современной рыночной экономике:

- ГЧП в широком смысле слова, когда под государственно-частным партнерством понимаются любые формы сотрудничества бизнеса и государства, включая благотворительность, корпоративную социальную ответственность и т.д.
- ГЧП как организационная структура и инструмент «нового государственного управления» (New Public Management) (Y. Van Ham and H. Korpen-jan 2001, J. Broadbent and R. Leoughlin 2003). В рамках этого подхода ГЧП предстает как инструмент государственного регулирования и альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В этих исследованиях

⁹⁷ Данная точка зрения отражает позицию автора главы. Согласно другим подходам, истоки ЧП можно найти даже в Средневековье, отдельные формы, такие как концессии, реализовывались в прошлом веке. См. подробнее в частности статью в популярном издании Handbook of Public Governance Ed. By El. Loeffler e.a., (прим. отв. редактора)

основной акцент делается на поиск эффективных организационных схем и способов финансирования проектов, использующих механизмы ГЧП.

- ГЧП как «игра слов» (E. S. Savas 2000, M. Gibelman and H. Delmone, 1983).

Этот подход близок предыдущему, однако авторы подчеркивают не положительные, а отрицательные стороны и риски ГЧП. Они полагают, что ГЧП это просто завуалированная форма приватизации объектов публичного сектора со всеми ее недостатками и проблемами.

- ГЧП как инструмент национального, международного, регионального, городского и муниципального экономического и социального развития, и преодоления экономического кризиса (World Bank 1999, S. Agere 2000).

Первые работы методологического плана, пытающиеся построить институциональные модели ГЧП, появились в 2009-2010 гг. Они используют агентские модели институционального анализа и опираются на подход О. Уильямсона (Williamson, 1975).

Последний подход нам наиболее близок. Однако для анализа института ГЧП в данной работе мы будем опираться на понимание категории «институт» в трактовке Д. Норта, рассматривающего институт как правила игры, включающие в себя формальные нормы, неформальные правила и механизм правоприменения.

В России первые модели ГЧП появились в начале 2000-х годов. Поэтому работ, посвященных анализу ГЧП не много. В первую очередь можно назвать исследования В.Г. Варнавского, М.А., Дерябиной, Н.Д. Холодной, А.Е. Чириковой, Н.Ю. Лапиной, Л.С. Шиловой, С.В. Шишкина (Бизнес и власть, 2004), М.Я. Миркина и др.

Политико-правовые аспекты государственно-частного партнерства в России нашли свое освещение в работах М.В. Вилисова, С.С. Сулакшина, Е.А. Хрустальной, В.И. Якунина. С некоторыми оговорками можно сказать, что российские исследования ГЧП ведутся с позиций подхода «нового государственного управления».

Институт ГЧП - важнейший элемент институциональной среды современной рыночной экономики. Он включает в себя нормы права (законодательство о ГЧП всех уровней), определяющие перспективные направления, формы и механизмы реализации ГЧП, регулирующие права и обязанности государства, бизнеса и других участников проектов, правоприменительную практику, неформальные правила и процедуры, которые формируют ожидания у заинтересованных сторон, снижают риски, обеспечивают права, помогают их реализовать и защитить в ходе реализации проектов. Эффективное законодательство лежит в основе института ГЧП.

Проблемы эффективности института ГЧП анализируют в основном юристы. В экономической литературе с целью выделения наиболее существенных элементов института ГЧП, определяющих его эффективность используют такое понятие как институциональный потенциал ГЧП. Он включает в себя следующие элементы: границы института ГЧП, включающее в себя его легитимное определение, круг субъектов и распределение между ними прав и рисков; перечень допустимых форм взаимодействия бизнеса и власти в рамках проектов ГЧП, механизмы разработки проектов и заключения соглашений; способы разрешения конфликтов и механизмы защиты и обеспечения прав основных участников проектов. Как правило, считается, что институциональный потенциал тем выше, чем лучше в законодательстве проработаны данные элементы.

В России нет специального комплексного законодательства регулирующего отношения между властью и бизнесом в рамках ГЧП. Среди форм ГЧП законодательством Российской Федерации определена концессия в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Сейчас идет разработка федерального закона о ГЧП.

По мнению специалистов отсутствие специального федерального законодательства о ГЧП в России определяется рядом факторов:

- стремлением в рамках рыночных реформ максимально сузить сферу вмешательства государства в экономические процессы;
- наличием серьезных социально-экономических институциональных и культурных различий между регионами;
- стремлением развить рынок института ГЧП, способный с помощью предложения норм «с низу» обеспечить формирование института ГЧП максимально соответствующего потребностям регионов и отражающего пожеланиям региональных властей и бизнеса.

На самом деле необходимость региональных различий в содержании институт ГЧП в России диктуется объективными причинами. Различия российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни очень велики. Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слаборазвитые республики и «старопромышленные регионы» тщательно сохраняющие старые методы управления экономикой. Это неизбежно порождает различия в количестве ГЧП проектов в регионах и уровне развития института ГЧП, несовпадение в представлениях о месте и функциях ГЧП в региональной экономике, различия в степени востребованности форм ГЧП и несовпадения в ожиданиях участников от реализации ГЧП проектов.

Отсутствие комплексного федерального законодательства, регулирующего отношения в рамках ГЧП, порождает массу вопросов:

Как в законодательстве о ГЧП должны быть учтены региональные различия?

Допустимо ли разное понимание института ГЧП в региональных законах?

Могут ли регионы сами определять сферы применения ГЧП проектов?

На каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном) необходимо принимать решение о финансировании проектов, и на каком уровне должны быть сосредоточены финансовые ресурсы и т.д.

Серьезной проблемой является неопределенность понятия ГЧП и отсутствие сколько-нибудь достоверной информации о количестве и

структуре ГЧП проектов в регионах⁹⁸. В настоящее время законы о ГЧП приняты в 63 из 83 трех субъектах федерации (см. таблицу 1).

Таблица 1- Уровень развития регионального законодательства о ГЧП в субъектах федерации (сер. 2012г)⁹⁹

Округ	Количество субъектов в округе	Количество субъектов, принявших закон о ГЧП	Доля субъектов, принявших закон о ГЧП
ЦФО	18	9	50%
СЗФО	11	11	100%
ЮФО	6	6	100%
СКФО	7	6	86%
ПФО	14	11	79%
УФО	6	5	83%
СФО	12	11	92%
ДВФО	9	4	44%
Всего в РФ	83	63	75,9%

Так если за период 2006-2009 годы было принято всего 15 законов, то в 2010 году – 23, в 2011 году – 20, в первой половине 2012 – 6. Первые законы о ГЧП были приняты в Санкт-Петербурге (СЗФО) и Республике Мордовии (ПФО) в 2006 году. (Подробнее см. таблицу 1)

Специалисты в области ГЧП отмечают, что региональное законодательство имеет ряд серьезных недостатков. Среди них:

- не усматривается единое понимание государственно-частного партнерства,
- не во всех законах предусмотрены конкретные формы ГЧП ,
- нет механизма отграничения ГЧП-соглашений от других видов контрактов с участием государственного сектора (прежде всего, от государственных контрактов, заключаемых в рамках законодательства о государственных закупках).
- нет механизмов поддержки инвестиционных проектов ГЧП

⁹⁸ Информацию о ГЧП проектов можно найти на сайте Министерства регионального развития РФ, сайтах региональных администраций, сайте «ГЧП-инфо», Сайте Государственно-частное партнерство в России. Однако данные о проектах различаются в разы.

⁹⁹ Источник: расчеты авторов на основе данных федерального портала «ГЧП инфо – URL: <http://www.pppi.ru/>

- российские и зарубежные инвесторы не проявляют доверия к региональным нормативным актам, принятие которых прямо не предусмотрено федеральным законом.

Все выше сказанное позволяет сделать вывод, что региональное законодательство в отсутствие федерального регулирования не может являться институциональной основой ГЧП. С другой стороны при принятии федерального закона должны быть учтены все те достижения и проблемы, которые есть в современном региональном законодательстве о ГЧП. Также необходимо учесть различия и специфику российских регионов.

С этой целью была проанализирована и обобщена информация об уровне развития ГЧП проектов и уровне развития института ГЧП в Сибирском федеральном округе. Также был проведен опрос представителей четырех субъектов федерации (Кемеровской, Новосибирской, Томской областей и Красноярского края) с целью верификации полученной информации.

Собранная информация показала, что ГЧП проекты крайне неравномерно развиваются в регионах, входящих в состав СФО. Если брать общее количество проектов, лидерами являются Кемеровская область (29 проектов), Иркутская область (16 проектов), Алтайский край (14 проектов). Цифры, показывающие активность регионов в реализации проектов с участием власти и бизнеса приведены в таблице 2.

Таблица 2 - Степень активности регионов в реализации проектов с участием власти и бизнеса в СФО¹⁰⁰

Регион	Всего проектов	Реализовано	Реализуемых	В стадии разработки	Из них ГЧП
Алтайский край	14	1	4	10	9
Забайкальский край	5	0	5	0	5
Иркутская область	16	0	11	6	3
Кемеровская область	29	3	11	15	1
Красноярский край	4	0	4	0	4

¹⁰⁰ Источник: Федеральный портал ГЧП – Инфо.[Электронный ресурс] – URL: <http://www.pppi.ru/> (дата обращения 10.10.2012)

Новосибирская область	4	0	4	2	0
Омская область	8	8	5	2	3
Республика Алтай	8	1	4	3	7
Республика Бурятия	3	1	1	1	2
Республика Тыва	4	1	1	1	2
Республика Хакасия	0	0	0	0	0
Томская область	5	1	2	2	3

Однако, если внимательно посмотреть на структуру проектов, большую часть их лишь большой долей условности можно отнести к ГЧП. Большая часть проектов – это инфраструктурные проекты, полностью финансируемые за счет федерального и регионального бюджета. Много среди них соглашений о социально-экономическом сотрудничестве и т.д. Эти проекты мы будем называть квази-ГЧП. Структура проектов бизнеса и власти в СФО показана на рис. 1.

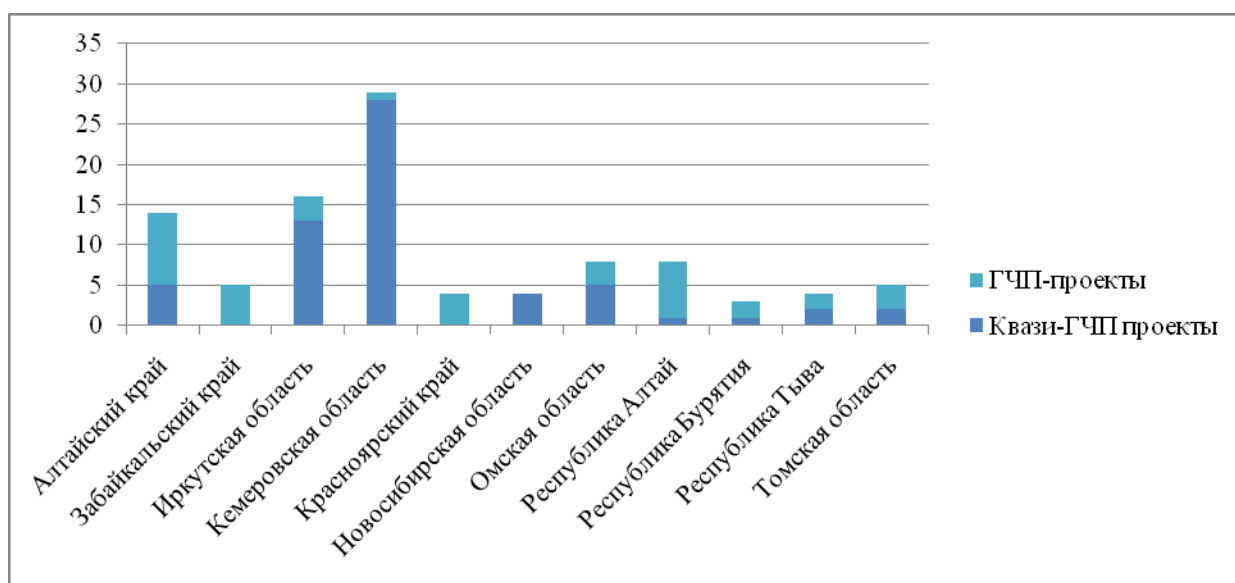


Рис. 1 - Структура совместных проектов бизнеса и власти в СФО¹⁰¹

Анализ структуры проектов показывает, что лидерами в развитии именно ГЧП проектов являются совсем другие регионы – Томская область и Красноярский край. И наоборот, в регионах в которых преобладают квази-ГЧП проекты развитие полноценных ГЧП проектов тормозится.

¹⁰¹ Там же

Так одним из лидеров в сфере реализации квази-ГЧП проектов является Кемеровская область. По данным Администрации Кемеровской области в 2011 году было заключено 34 проекта о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией и крупными собственниками, работающими в базовых отраслях региона – угледобывающих. В рамках данных соглашений Администрация берет на себя обязательства по развитию угольного бизнеса в Кузбассе, в пределах своих полномочий представлять и реализовывать интересы угольных компаний в федеральных органах государственной власти, обеспечивать всемерную поддержку инвестиционных программ собственников. Угольные компании, в свою очередь, обязуются развивать свой бизнес с учетом соблюдения всех социальных гарантий своих работников, их детей, пенсионеров – бывших работников угольных предприятий, принимать участие в социально-экономическом развитии Кузбасса.

Эти квази-ГЧП проекты предполагают доленое участие в реализации государственных проектов и социальных программ на территории области; ремонт и модернизацию материально-технической базы учреждений образования, здравоохранения и культуры; участие в подготовке и проведении празднования Дня шахтера; благотворительное обеспечение малоимущих слоев населения углем; обеспечение социальной защищенности работников и пенсионеров угольных компаний и членов их семей; благоустройство городской территории, строительство и ремонт объектов инфраструктуры.

Ярким примером такого рода квази-ГЧП проектов является соглашение, подписанное между Администрацией Кемеровской области и ХК «Сибирский Деловой Союз» о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год. Соглашение между сторонами подписывается уже в восьмой раз.

Наличие в Кемеровской области практик «квази-ГЧП» в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти и бизнес-группами оказывает противоречивое воздействие на

развитие государственно-частного партнерства в региональной экономике. С одной стороны, их наличие свидетельствует о том, что тесное взаимодействие с региональными и местными органами власти давно стало нормой ведения предпринимательской деятельности в Кузбассе для собственников и менеджеров бизнес-групп. С другой стороны, возникает вопрос о том, на достижение каких целей ориентировано это сотрудничество. Содержание соглашений о социально-экономическом сотрудничестве показывает, что, несмотря на наличие в них инвестиционной составляющей, в целом они ориентированы на использование ресурсов бизнеса при реализации социальных проектов и поддержании социально-экономической стабильности территории. Таким образом, сложившиеся практики стимулируют вложение средств не в инвестиционные проекты, связанные с проведением НИОКР и интенсивным использованием технологических и организационных инноваций, а в установление и поддержание «особых» отношений с региональными и местными властными структурами посредством финансирования социальных проектов. В результате эти практики связывают ресурсы бизнеса и снижают их заинтересованность в проектах ГЧП, изначально ориентированных на реализацию инвестиционных проектов и стимулирование инновационной деятельности.

Похожая практика сложилась в Иркутской области, Омской области, Алтайском крае.

Не равномерная активность регионов в развитии проектов ГЧП ведет и к серьезным различиям в уровне развития регионального законодательства в сфере ГЧП. Таблица 3 показывает, что в двух регионах Иркутской области и Красноярском крае отсутствует специальное законодательство о ГЧП. Это однако не мешает Иркутской области быть в числе лидеров по реализации квази-ГЧП проектов, а Красноярскому краю регионам СФО, наиболее успешно развивающим ГЧП проекты.

Для того, чтобы как-то разрешить указанное противоречие нами помимо наличия или отсутствия законодательства были проанализированы:

- год принятия закона;

Анализ показал, что наиболее высоким институциональным потенциалом обладают законы, которые были приняты в 2011 и 2012 годах. Они разрабатывались с учетом опыта других регионов и с привлечением зарубежных специалистов и специалистов Внешэкономбанка (Республика Тыва).

- степень законодательной активности (в качестве показателя было выбрано количество принятых подзаконных актов);

Уровень законодательной активности (в среднем 1-2 подзаконных актов за период с 2006 по 2012 гг., максимум - 4) говорит о том, что законодательство о ГЧП не очень востребовано в регионах. Для сравнения в Санкт-Петербурге – регионе лидере развития ГЧП проектов за период с 2006 по 2012 год было принято более 30 подзаконных актов, затрагивающих те или иные сферы ГЧП.

- сферы, в которых разрабатывались подзаконные акты и аспекты, которых они касались;

- был проведен опрос юристов – экспертов, которым было предложено на основании понятия «институциональный потенциал» оценить и проранжировать уровень развития регионального законодательства в сфере ГЧП.

Полученные данные позволили не только объяснить отсутствие связи между наличием/отсутствием регионального законодательства и количеством и качеством ГЧП проектов, но и показать неравномерность институционального потенциала регионального законодательства.

Так эксперты в целом дали не очень высокую оценку институционального потенциала регионального законодательства в сфере ГЧП в СФО. По их мнению, наименее проработанным в региональном законодательстве оказались: границы института ГЧП, чрезвычайно широк перечень форм ГЧП и не все они относятся именно к ГЧП проектам; в законах отсутствуют механизмы заключения соглашений; слабо

представлены способы разрешения конфликтов и механизмы защиты и обеспечения прав основных участников проектов. Поэтому максимальная оценка институционального потенциала оказалась всего 3 балла из пяти возможных. Она досталась Томской области и республике Бурятия. Остальные регионы получили оценки 1 и 2.

Таблица 3 - Наличие законодательства о ГЧП в регионах СФО¹⁰²

Регион	Наличие регионального закона о ГЧП	Год принятия	Наличие подзаконных актов		Институци ональный потенциал (от 1 до 3)
			Всего	Что регулируется	
Алтайский край	+	2011	1	Центр ГЧП и привлечения инвестиций	2
Забайкальский край	+	2011	2	Региональная комиссия Комиссия по улучшению инвестиционного климата	1
Иркутская область	-	-	-	-	0
Кемеровская область	+	2009	1	Порядок подготовки и заключения соглашений	1
Красноярский край	- Разработан проект закона о ГЧП	Закон о государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае 2004г.	1	Группы по разработке концепций инвестиционных проектов	0
Новосибирская область	+	2012	1	Рабочие группы по совершенствованию законодательства	1
Омская область	+	2010	1	Взаимодействия органов исполнительной власти Омской области в рамках ГЧП	1
Республика Алтай	+	2008	4	Проблемы совершенствования законодательства ГЧП (несоответствие федеральному законодательству - 1) Муниципально-частное партнерство (МЧП) - Майминский район	2
Республика Бурятия	+	2012	1	Концепция развития ГЧП в Бурятии	3
Республика Тыва	+	2009	3	Соглашение с консультационной группой о создании условий для реализации ГЧП проектов Типовое соглашение о ГЧП Система госгарантий для проектов ГЧП	2
Республика Хакасия	+	2011	2	Координационный совет по ГЧП Порядок разработки проектов	2
Томская область	+	2008 (с измен 2012)		-	3

¹⁰² Источник: составлено автором на основе данных Министерства регионального развития, сайта ГЧП-инфо

Анализ региональных нормативных актов показал, что несмотря на то, что они принимались в регионах, и по замыслу федерального центра, должны отражать потребности регионов в ГЧП проектах, на практике они во многих параметрах не совпадают с реальными запросами основных участников ГЧП.

В таблице 4 приведено сравнение тех форм ГЧП, которые закреплены в региональных законах и тех форм ГЧП, которые реально востребованы в регионах. При этом среди форм ГЧП специально выделены три категории ГЧП, квази-ГЧП проекты и формы государственной поддержки инвестиционных проектов которые законодатели (в законах) или предприниматели и представители власти в реальных отношениях относят к ГЧП.

Данные таблицы показывают:

- в рамках одного округа существуют серьезные различия в понимании ГЧП, границ, допустимых форм взаимодействия бизнеса и власти.

- не смотря на то, что регионы принимали законы о ГЧП исходя из понимания собственных потребностей в большинстве регионов наблюдается значительный разрыв между нормативно-закрепленными и реально востребованными формами ГЧП;

Томская область – единственный регион в котором наблюдается более-менее соответствие между законодательно-закрепленными формами ГЧП и спросом на них со стороны участников проектов.

- в региональных законах не учитываются интересы муниципалитетов: из 10 региональных законов только в двух (Республика Алтай и Республика Хакасия) предусмотрено участие муниципалитетов в проектах ГЧП.

- значительный объем квази-ГЧП проектов сдерживает и развитие ГЧП проектов и сдерживает развитие института ГЧП.

- ряд регионов абсолютно не готов участвовать в проектах ГЧП даже на уровне квази-ГЧП проектов. Среди них Хакасия и Республика Алтай. Они больше нуждаются в увеличении федеральных инвестиций в развитие регионов в форме разного рода субсидий.

Таблица 4 - Сравнение форм ГЧП закрепленных в региональном законодательстве и наиболее востребованных форм ГЧП

Регион	Формы ГЧП закрепленные в законодательстве
Алтайский край	<p><u>ГЧП:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. концессионные соглашения 2. предоставление частному партнеру в аренду земельных участков и недвижимости <p><u>Формы государственной поддержки:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. предоставление региональных налоговых льгот 2. предоставление льгот по арендной плате 3. предоставление бюджетных инвестиций 4. предоставление государственных гарантий, в том числе в форме регулирования тарифов
Забайкальский край	<p><u>ГЧП проект и квази-ГЧП проекты не предусмотрены.</u></p> <p><u>Формы государственной поддержки:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. субсидирование части процентной ставки 2. предоставление региональных налоговых льгот 3. предоставление государственных гарантий по инвестиционным и инновационным проектам 4. поддержка малого бизнеса
Иркутская область	Нет специального законодательства
Кемеровская область	<p><u>ГЧП:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. концессионные соглашения <p><u>КвазиГЧП проекты:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудни 2. софинансирование проектов из федерального бюджета и регионального бюджета 3. организации со смешанной формой собственности <p><u>Формы государственной поддержки:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. соглашения о подготовке и переподготовке кадров
Красноярский край	нет
Омская область	<p><u>ГЧП:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. концессионные соглашения <p><u>Квази- ГЧП проекты:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. организации со смешанной формой собственности (хозяйственные товарищества) 2. инвестиционные проекты
Республика Алтай	<p><u>ГЧП:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. долгосрочная аренда 2. ОЭЗ 3. концессия <p><u>Квази- ГЧП проекты:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. организации со смешанной формой собственности (хозяйственные товарищества) 2. инвестиционные проекты <p><u>Формы государственной поддержки:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. субсидирование части процентной ставки 2. предоставление земельных участков, необходимых для реализации проектов 3. предварительное создание инженерной инфраструктуры и подведение инженерной коммуни 4. предоставление региональных налоговых льгот

	5. государственный заказ
Республика Бурятия	<u>ГЧП:</u> 1. концессионное соглашение 2. аренда с инвестиционными обязательства 3. кластеры 4. зоны экономического благоприятствования.
Республика Тыва	<u>ГЧП:</u> 1. аренда земли и имущества <u>КвазиГЧП проекты:</u> 1. организации со смешанной формой собственности
Томская область	<u>ГЧП проекты:</u> 1. концессионные соглашения; 2. создание ОЭЗ 3. создание инвестиционных фондов, в том числе венчурных фондов и агентств по привлечению 4. соглашения о ГЧП <u>Квази-ГЧП проекты:</u> 1. организации со смешанной формой собственности <u>Формы государственной поддержки:</u> не предусмотрены

С целью верификации выводов, полученных в результате анализа нормативных актов регионов, автором статьи был проведен социологический опрос. В рамках опроса решались следующие задачи:

- изучение и сопоставление представлений респондентов о ГЧП;
- оценка ожиданий от реализации ГЧП проектов в регионах,
- оценка респондентами качества федерального и регионального законодательства о ГЧП.

Участниками опроса являлись представители региональных органов власти и муниципалитетов Сибирского Федерального округа Российской Федерации, занимающиеся вопросами ГЧП, инвестиционной политикой, а также представители предпринимательских структур (в основном директора крупных и средних предприятий), активно участвующие или предполагающие участвовать в проектах с участием государственных и муниципальных структур. Они представляли Кемеровскую, Новосибирскую,

Томскую области и Красноярский край. Всего было опрошено 40 человек. Опрос проводился через Интернет и в ходе личных встреч в форме анкетирования. Было задано около 20 вопросов, большинство из которых предполагало выбор из списка предложенных ответов. В ряде случаев предлагалась возможность ответа в свободной форме и/или предоставления комментария.

Выборка респондентов:

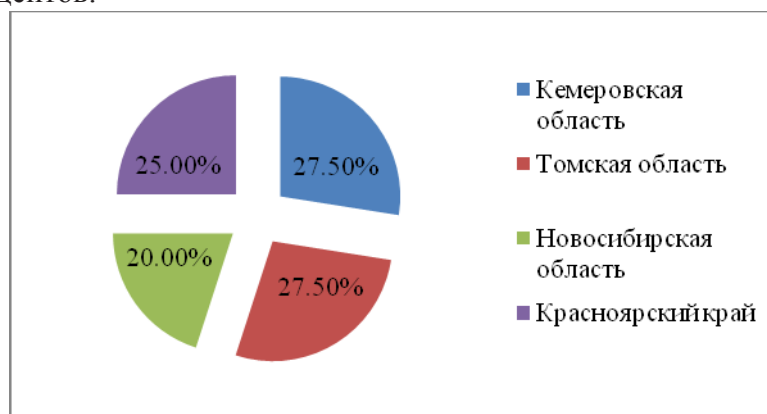


Рис. 2 - Структура респондентов выборки по регионам (N=40):

Таблица 5 - Структура выборки представителей органов власти:

Регион	Уровень субъекта Федерации	Муниципальная власть
Кемеровская область	3	3
Томская область	3	3
Новосибирская область	3	3
Красноярский край	2	4

Таблица 3 - Структура выборки предпринимателей по отраслям:

Кемеровская область	
машиностроение	4
угольная промышленность	2
Новосибирская область	
машиностроение	4
Томская область	
нефтяная промышленность	1
строительство	1
машиностроение	3
Красноярский край	
энергетика	2
машиностроение	1
ЖКХ	1

Первая группа вопросов была ориентирована на то, чтобы выяснить имеют ли респонденты представление о ГЧП и как оценивают его перспективы. Для этого были заданы следующие вопросы:

Знаете ли Вы что такое государственно-частное партнерство?

Участвовали ли Вы в разработке и реализации ГЧП проектов?

Могут ли ГЧП проекты стать инструментом регионального развития?

Какие формы ГЧП они считают наиболее перспективными?

100% респондентов ответили, что они знают, что такое ГЧП, 75% считают ГЧП перспективной формой сотрудничества бизнеса и власти. Из них 70% отметили, что они участвовали в проектах ГЧП. При этом 41% из числа опрошенных участвовали разработке и реализации проектов ГЧП и отметили, что это не эффективная или не очень эффективная форма сотрудничества власти и бизнеса. Среди ответов, которые оценили ГЧП как неперспективную форму сотрудничества бизнеса и власти были следующие комментарии:

«Эту идею затаскали, она стала носить сугубо конъюнктурный характер». (Из личной беседы с представителем власти)

«В нашей стране для бизнеса сотрудничество с властью – это всегда одна головная боль». (Из анкеты с директором завода)

«В нашей стране формализация отношений власти и бизнеса невозможна. Лучше взаимодействовать не формально. Затрат – меньше, гарантий больше». (Из анкеты с директором завода)

Интересно, что среди тех, кто в целом положительно оценили перспективы ГЧП в регионе, были следующие комментарии:

«Развитие Сибири - это, прежде всего, задача государства. Уповать на то, что бизнес способен самостоятельно продвигать крупнейшие масштабные проекты, мне кажется это утопичная идея. Бизнес сегодня беднее государства. Поэтому необходимо выработать партнерские отношения» (из выступления представителя предпринимателей СФО)

«В современных условиях многие вопросы вообще не возможно решить без помощи государства. Поэтому приходится сотрудничать во всех формах» (Из личной беседы с директором).

«Во многих случаях инвестиционные проекты идут до тех пор, пока они финансируются из центра. Как только день заканчиваются – заканчивается и проект. Особенно ярко это проявляется при попытках реализации ГЧП проектов в инновационной сфере» (Из личной беседы с директором завода).

«В нашей отрасли сейчас куча проблем, без поддержки со стороны государства мы можем потерять ее. В условиях вступления в ВТО ГЧП позволяет обойти многие запреты» (Из личной беседы с директором завода).

«ГЧП – это хорошо в основном на бумаге. Нам нужны не большие недорогие проекты, чтобы поднять социальную инфраструктуру, ЖКХ. Но такие проекты в рамках ГЧП никто не поддерживает. У муниципалитета нет денег, а центр и региональная власть финансирует только мега проекты» (Из личной беседы с представителем муниципалитета)

Анализ ответов об участии в разработке проектов и перспективных формах ГЧП, показал, что участники опроса не делают различий между ГЧП проектами, квази-ГЧП проектами (любыми формами соглашений о сотрудничестве бизнеса и власти) и формами поддержки бизнеса. Не удивительно, что среди наиболее востребованных форм ГЧП респондентами были отмечены такие формы как: налоговые льготы, государственные гарантии, государственный заказ, создание смешанных организаций, льготы по арендной плате. 85% респондентов поставили знак равенства между всеми этими понятиями. В целом можно констатировать, что большая часть проектов, в разработке и реализации которых участвовали респонденты, не может быть отнесена не только к ГЧП, но даже и к квази-ГЧП проектам.

Сравнивая информированность о том, что такое ГЧП, можно сказать, что представители региональной администрации оказались более информированными в вопросах ГЧП. Среди них только 65% поставили знак равенства между ГЧП и любыми формами сотрудничества власти и бизнеса. Менее информированы представители муниципалитетов. Среди них все 100% респондентов считают, что ГЧП и любые формы сотрудничества власти и бизнеса – это одно и то же.

Опрос показал серьезные различия в представлении о ГЧП между регионами. Так в Томской области 65% опрошенных выделили ГЧП из других форм взаимодействия власти и бизнеса. Наименьшее число – 21% в Кемеровской области. При этом 30% респондентов из Кемеровской области считают, что ГЧП – это социально-экономические соглашения о сотрудничестве власти и бизнеса, регулярно заключаемые между региональной и муниципальной властью с одной стороны и бизнесом с другой. 20% ответивших из Красноярского края и Новосибирской области считают, что любое сотрудничество власти и бизнеса, включая благотворительность можно отнести к ГЧП проектам.

Все выше сказанное позволило нам сделать вывод, что в СФО большая часть представителей власти и бизнеса положительно относится к ГЧП как инструменту регионального развития, но рассматривают его не в качестве инвестиционных проектов, а в качестве института государственной поддержки и антикризисного развития.

В целом представление о ГЧП отражает реально сложившуюся картину взаимодействия власти и бизнеса в регионе.

При этом, как правило, чем менее развит регион, чем ниже уровень его инвестиционной привлекательности, тем больше ожиданий и предприниматели и органы власти связывают с использованием его в качестве формы государственной поддержки и бюджетного финансирования. Так в Томской области более благополучной с точки зрения бюджетной обеспеченности и инвестиционной привлекательности институт ГЧП с

формами государственной поддержки связали только 23% респондентов. В Кемеровской области и Алтайском крае, где наблюдается дефицит регионального бюджета и более низкая инвестиционная привлекательность – 90%.

Следующий блок вопросов был посвящен оценке законодательства. Мнения респондентов по поводу законодательства сильно разделились. Большая часть представителей региональной администрации положительно оценила качество своего регионального законодательства. При этом они отмечали недостаточную проработанность федерального законодательства о ГЧП. При этом к федеральному законодательству относили, в основном модельный закон о ГЧП, и проект закона, который был предложен Министерством регионального развития. Общегражданское законодательство и законодательство о концессиях респонденты не связывали с институтом ГЧП.

Большинство респондентов высказалось о необходимости разработать и принять закон «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» 60% респондентов. При этом отметили, что в нем обязательно должно содержаться определение ГЧП (60%), нормы регулирующие права и обязанностей сторон (55%), юридическая позиция относительно прав собственности (30%), способы регулирования потенциальных конфликтов (41%), система государственных гарантий (54%), определены полномочия субъектов Российской Федерации по предоставлению налоговых льгот инвесторам (40%). Предприниматели отмечали необходимость более детального определения форм ГЧП и включения в их состав различных форм реализации инновационных ГЧП проектов, среди которых они отмечали ОЭЗ, кластеры, технологические платформы и т.д. (15%).

Так же как и в оценке перспектив ГЧП наблюдается достаточно сильный разброс мнений относительно качества нормативно-правовой базы. Интересно, что респонденты из регионов с наименьшим числом реально реализованных ГЧП проектов (Кемеровская область и Новосибирская

область) более высоко оценили региональное законодательство о ГЧП. Наоборот, в Томской области – регионе, где реализовано наибольшее количество ГЧП проектов замечаний к региональному законодательству было больше. Такой парадокс можно объяснить малой востребованностью законодательства о ГЧП в первых двух регионах. Показательно, что при личной доверительной беседе представители региональной власти высказывали следующие суждения:

«Пока не будет принят нормальный федеральный закон о ГЧП нет смысла вообще разрабатывать региональный закон, он все равно работать не будет, каким бы замечательным он не был». (Из личной беседы с представителем региональной власти)

«В региональном бюджете нет денег. Без регионального закона о ГЧП федеральные средства на развитие региона не дадут. А будет закон работать или не будет – не важно, лишь бы был принят». (Из личной беседы с представителем региональной власти)

«Развитие регионального закона о ГЧП позволяет сделать отношения между бизнесом и властью более формализованными. Да иностранцы с большим доверием относятся к проектам, если есть региональный закон о ГЧП». (Из личной беседы с представителем региональной власти)

Представители муниципальной власти все отметили, что они не имеют никакого реального представления о законах регулирующих государственно-частного партнерства.

Предприниматели были более критически настроены относительно и федерального и регионального законодательства. Среди них половина отметили, что региональное и федеральное законодательство носит декларативный характер.

Проведенный опрос в целом позволил подтвердить выводы, сделанные по результатам исследования региональных законов о ГЧП:

Российское региональное законодательство в сфере ГЧП отличается большой дифференциацией. Ему свойственна непроработанность, противоречивость и оторванность от практики. Оно не отвечает ожиданиям субъектов ГЧП. Регионы не заинтересованы в реализации проектов ГЧП, что заставляет власть и бизнес либо вообще отказываться от реализации проектов в форме ГЧП, либо обращаться к различным формам квази-ГЧП проектов.

Региональное законодательство в отсутствие федерального регулирования не может являться институциональной основой ГЧП.

В современных условиях в России требуется принятие специального федерального законодательства о ГЧП. Он должен дать легальное определение государственно-частного партнерства, определить его основные принципы, формы и механизмы, предусмотреть необходимые гарантии инвесторам, разработать формы дополнительной государственной поддержки ГЧП проектов. Все это создаст институциональную среду для комплексного развития ГЧП не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях. Это позволит применять современные положительно себя зарекомендовавшие в зарубежных странах формы партнерства, устранить большинство экономических и правовых рисков в сфере ГЧП

Список литературы

1. Agere S. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives, Commonwealth Secretariat: London, 2000. – 144p.
2. Bennet R.J., Krebs G. Local Economic Development Partnerships: An analysis of Policy Networks in EC-LEDA Local Employment Development Strategies // Regional Studies. 1994. №28. PP.119-40.
3. Brinkerhoff D.W. and Brinkerhoff J.M., Partnerships between International Donors and Non-Government Development Organizations: Opportunities and Constrains // International Review of Administrative Sciences, 2004, Vol.70. № 2. PP. 253-270.
4. Broadbent J. and Leaughlin R. Public Private Partnerships: An Introduction // AAAJ. 2003.Vol. 16. № 3, PP. 332-41.
5. Button M. (ed.). A Practical Guide to PPP in Europe. Working, City & Financial Publishing. 2006.- 354p.

6. Gibelman M., Demone H. Purchase of Service Forging Public-Private Partnerships in the Human Services // *Urban and Social Change Review*. 1983 Vol. 16, № 1, PP. 21-60.
7. Greve, C., Public-Private Partnerships in Scandinavia // *International Public Management Review*. 2003. Vol. 4. № 2. PP.59-69.
8. Hodge G.A., Greve C., Boardman A.E. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar Cheltenham, UK: Northampton, MA, USA, 2011. -631p.
9. Klijn E.H., Teiseman, G. R. *Governing Public Private partnerships; Analysing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public Private Partnerships* // *Public Private Partnerships: Theories and Practices in International Perspectives*, London: Routledge. 2000. PP.245-267.
10. Savas E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press: New York. 2000 – 368p.
11. Sellgren J. 1990, *Local Economic Development Partnerships- An Assessment of Local Authorities Economic Development Initiatives* // *Local Government Studies*. 1990 July/August. PP. 57-78.
12. Van Ham Y., Koppenjan H. *Building Public-private partnerships: assessing and managing risks in port development*. 2001 - 134p.
13. Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann, 2007 – 350p.
14. Барьеры развития механизма ГЧП в России. – М.; НПФ «Экспертный институт», 2010.- URL: http://www.exin.ru/ppp-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf. (дата обращения 22.10.2012)
15. Березина Е. Дождались... // *Российская Бизнес-газета* (Государственно-частное партнерство). 2012. 3 июня. №853 (24). URL: <http://www.rg.ru/2012/07/03/zakon.html> (дата обращения 22.10.2012)
16. Бизнес и власть в сильных регионах: модели и ресурсы взаимодействия // *Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит*. — Аналитический доклад (2004). URL: http://www.fesmos.ru/Publikat/19_RegElit2004/regelit_8.html (дата обращения 22.10.2012)
17. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? / А.Е. Чирикова, Н.Ю. Лапина, Л.С. Шилова, С.В. Шишкин (отв. ред.); Независимый институт социальной политики. М.: ГУ–ВШЭ, 2005. — URL: <http://www.socpol.ru/publications/csr/ch1.pdf>. (дата обращения 22.10.2012)
18. Варнавский В.Г. *Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски*. М.: Наука, 2005 – 315с.
19. *Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы*/Под общей редакцией А.А.Зверева. - М.: ЕБРР, 2009. – 244 с.
20. Дерябина М.А. *Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства*. - URL: <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/docladD.doc>. (дата обращения 22.10.2012)

21. Литовченко С.Е. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве» // М.: Ассоциация менеджеров, 2007 – 356с.
22. Опыт применения различных форм и технологий социального партнерства в развитых странах Европы и мира. URL:
http://www.mecenat100.ru/img_data/maon/20070914.pdf. (дата обращения 22.10.2012)
23. Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура. Аналитический отчет по результатам исследования. М. 2010. - URL:<http://pppcenter.ru/assets/files/docs/Research.pdf>. (дата обращения 22.10.2012)
24. Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Сибирском федеральном округе (СФО). Аналитический отчет по результатам исследования. М. 2011. – 123с.
25. Холодная Н. Д. Государственно-частное партнерство—новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 42-56.
26. Воротников А.М., Королев В.А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2 (43). URL:
http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm. (дата обращения 22.10.2012)
27. Изгалина Л. Глобальный кризис и механизмы государственно-частного партнерства // Власть. 2009. №10
28. Студеникин Н. Диалог затягивается // Российская Бизнес-газета. 2010. № 770 (37). - URL: <http://www.rg.ru/2010/10/05/partnery.html>. (дата обращения 22.10.2012)
29. Шарипова Е. Анализ проектов Инвестиционного фонда РФ (2007–2010). 2011 -
URL:http://pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Analiz_porektov_invest_fonda_RF_2_007-2011.pdf. (дата обращения 22.10.2012)
30. Материалы виртуальной конференции «Государственно-частное партнерство как современный инструмент региональной экономической политики: проблемы становления и развития» - URL:
http://www.council.gov.ru/kom_home/ccf_fedst/actions/other_actions/item2511.html. (дата обращения 22.10.2012)

Глава 8. Частно-государственное партнерство: контрактный аспект

Принятые в России и за рубежом трактовки частно-государственного партнерства, несмотря на их разнообразие, едины в определении предмета таких отношений – совместная организация производства блага, имеющего высокую социальную значимость.

В настоящей главе мы будем рассматривать только ту область частно-государственного партнерства, где отношения государства и частного инвестора складываются по поводу производства благ, ответственность за поставку которых в оптимальном объеме и должного качества в конечном итоге лежит на государстве. Этому критерию полностью соответствуют так называемые общественные блага. В силу характеристик неисключаемости и неконкурентности в потреблении, присущих такому типу благ, их производство не представляет интерес для частного сектора: техническая невозможность или экономическая нецелесообразность сбора платы за потребление общественных благ лишает производство таких благ необходимых для частного сектора рыночных стимулов.

Кроме того, предлагается развести понятия частно-государственное партнерство в «чистом» виде и частно-государственное партнерство с природой аутсорсинга. К последнему можно отнести сферу государственных закупок и государственных заказов. Привлечение частного сектора здесь обусловлено, прежде всего, стремлением государства оптимизировать управленческие расходы, связанные с организацией производства необходимых товаров, работ, услуг собственными силами. При этом обеспечиваемый государством платежеспособный спрос на эти товары, работы, услуги создает необходимые для частного инвестора рыночные стимулы. По этой причине данная сфера частно-государственного партнерства здесь нами рассматриваться не будет.

Здесь мы будем рассматривать более сложное и комплексное взаимодействие государства и частного инвестора – сферу модернизации,

реконструкции и развития находящихся в собственности государства и не подлежащих приватизации инвестиционнoемких активов.

Отношения государства и частного инвестора в сфере частно-государственного партнерства такого типа обусловлены, прежде всего, недостаточностью бюджетных ассигнований, выделяемых на указанные цели и, следовательно, необходимостью привлечения альтернативных источников финансирования содержания и развития инвестиционнoемких объектов государственной собственности.

Содержание и развитие инвестиционнoемких объектов государственной собственности, будучи «необремененным» рыночными стимулами, является типичным примером общественного блага, производство которого само по себе может представлять интерес только для государства. Мы будем исходить из предпосылки, что объем производства и качество общественного блага, заказываемые государством, являются оптимальными с точки зрения общества в целом.

Отношения государства и частного инвестора по поводу совместной организации производства некоторого общественного блага с использованием актива, формальным собственником которого является государство, представляют собой отношения агента-принципала со свойственной им проблематикой оппортунистического поведения. Неравноправный характер этих отношений обусловлен выше отмеченным несовпадением целей, интересов сторон рассматриваемого нами случая частно-государственного партнерства. В соответствующем соглашении относительно организации производства общественного блага в качестве принципала будет выступать государство, являясь единственной стороной, заинтересованной в этом производстве как таковом.

Существование «агентской» проблемы оппортунистического поведения обусловлено тем, что при несовпадении интересов агента и принципала (совпадение интересов государства и отдельного частного экономического агента – факт скорее случайный) агент будет

максимизировать собственную полезность, руководствуясь своими интересами, а не интересами принципала. Последний при этом в силу ограниченной рациональности индивидов¹⁰³ не будет располагать достоверной и своевременной информацией о нарушении агентом взятых на себя обязательств.

Следует обратить внимание, что реальные цели индивидов, входящих в структуру как государства, так и фирмы, вообще говоря, также могут быть отличными от целей самих организаций. Это несовпадение интересов создает предпосылки для внутриорганизационного оппортунистического поведения. Однако чтобы не утяжелять анализ дополнительными переменными в виде величины так называемого компенсационного куша, введем следующую предпосылку: будем считать, что рассматриваемыми нами субъектами (государство и фирма) реализована некоторая система сдержек и противовесов и посредством соответствующей системы санкций проблема оппортунистического поведения внутри организации решена¹⁰⁴.

Для того чтобы выявить, при каких условиях проявление оппортунистического поведения со стороны инвестора, выступающего на стороне агента, будет минимальным, обратимся к теоретическим наработкам экономической теории в этой области и в частности к разработанной Б. Холмстромом и П. Милгромом модели владения активом.¹⁰⁵

Согласно этой модели агент может быть как наемным работником, так и независимым контрагентом. При этом независимая контрактация равноправие отношений между агентом и принципалом не подразумевает.

Различие между этими двумя случаями заключается в том, что при независимой контрактации вознаграждение частного инвестора не сводится к

¹⁰³ Мы исходим из предпосылки о том, что единственным экономическим агентом, способным самостоятельно ставить цели и осознанно в своих интересах принимать решения, является индивид (принцип методологического индивидуализма).

¹⁰⁴ Нельзя не согласиться, что предпосылка носит выраженный нормативный характер. Однако она отнюдь не является нереалистичной и в зависимости от степени приближения вполне может иметь место не только в частной фирме, но и в государстве.

¹⁰⁵ См. Holmstrom, B. and Milgrom, P. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics, and Organization, Special Issue 1991, 7(0), pp. 24-52.

заработной плате наемного работника, которая состоит только из некой условно-постоянной величины и поощряющей надбавки, ставящей уровень дохода инвестора в прямую зависимость от величины усилий, затраченных на производство оговоренного в контракте блага.

В случае независимой контрактации в сферу интересов частного инвестора, помимо заработной платы, входит прирост капитальной стоимости актива, используемого в производстве выступающего предметом контракта блага (основного блага) – при условии, что этот прирост с приемлемыми издержками может быть инвестором конвертирован в дополнительный реальный доход, в том числе в обход принципала.

Другими словами, при независимой контрактации вознаграждение агента зависит не только от усилий агента, направленных на производство основного блага, но также от его усилий, направленных на увеличение капитальной стоимости актива. Именно существующая у агента в рамках независимой контрактации возможность с приемлемыми издержками реализовать прирост капитальной стоимости актива вовне, т.е. не априори принципалу, и присвоить полученный доход себе, обуславливает появление у агента стимулов рыночной природы. Эта возможность повышает стимулы агента к эффективному использованию актива.

Обратимся к соображениям, высказанным нобелевским лауреатом по экономике 2009 года Э. Остром: чем большими возможностями обладает индивид по присвоению дохода от использования актива, тем выше его стимулы к инвестированию в этот актив.¹⁰⁶ Так, по Э. Остром, краткосрочные (мгновенные) инвестиции может обеспечить реализация индивидом своего права определять порядок использования актива и распределения дохода от его использования. Приобретение права определять параметры доступа к активу других расширяет временной горизонт инвестора. Однако стимулы к *наиболее долгосрочным* инвестициям появляются при наличии у инвестора

¹⁰⁶ См. Schlager, E. and Ostrom, E. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis // Land Economics, 1992, 68(3), pp. 249-262.

права на передачу (в том числе возмездную) двух вышеописанных прав. Реализация права на их отчуждение эквивалентна реализации правомочия на капитальную стоимость актива во времени, включая дисконтированный доход.

Таким образом, наделение агента правом на капитальную стоимость актива представляется необходимым условием появления у агента долгосрочных стимулов к эффективному использованию этого актива.

Представляется, что свойственную агентским отношениям проблему оппортунистического поведения может в значительной степени снять грамотное распределение между принципалом и агентом правомочий, связанных с распоряжением капитальной стоимостью актива.

Прирост капитальной стоимости актива, выступающий источником дополнительного дохода агента, для простоты анализа и большей наглядности будет нами рассматриваться как некий побочный продукт, образующийся в ходе производства агентом основного блага. Следует отметить, что и побочный, и основной продукт являются результатом использования актива, но при этом усилия агента, затрачиваемые на их производство, не обязательно тождественны.

Вместе с тем получаемый в процессе производства блага побочный продукт может рассматриваться агентом в качестве дополнительного вознаграждения только в том случае, если предполагается, что этот продукт, в отличие от основного блага, становится собственностью агента. Последнее обстоятельство (относительно распределения прав собственности на эти две составляющие конечного продукта) нельзя считать бесспорным в случае, если актив не является собственностью агента.

В частности, обратимся к модели Дж. Бейкера, Р. Гиббонса и К.Дж. Мерфи¹⁰⁷. Одной из базовых предпосылок этой модели является утверждение, что результат, в чьей собственности будет находиться

¹⁰⁷ Baker, G. Gibbons, R. and Murphy, K.J. Bringing the market inside the firm? // American Economic Review, 2001, 91(2), pp. 212-218.

конечный продукт, производимый с использованием актива, определяется тем, чьей собственностью этот актив является. Например, в случае, когда актив (в более широком смысле – средства производства) является собственностью принципала, (случай так называемых интегрированных транзакций) – как раз таким является рассматриваемый нами случай частного-государственного партнерства – принципалу достается и основной, и побочный продукт. При этом агент, если побочный продукт не верифицируем и не прописан в контракте, получит плату только за оговоренный в контракте основной продукт.

Наоборот, если актив является собственностью агента (случай так называемых неинтегрированных транзакций), то агент, получая плату за верифицируемую часть конечного продукта, только ее одну и будет передавать принципалу в соответствии с заключенным контрактом, при этом сохраняя возможность не включенный в контракт побочный продукт реализовать вовне.

В случае интегрированных транзакций (актив находится в собственности принципала) независимая контрактация и, следовательно, стимулы к эффективному использованию актива будут иметь место, только если по заключенному между агентом и принципалом договору в собственность принципала переходит единственно «основное» благо, производство которого в договоре прямо оговорено, а неохваченный договором побочный продукт, образовавшийся в процессе производства основного блага, остается в распоряжении агента.

Напротив, если собственностью принципала согласно договору признается любое благо, произведенное в ходе исполнения договора, в том числе изначально в договоре не оговоренное, то об отношениях независимой контрактации говорить не приходится. Даже если формально агент и принципал организационно независимы и не связаны трудовыми отношениями, здесь будут иметь место отношения найма, где

вознаграждение агента определяется только заработной платой и не зависит от изменения стоимости актива.

Следует оговориться, что нами понятие «актив» будет использоваться в расширенной трактовке (собственно актив и прилагаемые к нему средства производства), что обусловлено желанием охватить случаи, когда права собственности на сам актив и на прочие (обрабатывающие) средства производства в принципе могут быть сосредоточены не в одних руках.

Допустим, собственно актив принадлежит агенту, который может быть как независимым контрагентом, так и наемным работником. В этом случае ключевым фактором становится собственность на прочие средства производства: если они так же как и актив принадлежат агенту (случай неинтегрированных транзакций), то мы определенно имеем дело с независимой контрактацией. Если же средства производства принадлежат принципалу, говорить о независимой контрактации с уверенностью не приходится, поскольку повышение капитальной стоимости актива, который и так является собственностью агента, может быть им реализовано вовне независимо от срока заключенного с принципалом договора (в том числе и по окончании этого срока) и, следовательно, не будет им рассматриваться как стимул к более добросовестному выполнению договорных обязательств и не изменит его стимулы к инвестированию в актив.

Аналогичным образом выглядит ситуация с обратным распределением правомочий. Если и актив, и средства производства принадлежат принципалу, то налицо случай отношений найма.

Если принципалу принадлежит только актив, а средства производства являются собственностью агента, то присущая отношениям независимой контрактации заинтересованность агента в повышении капитальной стоимости актива сохраняется именно в течение срока действия договора, когда прирост стоимости может быть реализован им вовне, и является причиной повышения стимулов агента к инвестированию в актив на этот период. Последнее обстоятельство сохраняет свою справедливость и в

рассматриваемых нами условиях частно-государственного партнерства, где местом приложения капитала (прочих средств производства) частного инвестора – агента (в том числе финансовых, организационных и специализированных трудовых ресурсов) является инвестиционно-емкий актив, являющийся собственностью государства – принципала.

С учетом изложенных умозаключений можно констатировать, что контракту между государством и частным инвестором с таким распределением правомочий на актив и прочие средства производства (актив – в собственности принципала, средства производства – в собственности агента) будут присущи черты скорее независимой контрактации, чем отношений найма, что означает появление у агента стимулов к эффективному использованию актива и его возможную заинтересованность в осуществлении инвестиций в актив.

Именно в случае независимой контрактации между агентом и принципалом, т.е. при наличии у агента права на капитальную стоимость прилагаемых к этому активу средств производства, у агента появляется право на капитальную стоимость побочного продукта. Наличие этого права является необходимым условием появления у агента стимулов к эффективному использованию находящегося в собственности принципала актива, будет иметь место только.

Таким образом, в рамках агентских отношений наиболее предпочтительным с точки зрения создания стимулов к инвестированию в актив представляется такое распределение правомочий собственника, при котором право на капитальную стоимость собственно актива, а также производимого с его использованием основного блага остается за принципалом (государством), тогда как агенту принадлежит соответствующее право на прилагаемые к активу средства производства, а также побочный продукт, отражающий прирост капитальной стоимости принадлежащего принципалу актива.

В связи с тем, что в рассматриваемом случае частно-государственного партнерства предполагается, что у агента могут оставаться стимулы реализовать побочный продукт, образовавшийся в процессе производства основного продукта и не представляющий для принципала интерес, вовне, следует обратить особое внимание на необходимость элиминировать стимулы к отвлечению ресурсов агента, сопряженному с ущербом для производства основного блага.

При этом необходимо учитывать, что поскольку распределение прав собственности на *актив (а точнее – на средства производства)*, во многом определяет характер отношений между принципалом и агентом (будет то независимая контрактация либо же договор найма), это влияние будет сохраняться и по отношению к природе стимулов, обуславливающих степень сосредоточения (и одновременно отвлечения) усилий агента на производстве (от производства) необходимого принципалу основного блага.

Вместе с тем необходимо отметить, что конечное распределение правомочий на конечный продукт между агентом и принципалом во многом будет определяться свойствами, присущими этому продукту и его составляющим. В конечном итоге возможность реализовать побочный продукт вовне и возможность ex-post переговоров с принципалом, обуславливающие заинтересованность агента в повышении капитальной стоимости актива, зависят не только и не столько от того, в чьей собственности находится актив (права собственности на него при необходимости могут быть переданы), а от того, насколько верифицируем этот отражающий увеличение стоимости актива побочный продукт для третьей стороны.

Кроме того, влияние на стимулы агента к эффективному использованию актива оказывает степень измеримости качества основного блага: чем выше соответствующие издержки принципала, тем вероятнее проявление оппортунистического поведения со стороны агента.

Чем выше уровень транзакционных издержек принципала, обусловленных степенью измеримости качества блага, тем более сложной должна быть система стимулов для агента, чтобы при прочих равных обеспечить не меньший уровень получаемой агентом выгоды и таким образом снизить его стимулы к оппортунистическому поведению. Речь идет о своего рода компенсации агенту нереализуемых им возможностей по отвлечению усилий на достижение целей, отличных от целей принципала.

Способами снижения оппортунистического поведения агента могут рассматриваться, во-первых, предусмотренное контрактом «ценовое» регулирование соотношения усилий агента, направляемых на производство основного блага и побочного продукта; во-вторых, установление прямых ограничений и запретов на отдельные «непроизводительные» действия агента; в-третьих, предусмотренная контрактом вариативность методов оценки вклада агента в производство блага.

Представляется, что реализация в условиях контракта перечисленных способов решения проблемы оппортунистического поведения агента положительным образом скажется на эффективности использования находящегося в собственности принципала актива.

Прежде чем перейти к более детальному структурированию оптимальной с точки зрения эффективности использования актива схемы контракта, определимся с базовыми условиями организации частного-государственного партнерства по поводу развития находящихся в государственной собственности инвестиционно-материальных активов.

В качестве основного блага нами рассматриваются общественные блага, качество которых при этом не может быть измерено с приемлемым уровнем издержек ни до, ни после потребления этих благ. Представляется, что свойства доверительного блага характерны для большинства общественных благ. С практической стороны, таким благом может выступать создание инфраструктуры, достаточной по уровню развития и степени покрытия с точки зрения общества в целом.

В качестве побочного продукта предлагается рассматривать совокупность частных и клубных благ (обладающих общим свойством исключительности доступа), качество которых при этом может быть измерено с приемлемым уровнем издержек безотносительно факта потребления этих благ. Такие блага потенциально могут быть реализованы инвестором вовне, поскольку потенциальные потребители этого блага (в том числе принципал) готовы платить за качество этого блага, которое они могут оценить с приемлемыми для себя издержками, а усилия, направленные на организацию получения платы за эти блага от внешних пользователей, экономически целесообразны. При таких условиях производимый агентом побочный продукт может быть реализован принципалу на общих условиях (как если бы он реализовывался агентом вовне).

С практической стороны, таким благом могут выступать услуги по обеспечению возможности использования экономическими агентами объектов созданной государством инфраструктуры в соответствии с их функциональным назначением.

Слабая верифицируемость побочного продукта и возможность ex-post переговоров с принципалом, обуславливающие возможность искажения стимулов агента, требуют, чтобы контракт имел отношенческий характер (т.е. являлся самоисполняемым, основанным на многократном повторении внутренних транзакций) и был составлен таким образом, чтобы не допустить подмену долгосрочного горизонта планирования инвестора и соответствующих стимулов к инвестированию в актив краткосрочными (одношаговыми) интересами и обусловленным ими оппортунистическим поведением.

Еще одной причиной обращения сторон к отношенческому контракту может стать обоюдное нежелание контрагентов прибегать к помощи третьей стороны в качестве третейского арбитра. Представляется, что в условиях недостаточной развитости судебной системы, которая должна выступать независимым арбитром в спорах между сторонами контракта, возникающих

по мере его исполнения, в том числе недостаточной «независимости» судебной системы, такого рода контракты становятся наиболее распространенными. Тем более если речь идет, как это имеет место в рассматриваемом нами случае частно-государственного партнерства, о долгосрочных контрактах, в которых просчитать все нюансы на момент заключения контракта (ex-ante) не представляется возможным.

С учетом изложенных замечаний оптимальная с точки зрения эффективности использования актива структура контракта, на наш взгляд, должна включать следующие положения:

Во избежание искажения «нужных» стимулов инвестора и соблюдения необходимого принципу соотношения усилий агента, направленных на производство основного и побочного продукта, производство побочного продукта, обеспечиваемое рыночными стимулами само по себе, должно выступать предметом контракта наравне с основным благом.

Предусмотренная контрактом система стимулов должна обеспечивать заинтересованность агента в повышении капитальной стоимости актива. Принадлежность инвестору правомочий собственника на побочный продукт, в том числе права на капитальную стоимость во времени, должно быть в контракте прямо оговорено.

Одновременно следует предусмотреть ограничения (запреты) на виды деятельности, относящиеся к производству побочного продукта, нарушающие необходимое государству соотношение объема и качества основного и побочного благ.

Часть вознаграждения агента должна ставиться в зависимость от достижения поддающейся измерению объективной характеристики качества основного блага, самого по себе согласно условиям решаемой нами задачи измерению не поддающегося.

Кроме того, следует предусмотреть дополнительные, обусловленные отношенческим характером контракта, субъективные условия признания качества основного блага удовлетворительным.

Возможность организации агентом производства побочного продукта должна быть поставлена в зависимость от достижения значимых с точки зрения государства-принципала поддающихся измерению характеристик побочного продукта.

В качестве постоянной (условно-постоянной) величины вознаграждения частного инвестора могут выступать государственные гарантии, в том числе по условиям тарифного регулирования, льготы и преференции налогового, имущественного и другого характера либо их денежный эквивалент.

Контрактом должны быть предусмотрены санкции по отношению к агенту и санкции по отношению к принципалу – за ненадлежащее исполнение своих контрактных обязательств.

Очерченная нами структура контракта задается параметрами распределения прав собственности на актив, средства производства и различные составляющие конечного продукта, которые (параметры) обусловлены комплементарностью режимов государственной и коммунальной собственности.

Через механизм создания рыночных стимулов предлагаемая комбинация параметров распределения прав собственности позволит обеспечить производство частным инвестором общественного нерыночного блага на долгосрочной основе в необходимом объеме и должного качества, и при этом обеспечить необходимый уровень инвестиций в используемый для производства блага актив.

Применительно к рассматриваемому нами случаю частно-государственного партнерства это означает, что мероприятия по реконструкции, модернизации и организации эксплуатации инвестиционно-емких объектов государственной собственности будут осуществляться и финансироваться частным инвестором, во-первых, в обмен на конечные права на результаты организуемого им производства услуг (работ) по эксплуатации этих объектов и обеспечения возможности их использования в

соответствии с их функциональным назначением прочими экономическими агентами, во-вторых, в обмен на вознаграждение, состоящее из постоянной и переменной частей и представляющее собой своего рода компенсацию сопутствующих реализации контракта рисков.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что предложенные нами параметры оптимальной структуры контракта между государством и частным инвестором по поводу организации, содержания и развития инвестиционных объектов государственной собственности имеют концептуальный, рамочный характер, они показывают лишь те механизмы повышения стимулов инвестора к эффективному использованию актива, которые связаны с распределением прав собственности на этот актив. При попытке инкорпорировать предложенную схему в условия реального частного государственного проекта необходимо учитывать влияние на стимулы инвестора, обусловленные соотношением его частных выгод и издержек на практике, множества других факторов.

Даже в условиях неоптимальности структуры заключенного государством и частным инвестором контракта частные выгоды инвестора от участия в этом соглашении могут оказаться вполне достаточными, чтобы покрывать сопутствующие издержки, в том числе постоянные и невозвратные. Причины достаточности стимулов инвестора могут крыться в отношенческом и долгосрочном характере заключаемого с государством контракта¹⁰⁸.

Кроме того, установление законодателем государственной *формы* собственности на объект концессионного соглашения на практике зачастую не является препятствием для функционирования актива в *режиме* собственности, отличном от государственного, в том числе в силу

¹⁰⁸ Мысль о продуктивном для обеих сторон сотрудничестве, основанном на отношенческом контракте, в условиях российской институциональной среды получила развитие, в частности, в исследовании «Права собственности, приватизация и национализация в России» / Под общ. ред. Тамбовцева, В.Л. – М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое лит. обозрение, 2009.

недостаточности у государства ресурсов на осуществление соответствующего контроля на должном уровне¹⁰⁹.

Фактическое распределение правомочий собственника в конечном итоге вполне может оказаться близким к оптимальному. Вместе с тем противоречие между формальными и неформальными институтами может создавать предпосылки для роста трансакционных издержек в экономике, что, согласно базовым предпосылкам новой институциональной экономической теории, противоречит целям ответственного государства.

С учетом изложенного представляется, что если участие государства в проектах частно-государственного партнерства обусловлено главным образом не целями увеличения сальдо бюджетных доходов и расходов, а, прежде всего, целями обеспечения на должном уровне производства соответствующего общественного блага, то несоответствие набора предоставляемых частному инвестору правомочий оптимальным параметрам распределения прав собственности на актив может рассматриваться как минимум в качестве основания для дальнейшего совершенствования законодательства в этой области.

Литература

1. Baker, G., Gibbons, R. and Murphy, K.J. Bringing the market inside the firm? // American Economic Review, 2001, 91(2), pp. 212-218.
2. Holmstrom, B., Milgrom, P. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics, and Organization, Special Issue 1991, 7(0), pp. 24-52.
3. Schlager, E. and Ostrom, E. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis // Land Economics, 1992, 68(3), pp. 249-262.

¹⁰⁹ Кроме того, используемая нами предпосылка о преодолении проблемы оппортунизма внутри организации, выступающей стороной частно-государственного партнерства, как свидетельствуют соответствующие оценки международных организаций, в нашей стране до конца не реализована.

ГЛАВА 9. Институциональные конструкты как основа взаимодействия институтов и индивидов (на примере качества продуктов питания)

Проблема взаимодействия институтов и индивидов стара как мир, но осознание её важности стало проявляться только в XIX веке. Причём, если классики (например, Дж. Ст. Милль), неоклассики (например, А. Маршалл) и представители исторической школы, отмечая факт влияния институтов на поведение людей, не ввели институты в саму экономическую науку (это была «теория без институтов»), то американские институционалисты (Т. Веблен, Дж. Коммонс) предприняли попытку исследования этого влияния. Саму экономическую науку они пытались превратить в институциональную теорию. Дж. Коммонс утверждал, что институт должен стать базовой единицей экономического анализа. Однако эта попытка не совсем удалась и американский институционализм – это «институты без единой теории». Огромная роль американских институционалистов заключается в том, что после того, как они актуализировали проблему влияния институтов на поведение людей, интерес к данной проблеме у научного сообщества уже не спадал и продолжает только нарастать.

Новый шаг в изучении взаимодействия индивидов и институтов представлен разработками неоинституционалистов, которые не ограничиваются изучением влияния институтов на поведение людей (однозначно утвердив положение, сформулированное Д. Нормом «институты имеют значение»). Они делают акцент на изучении сознательного формирования институтов «ограниченно разумными существами небезупречной нравственности» (О. Уильямсон).

Дж. Ходжсон задаётся вопросом, что же первично во взаимодействии институтов и индивидов: влияние институтов на индивидов или индивидов на институты? Ответить на этот вопрос можно глубже рассмотрев механизм взаимодействия институтов и индивидов. Но именно здесь и кроется проблема. Как отмечает известный украинский учёный-институционалист В.В. Дементьев: «...открытым остаётся вопрос о механизме этого влияния.

Причём речь идёт как о влиянии институтов на поведение, так и обратном влиянии экономического поведения на сами институты, их структуру и эволюцию» [1, с.10].

Научная новизна подхода В.В. Дементьева в изучении взаимодействия индивидов и институтов состоит в утверждении, что влияние институтов на экономическое поведение опосредуется властными отношениями: «институты формируют власть, а власть в свою очередь, формирует экономическое поведение, его мотивы и цели» [1, с. 12].

По сути, данный подход представляет собой попытку заглянуть внутрь «чёрного ящика», каким представлялось взаимодействие индивидов и институтов ранее, когда механизм взаимодействия не вскрывался. Заглянув в «чёрный ящик», можно найти в нём много интересного. Наше внимание привлекли *институциональные конструкторы*, которые занимают место между индивидами, индивидами и институтами и являются *средством взаимодействия* (причём, не только людей, но институтов и людей).

Для обеспечения возможности взаимодействия необходимо иметь общие представления, схожие трактовки вещей и событий. Для понимания общественной жизни важно осознание следующих положений, сформулированных Дж. Серлом:

- что институциональные структуры создают независимые от желания основания для действия;

- создание условий для зависимых от желания оснований действия предполагает создание независимых от желания оснований действия [2, с. 16].

Таким образом, подходы «старого» институционализма и неoinституционализма в понимании взаимодействия индивидов и институтов объединяются на основе понятия институционального конструктора, который снимает проблему первичности влияния: институт или индивид. Становится возможен синтез старого и нового институционализма, когда рассматривается создание институтов человеком для достижения

собственных целей притом, что сами цели и представления людей (институциональные конструкты) задаются институтами.

Теория институтов должна быть дополнена идеей институциональных конструктов, которые помещаются между человеком и институтом, которые в отличие от институтов не содержат механизмов принуждения к исполнению нормы, но только саму «норму или образец в общественной жизни», как «независимое от желания основание для действия». Синтез старого и нового институционализма может претендовать на звание «второго великого синтеза» в истории экономической науки (первый осуществил А. Маршалл).

Как же осуществлялось движение к синтезу? Первоначально, у американских институционалистов преобладал метод холизма, который позволял делать акцент на изучении влияния институтов на поведение человека. При этом представителями данного направления экономической мысли была поставлена проблема социального контекста взаимодействия индивидов. Именно контекст взаимодействия стал «водоразделом» между неоклассикой, исповедующей принцип «чистой» экономической науки и институционализмом, изучающим меняющиеся формы экономической активности. Первоначально институционалисты делали акцент на выявлении влияния социальной среды на поведение индивида. То есть они задавались вопросом, каким образом социальные нормы и правила определяют выбор человека, детерминируют его деятельность. Индивид рассматривался не как изолированный максимизатор полезности, а как представитель определённого сообщества, несущий на себе отпечаток его коллективных ценностей и норм. Дж. Коммонс описывал эту ситуацию через «принцип действующих норм» [3, с. 153], подразумевающий то, что воля индивидов действует в определенных пределах, которые привычно называются законами.

Во второй половине XX-го века данный подход был потеснён новым, предложенным представителями неоинституционализма. Особенностью его

является использование для изучения институтов методов неоклассики, прежде всего, методологического индивидуализма. (Р. Коуз отмечал, что для неoinституционалистов неоклассика ближе, чем американский институционализм). Если у ранних институционалистов акцент делался на изучении влияния институтов на поведение человека, то неoinституционализм исследует деятельность людей по созданию и преобразованию институтов для достижения собственных целей. Но сегодня такой подход уже не кажется достаточным для понимания механизма взаимодействия индивидов и институтов. Остро ощущается потребность в концептуально-методологическом обновлении экономической теории. Именно с таким обновлением связано рождение идеи «великого синтеза», концепции институционального конструкта.

Институциональный конструкт позволяет расширить и углубить представление о социальной среде, в которой и протекает интересующее нас взаимодействие индивидов и институтов.

Если неоклассический подход трактует социальную среду как заданную, то новизной подходов современных институционалистов является перенос внимания исследователей на решение проблемы формирования самой социальной реальности. Приобретает популярность термин *«конструирование социальной реальности»*, чему были посвящены работы П. Бергера, Т. Лукмана, Дж. Серла, Д. Норта и других авторов. В этих работах акцент делается на осознанном задании ограничений и создании механизмов принуждения к исполнению. Сегодня социальная реальность начинает рассматриваться не только как определяющая человеческое поведение, но и всё больше как определяемая: одновременно являясь особой структурой, порождающей события общественной жизни и результатом деятельности индивидов в процессе экономической, социальной и иной деятельности [4, с. 97]. Под особой структурой понимается наличие у социальной реальности свойств системности, однородности и целостности, что позволяет ей сохраняться во времени и в пространстве. Вторая группа

свойств социальной реальности подразумевает зависимость от видов деятельности людей и их понимания своей деятельности.

В процессе конструирования социальной реальности, именно понимание индивидами своей деятельности представляет собой основную движущую силу. Подобное понимание индивидами своих поступков в современной аналитической философии носит название интенциональности, как естественное стремление человека постичь интеллигибельный мир. Д. Норт отмечал: «ключом к пониманию процесса изменений становится интенциональность игроков» [5, с. 16]. Дж. Серл, в свою очередь, привлек внимание к такой важнейшей стороне конструирования социальной реальности как «приписывание функций». Структура социальной реальности конструируется исходя из модели «X считается Y в контексте C» - это есть конститутивное правило, которое не регулирует, а скорее конструирует само поведение. Яркими примерами служат деньги, частная собственность и должности в политическом руководстве. Во всех этих случаях предмет или индивид приобретает функцию, которая может выполняться лишь благодаря коллективному соглашению о наличии соответствующего статуса [2, с. 12-13]. Система конститутивных правил вида: «X считается Y в контексте C» и представляет собой институт по мнению Серла.

По нашему мнению подобную конструкцию имеет смысл считать не институтом, а *институциональным конструктом*, имея в виду признанное мнение Д. Норты, что институт включает в себя не только нормы и правила, но и механизмы принуждения к их исполнению. То есть, используя термины И. Канта, институт представляет собой регулятивное правило, а институциональный конструкт – конститутивное. Конститутивное правило представляет собой стандарт образа мысли, а институт представляет собой правило, которое принуждает индивидов исполнять данный стандарт. Тогда социальная реальность предстаёт как набор социальных конструктов, институциональных конструктов, институтов, организаций (по определению Д. Норты организация – это группа людей, достигающая собственных целей

посредством институтов) и выступает в роли определяющей и определяемой системы. П. Бергер и Т. Лукман, в свою очередь, дают следующее определение социальному конструкту: «матрица всех социально объективированных и субъективно реальных значений» [6, с. 157]

Остановимся подробнее на происхождении, сущности и роли институциональных конструктов. Под институциональным конструктом понимаются конститутивные правила, оформленные в виде исторически выработанных, предписанных конкретной вещи свойств [7, с. 15]. При этом данные свойства наделены определенными функциональными особенностями и несут в себе отражения «объективных» и «субъективных» (вещественных и идеальных) свойств предмета (явления или процесса). Институциональный конструкт способствует формированию институтов (а институты закрепляют институциональных конструктов). Институциональные конструкты не существуют в естественной природе - они есть продукт коллективного мышления. Для обеспечения возможности взаимодействия людям необходимо договориться об общих представлениях, трактовках вещей и событий. Облегчает взаимодействие общая система представлений (стандартов). Таким образом, *институциональный конструкт есть средство взаимодействия.*

Рассматривая институциональные конструкты, следует помнить, что создавая институциональную реальность, мы невероятно расширяем человеческую власть. Интересно, что один из основоположников американского институционализма Т. Веблен в начале двадцатого века обращал внимание на наличие подобного феномена, но тогда более востребованной оказалась концепция «институционализированного индивида». Он считал, что «социальные институты не только сами являются результатом отбора и приспособления, формирующего преобладающие или господствующие типы отношений и духовную позицию; они в то же время являются особыми способами существования общества, которые образуют особую систему общественных отношений и, следовательно, в свою очередь

выступают действенным фактором отбора» [8, с. 200]. Т. Веблен обращал внимание на то, что отбор происходит среди разных сообществ, из которых состоит население. В результате будет выживать и господствовать определённый тип характера и тип человека, прошедшего такой отбор. В свою очередь тот человеческий материал, который не годится, элиминируется. Получается, что сконструированная социальная реальность начинает определять судьбы индивидов. Можно сказать, что Д. Норт именно в сознательном формировании институциональных конструкторов видит объяснение дивергенции человеческого развития (являющейся, по его мнению, основной загадкой истории), когда социальная реальность задаётся выбором «чем считать Y в контексте S ».

Таким образом, вырисовывается новый теоретический подход, в перспективе способный описать механизм взаимодействия индивидов и институтов и способы влияния на него посредством воздействия на институциональные конструкторы. Данный подход пересекается с «экономикой соглашений» Л. Тевено, которая завоевывает всё большую популярность среди экономистов. Л. Тевено привлекает внимание к тому, что люди действуют в контексте, имеющим конвенциональный характер (он образован текстами, законами, учётными единицами, критериями оценок), который они изменяют, чтобы улучшить координацию и кооперацию [9, с. 96]. Отличительной особенностью обоих подходов является рассмотрение как самих правил взаимодействия (институтов), так и соответствующего контекста.

Для иллюстрации действенности данного подхода будет рассмотрен пример проблемы качества продуктов питания в России. По мнению ряда влиятельных международных общественных организаций, XXI век является веком «качества». Ознаменовала данное направление крупнейшая международная организация по стандартизации – ISO (International Organization for Standardization), включившая в свою стратегию развития на 2011-2015 гг. миссию по разработке добровольных международных

стандартов качества содействующих международному обмену товарами и услугами, поддерживающих устойчивый экономический рост, стимулирующих инновации в сфере защиты здоровья, жизни и окружающей среды. Основные задачи данной стратегии ориентированы на внедрение, популяризацию и абсолютизацию предложенных стандартов в различные сферы общественного производства в системе национальных экономик. Влияние ИСО распространилось на 162 государства, в том числе Российская Федерация в лице Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии входит в состав ИСО в роли комитета, тем самым подтверждая масштаб экспансии идей качества.

Данный пример приобретает особую иллюстративность на фоне системной трансформации института качества продуктов питания в России. После принятия Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» произошла системная трансформация государственных институтов, отвечающих за обеспечение качества потребительских благ [10, с. 192]. Данные институциональные изменения коснулись всех этапов процесса обеспечения качества, включающих в себя создание стандартов, выработку технологии, производство и экспертизу товаров. В особой степени эти меры коснулись обеспечения качества некоторых групп продуктов питания. Изначально государство брало на себя функцию по осуществлению данного процесса за счет системы ГОСТ Р, но после трансформации институтов оно сняло с себя эти полномочия, передав их на откуп хозяйствующих субъектов в форме добровольной сертификации. Эти меры были ориентированы на соответствие государственной политики в РФ в области обеспечения качества на общесистемные принципы стандартов ИСО. Однако это не привело к запланированным результатам. После отмены обязательной сертификации некоторых групп продуктов питания, многие предприятия исключили из себестоимости затраты на качество, тогда как многие производители продолжали действовать в рамках системы государственных стандартов. Как результат, товары диверсифицировались по

качеству, повысив степень неопределенности, которая выступила благоприятной средой для развития оппортунизма. Этот пример демонстрирует, как институциональные изменения, произошедшие в области регулирования качества, привели не к снижению, а к увеличению неопределенности на российских рынках продуктов питания.

Неопределённость может быть больше или меньше, но никогда не может исчезнуть полностью. Это один из базовых постулатов институционализма. Источники неопределённости можно разделить на внешние и внутренние. Внешние определяются сложностью мироустройства, только относительно познаваемого. Внутренние – характеристиками воспринимающего субъекта. В XX веке проблемой неопределённости как следствия ограниченного знания, ограниченной информации, интересовались многих учёные - экономисты: Ф.Х. Найт, Г.А. Саймон, Ф. Хайек, Дж. Ходжсон, Д. Норт и многие другие. Если сам факт наличия ожиданий определён отсутствием абсолютного знания у индивидов, неполнотой информации, то состояние долгосрочных предположений зависит от характеристик этих самых индивидов, воспринимающих и оценивающих социальную реальность. Именно здесь кроется внутренний источник неопределённости.

Д. Норт, рассматривая поведенческие постулаты в институциональной теории, акцентирует внимание именно на расшифровке информации о внешнем мире: «...если мы принимаем точку зрения о существующей ограниченности знаний индивида и его способности к вычислениям и расчётам, то мы должны проводить различие между реальным миром и его восприятием со стороны индивида» [11, с. 41]. Именно данное различие является сложной проблемой механизма взаимодействия, определяя существование неопределённости любой общественной системы. Для смягчения этой проблемы хоть в какой-то мере люди выработали на протяжении длительного времени сотрудничества правила и процедуры, призванные упростить процесс переработки, организации и использования

информации, устойчивые стереотипы взаимодействия, которые называют институтами. Д. Норт делает вывод, что институты существуют для уменьшения неопределённостей, сопровождающих взаимодействие между людьми. Упорядоченная совокупность институтов (институциональная среда) структурирует взаимодействия между людьми. Именно чёткие и заранее известные правила взаимодействия делают поведение экономических агентов более предсказуемым, снижая неопределённость экономической системы.

Применительно к качеству, институциональный конструкт иллюстрируется следующим образом (см. рис. 1).

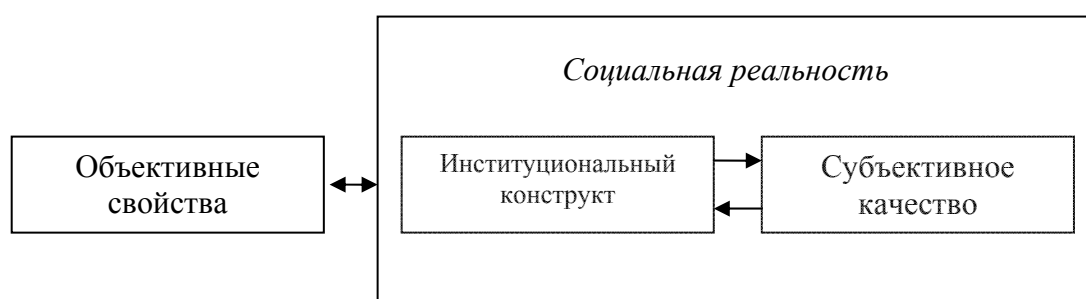


Рис. 1 – Институциональный конструкт качества

Современное состояние науки диктует необходимость разделять понятия «свойство» и «качества». Свойства есть ничто другое, как определенность предмета, на основе которой он приобретает свое специфическое бытие и выделяется из многообразия других предметов. То есть, свойства выражают идею или предназначение объектов материального мира, связывая их с трансцендентной формой. Эта природа свойств задает им характер объективности, т.е. принадлежности к объекту вне зависимости от субъекта. Качество, в свою очередь, есть субъективный феномен. Качества предписываются объекту со стороны субъекта и характеризуют его личные, индивидуальные представления. Оценка качества выражает естественное стремление индивидов к снижению неопределенности (или интенциональность). Предписывание функций конкретному предмету (явлению или процессу) позволяет индивидам оперировать «общими»

представлениями при вынесении суждений о качестве. Именно таковыми представлениями являются институциональные конструкты, как конститутивные правила, оформленные в виде исторически выработанных, предписанных конкретной вещи свойств. То есть, *институциональные конструкты включают в себя свойства, которые стали таковыми благодаря исторически сложившимся обстоятельствам*. Иными словами, некоторые качества обрели форму свойств и стали мыслиться как свойства в рамках институциональных конструктов.

Совокупность различных институциональных конструктов и их согласованность представляют собой институциональный аспект феномена качества. Материальные и нематериальные объекты реального мира обладают бесконечным количеством свойств. Однако не все из данных свойств являются объективными. Из данного множества при оценке качества как характеристики объекта выделяют лишь некоторые свойства, представляющие интерес для удовлетворения потребностей различных социальных групп. Степень удовлетворения этих потребностей выражается в соответствии фактических характеристик объекта институциональным конструктам, заложенных в систему оценки качества. На данный момент, в обобщенном виде существует три системы оценки качества продуктов питания: технико-технологическая, экономическая и потребительская.

1) Техничко-технологическая оценка качества продуктов питания увязывает качество с параметрами, указанными в технической документации и в иных стандартах. Товароведческий взгляд на оценку качества описан в работах В.М. Позняковского, В.И. Покровского и М.А. Николаевой. Оценка качества, по мнению этой группы авторов, представляет собой совокупность операций, выполняемых с целью оценки соответствия конкретной продукции установленным требованиям. Требования, в свою очередь, устанавливаются в технических регламентах, стандартах, технических условиях, контрактах и т.п. Однако такое понимание характеризует скорее не качество изделия как такового, а качество работы по его изготовлению. Данный подход активно

используется в товароведческих практиках, фиксируя качество продуктов питания по трем группам нормируемых показателей: органолептические (вкус, цвет, запах и т.п.), физико-химических (пищевая ценность) и санитарно-гигиенических (микробиологические и биологические). Нормативные показатели качества, как правило, исходят из результатов научно-исследовательской работы по измерению оптимальных соотношений и выявлению функциональной зависимости химических соединений. На сегодняшний момент, методы анализа качества продуктов питания устарели. Большинство методов было разработано еще в 80-е годы прошлого века, когда преобладал принцип плановости производственного процесса. При данном способе организации производства, продукция носила гомогенный характер, и ее оценка была достаточно упрощена. Сегодня происходит постоянная смена сырья и технологии, отражаясь на качестве готовых изделий. Методы и приборы контроля качественных характеристик и безопасности продуктов, указанные в ГОСТ, слишком продолжительны и сложны. Например, для определения кислотности или щелочности необходимо провести титрование, причем цвет раствора при титровании определяется визуально и не дает гарантии в точности проведенного опыта. Определение жира проводят весьма сложными, продолжительными методиками, для определения влажности используют сушильные шкафы, что требует определенного времени (час и более) и затрудняет быструю и полную оценку качества продукции. Также встает вопрос о репрезентативности взятых проб и о надежности эталонных стандартов.

2) Экономический смысл качества, традиционно, понимается через призму конкурентоспособности товара и фирмы. А именно, конкурентоспособность товаров и услуг определяется показателями качества продукции. С точки зрения данного подхода, чем выше качество товара и ниже цена, тем выше конкурентоспособность самого товара и его производства. Однако данное условие соблюдается не всегда. Дело в том, что трудно подобрать репрезентативный набор показателей качества для

определения конкурентоспособности. Это не создает условий, в которых экономическая логика перестает влиять на качество продуктов. Именно экономический контекст диктует ход мыслей производителей продуктов питания, стандарты качества и логику производственной деятельности.

3) Потребительская оценка качества характеризуется с точки зрения потребностей, которые удовлетворяются за счет наличия у потребляемого продукта ряда свойств. Предметы, помимо отражения объективных свойств, являются носителями индексированных социальных значений, следовательно, через их приобретение индивиды осуществляют выбор исходя из соответствия продукта институциональным конструктам. Имея социальную природу, потребности (предпочтения) индивида имеют изменчивый характер и находятся в прямой взаимосвязи с институциональной средой. Ж. Бодрийяр указывал, что эффекты «красоты», «естественности», «функциональности» вписываются в социальную природу и не могут быть отделены от неё. Следовательно, оценка качества продуктов питания осуществляется потребителями исходя из социальных особенностей самого индивида: его принадлежности к определенной социальной группе. В виду данного допущения, качество продуктов питания отсылает нас не столько к техническим практикам, сколько к социальной мобильности, к лояльности индивидов и их групп к новой культуре и степени гибкости социального пространства.

Таким образом, можно сгруппировать системы оценки и контексты формирования, проиллюстрировав институциональные конструкты качества продуктов питания (см. табл. 1).

Таблица 1 Институциональные конструкты качества продуктов питания

Контекст	Элементы системы оценки		
	субъекты оценки	критерии оценки	методы оценки
Технико-технологический	носители специального научного технического	параметры, указанные в технической документации	- органолептические; - физико-химические;

	знания		и т.п.
Экономический	лица, участвующие в процессе принятия решений по производству продуктов питания	финансовые параметры деятельности предприятия	- экономико-аналитические; - нормирование затрат; и т.п.
Потребительский	потребители	Предпочтения	- эвристические

В ходе ряда социологических исследований были выявлены институциональные конструкты в системах оценки качества продуктов питания, а также определена логика их формирования в рамках заявленных контекстов. Было установлено, что все исследуемые институциональные конструкты качества продуктов питания являются рекурсивными, т.е. при процедуре оценки качества в рамках всех систем происходит обращение к результатам предшествующих операций как к основанию последующих. Данная логика формирования институциональных конструктов позволяет определить их как особый тип феноменов. Особенность заключается в том, что эти феномены одновременно отражают «объективно-субъективную» и «субъективную» сущность качества (рис. 1).

При этом качество представляет собой конструктивный объект: оно возникает лишь в результате его конструирования. Качество постоянно лишь в своем институциональном конструкте и является «потенциально осуществимым» в виду наличия методов оценки, позволяющих его воспроизводить. Качество, в отличие от объективных свойств предмета, создаваемо и предписываемо. Оно зависит от контекста, который подвержен влиянию культуры, этики и морали. Сами институциональные конструкты могут меняться лишь под влиянием контекста.

Таким образом, взаимодействие одних и тех же людей с одинаковыми базовыми способностями при различных системах оценки приводит к различным результатам. Л. Тевено указывал, что «любой человек должен

признать множество способов оценки» [9, с. 91]. При рассмотрении данной ситуации очевидна *онтологическая проблема*, выраженная в противоречии между критериями и процедурами, представленными в системах оценки качества продуктов питания различными группами. Отсутствие согласованности между взглядами, как было отмечено, препятствует эффективности координации между индивидами, инициируя неопределенность. Рассуждая о координации человеческой деятельности, Л. Тевено отмечает: «неопределённость, возникающая в процессе координации, перестаёт сводиться исключительно к вопросу распределения информации. Неопределённость увязывается с интерпретативной рациональностью агентов, а её снижение достигается благодаря наличию общих рамок оценки, с помощью которых квалифицируются все значимые элементы ситуации» [9, с. 86].

Разрешение данной проблемы является возможным благодаря активной позиции государства, которая позволит выработать эффективный институт качества. Данный институт (правило хозяйствования) способствует снижению неопределенности на рынках продовольственных товаров, тем самым увеличивая качество продуктов питания. Создание условий для формирования «общих рамок оценки» - важная, сложная, даже деликатная функция государства (как «общие рамки оценки» не подменить «единственно верной оценкой»), осуществлять которую оно может через систему образования, издательскую политику, средства массовой информации. *Государство исполняет роль направляющей силы и гаранта*, а эффективность конкуренции зависит от доминирующей процедуры оценки качества, которая разнится в зависимости от характера обмениваемых благ. Снижение неопределённости в области качества возможно путем институционализации общественной жизни через создание институтов, которые должны базироваться на институциональных конструктах качества продуктов питания. Именно институциональные конструкты являются

основой понимания взаимодействия институтов и индивидов и открывают новые возможности для диалога власти, бизнеса и общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дементьев В.В. Институты, поведение, власть: монография / В.В. Дементьев. – Донецк: ГВУЗ «Донецкий национальный технический университет», – 2012. – 310 с.
2. Серл Дж. Что такое институт? // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 4-27.
3. Коммонс Дж. Р. Правовые основы капитализма [Текст] / пер. с англ. А. Апполонова, А. Маркова; под ред. М. Одинцовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 416 с.
4. Самошилова Г.М., Чупин Р.И. Институциональные конструкты и социальная реальность // Труды V Всероссийского симпозиума по экономической теории. Том 1. Политическая экономия. Микроэкономика (экономика локальных рынков). Макроэкономика (национальная экономика) – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. – 245 с., С. 96-99.
5. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений [Текст] / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.
6. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М.: «Медиум», 1995. – 323 с.
7. Самошилова Г.М., Чупин Р.И. Качество: история развития и междисциплинарный подход к определению сущности // Вестник омского университета: серия «Социология». – 2011. – № 1/2. – С. 11-19.

8. Веблен Т. Теория праздного класса: Пер. с англ. / Вступ. ст. и примеч. С. Г. Сорокиной, Общ. ред. В. В. Мотылева. Изд. 4-е – М.: Книжный дом «ЛИБЕРКОМ», 2011. - 368 с.

9. Тевено Л. Ценность, координация и рациональность: экономика соглашений или эпоха сближения экономических, социальных и политических наук // Институциональная экономика: Учебник / Под общ. ред. А. Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 704 с., С. 76-113.

10. Рой О.М., Чупин Р.И. Трансформация системы качества продуктов питания в России // Современный менеджмент: условия и фактор модернизируемой экономики: матер. междунар. Заочной науч.- практ. конф. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2010. – 400 с., С. 191-195.

11. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. - М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

ГЛАВА 10. Интернализация политического ресурса в рамках бизнес-групп

Понятие интернализации является одним из ключевых в современной транзакционной теории фирмы. В рамках классического Коузианского анализа, в ситуации, когда обмен может происходить как внутри организации, так и за ее пределами с помощью рыночного механизма, фирмы интернализируют те обмены, издержки осуществления которых ниже внутри фирмы. Анализ границ фирмы с точки зрения интернализации активно применяется при изучении различных форм организации бизнеса, в частности транснациональных компаний, в то же время, его применение сталкивается со значительными сложностями при анализе бизнес-структур, характерных для развивающихся стран.

Одной из наиболее значимых особенностей экономик развивающихся стран является доминирование в их национальных экономиках особых организационных форм, представляющих собой совокупности формально независимых фирм, функционирующих, как правило, в несвязанных между собой отраслях, контролируемых собственниками, обычно представляющими собой клановую или семейную группу. Данные организационные формы получили в научной литературе название **бизнес-групп** (business groups). Чертами бизнес-групп, привлекающими наибольшее внимание исследователей является характерная для них несвязанная диверсификация и персонифицированные связи с представителями власти.

Нами будет предпринята попытка объяснить феномен бизнес-групп, расширив традиционную область применения подхода с точки зрения интернализации путем включения в анализ особого вида транзакций – транзакций на политическом рынке.

Коузианский подход был развит О. Уильямсоном, который сделал его междисциплинарным, используя концепции из экономической теории, права и

теории организации. Он часто использовал термин «иерархия», описывая фирму как *механизм управления транзакциями*, подчеркивая отношения подчинения внутри организации. Возможно наиболее важный вклад О. Уильямсона в транзакционную теорию фирмы заключается в его анализе того, почему и при каких обстоятельствах можно ожидать, что транзакционные издержки будут выше при использовании рыночного механизма или внутри иерархии. В издержки управления (бюрократии) О. Уильямсон включал снижающееся внимание менеджеров к новым видам деятельности, бюрократические задержки и другие издержки, связанные с использованием иерархической формы координации. Фирма интернализирует те транзакции, которые могут более эффективно управляться не через рыночные обмены, а внутри иерархии, т.е. когда транзакционные издержки выше, чем бюрократические издержки управления этими транзакциями внутри фирмы.

Таким образом, иерархии являются ответом на различные типы провалов рынка, которые могут быть объяснены высокими транзакционными издержками. К примеру, вертикальная интеграция возникает в результате провала рынка на рынке промежуточных товаров и рынке рабочей силы. Напротив, многодивизиональная структура может рассматриваться как институциональный субститут для провала на рынке капитала и может способствовать несвязанной диверсификации.

Согласно О. Уильямсону наиболее частыми провалами рынка являются:

1. Ограниченность рациональности и неопределенность среды. Так, Г. Саймон¹¹⁰ отмечал, что «человек в своем поведении стремится быть рациональным, но является таким лишь в ограниченной степени». Человек обладает ограниченной способностью к обработке информации, а сложность и неопределенность среды так велика, что невозможно оптимизировать каждое

¹¹⁰ **Simon H.A.** A Behavioral Model of Rational Choice // *The Quarterly Journal of Economics*. – 1955. - № 69(1). – PP .101 . URL: <http://www.jstor.org/pss/1884852>.

решение. Это означает, что невозможно заключение полных контрактов, регулирующих все отношения между независимыми акторами. Сложные транзакции со значительной неопределенностью имеют тенденцию интернализироваться внутри фирмы.

2. Оппортунизм, определенный О. Уильямсоном как эгоистичное поведение с использованием обмана. Некоторые индивиды ведут себя оппортунистически, когда у них возникает такая возможность, в частности, когда в контрактах остаются пробелы. Фирмы возникают, чтобы решать данную проблему в тех ситуациях, когда угроза оппортунизма сравнительно выше.

3. Специфичность активов. (asset specificity). Специфические активы — это те, которые являются результатом специализированной инвестиции и которые не могут быть перепрофилированы для использования в альтернативных целях или альтернативными пользователями без потерь в их производственном потенциале. Наличие специфических активов способствует возникновению двусторонней зависимости, создает проблему вымогательства (hold-up problem), т.к. вторая сторона может диктовать свои условия после того как первая проинвестировала в высокоспецифические активы. Уильямсон подчеркивал, что специфичность активов является важнейшим фактором, предопределяющих транзакционные издержки. Поэтому подобные инвестиции осуществляются лишь в тех случаях, когда они могут привести к снижению издержек производства или обеспечить дополнительные доходы¹¹¹.

Описанные О. Уильямсоном провалы рынка в значительной степени характерны для такого специфического рынка, как *рынок политического ресурса*. В наиболее общем и абстрактном виде, под политическим ресурсом мы понимаем возможность осуществлять перераспределение других ресурсов, используя

¹¹¹ Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. – Санкт-Петербург: Лениздат, 1996. – С. 889.

политические (основанные на отношениях подчинения) механизмы. В рамках политической науки данное явление было описано в работе Р. Даля «Современный политический анализ» (Modern Political Analysis), который назвал его «кумулятивным неравенством» - асимметричная ситуация, при которой контроль над одним из ресурсов ведет к контролю над другими видами ресурсов¹¹².

Политические связи между представителями государственной власти и бизнеса, а также те выгоды, которые отдельные фирмы извлекают из своих особых отношений с властью, привлекают значительное внимание исследователей. При этом различные авторы используют различную терминологию и различные исследовательские подходы: «политические связи» (political connections), «политически влиятельные фирмы» (politically favored firms), «капитализм приятелей» (crony economy), «захват государства» (state capture).

Тем не менее, данные работы позволяют:

- 1) количественно оценить выгоды от использования политического ресурса, которые получают фирмы;
- 2) выделить механизмы использования политического ресурса для получения конкурентных преимуществ;
- 3) определить, какие фирмы с наибольшей вероятностью получают привилегированное отношение со стороны государства.

Пионерной работой в оценке стоимости политического ресурса (в терминологии автора – «политических связей») является исследование Р. Фишмана «Оценка стоимости политических связей»¹¹³. В центре внимания исследования находился вопрос, в какой степени политические связи определяют стоимость

¹¹² **Dahl R.A., Stinebrickner B.** Modern political analysis. – Prentice Hall, 2003. – PP. 172. – URL: http://books.google.ru/books?id=f60gAQAAIAAJ&q=political+resources&dq=Modern+Political+Analysis&source=gbs_word_cloud_r&cad=6.

¹¹³ **Fisman R.** Estimating the Value of Political Connections // *The American Economic Review*. – 2001. – № 91(4). – PP. 1095 - 1102. – URL: <http://www.jstor.org/stable/2677829>.

фирмы. Суть исследования заключалась в эконометрическом анализе того, как слухи об ухудшении здоровья Президента Индонезии Сухарто во время его последнего года у власти влияли на капитализацию фирм с различной степенью политических связей. Анализ показал, что во всех случаях влияние слухов на стоимость акций «политически влиятельных» фирм было значительно выше, чем менее зависимых.

Работа Р. Фишмана повлекла за собой значительный ряд исследований, в центре которых стояла количественная оценка роли политического ресурса в функционировании фирм (при этом в литературе использовались термины «политические связи», «политическая влиятельность» и т.д.). Так, в работе С. Джонсона и Т. Миттона «Капитализм приятелей и контроль капитала в Малайзии»¹¹⁴ продемонстрировано, что влияние азиатского политического кризиса в Малайзии снизило ожидаемую ценность правительственных субсидий к «политически влиятельным фирмам» (politically favored firms), что привело к падению капитализации фондового рынка приблизительно на 60 миллиардов долларов. Работа А. Хвайя и А. Миана¹¹⁵ посвящена исследованию влияния политических связей на вероятность получения кредита на материале Пакистана. Результаты показали, что фирмы с политическими связями получали на 45% большие объемы заимствований и имели на 50% более высокий уровень дефолтов в этих займах. Исследованию роли политического капитала в России посвящены работы И. Слинко, Е. Яковлева и Е. Журавской. Исследование «Законы на

¹¹⁴ **Johnson S., Mitton T.** Cronyism and capital controls: evidence from Malaysia // *Journal of Financial Economics*. – 2003. – № 67(2). – PP. 351-382. – URL: <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jfinec:v:67:y:2003:i:2:p:351-382>.

¹¹⁵ **Khwaja A.I., Mian A.** Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market // *The Quarterly Journal of Economics*. – 2005. – №4. – PP. 1371 – 1411. – URL: <http://www.jstor.org/stable/25098774>.

продажу»¹¹⁶ продемонстрировало, что по сравнению с фирмами без «политического влияния», продажи и занятость фирм с влиянием росли быстрее, они больше инвестировали и получали большую прибыль, более того – их производительность росла с увеличением степени «политического влияния» (измеренного как число региональных законов, принятых в интересах конкретных фирм). В работе Е. Журавской и Е. Яковлева «Захват государства и контролирующие собственники фирм»¹¹⁷, авторы исследовали характеристики фирм, которые получают привилегированное отношение. Исследование показало, что 1) размер группы, контролирующей конечными собственниками имеет значимый положительный эффект на вероятность получения отдельными формально независимыми фирмами привилегированного отношения; 2) фирмы с дисперсной структурой собственности имеют значительно меньшую вероятность получения привилегированного отношения.

Анализ данной литературы позволяет сделать ряд выводов:

1) Политический ресурс позволяет фирмам получать привилегированный доступ к ресурсам, прежде всего к капиталу, причем как к банковскому финансированию, так и к акционерному (рынок оценивает политически влиятельные фирмы дороже). Данное влияние может быть измерено количественно.

2) Исследования показывают, что формально независимые фирмы, входящие в высокодиверсифицированные структуры с большей вероятностью получают привилегированное отношение.

¹¹⁶ **Slinko I., Zhuravskaya E.V., Yakovlev E.** Laws for Sale: An Empirical Study of the Effects of Regulatory Capture (March 2004) // *CEFIR Discussion Papers*. – 2004. – March. – URL: <http://ssrn.com/abstract=402840> or doi:10.2139/ssrn.402840.

¹¹⁷ **Zhuravskaya E., Yakovlev E.** State capture and controlling owners of firms // *CEFIR Working Papers*. – 2004. – June. – URL: http://www.cefir.ru/ezhuravskaya/research/Yakovlev_Zhuravskaya_Capture_Yeltsin_Putin.pdf.

3) Механизмы, через которые фирмы получают выгоды от использования политического ресурса, разнообразны: налоговые льготы, инвестиционные кредиты, субсидии, займы под гарантии региональных бюджетов, официальные отсрочки в уплате налогов, передача государственной собственности.

Политический ресурс относится к ресурсам широкого применения, он не специфичен для отрасли (хотя естественно предположить, что его ценность также изменяется от отрасли к отрасли: в отраслях с более жестким регулированием она больше). Конкурентные преимущества, которые политический ресурс предоставляет обладающим им фирмам, делают его ценным, в то же время, становится ли он источником устойчивого конкурентного преимущества и основой стратегии диверсификации *определяется институциональной средой, а именно типом политического рынка, присущим данной стране*. В ситуации отсутствия относительно открытых политических рынков, политический ресурс интернализируется в рамках бизнес-групп, транзакции осуществляются через персонифицированные связи.

В то же время, важно определить, почему представители политической системы не позволяют политическому ресурсу распределяться через относительно открытые политические рынки. Политический ресурс производится политической системой, и его рынок может быть разделен на два сегмента, О. Крыштановская называет их инсайдерским и аутсайдерским.¹¹⁸

На рынке первого типа сделки происходят между политическими акторами – то есть между людьми, обладающими политическим капиталом. Эти индивидуумы являются инсайдерами, так как находятся внутри государственной организации. На рынке второго типа отношения развиваются между инсайдерами (то есть теми, кто находится внутри политической системы) и аутсайдерами (теми, кто

¹¹⁸ **Крыштановская О.В.** Современные концепции политической элиты и российская практика // *Мир России*. – 2004. – Т. 13. - № 4. - С. 3-39.

вне ее). Главным дефицитным ресурсом для инсайдеров является политическая поддержка и лояльность, а их основной целью является усиление позиций во властной иерархии (см. Рис. 1).

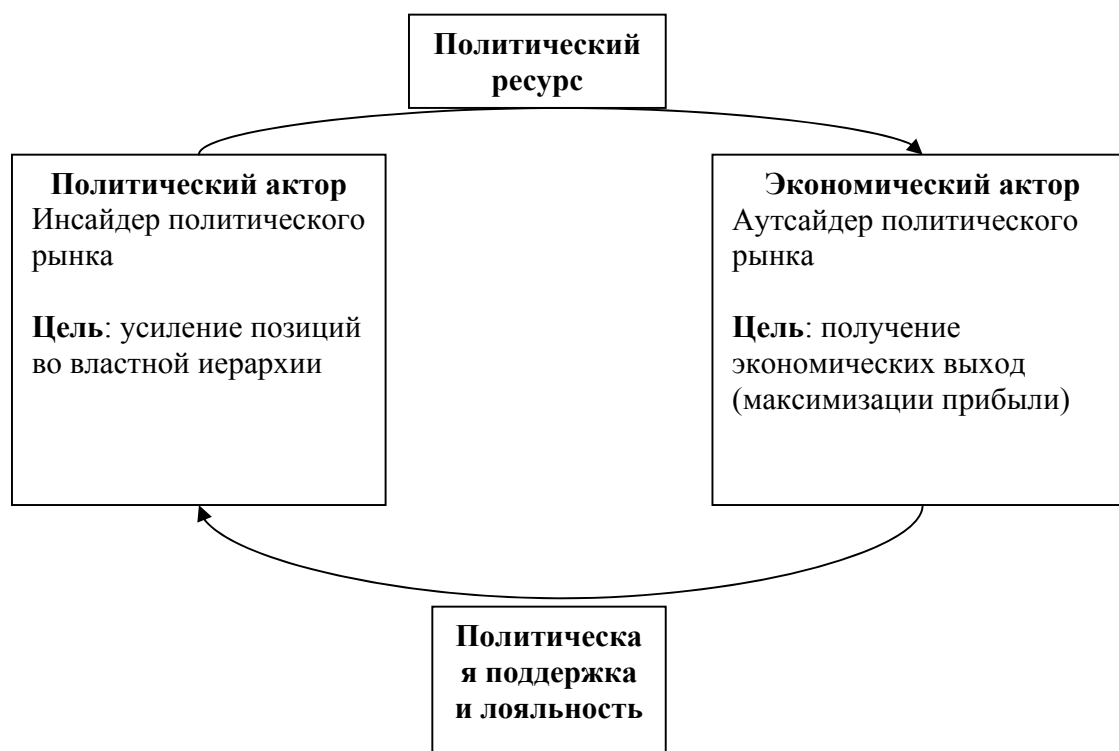


Рис. 1. Трансакция между инсайдером и аутсайдером на политическом рынке

Двойственная природа политического ресурса, тот факт, что может использоваться как для получения экономических выгод, так и усиления позиций во властной иерархии приводит к тому, что политические акторы стремятся жестко контролировать распределение политического капитала, превращая его в клубное благо, допуская к его распределению лишь ограниченную группу индивидуумов. Члены данной ограниченной группы получают возможность служить своеобразными посредниками между политическими акторами и другими экономическими акторами, интернализируя политический ресурс в рамках созданных ими бизнес-групп (см. Рис. 2).



Рис. 2. Интернализация «политического ресурса» внутри бизнес-группы

Таким образом, расширение концепции интернализации путем включения в анализ трансакций на политическом рынке делает возможным выработку подхода, способного объяснить причины существования и особенности функционирования бизнес-группы, как организационной формы. Для этого вводится понятие *политического ресурса*. В рамках данного подхода бизнес-группа и компания могут быть рассмотрены как дискретные институциональные альтернативы, сравнительные преимущества которых определяются институциональной средой, а именно типом политического рынка, присущим данной национальной экономике. В ситуации отсутствия относительно открытых политических рынков, политический ресурс интернализируется в рамках бизнес-групп, трансакции осуществляются через персонифицированные связи.

Раздел III «Региональные постсоветские практики и институциональные особенности реализации форм взаимодействия власти, бизнеса и общества»

Глава 11. Государство и регионы: почему нет согласия? (институциональный аспект)

1. Проблема оптимального распределения полномочий

В течение длительного времени хозяйственная и политическая жизнь как в бывшем СССР, так и в современной Украине проходит на фоне поиска оптимального распределения полномочий (власти) между государством и регионами. Трудно найти научный центр или университет (особенно в регионах), который бы не занимался соответствующей проблематикой и не подготовил бы собственную модель такого распределения. Так же трудно найти правительство или региональную власть в современной истории, которые не критиковали бы сложившееся распределение полномочий и не готовили проекты реформ по его оптимизации. Тем не менее, нынешнее состояние распределения политической, административной и экономической власти между центром и регионами, по общему признанию, далеко не идеально.

В настоящей работе отсутствует критический анализ предлагаемых схем распределения власти. Автор не будет также предлагать собственное видение того, как должны быть разделены полномочия. Вместо поисков моделей оптимального распределения постараемся понять то, какие существуют препятствия для возникновения эффективных институтов распределения власти, и, далее, что отражает реальное распределение полномочий, следствием действия каких факторов оно является. В частности, нас будет интересовать перспектива достижения непринудительного и добровольного соглашения между

государством и регионами относительно изменений в основных правилах политической игры¹¹⁹.

Для оценки эффективности правил или институциональных устройств, в рамках которых действуют люди, будем использовать критерий Парето [1, с. 240–241]. Предположим, что существует множество вариантов распределения правомочий, которые можно разделить на две группы: оптимальные по Парето и неоптимальные.

Неоптимальным по Парето является такое состояние распределения правомочий между сторонами, из которого можно перейти в какое-то другое состояние таким образом, что, по крайней мере, одна сторона получит выгоду от этого перехода и ни одна сторона не понесет ущерба. Из оптимального по Парето положения невозможно перейти в какое-либо другое положение без причинения ущерба, по крайней мере, хотя бы одной стороне в сообществе.

Существующие правила распределения социально-экономической или политической власти оцениваются нами как неоптимальные или неэффективные. Это означает, как замечают Бреннан и Бьюкенен, что должно существовать, по меньшей мере, одно положение, которое может быть достигнуто путем изменения из неоптимального множества – изменения, которое не наносит никому ущерба. Такая перемена определяется как изменение к лучшему по Парето [1, с. 240]. Иными словами, если мы признаем, что действующие правила являются неоптимальными, то должны существовать потенциально возможное соглашение о таком изменении в структуре правомочий, которое пойдет на пользу всем (и региону и центру).

Таким образом, можно утверждать, что существует такое изменение в распределении правомочий между центром и регионами, которое является улучшением по Парето и представляет интерес для обеих сторон. Это означает, что

¹¹⁹ Внешне ситуация напоминает постановку проблемы в духе известной теоремы Коуза. Напомним, что в новой институциональной теории агенты всегда осуществляют такое перераспределение своих прав (обмен правами), при котором максимизируется общая ценность производства и далее доходы сторон. Условие такого обмена – спецификация прав собственности, облегчающая возможности такого обмена. При этом происхождение прав собственности носит экзогенный по отношению к участникам обмена характер. В нашем случае постановка проблемы несколько отличается от теоремы Коуза. Государство в отличие от фирмы может самостоятельно устанавливать правовые нормы. Поэтому задача состоит не в том, как эффективно обмениваться правами собственности и что этому мешает, а прежде всего в том, как создать эффективные политические права собственности (права осуществлять государственную власть) и в том, что может этому препятствовать.

создание эффективного распределения правомочий путем добровольного соглашения между сторонами является концептуально возможным.

В терминах теории игр это означает, что существует возможность кооперативной игры между центром и регионами, когда совместными действиями сторон можно создать институт, результатом которого явится общий выигрыш (увеличение общественного дохода), который можно разделить между сторонами: государством и региональными агентами. В каких показателях выражается выигрыш сторон в данном случае значения не имеет.

Возвращаемся к постановке нашей проблемы. Теперь мы можем ее сформулировать следующим образом.

Во-первых. Почему государственные и региональные агенты не осуществляют совместные действия, необходимые для создания эффективного конституционного правила, оптимизирующего распределение правомочий между ними, принимая во внимание возможность получения в этом случае общего выигрыша (прирост общественного дохода), который может быть распределен между сторонами отношения?

Во-вторых. Если не стремлением к общественной оптимальности, то какими законами и факторами управляется распределение правомочий между государством и регионами. Действие каких сил, отражает фактически существующие правомочия?

В-третьих. Каким путем возможно создание эффективного распределения правомочий. Возможно ли достичь этого путем заключения общественного договора между сторонами (единогласия), или же это достижимо исключительно путем применения власти и принуждения одной из сторон по отношению к другой?

Для анализа проблемы примем ряд предварительных посылок.

Первое. Существует (потенциально) некая эффективная модель региональной политики, которая, по сравнению с существующей, представляет собой улучшение по Парето.

Второе. Данная модель вполне постигаема и не существует каких-либо принципиальных гносеологических препятствий для ее познания и представления в виде политического проекта.

Третье. Стороны, разрабатывающие модель взаимодействия центра с регионами (местные чиновники, представители государственной власти, ученые, политические деятели и т.п.) обладают достаточной квалификацией, образованием и опытом для того, чтобы создать такую эффективную модель.

Четвертое. Для упрощения анализа распределение правомочий рассматриваем как результат переговоров между государством и одним регионом. Проблема коллективных действий регионов и конкуренции между ними здесь не рассматривается.

2. Проблемы мотивации эффективных изменений в распределении правомочий

Ключевым фактором совершения определенных действий является мотивация в их совершении (или же ее отсутствие). Р. Коуз писал: “Поскольку столь и рядом люди предпочитают делать то, что, по их мнению, соответствует их собственным интересам, чтобы изменить их поведение в сфере экономики нужно их заинтересовать” [2, с. 29].

То, в какой мере, политические агенты (как со стороны государства, так и со стороны регионов) мотивированы к эффективному распределению правомочий, зависит от сравнительной величины издержек и выгод, с которыми связано создание эффективного правила. Вопрос о мотивации к изменениям заключается, следовательно, в том, каковы потенциальные издержки или потери, которые могут нести стороны при оптимизации распределения правомочий. Издержки и выгоды оптимального распределения правомочий необходимо сравнить с величиной издержек и выгод альтернативных вариантов распределения правомочий.

Рассмотрим, какие издержки и выгоды сопровождают рассматриваемый нами процесс и становятся причиной для отсутствия мотивации к его осуществлению.

Политические транзакционные издержки. Внесение изменений в распределение правомочий между центром и регионами вызывает необходимость в социальных действиях, выполнение которых требует определенных затрат. Данный вид издержек можно обозначить как “политические транзакционные издержки”¹²⁰.

Эти издержки включают в себя: издержки поиска оптимального распределения правомочий и связанные с этим информационные издержки; издержки ведения политических переговоров; издержки принятия решений, издания официальных распоряжений; издержки изменения формальной и неформальной политической организации системы (издержки, связанные с установлением правовых норм, изменением административной структуры, военной, образовательной, судебной систем и т.д.); мониторинг и принуждение к исполнению принятых решений и официальных инструкций; издержки, связанные с деятельностью политических партий и всех групп давления в целом.

¹²⁰ Фуруботн и Рихтер характеризуют политические транзакционные издержки как “ряд издержек, связанных с эксплуатацией и корректировкой институциональных рамок государственного устройства [3, с. 58], или как издержки создания общественных благ посредством коллективного действия [3, с. 63].

Данные издержки могут являться потенциальным препятствием и ограничивающим фактором при принятии решений по поводу создания общественных благ. Вместе с тем обратим внимание на ряд обстоятельств, отличающих проблему трансакционных издержек в политике от ее постановки в экономической жизни. Дело в том, что простой расчет и сопоставление предельных издержек и выгод здесь не всегда работает, вернее, работает иначе, чем в сфере бизнеса.

Обратим внимание на два аспекта проблемы. Во-первых, выгоды, получаемые от общественного блага (или само благо), часто невозможно адекватно измерить. Далее, учитывая возможную неделимость блага, в данном случае неприменим метод сопоставления предельных величин. Кроме того, общественное благо может представлять ценность само по себе, независимо от того, как его полезность соотносится с затратами. Учет влияния издержек осуществляется здесь скорее не путем сопоставления издержек и выгод, а путем сравнения издержек общественного блага при различных институциональных вариантах его создания. Во-вторых, открытым остается вопрос о том, кто может сопоставить издержки и выгоды или сравнить альтернативные издержки создания блага. Отсутствует субъект в виде собственника фирмы, который и несет издержки, и присваивает выгоды. Потребителем, который присваивает полезность общественных благ, выступает все общество. Производителем блага, несущим непосредственные издержки по его созданию, являются государственные агенты.

Если допустить наличие мотивации в увеличении общественного дохода у обеих сторон, или, иными словами, предположить, что функция общественной полезности, корпоративные и индивидуальные функции полезности совпадают, то величина издержек принятия решений является единственным препятствием для Парето-эффективного распределения правомочий.

Асимметрия сторон. Предположим, что общественная функция полезности и корпоративные целевые функции государственного аппарата (центрального или регионального) непосредственно не совпадают и последняя ограничивается максимизацией дохода, поступающего в распоряжение данной государственной структуры. Мотивация к созданию эффективного правила может отсутствовать по той причине, что стороны может не интересовать получение общего выигрыша от его создания. По крайней мере, для одной из сторон общий выигрыш может не представлять интереса, поскольку существует возможность получения одной из сторон частного выигрыша без получения общего. Речь идет о существовании альтернативных (помимо увеличения общественного дохода) способах максимизации дохода (регионального или государственного). Источник увеличения дохода для одной из сторон – не увеличение ценности общественного производства, а перераспределение в свою пользу уже имеющихся потоков

доходов. Государство может увеличить свои доходы, принудительно перераспределяя в свою пользу доходы регионов, также как и отдельные регионы могут увеличить свои поступления путем заимствования из государственных источников.

Основа для произвольного перераспределения в своих интересах общественного дохода – асимметрия власти или асимметрия информации.

Политика физических лиц. Мотивация отсутствует, поскольку ни общий выигрыш, ни частный выигрыш государства или региона не интересуют индивидов, представляющих стороны переговорного процесса. Последние максимизируют индивидуальную целевую функцию помимо как общественного, так и корпоративного дохода. Перефразируя известное выражение Г.Б. Клейнера, речь идет о том, что можно охарактеризовать как “политика физических лиц”.

Государственную деятельность, в соответствии с методологическими предпосылками теории общественного выбора, можно свести к деятельности рациональных индивидов, принимающих решение в соответствии с принципом максимизации индивидуальной полезности¹²¹. Общественная функция полезности и индивидуальная целевая функция непосредственно не совпадают. Для создания эффективной мотивации индивидуального государственного агента в создании общественных благ необходимо, чтобы “разрыв” между индивидуальной и общественной полезностью заполнялся внешней властью над его поведением. Точнее говоря, “разрыв полезности” заполняется для государственного агента издержками (санкциями), которые должно создать для него общество в случае деятельности, отклоняющейся от интересов граждан, которые способны сдвинуть норму замещения в сторону общественных благ.

Отсутствие или ограниченность действия общественных условий (социальной власти), преобразующего частный интерес индивида (государственного или регионального агента) в интерес социальный, имеет следствием тот факт, что интерес к максимизации общественного дохода в индивидуальном поведении (мотивации) государственного агента может отсутствовать или находиться в “подавленном” состоянии. Отсюда препятствие для оптимального распределения правомочий в виде отсутствия положительной мотивации сторон (в данном случае индивидов, представляющих государство или регион) в его достижении.

Ренто-ориентированное поведение. Как известно, в отличие от экономической сферы в государственной деятельности извлечение рентных

¹²¹ См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с. [4].

доходов или политико-административной ренты может приобретать всеобщий и устойчивый характер.

Величина извлекаемой ренты зависит от потенциала власти, которым обладает тот или иной государственный агент. Объем правомочий есть ресурс власти. Этим объясняется субъективное стремление к максимизации собственных правомочий (на каждом уровне государственной власти), независимо от того, каким образом это влияет на улучшение и ухудшение ситуации в создании общественных благ. Это касается как коллективной ренты, присваиваемой коллективным агентом (аппарат государственной или же региональной власти), так и индивидуальной (отдельный чиновник, политический деятель и пр.). Отсюда – борьба за распределение полномочий, связанная не с общественной эффективностью, а максимизацией ренты сторонами отношения. Распределение полномочий между государством и регионами является, таким образом, отражением борьбы за ресурсы для максимизации политической и административной ренты.

В данном случае мы сталкиваемся уже не просто с отсутствием мотивации к эффективному распределению правомочий, а и с существованием интереса, толкающего к их неэффективному распределению. Распределение правомочий, с одной стороны, отражает борьбу за власть и баланс сил между сторонами. С другой стороны, максимизация прав власти ограничена условиями максимизации ренты (в частности, издержками на власть). Это означает, что если правомочия не являются источником ренты и их получение (и удержание) связано с издержками, превышающими возможную ренту, то данные права власти перестают являться объектом интереса для государственного агента.

Заметим также, что в политике, в отличие от экономики, максимизация частного интереса носит, как правило, скрытый характер. Ему придается видимость общего интереса. Поэтому борьба частных интересов государственных и региональных агентов за распределение источников ренты (правомочий и прав власти) приобретает видимость борьбы за права регионов или же права центра. Каждая из сторон “идеологически” и “научно” обосновывает необходимость расширения своих прав, ссылаясь на “общие интересы” (государства или региона) и необходимость “оптимизации полномочий”. Однако за видимой борьбой за права регионов (государства) скрывается часто лишь борьба за распределение ресурсов власти, являющихся источниками максимизации ренты.

Распределение правомочий как самоцель. В более обобщенном виде речь идет о наличии у государственных или региональных агентов ценностей (предпочтений), превышающих по значимости получение государством или регионом дополнительных доходов в результате оптимизации правомочий.

Это может означать, к примеру, что распределение прав между регионами и государством не является средством максимизации каких-либо внешних целей (например, регионального или государственного дохода), а есть потребность сама по себе и представляет собой выражение доминирующих в данной социальной среде ценностей. Общий выигрыш (либо потери), измеряемые какими-либо экономическими параметрами, не имеют значения. Людьюми движет не экономическая или организационная выгода, а исключительно воля к обладанию правами и потребность в правах. Эта потребность есть ценность сама по себе и не нуждается в оправдании или внешнем обосновании с точки зрения рациональности или эффективности. Более того, ради этой потребности государственные агенты могут отказаться от издержек ради достижения других целей. Например, особые права провинции Квебек в Канаде не связаны с какой-либо экономической или организационной необходимостью в их существовании, а есть, прежде всего, выражение воли (предпочтений) ее населения. Аналогичная ситуация с существованием республики Крым в Украине.

Данные, трансцендентные (по Канту), потребности и ценности имеют место как на коллективном уровне, так и на индивидуальном. Так, индивидуальная мотивация к обладанию властью не ограничивается тем, что власть является для ее обладателя лишь средством достижения определенных целей (к примеру, рентных доходов). Мотивация к власти связана и с тем, что власть есть благо само себе и поэтому может выступать в качестве самоцели или конечной цели. На эту сторону власти (как самоцели) обращают внимание практически все исследователи данной проблемы¹²².

Проблема доверия между сторонами: регионов по отношению к центральной власти, центра по отношению к регионам.

Речь идет о доверии, связанном с использованием сторонами своих правомочий и с распределением прироста общественного дохода. Центральная власть опасается, что усиление прав регионов может привести к возникновению центробежных тенденций или же к возрастанию коррупции на уровне региональных властей; регионы не доверяют центральной власти, полагая, что расширение ее правомочий может иметь следствием усиление произвола, бюрократизацию власти и перераспределение в свою пользу денежных потоков.

В этой ситуации, в частности, общий выигрыш может не играть стимулирующей роли для введения эффективного распределения правомочий,

¹²² Б. Расселл рассматривал власть как “фундаментальный мотив” человеческого поведения. Причем такой мотив, который, в отличие от стремления к богатству, носит неограниченный характер. “Только осознавая факт, – пишет он, – что именно стремление к власти представляет собой причину той деятельности, которая является единственно важной в общественных отношениях, можно правильно объяснить историю как древнюю, так и современную” [5, р. 9].

поскольку стороны (по крайней мере, одна из сторон) не обладают уверенностью в получении своей части данного выигрыша.

Отсутствие доверия не только является прямым препятствием для оптимального распределения правомочий, но и способствует увеличению величины издержек, сопровождающих создание эффективных правил игры¹²³.

Издержки перехода. Всякое изменение в правилах сопровождается не только прямыми затратами ресурсов (транзакционными политическими издержками), которые несут стороны, участвующие в распределении правомочий.

Любое изменение правил означает уничтожение одной информации и возникновение новой. Изменение правил влечет за собой издержки для всех участников социально-экономической или политической игры: издержки на изучение новых правомочий государственных или региональных органов; информационные издержки, связанные с изменением стратегии поведения в новой институциональной среде; издержки проведения новых переговоров с государственными и региональными агентами и т.д. Данные издержки Бьюкенен и Бреннан обозначают как “издержки перехода”. В известном смысле данные издержки можно рассматривать как отрицательный внешний эффект, которым сопровождаются перераспределение правомочий. Их величина может являться фактором, который ограничивает возможности и снижает эффективность введения новых правил. “Когда речь идет об изменении уже существующего правила, то правило, которое порождает наиболее предпочтительный набор результатов, не обязательно оказывается доминирующим. ... В той мере, в которой существуют стабильные и терпимые правила, для общества может быть предпочтительнее не пытаться их изменить” [1, с. 36].

3. Проблема распределение правомочий в целом.
Формальный и спонтанный порядок власти

Распределение правомочий в “идеальном мире” регулируется исключительно максимизацией общественного дохода. Чем же регулируется фактическое распределение правомочий в реальном мире. Иными словами, под влиянием каких сил и каких тенденций формируется распределение правомочий между центральной и региональной властью?

На процесс распределения правомочий оказывают влияние следующие факторы:

¹²³ “Отсутствие доверия, - пишет К.Эрроу, - повлекло бы за собой большие затраты на организацию альтернативных санкций и гарантий, и пришлось бы отказаться от многих преимуществ, проистекающих из взаимовыгодной организации” [Цит. по: 3, с. 348].

стремление к оптимизации распределения правомочий, диктуемой мотивацией к максимизации функции общественного благосостояния (максимизации общественного дохода);

ограничения в виде величины общественных трансакционных издержек: прямые политические трансакционные издержки государственных агентов и издержки перехода общественных агентов;

отсутствие позитивной мотивации (безразличие) корпоративных и индивидуальных государственных агентов к максимизации общественного или же корпоративного дохода;

издержки, необходимые для преодоления отрицательной мотивации (сопротивления) государственных агентов и для принуждения последних к тому, чтобы осуществлять действия по оптимизации правомочий;

стремление к максимизации правомочий (центра и региона) как условию присвоения (захвата) политико-административной ренты;

имманентное стремление сторон к власти или другим ценностям (предпочтениям), превышающих по значимости прирост общественного дохода в целом или сторон переговоров в результате Парето улучшения в распределении правомочий;

уровень доверия между центральной и региональной властью. Степень достоверности взятых обязательств.

Таким образом, одни факторы оказывают позитивное влияние на процесс распределения правомочий, порождая улучшение по Парето. Другие факторы выступают как простые ограничители (препятствия) Парето улучшения в распределении власти (например, издержки принятия решений). Влияние третьих факторов имеет следствием негативное влияние или искажение траектории движения к Парето оптимальности (стремление к максимизации ренты). Иными словами, их воздействие влечет за собой Парето ухудшение в распределении правомочий (стремление к получению избыточных правомочий или же отсутствие интереса к правомочиям необходимым).

Совокупное действие указанных факторов имеет следствием отсутствие эффективных по Парето институтов или правил распределения власти между центром и регионами. Эта неэффективность проявляется двояко, как активная или пассивная неэффективность. Во-первых, это означает недопроизводство “общественных благ” в виде недопроизводства улучшений по Парето в распределении прав и увеличении общественного дохода. Во-вторых, это производство “анти-благ” для общества, т.е. такого распределения прав, которое означает ухудшение по Парето.

Уровень достигаемой эффективности в распределении прав определяется тем, каково соотношение влияния различных факторов на распределение правомочий.

Несколько замечаний по поводу формальной стороны проблемы правомочий. Всякое распределение правомочий имеет формальную сторону и фиксируется в виде соответствующих нормативных актов различного уровня (конституционная норма, закон, указы и пр.).

Различные факторы, силы, тенденции, влияющие на распределение правомочий, а также различные целевые установки государственных и региональных агентов имеют различную форму отражения в формальных правах.

Так, можно выделить, во-первых, прямые, осознаваемые и декларируемые (для общества) цели, к достижению которых стремятся стороны политических переговоров. Например, стремление к максимизации общественного дохода путем оптимизации в распределении правомочий. Данные цели находят непосредственное отражение и закрепление в законодательных нормах.

Во-вторых, цели, вполне осознаваемые участниками политического процесса распределения прав, но которые невозможно (по крайней мере, в конституционном демократическом государстве) открыто декларировать как перед обществом, так и друг перед другом. Например, стремление к максимизации ренты для центральных или региональных государственных агентов. Данные цели уже невозможно отразить в нормативных актах в их непосредственном виде: в виде декларирования прав на получение ренты и необходимых для этого прав власти. Скорее это находит выражение в создании такой комбинации прав, процедур принятия решений и механизмов инфорсементы, которые позволят использовать указанные нормативные акты (или их отсутствие) для извлечения ренты.

В-третьих. Имеют также место и такие цели и тенденции, влияющие на формальное распределение правомочий, которые не вполне осознаются участниками политического процесса. Сюда можно отнести такие факторы, как уровень доверия, рутины и навыки, доминирующие ценности или отсутствие таковых (например, безразличие к содержанию прав) и т.п.

В-четвертых. Информационные аспекты проблемы. Информация не только асимметрична, но и неизбежно недостаточна – в особенности в отношении будущих событий. Ряд проблем, подлежащих регулированию через распределение правомочий, не находит отражение в формальных актах законодательства. Следовательно, действия центральной и региональной власти не могут быть полностью ограничены и определены соответствующими правилами. Всегда остается возможность дискреционных действий государственных агентов.

Таким образом, уже в самой, зафиксированной в формальном законе, формулировке распределения прав содержится в скрытом виде нечто такое, что выходит за рамки официальных и декларируемых целей его принятия. Следствием этого является тот факт, что применение закона на практике создает такой реальный порядок распределения правомочий и имеет такие результаты, которые не входили в круг первоначальных и заявленных намерений его создателей. Так, политическая реальность демонстрирует нам права, которые никогда не реализуются или же, наоборот, такие права, правомочия или же такое их использование, которое существует фактически, не будучи предписано ни одним нормативным актом.

Таким образом, как реальный политический институт распределения правомочий между государством и регионами – если под институтом понимать не просто правило плюс механизм принуждения, а “определенный порядок совместной жизни” – с формальной стороны представляет собой “спонтанный порядок”. Является результатом действий людей, но не результатом их сознательных намерений. Если посмотреть на реальный порядок распределения правомочий между центром и регионами и на его последствия для экономической и политической жизни в Украине, то вряд ли кто-либо осмелится утверждать, что данный порядок и его результаты могли быть кем-либо преднамеренно сконструированы и являются результатом действия единой воли и разума.

4. Институциональные границы региональной политики

Изменения в распределении правомочий между центром и регионами имеет свои границы. Соглашение о распределении правомочий представляет собой, своего рода, точку в рамках диапазона, заданного двумя крайностями.

Имеют место двоякого рода границы.

Во-первых, это “естественные” границы. “Верхняя граница” выражает максимально возможный уровень концентрации правомочий в центре, который ограничен величиной наличных ресурсов власти и информационными возможностями последнего в области мониторинга и контроля над деятельностью регионов. “Нижняя граница” выражает максимально возможный уровень концентрации прав в регионах и определяется в конечном итоге тем пределом, за которым следует выход данного региона из состава государства.

Во-вторых, институциональные границы, которые определены совокупностью действующих в обществе формальных и неформальных политических и экономических институтов.

Влияние институтов результируется в коллективных действиях общества (социальной власти), направленных на принуждение государственных агентов к

созданию общественных благ (максимизации общественной функции полезности). Эффективность социальной власти определяет то, каким образом соотносятся между собой (насколько совпадают) общественная функция полезности, корпоративная (целевая функция бюрократического аппарата в целом как центрального, так и регионального) и индивидуальная функция полезности государственных агентов; в какой мере корпоративные государственные структуры и индивидуальные политические агенты обладают мотивацией к максимизации общественных благ и, в частности, оптимизации распределения прав между собой, определяют систему идеологических ценностей, влияющих на распределение прав власти, а также определяют уровень доверия между различными уровнями власти.

Именно институциональные границы создают непосредственное пространство возможных реальных изменений в правомочиях сторон, в рамках которого может перемещаться точка соглашения.

Поэтому в реальности достижимо лишь ограниченное Парето улучшение, т.е. улучшение в пределах, заданных общими институциональными ограничениями. Минимально достижимый результат, на который можно рассчитывать, – это технические изменения, имеющие итогом экономию на издержках государственной деятельности.

Формальное распределение прав в тех пределах, где оно выходит за границы институционально обусловленного и возможного уровня, не имеет значения (не приводит к максимизации общественного дохода) или же дает отрицательный эффект. Результатом будет последующий неконтролируемый “обмен правомочиями” между сторонами и такое неформальное их распределение, который “восстановит” нарушенный баланс.

Перемещение власти между центром и регионами при отсутствии контролирующего механизма социальной власти будет означать не прирост государственного или же регионального дохода, а перемещения центра коррупции. Изменится лишь место, где будут брать взятки: в регионе или в столице. “Расширение прав регионов” и федерализация могут иметь своим следствием “феодализацию” государства, а укрепление полномочий центральной власти и “усиление властной вертикали” – формирование авторитарного государства.

В этих условиях формально закрепленный статус центра или регионов приобретает относительное значение. Вряд ли Россия действительно стала федеративным государством с широким местным самоуправлением (сравним с Германией). Так же и характеристика Украины как унитарного государства есть скорее пожелание, чем действительность.

Второй аспект улучшения по Парето в распределении правомочий связан с изменением и повышением политической эффективности социальной власти и институциональных ограничений в деятельности государственных агентов. Речь идет о расширении институциональных рамок возможных изменений, оптимизирующих распределение прав и повышающих общественный доход.

Основными институциональными факторами, которые определяют возможности достижения эффективного распределения правомочий, являются следующие.

Первое. Социальная власть общества над государственными агентами как на центральном, так и на региональном уровнях.

Второе. Организация системы внутреннего контроля в системе государственного управления, предотвращающая индивидуальное оппортунистическое поведение.

Третье. Доминирующие ценности и идеологические установки как населения в целом, так и правящей элиты.

Четвертое. Институциональные соглашения и институты, обеспечивающие доверие и достоверность принятых сторонами обязательств.

Ключевой проблемой должна быть не проблема распределения правомочий как таковая, а проблема того, как общество может контролировать власть на всех уровнях: район, город, область и пр. Каким образом подчинить действие власти интересам населения и обеспечить эффективный внутренний контроль в системе государственной власти.

На взгляд автора, это есть наиболее сложная проблема в теоретическом плане и наиболее значимая практически. Ее исследование выходит за рамки настоящей статьи. Обратим внимание лишь на принципиальную сложность решения проблемы социального контроля над деятельностью государства, создание мотивации к увеличению общественных благ и ее принципиальное отличие от фундаментальных основ контроля над деятельностью фирмы. Отсутствует контроль потребителя благ, осуществляемый через отказ от потребления; общественное благо (выгоды) достаются всем членам общества и не существует никакого остаточного продукта, на присвоении которого основана мотивация собственника на фирме; отсутствуют передаваемые права собственности и их свободный переход к тому, кто будет их использовать наиболее эффективным образом; политическая конкуренция, представляющая собой конкурентную борьбу за занятие государственных постов, не приводит к эффективным решениям, в отличие от конкуренции экономической; в политической жизни отсутствуют формы контроля аналогичные контролю со стороны трудовых коллективов

(профсоюзов), контроль со стороны фондового рынка, финансового контроля и т.п.; ограниченность временных горизонтов: ставка дисконтирования, заключенная в политическом процессе, выше ставки дисконтирования, воплощенной в операциях на конкурентном рынке.

И последнее замечание. Каким образом может возникнуть эффективное распределение правомочий?

Теоретически возможны три политических варианта, которые в той или иной степени могут пересекаться и совмещаться. В чистом виде их можно представить следующим образом.

Первый. Достижение распределения правомочий эффективного по Парето единогласия (общественного договора) между центром и регионами. Наиболее предпочтительный вариант, поскольку в итоге получаем самовыполняющийся контракт¹²⁴. Этот путь условно можно описать как “теорема Коуза”.

Однако возникает вопрос, в какой мере можно решить проблему эффективного распределения правомочий путем равноправных переговоров? Очевидно, что последнее достижимо только в пределах стремления обеих сторон к максимизации общественного благосостояния. Также очевидно, что если в целевой функции хотя бы одной из сторон доминируют рентные интересы или, в целом, общественная, корпоративная или индивидуальная функции полезности государственных агентов расходятся между собой, то достижение эффективного распределения путем единогласия становится невозможным. В этом случае получаем случай игры с нулевой суммой, где выигрыш одной стороны будет означать проигрыш для другой. Единогласие становится недостижимым по определению.

Второй. Эффективное распределение правомочий есть следствие применения власти одной из сторон и навязывается другой стороне с использованием силы. Условно данный путь решения проблемы обозначим как “теорема Гоббса”¹²⁵. (Подчеркнем, что речь здесь идет не о том, возможно ли вообще распределить права путем применения власти. Это сомнения не вызывает. Вопрос состоит в том, возможно ли на основе применения силы создать эффективное распределение прав).

¹²⁴ “Нормальное функционирование общества невозможно при отсутствии добровольной кооперации между его членами. Слишком дорогой оказывается “сто процентная диктатура”, т.е. сообщество, функционирующее исключительно на основе командного принципа.... Система соглашений будет достаточно стабильна лишь в том случае, когда, по крайней мере, некоторые из них будут самовыполняющимися” [3, с. 522].

¹²⁵ Альтернативная “теореме Коуза” концепция, в виде “теоремы Гоббса” изложена Р. Кутером в статье “The Cost of Coase” [6].

Использование власти как фактора переговорного процесса может быть оправданным и иметь следствием улучшение по Парето, если доминирующая сторона в большей мере мотивирована в максимизации общественных благ, нежели слабая сторона. В таком случае улучшение в распределении правомочий может быть навязано действиями одной из сторон по отношению к другой.

Таким путем возможно достижение определенного улучшения по Парето. Вместе с тем достижение Парето-оптимальности невозможно. Оптимальное (в теории) распределение правомочий перестает быть оптимальным в обстоятельствах, когда его навязывают с помощью применения силы.

Третий путь. Ни путем добровольных переговоров, ни путем применения власти одной из сторон Парето-улучшения в распределении правомочий добиться невозможно. Это означает, что либо стороны (центр и регионы) не обладают мотивацией к максимизации общественного блага, вследствие чего проблему распределения нельзя решить путем единогласия, либо же, если даже такая мотивация присутствует у одной из сторон, отсутствует достаточный властный потенциал, чтобы навязать другой стороне такое распределение правомочий, которое являлось бы Парето-улучшением. Иными словами, речь идет о ситуации “failed state”.

В этой ситуации остается третий путь – навязывание эффективного распределения правомочий третьей стороной. Назовем это “теорема Нестора” (вспоминая его описание причин приглашения варягов на княжение над славянами). В качестве такой третьей стороны могут выступать разнообразные силы, например, оккупационные войска в послевоенной Германии, вступление в Евросоюз и вынужденное приведение собственного законодательства, включая политику по отношению к регионам, в соответствие с европейскими стандартами. Сюда можно отнести также и влияние внешних вызовов, угрожающих основам существования государства, и, в частности, его бюрократического аппарата, вследствие чего максимизация функции общественного благосостояния и создание необходимых для этого институтов становятся фактором выживания.

Мы гораздо больше слышим о проблемах переходной экономики, чем о проблемах переходной политики или переходного государственного строя. Однако проблемы политической эффективности в конечном итоге значительно более важны для общества, чем проблемы экономической эффективности. Политическая эффективность и демократия не является автоматическим результатом экономического роста. Скорее наоборот, экономический рост и экономическая

эффективность в долгосрочной перспективе есть следствие политических преобразований. Кроме того, ответы на вопросы о содержании экономических институтов гораздо более прозрачны и обеспечены методологически, нежели ответы на вопрос о том, как формировать эффективное государственное устройство.

Настоящая работа возникла скорее как эссе, цель которого показать возможности применения современной институциональной теории, теории общественного выбора и конституционной политической экономии для исследования процессов повышения политической эффективности государства в обществах с переходной политической системой.

ЛИТЕРАТУРА

Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – М.: Изд-во “Экономическая школа”, 2005. – 272с.

Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М.: “Дело ЛТД” при участии изд-ва “Catallaxy”, 1993. – 192 с.

Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издат. Дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005. – 702 с.

Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с.

Russell B. Power. – London and New York: Routledge, 2000. – 207 p.

Cooter R. The Cost of Coase / The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis / Ed. By Steven Medema. – V. 2. – Advershot: Edward Elgar, 1995. – P. 97–128.

Глава 12. Институциональный анализ внешней среды в развитии малого и среднего бизнеса в Республике Казахстан.

Введение

Одним из важнейших условий форсированного индустриально-инновационного развития Казахстана является активизация деятельности малого и среднего бизнеса (МСБ). На сегодняшний день масштаб казахстанского сектора МСБ сопоставим с его размером в экономически развитых странах, где на его долю приходится свыше 97% предприятий. В то же время, вклад МСБ в ВВП и занятость значительно уступает показателям ведущих стран мира. В этой связи актуальность представляет сравнительный институциональный анализ внешней среды развитых и развивающихся стран с целью поиска новых подходов в сфере формирования конкурентоспособного МСБ.

Внешняя среда и МСБ

В мировой практике в соответствие с политическими и экономическими критериями принято выделение группы развитых¹²⁶ и развивающихся стран¹²⁷. Среди последних еще выделяют группу стран с динамично развивающимися рынками¹²⁸. Каждая страна, проводя реформы в политической, экономической и социальной сфере, стремится изменить свое положение в мировой классификации. При этом особое внимание уделяется изучению опыта передовых стран. В своем исследовании мы также последовали этому пути. По данным международных институтов Казахстан относится к группе развивающихся стран, где движимым фактором его развития выступают природные ресурсы. Однако для страны, имеющей огромный политико-экономический потенциал, важно изучение опыта развитых стран, таких как США, Канада, Великобритания, Франция, Финляндия, Япония, Корея, Сингапур, Чехия, а также стран с динамично развивающимися рынками, таких как Польша, Чили, Китай, Турция, Российская Федерация, где движимыми факторами их развития являются инновации и эффективность [59].

МСБ играет важную роль в экономическом развитии вышеперечисленных стран, так как они представляют подавляющую часть хозяйствующих субъектов, в них занято 50-70% рабочей силы, а вклад в ВВП доходит до 60%. Однако исключение составляют Российская Федерация и Казахстан, в которых при

¹²⁶ Классификация ООН.

¹²⁷ Классификация МВФ.

¹²⁸ Классификация МВФ.

высоком удельном весе предприятий МСБ, их вклад в ВВП и занятость существенно ниже показателей ведущих стран мира (рисунок 1).

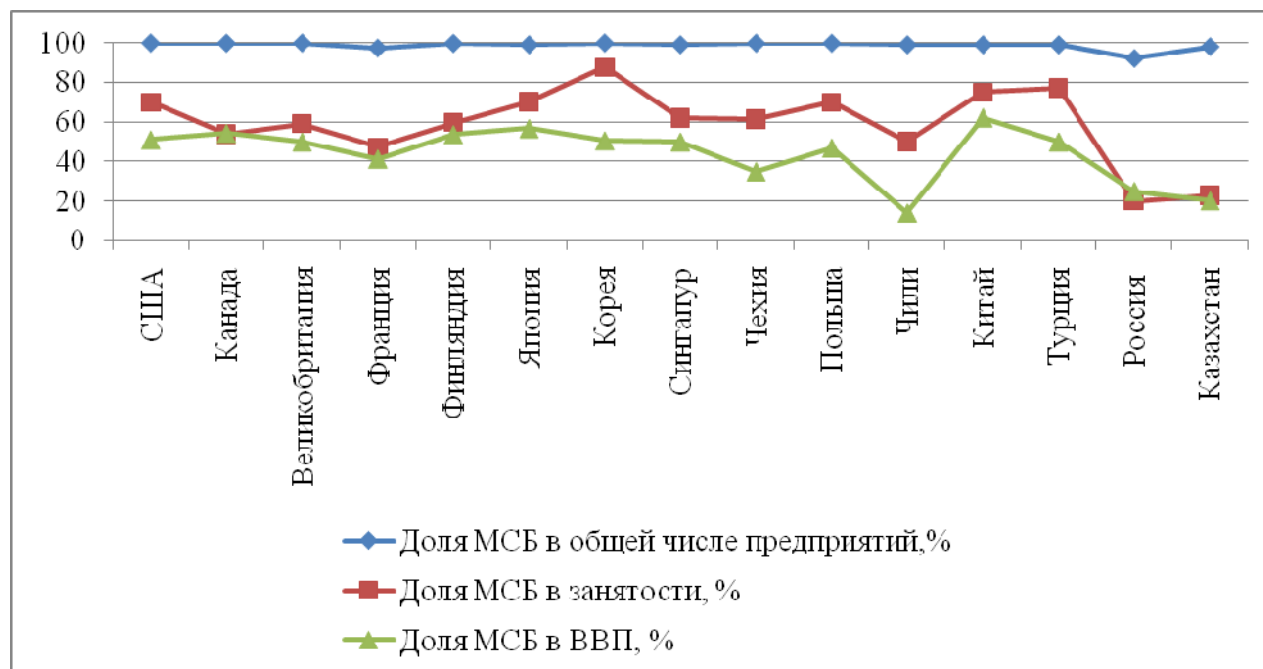


Рисунок 1. - Сравнительные показатели по удельному весу МСБ в общей числе хозяйствующих субъектов, в занятости и ВВП, в %

Примечание – Составлено по данным источников: [2; 9; 12; 15; 18; 19; 41; 42; 44; 47; 49-57; 62; 63; 67].

Уровень и динамика развития МСБ в значительной степени зависит от состояния внешней среды, так как последняя оказывает существенное влияние на стратегию, структуру и процесс любого организационного усилия, включая предпринимательские начинания. При благоприятной внешней среде предпринимательские начинания могут быть успешными, лучше «соответствуют» своей среде и максимизировать выгоды от взаимодействий [6; 45]. В то же время, характеристика внешней среды в развитых странах и странах с динамично развивающимися рынками имеют свои отличия. Если для внешней среды развитых стран присуща стабильность, специализация и однородность, то для стран с динамично развивающимися рынками - турбулентность, диверсификация и неоднородность [16]. При этом, по данным Global Entrepreneurship Monitoring, внешняя среда стран с динамично развивающимися рынка более благоприятна для бизнеса, так как значение индекса предпринимательской активности в этих странах выше чем в развитых странах. Хотя, корреляционная связь между предпринимательской активностью и ВВП на душу населения является

отрицательной [17], а именно при высоком значении предпринимательской активности объем ВВП на душу населения является не высокой.

В практической действительности страны с динамично развивающимися рынками проводят более активную экономическую политику, нацеленную на обеспечение открытости рынка, привлечение иностранных инвестиций, проведение структурных изменений и т.д. Как следствие, их внешняя среда характеризуется более быстрыми, хаотичными изменениями и высокой степенью неопределенности, что не совсем является благоприятной для МСБ. В таких случаях субъекты МСБ включают в действие защитные, адаптивные реакции, но они имеют ограниченные возможности для противостояния деструктивным факторам. По этой же причине у них относительно короткий жизненный цикл и они не обеспечивают должного уровня производительности. Мы полагаем, что с этим связана отрицательная корреляция между предпринимательской активностью и ВВП на душу населения. Здесь мы согласны с Р.Турика, который пишет, что на повестке дня правительства развивающихся стран всегда стоит вопрос – как создать условия, содействующие успешности и жизнеспособности МСБ? [64].

Кризис и поддержка МСБ

Мировой финансово-экономический кризис отрицательно сказался на внешней среде многих стран. Изменения в макроэкономической ситуации, в первую очередь, ощутили на себе МСБ. В странах ОЭСР 71% респондентов-предпринимателей ответили, что кризис сильно повлиял на их бизнес. В число проблем, с которыми они столкнулись, входят: сокращение оборота, проблемы с ликвидностью и потери [43, с.82]. Многие из них вынуждены были приостановить свою деятельность и/или закрыться. В Казахстане 75,7% респондентов-предпринимателей ответили, что ощутили негативное влияние кризиса. По их мнению, наиболее пострадавшими от кризиса отраслями являются операции с недвижимостью, транспорт и связь, торговля, общественное питание, сфера услуг [7, с.6].

Данные таблицы 1 указывают, что 2008 год стал переломным для многих стран. Вопрос «Как создать условия, содействующие успешности и жизнеспособности МСБ?» был включен в повестку дня правительств всех изучаемых нами стран. В том же году ими были разработан беспрецедентный набор антикризисных мер, содержащий большое число форм и направлений

воздействия государства на экономику, которые отличались по объему используемых ресурсов. При разработке тех или иных мер, каждая отдельная страна принимала во внимание специфику экономической структуры, производственные ориентиры МСБ и акцент делал на поддержку ключевых видов производств.

Страны, в которых преобладают экспортноориентированные производства, реализовывали меры, направленные на укрепление механизмов финансирования и гарантирования экспортных операций. Например, руководство КНР ввело налоговые льготы для экспорта, снизил ставку НДС, предоставил фирмам возможность вычесть все расходы на капитальное оборудование. Правительство Канады и Чехии также предприняли меры по поддержке экспорта [60,с.56-62; 65]. Страны, в которых МСБ преимущественно ориентирован на внутренний рынок, принимали меры, направленные на расширение внутреннего спроса. В Казахстане, Российской Федерации и Чили был сделан акцент на поддержку новых бизнес-инициатив и действующего бизнеса, работающих на внутренний рынок [3; 10; 66].

Таблица 1. – Степень воздействия кризиса на МСБ в странах ОЭСР

Страна	Степень негативного воздействия кризиса на деятельность МСБ		
	Выпуск и продажи	Занятость	Экспорт
США	средний	высокий	-
Канада	средний	низкий	высокий
Великобритания	средний	средний	средний
Франция	средний	средний	средний
Финляндия	средний	средний	высокий
Япония	средний	низкий	высокий
Корея	средний	низкий	высокий
Чехия	высокий	высокий	-

Польша	низкий	низкий	-
Примечание –Источник: [60, с.36].			

Наряду с этим, правительствами была предпринята попытка снизить административную нагрузку на бизнес. В частности, кризис заставил Правительство Великобритании задуматься над тем «Что он больше делает по отношению к МСБ: поддерживает или в его политике преобладает административное давление?». Ревизия нормативных правовых актов показала, что административного давления больше чем поддерживающих мер. В результате было принято решение о сокращении числа регулирующих мер [63]. Правительство Чехии пересмотрело свое налоговое законодательство с целью упрощения административных процедур. В Великобритании и Канаде внесли изменения в систему государственных закупок. Правительство Финляндии пересмотрело процедуру налоговой отчетности, размер ставки НДС и налога на труд. Правительства Канады и Кореи приняли меры по облегчению административного бремени уплаты налогов [61]. Для расширения возможностей пополнения оборотных средств предоставлялись субсидии, налоговые льготы, открывались доступ к кредитам. Так, правительство Сингапура предоставило налоговые субсидии для улучшения денежных потоков. Во Франции и США были взяты под контроль процесс выдачи кредитов для МСБ. В Российской Федерации введены механизмы субсидирования и льготного кредитования, снижена ставка налога на прибыль. В Казахстане и Корее были разработаны дорожные карты бизнеса [60, с.56-62; 65, с.12; 10; 39] (таблица 2).

Таблица 2. – Меры государственной поддержки МСБ в период кризиса

	Страна	Меры поддержки оборотного капитала				Меры по обеспечению доступа к финансовым ресурсам	
		Послабление дефицита оборотного капитала в экономике	Налоговые льготы, упрощение процедур	Льготы в сфере экспорта	Упрощение процедур госзакупок	Схемы кредитования и гарантирования	Медиация и мониторинг

Развитые страны	США					+	Мониторинг
	Канада	+	+	+	+	+	Медиатор
	Великобритания				+	+	
	Франция	+	+	+	+	+	Медиатор
	Финляндия			+		+	
	Япония					+	
	Корея		+	+		+	
	Сингапур	+	+			+	
	Чехия			+		+	
Страны с динамично развивающимся сектором МСБ	Польша					+	
	Чили	+		+		+	
	Китай		+	+		+	
	Турция			+		+	
	Российская Федерация		+			+	
	Казахстан		+			+	
Примечание – Составлено по данным источников: [3; 10; 60, с.39; 39, с.4; 43, с.91-107; 61; 65, с.12].							

В целом, антикризисные меры позволили не допустить разрастания кризиса и поддержать сектор МСБ. Об этом свидетельствуют результаты опросов предпринимателей. Так, 80% респондентов-предпринимателей Великобритании заявили, что антикризисный пакет мер внес определенный вклад в продвижение бизнеса. По мнению предпринимателей Казахстана, стабилизационные программы помогли им не растерять оборотные средства, облегчить финансовую нагрузку, увеличить доходность бизнеса. В то же время, в Польше лишь 3% респондентов-предпринимателей ответили, что использовали какие-то меры из антикризисного пакета [4; 43, с.70-71].

Резюмируя вышеизложенное можно сказать, что антикризисный пакет мер носил в основном оперативно-тактический характер и обеспечил поддержку МСБ в краткосрочной перспективе. Вместе с тем, в посткризисный период государственная политика должна быть ориентирована на создание благоприятной внешней среды для роста МСБ, так как политика выравнивания «правил игры», как правило, более эффективна в долгосрочной перспективе. В свою очередь,

развивающиеся страны должны стремиться к сокращению проблемных вопросов, усилить механизм защиты прав собственности, проводить политику, которая поддерживает инновации и эффективность частного сектора.

Индекс Doing Business: до и после кризиса

Нормальное функционирование рыночной экономики основано на наличии и соблюдении определенных норм, «правил игры», которые создаются для обеспечения наилучшего баланса между транзакционными издержками и выгодами от обмена и разделения труда. Нормы и «правила игры» являются одним из важных компонентов внешней среды МСБ, так как определяют величину операционных издержек. Общество, желающее увеличить производительность в экономике стремится вырабатывать правила, создающие систему стимулов для предпринимательской деятельности, гарантирующие свободу и безопасность этой деятельности.

Всемирный банк для измерения размера операционных издержек всю совокупность процедур, сопутствующих предпринимательской деятельности, подразделяет на три группы:

- процедуры входа в рынок (регистрация предприятия и собственности);
- процедуры, связанные с текущей деятельностью (информент контракта, получение кредита, наем/увольнение сотрудников, экспортно-импортные операции и т.д.);
- процедуры ликвидации предприятий.

Каждому государству, в зависимости от особенностей бюрократических, технологических и институциональных аспектов административных процедур, характерны различные объемы последних. Степень различия административных издержек также объясняется наличием структурных факторов, таких как политический режим, уровень коррупции, степень открытости, политика доходов и судебная система.

Эмпирические данные свидетельствуют, что упразднение некоторых административных процедур позволяет увеличить годовой экономический рост страны на 2 процента, который происходит за счет сокращения средств, выделяемых на государственное управление [48]. И как показывают отчеты Doing Business страны с динамично развивающимися рынками проводят реформы в сфере регулирования предпринимательской деятельности в более высоких темпах чем другие страны мира. Однако, несмотря на это, при высокой предпринимательской активности¹²⁹ делать бизнес в этих странах все еще остается трудным по сравнению с развитыми странами¹³⁰.

¹²⁹ Global Entrepreneurship Monitor Reports (www.gemconsortium.org)

¹³⁰ Doing Business Reports (www.doingbusiness.org)

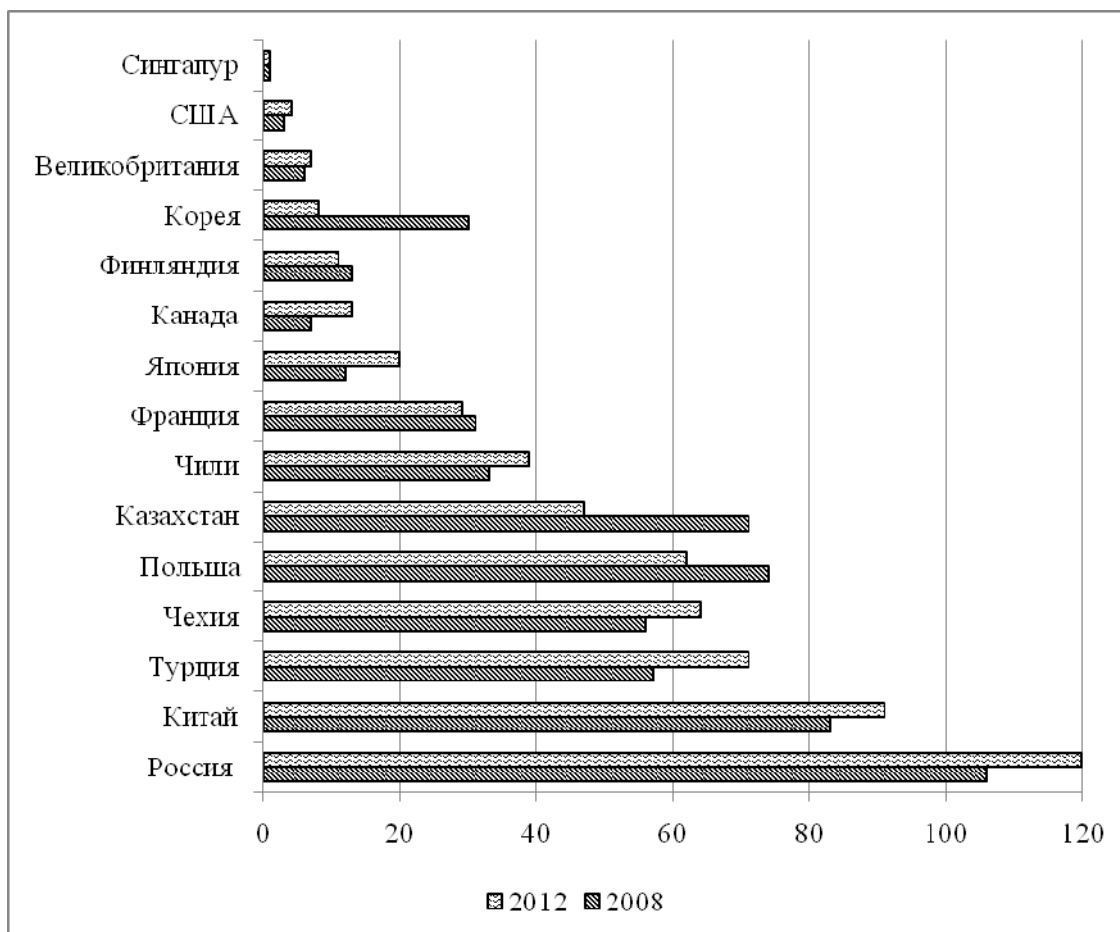


Рисунок 2. - Индекс Doing Business

Примечание – Составлено по данным источников: [20; 21].

Из рисунка 2 видно, что Сингапур сохраняет свои лидерские позиции в данном рейтинге. В Корее, Финляндии, Франции, Польше и Казахстане наблюдается улучшение значения индекса в посткризисный период по сравнению с докризисным периодом. Хотя в рассматриваемый период значения индекса ухудшилось в США, Великобритании, Канаде, Японии, Чили, Чехии, Турции, Китае и Российской Федерации.

Улучшение значения индекса в Корее достигнуто за счет сокращения операционных издержек на открытие бизнеса и в налогообложении, в Финляндии – за счет повышения индекса защиты инвесторов, во Франции – сокращения удельного веса расходов на открытие бизнеса, количества платежей

при налогообложении, облегчения процесса экспортно-импортных операций и информирования контрактов, в Польше – упрощения процедуры открытия бизнеса, облегчения доступа к кредитам, изменений в налогообложении, в Казахстане – упрощения процедур открытия бизнеса, улучшения индекса защиты инвесторов, сокращения количества платежей с 9 до 7, времени с 271 до 188, общего объема платежей с 36,7% до 28,6% при налогообложении [26; 27; 31; 32; 36]. Следует отметить, что в отчете Doing Business 2012 Казахстан признан одним из передовых стран в проведении реформ в сфере создания благоприятной среды для бизнеса.

В США ухудшение значения индекса произошло за счет увеличения удельного веса издержек при открытии бизнеса, налоговых платежей с 16,2% до 46,7% от общего дохода, платежей при проведении экспортно-импортных операций, в Великобритании – увеличения налоговых платежей с 35,7% до 37,3% от общего дохода, в Канаде – роста издержек времени на открытие бизнеса с 3 до 5, при оплате налогов с 119 до 131 часов в год, в Японии – усложнения процедур на получения разрешений на строительство, в Чили – роста издержек на экспортно-импортные операции, в Китае - усложнения доступа к электричеству, в Российской Федерации – незначительных изменений в увеличении процедур открытия бизнеса с 8 до 9, расходов времени с 29 до 30 дней при открытии бизнеса, ухудшения значения индекса защиты инвесторов [22; 23; 24; 28; 29; 33; 36].

Изучение значений индикаторов Чехии и Турции в рейтинге Doing Business за 2012 и 2008 годы показало, что в них отсутствуют какие-либо существенные изменения. Смещение позиции в рейтинге произошло за счет сравнения с другими странами [25; 35].

Исследования Doing Business основаны на опросах респондентов, которые проводятся за год до публикации отчетов. Поэтому для определения эффекта воздействия реформ в сфере регулирования предпринимательской деятельности на годовой экономический рост нами составлен график темпов роста ВВП 2011 года к 2010 и 2007 году. Как видно из рисунка 3, в Корее, Польше и Казахстане, которые улучшили свои позиции в рейтинге, темп роста ВВП 2011 года к 2007 году действительно превышает +10%. В Финляндии произошло снижение на 1,93%, а во Франции рост составил лишь 0,05%. В Китае, несмотря на ухудшение позиции в рейтинге, имеет место +44,42% роста ВВП.

Темп роста ВВП 2011 года к 2010 году во всех странах, кроме Японии, имеет положительное значение. В Японии темп роста ВВП отрицательный и составил -0,7%.

Из данного анализа следует, что связь между реформами в сфере регулирования предпринимательской деятельностью и экономическим ростом существует. В нашем случае реформы в рассматриваемой сфере способствовали незначительному экономическому росту в отдельных странах.

Результаты эмпирических исследований М.Хэнеш свидетельствуют, что из 9 индикаторов Doing Business такие индикаторы как «Доступ к кредитам», «Информированность контрактов» оказывают наибольшее влияние на экономический рост, нежели другие. Такие индикаторы как «Открытие бизнеса», «Регистрация собственности» и «Защита инвесторов» также оказывают влияние на экономический рост, но в более меньшей степени чем предыдущие два. Во всех индикаторах изменения в компонентах «время» и «стоимость» имеют положительный эффект на рост производства в стране [37].

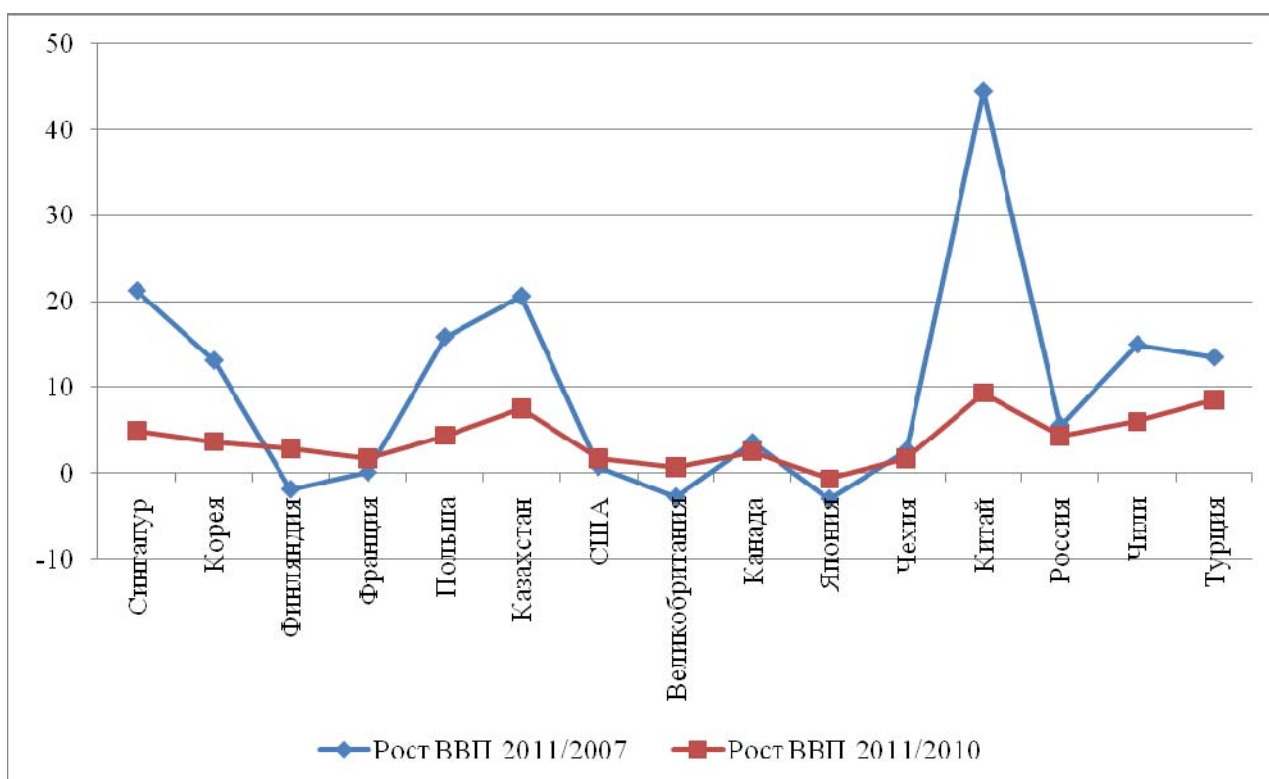


Рисунок 3. - Темп роста ВВП 2011 года к 2010 и 2007 годам

Примечание – Составлено по данным Всемирного банка.

Таким образом, реформы в сфере регулирования предпринимательской деятельности в большей части ведут к сокращению объема непроизводительных транзакционных издержек, что, в свою очередь, служит основой для повышения эффективности использования имеющихся ресурсов.

Перспективы роста МСБ в Казахстане

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года включает в себя направление «Улучшение бизнес-среды». Ожидаемым результатом должно стать увеличение доли МСБ в ВВП на 7-10% к 2020 году по сравнению с 2010 годом. В 2010 году данный показатель составил 20,2%, к 2020 году он должен находиться в пределах 27,2-30,2%.

В последние годы Казахстан имеет достаточно стабильный темп роста ВВП и удельного веса МСБ в ВВП. Этому способствует благоприятная ценовая политика на полезные ископаемые ресурсы на мировом рынке, ежегодный рост выпуска продукции, товаров и услуг, производимых МСБ. В идеальных условиях, при сохранении таких темпов роста и обеспечении высокого уровня производительности в субъектах МСБ, в ближайшие 10 лет страна может достичь планируемого уровня роста доли МСБ в ВВП.

Однако, следует отметить, что вклад МСБ в ВВП достигается за счет активно действующих субъектов. Из 100% зарегистрированных субъектов лишь 55% ведут экономическую деятельность, а остальные 45% не функционируют (рисунок 4).

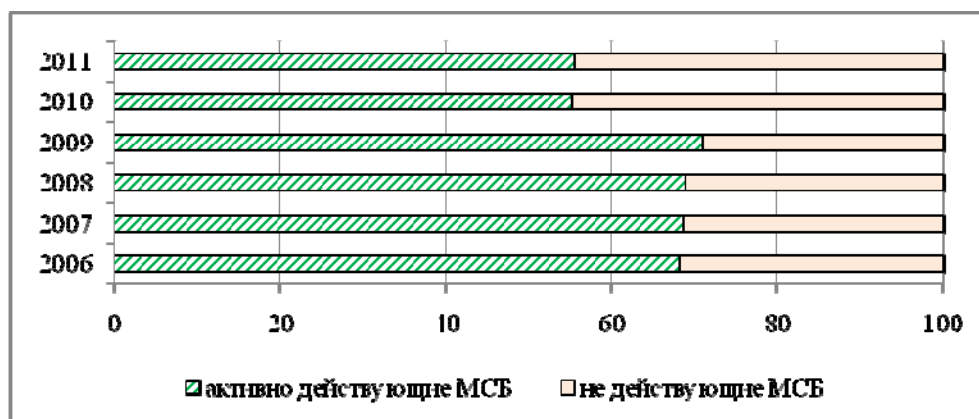


Рисунок 4. - Удельный вес активно действующих и не действующих МСБ в общей числе зарегистрированных МСБ, в %

Примечание – Составлено по данным источников: [8; 9].

з общего числа не функционирующих субъектов МСБ 10,1% считаются новыми, которые еще не начали свою деятельность, и 34,9% - предприятиями, находящимися во временном простое. Среди активно действующих субъектов МСБ 98,1% составляют субъекты малого предпринимательства и только 1,9% - субъекты среднего бизнеса. Среди субъектов малого предпринимательства значительная часть (67,7%) являются индивидуальными предпринимателями (таблица 3).

Какие же могут быть причины того, что порядка 34,9% зарегистрированных субъектов находятся в состоянии простоя и почему прирост количества средних предприятий составит всего лишь 4,9%.? Это при том, что 73% респондентов из числа предпринимателей оценивают экономическую ситуацию благоприятной, а 87% респондентов считают, что состояние их бизнеса удовлетворительное [7, с.7].

Таблица 3 – Количество хозяйствующих субъектов в Казахстане

	2000 ¹³¹		2005 ¹³²		2010		2011	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Малые	125547		504824	97.4	652886	97.6	739812	97.8
Средние	10857		11543	2.2	13479	2.0	14134	1.9
Крупные	2126		2054	0.4	2429	0.4	2350	0.3
Примечание – Составлено по данным источников: [8; 9].								

Анализ литературы показывает, что вышеописанная ситуация свойственна для многих развивающихся стран. Поэтому ученые разных стран исследуют причины успеха и/или провала МСБ. Если одни предпринимают попытки определения факторов, ответственных за успех МСБ, то другие - факторов, ответственных за провалы МСБ.

Всю совокупность факторов можно разделить на эндогенные и экзогенные. Среди последних экономические колебания занимают ведущее место, поскольку сильно влияют на развитие МСБ. Следующее место по значимости отводится институциональным факторам, которых в отдельных исследованиях рассматривают через понятие «барьеры» [46].

В Казахстане проблемы в сфере ведения бизнеса являются объектом постоянных исследований, проводимых по инициативе государственных органов, общественных и международных организаций. И как показывают результаты этих исследований:

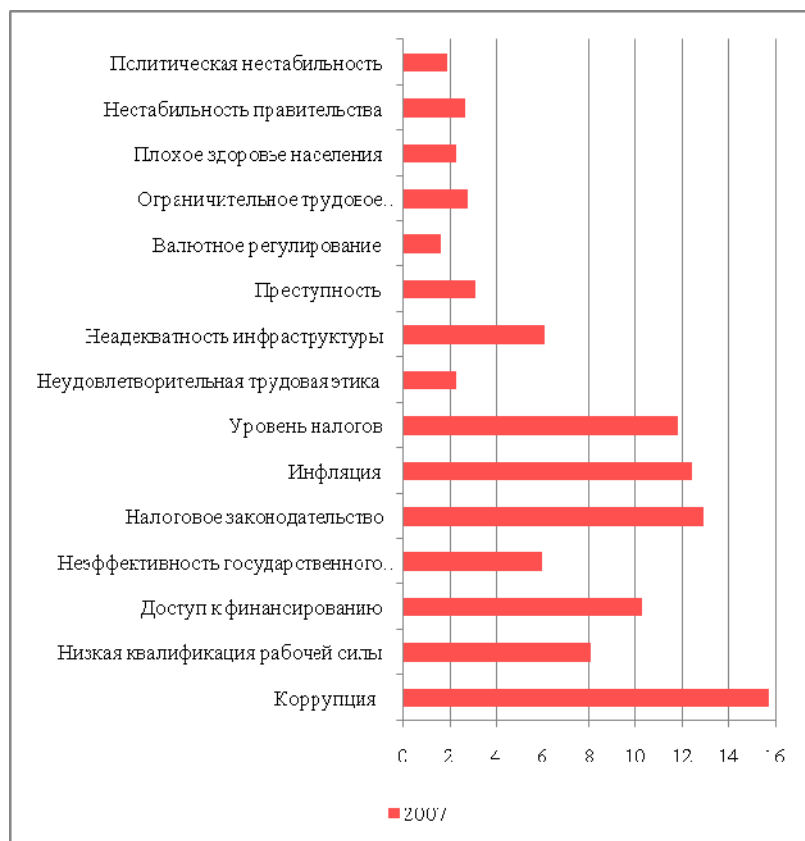
- перечень барьеров, с которыми сталкивается МСБ Казахстана, не сильно отличаются от других стран;

- проблема взаимодействия предпринимательских структур с государственными органами не утративают свою актуальность с момента обретения страной независимости. Если в 1996-1998 годах она занимала третье место среди восьми других проблем, выделяемых в сфере предпринимательства, то в 1999-2000 годах она перешла на 6 место [1, с.11]. В 2002 году коррупция по сравнению с 22 другими препятствиями занимала 7 место [5], в 2010 году – 5 место [7, с.9]. По данным Всемирного Экономического Форума, она занимает 1

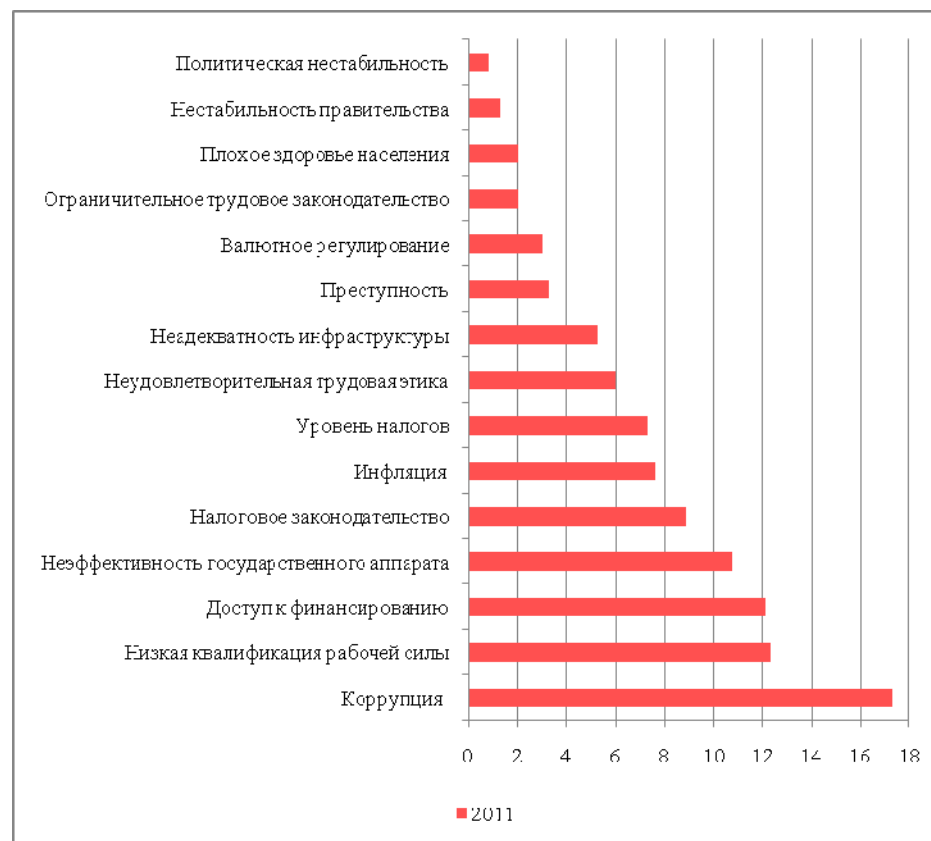
¹³¹ Малые предприятия

¹³² Включая индивидуальных предпринимателей

место среди 14 наиболее значимых проблемных факторов, которые сдерживают развитие бизнеса (рисунок 5).



а)



б)

Рисунок 5. – Проблемы, препятствующие развитию предпринимательства

Примечание – Источник: [58; 59].

Сравнение удельного веса каждого из них в общей числе за 2007 и 2011 годы показывает, что в «весе» факторов произошли изменения (рисунок 5а и 5б). «Вес» таких факторов как налоговое законодательство, инфляция и уровень налогов значительно снизился. На снижение их «веса», на наш взгляд, повлияло упрощение и компьютеризация процесса налогового администрирования, которые согласно отчету Paying Taxes 2012 стали особым направлением реформы налоговой системы Казахстана последних лет [61, с.77].

Улучшение ситуации в сфере налогообложения расширило возможности предпринимателей. Тем самым были созданы предпосылки для планирования развития бизнеса, которое требует привлечения дополнительных финансовых ресурсов и квалифицированной рабочей силы. Но здесь возникает другая проблема. Финансовый рынок и рынок труда не располагает достаточным объемом ресурсов по цене спроса, то есть цена предложения финансового рынка и рынка труда выше цены, которую предприниматели готовы заплатить за эти ресурсы. Это повлияло на то, что значение данных факторов в рейтинге повысилось и они заняли почетные первое и второе место.

Человеческой природе присуще поиск виновных на стороне. В глазах предпринимателей ответственность за отсутствие на рынке финансовых ресурсов и квалифицированной рабочей силы по приемлемой цене несет правительство. Поэтому «вес» фактора неэффективность государственного аппарата закономерно возросло с 6% до 10,8%.

Если смотреть на рейтинг 14 проблемных факторов в Великобритании, Канаде, США, Финляндии, Франции, Японии, то предпринимателей этих стран большего всего волнуют проблемы, связанные с налогообложением. В первую очередь предпринимателей Сингапура беспокоит проблема инфляции, предпринимателей Кореи – политическая нестабильность.

Рейтинг 14 проблемных факторов в странах с динамично развивающимися рынками выглядит по-иному. Так, предприниматели Чили на первое место поставили проблему ограничений в сфере регулирования рынка труда, предприниматели Китая – доступ к финансовым ресурсам, предприниматели Польши и Турции – неэффективность государственного аппарата.

Предпринимателей из стран постсоциалистического лагеря, к которым относится Чехия, Российская Федерация и Казахстан, объединяет то, что они на первое место в рейтинге 14 проблемных факторов ставят коррупцию.

Несмотря на то, что основная часть 14 проблемных факторов относятся в ведение правительства, для МСБ важно ощущать поддержку со стороны того же правительства.

Казахстан реализует последовательную государственную политику в сфере поддержки МСБ, которая выражается в реализации различных программ, содержащих комплекс мер по расширению доступа к финансовым ресурсам, упрощению процедур регистрации, консалтинг по вопросам финансово-хозяйственной деятельности, обучению необходимым навыкам и др. К числу последних программ относятся «Дорожная карта бизнеса 2020», «Программа занятости 2020», «Программа посткризисного восстановления», Программа по развитию АПК в РК на 2010-2014гг.

Однако, государственная политика, на наш взгляд, должна быть направлена не только на разрешение проблемных вопросов и создание возможностей, но и на оказание поддержки в сфере повышения конкурентоспособности предприятий. Для МСБ важны не только доступ к финансовым ресурсам, но мероприятий, помогающие повысить эффективность инвестиций и производительности труда.

В свою очередь, предприниматели должны совершенствовать собственную правовую грамотность, наладить внутрифирменный менеджмент, провести четкую специализацию направлений деятельности, обеспечить доступ к информационным базам, участвовать в формировании корпоративного механизма лоббирования интересов в представительной и исполнительной власти.

Заключение

МСБ играет важную роль в экономике развитых и развивающихся стран. Несмотря на то, что уровень и динамика развития МСБ имеют различия в указанных группах стран, данный сектор является одним из приоритетных направлений государственной политики. Ее целью является создание благоприятной внешней среды, способствующей росту предпринимательских инициатив и начинаний.

Мировой финансово-экономический кризис негативно отразился на динамике развития МСБ во всех странах. По характеру инструментов пакеты антикризисных мер, реализованные развитыми и развивающимися странами, схожи, но отличаются содержанием и объемом. В странах, где преобладают экспорториентированные производства, антикризисные меры были направлены на поддержку экспорта. В странах, где МСБ сконцентрирован на работе на внутреннем рынке, антикризисные меры были направлены на стимулирование внутреннего спроса.

Что касается казахстанского сектора МСБ, то по своему масштабу он достиг уровня развитых стран. Однако по вкладу в ВВП и занятость значительно уступает показателям развитых стран. Вместе с тем, показатели индекса Doing Business в последние годы свидетельствует о том, что страна достигла определенных успехов в создании благоприятной внешней среды для предпринимательства. Казахстан занимает более высокую позицию по сравнению со странами с динамично развивающимися рынками. Но это не означает, что все проблемные вопросы в сфере ведения бизнеса разрешены.

Вышеприведенные данные свидетельствуют, что изучаются в основном проблемы, характерные для всех субъектов МСБ. В то же время, различные экономические отрасли характеризуются разными типами рынка со своими ограничениями входа на рынок и регуляторами. Каждый субъект МСБ, работающие в отдельных экономической отраслях, вынуждены играть по «правилам игры» данной отрасли, и им приходится сталкиваться проблемами, присущими именно данной отрасли. Понимание и знание специфики этих проблем будут способствовать разработке государственных программ, направленных на их решение. В этой связи объектом будущих исследований должны стать сравнительный анализ проблемных факторов, препятствующих развитию МСБ, работающих в различных отраслях экономики.

Список использованных источников

1. Алипов А.Р. Механизм налогообложения предпринимательства в РК (на примере малого и среднего предпринимательства): автореф. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Алматы, 2000. – 19 с.
2. Аналитическая записка по итогам форсайта «Малый и средний бизнес 2020-2040гг.» [электронный ресурс]. Режим доступа: www.oporaua.org
3. Антикризисная программа «Пять больших дел». - Астана, 2008.
4. Ибрагимов Л., Лесбеков Г., Таймурзаев М., Абдибеков Е. Оценка стабилизационных программ Фонда «Даму» предпринимателями //Analytic.- 2010.-№3.
5. Грей Ш., Хеллман Дж., Райтерман Р. Борьба с коррупцией в переходный период-2. Коррупция в отношениях между предприятиями и государством в странах Европы и ЦА в 1999-2002 годах. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.worldbank.org>
6. Кошанов А.К., Жатканбаев Е.Б. и др. Малое предпринимательство: теория, мировой опыт и Казахстан. - Алматы: Казак университеті, 2001.-192с.
7. Малый и средний бизнес Казахстана: современная ситуация и перспективные направления роста. Исследовательский проект. – Алматы, 2010. – 44с.
8. Малое и среднее предпринимательство Республики Казахстан, 2006-2010 годы. Статистический сборник. Астана, 2011.- 88с.

9. Показатели малого предпринимательства и деятельности микрокредитных организаций в Республике Казахстан, 2012 [электронный ресурс]. Режим доступа: www.stat.kz
10. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.- М., 2009.
11. Программа «Дорожная карта бизнеса 2020». Постановление Правительства Республики Казахстан №301 от 13.04.2010г. – Астана, 2010.-20с.
12. Развитие конкуренции и предпринимательского климата. //Расширенное заседание раб.гр. по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое Правительство» [электронный ресурс]. Режим доступа: www.news.kremlin.ru
13. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан №922 от 1.02.2010г. – Астана, 2010.-32с.
14. Adderley P. Counting SMEs contribution to sustainability [электронный ресурс]. Режим доступа: www.guardian.co.uk
15. ASEAN SMEs Basic Data [электронный ресурс]. Режим доступа: www.asean.org
16. Audretsch D., Thurik R. A Model of the Entrepreneurial Economy Discussion Paper on Entrepreneurship, Growth and Public Policy. -Jena, 2004.-17с.
17. Bosma N., Jones K., Autio E., Levie J. Global Entrepreneurship Monitor 2007. Global report. - Babson, 2007. -72p.
18. Byrne M. Helping hand (2010) [электронный ресурс]. Режим доступа: www.smeadvisor.com
19. Cabello N.T. Looking at some SME success in developed countries. [электронный ресурс]. Режим доступа: www.mb.com.ph
20. Doing Business 2008: Comparing regulation in 178 Economies. - Washington: World Bank, 2008.-208p.
21. Doing Business 2012: Doing Business in a more transparent world. - Washington: World Bank, 2012.-212p.
22. Doing Business 2012a: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Canada.- Washington: World Bank, 2012.-102p.
23. Doing Business 2012b: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Chile.- Washington: World Bank, 2012.-104p.
24. Doing Business 2012c: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: China.- Washington: World Bank, 2012.-111p.
25. Doing Business 2012d: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Czech Republic.- Washington: World Bank, 2012.-106p.
26. Doing Business 2012e: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Finland.- Washington: World Bank, 2012.-103p.
27. Doing Business 2012f: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: France.- Washington: World Bank, 2012.-106p.

28. Doing Business 2012g: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile:UK.- Washington: World Bank, 2012.-107p.
29. Doing Business 2012h: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Japan.- Washington: World Bank, 2012.-103p.
30. Doing Business 2012j: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Kazakhstan.- Washington: World Bank, 2012.-107p.
31. Doing Business 2012k Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Korea.- Washington: World Bank, 2012.-103p.
32. Doing Business 2012l: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Poland.- Washington: World Bank, 2012.-106p.
33. Doing Business 2012m: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Russian Federation.- Washington: World Bank, 2012.-110p.
34. Doing Business 2012n: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Singapore.- Washington: World Bank, 2012.-104p.
35. Doing Business 2012o: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: Turkey.- Washington: World Bank, 2012.-107p.
36. Doing Business 2012p: Doing Business in a more transparent world. Economy Profile: USA.- Washington: World Bank, 2012.-105p.
37. Hanusch M. The Doing Business Indicators, Economic Growth and Regulatory Reform. Policy Research Working Paper N6176. – The World Bank. East Asia and the Pacific region. Poverty Reduction and Economic management Unit, 2012.-19p.
38. Hytti U., Pulkkanen K. Comprehensive analysis of Programs and Initiatives in Finland that assist the Collaboration between science and SME. - 7th Framework Program, 2011. - 33p.
39. Garg S.K., Sharma C., Sharma D. Strategies for SMEs after global recession //Global Business and Management Research: an International Journal. - 2011. - № 3.1.
40. Ibragimova L. Official Greeting. - Astana: FranchEXPO. Exhibition and Conference of Franchising, 2012. – 88p.
41. Kim & Chang. Towards a Better Framework for Supply of Funds in Asian Financial Markets: Lessons from Korea //International Conference on Asian Market Integration and Financial Innovation. - 2012.
42. Kobe K. Small Business GDP: Update 2002-2010. - SBA office of Advocacy, 2012.-47p.
43. Lessons from the Global Crisis and the Way Forward to Job Creation and growth. OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship. – Paris, 2010. - 200p.
44. Li X., Ren Y. Government Fiscal Policy toward SMEs in China //2nd International Conference on Communication Systems, Networks and Applications, 2010.-P.158-160.
45. Naman J.L., Slevin D.P. Entrepreneurship and the concept of fit: a model and empirical tests //Strategic Management Journal.- № 14. - 1993.- P. 137-153.
46. Osathanunkul R. Barriers Encountered and Public policies toward SMEs: A case Study of Thailand.-ICSB, 2010. – 26p.

47. Performance indicators SME in Singapore (2012) [электронный ресурс]. Режим доступа: www.spring.gov.sg
48. Removing obstacles to growth: an overview. Press relies. - [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://econ.worldbank.org>
49. Saoud H. Comprehensive analysis of Programs and Initiatives in France that assist the Collaboration between science and SME. - 7th Framework Program, 2011. - 44p.
50. SMEs, Entrepreneurship and Innovation, 2010. – OECD, 2010. - 228p.
51. Small and Medium-Sized Enterprises: Overview of Participation in US Exports. Investigation No332-508.-US International trade Commission, 2010. - 91p.
52. SMEs in Japan. A new growth driver? – Economist Intelligence Unit, 2010. – 26p.
53. Small Business Statistics (2011) [электронный ресурс]. Режим доступа: www.fsb.org.uk
54. SMEs at Glance 2011 [электронный ресурс]. Режим доступа: www.bdc.ca
55. Sokol W.A. Polish on SME Needs on Barriers and Incentives Supporting SMEs Access to Innovation (WP5 report). – SPIN Country Report Poland, 2010. - 47p.
56. Stockword J. Why SME are key to the UK's economic recovery [электронный ресурс]. Режим доступа: www.startupdonut.co.uk
57. Tanriven H. SMEs in Turkey. KOSGEB //Effective Entrepreneurship: Efficient Economy, V AEF, Astana, 22-24 May, 2012.
58. The Global Competitiveness Report 2008-2009. - Geneva: WEF, 2008.
59. The Global Competitiveness Report 2011-2012. - Geneva: WEF, 2011.
60. The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses. - OECD, 2009. - 72p.
61. The paying taxes reforms. Paying Taxes 2012: The global picture. //PWC, 2012. – 133p.
62. The Role of SME's in the UK Economy [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://thoughtstrategy.co.uk>
63. The United Kingdom: rethinking regulation. Economy Case Studies. - Washington: World Bank, 2012.-3p.
64. Thurik R. Entrepreneurship, Economic Growth and Policy in Emerging Economies. WIDER Research Paper No 2009/2. - Helsinki: UNU-WIDER, 2009.
65. Towards the Recovery: Challenges and Opportunities Facing Asia's SMEs. - Economic Intelligence Unit, 2010.- 22p.
66. Vasquez L. SMEs in Chile: It's Role on Poor Power Empowerment. //The Role of SMEs on Poor Power Empowerment: Lessons Learned and Sharing Experiences. Indonesia: APEC, 2009.- P. 95-104.
67. Ziegenbalg C., Monteanu O. Comprehensive analysis of Programs and Initiatives in Czech Republic that assist the Collaboration between science and SME. - 7th Framework Program, 2011. - 36p.

Глава 13. Политические рынки, законотворчество и консолидация предпринимательских сообществ (на примере Омской области)

В данной главе проводится исследование возможных вариантов организации институтов законотворчества в обществе с позиций системного подхода и институциональной теории. При этом теории кибернетики и самоорганизации используются как два разных образа мышления и деятельности – управленческий и кооперативный соответственно. Описывается реализуемый в настоящее время в *Омской области проект создания подсистемы законотворчества на принципах самоорганизации*, как наиболее эффективной кооперативной модели взаимодействия всех заинтересованных в законотворчестве сторон.

С позиций институциональной теории и системного подхода общество – это социальная система, совокупность индивидов (элементов), которые организованы и взаимодействуют по определённым принципам и правилам (формальным и неформальным институтам).

Преобладающие принцип организации связей и образ мышления в обществе взаимообусловлены. Они определяют структуру, уровень эффективности институтов, способность к регуляции, адаптации и качественному развитию общественной системы.

Институты законодательства – есть формальные институты адаптации существующих институтов к изменяющимся условиям, это институты внедрения новых институтов (механизмы принятия новых формальных институтов).

Институты законотворчества – есть формальные институты проектирования и создания новых институтов общества. Эффективная организация институтов законотворчества – один из ключевых вопросов для развития общества.

Рассмотрим институты законотворчества более подробно.

Политические партии заинтересованы привлекать в партию представителей крупных торгово-промышленных организаций, общественных и некоммерческих организаций (далее - организации), которые могут и готовы вести активную общественную деятельность.

Организации также заинтересованы поддержать своих лидеров при их выдвижении в депутаты с тем, чтобы иметь возможность осуществлять законотворческие инициативы. Но, став депутатами, многие представители организаций, постепенно теряют с ними связь. Депутаты, выполняя свои функции, обычно не занимаются продвижением законотворческих инициатив организаций, которые их поддерживали на выборах.

В целом же у российских избирателей существенно ограничены возможности участвовать в законотворческой деятельности. В ходе исследования этого парадокса и связанных с ним проблем, были выявлены следующие причины:

Первая причина. В действующем законодательстве России не существует общих правил (институтов) взаимодействия между всеми заинтересованными участниками законотворческих отношений (избиратель, партия, депутат). У избирателей существует право проголосовать за определённого кандидата в депутаты. После выборов избиратель может обратиться к депутату с предложением, проблемой или законотворческой инициативой. Депутат на поступившее к нему предложение или жалобу, фактически свободен или отреагировать и включиться в законотворческий процесс, или вовсе не отреагировать (формально отписаться, «замять» обращение) по своему личному усмотрению. Причина в том, что депутат с правовой точки зрения непосредственно не связан с избирателями.

По мнению судьи Конституционного суда РФ Н.В. Витрука, депутат жёстко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва ими депутата за их невыполнение [8].

По мнению судьи Конституционного суда РФ М.В. Баглай, сегодня невозможно отозвать депутата избирателями на том основании, что

альтернативные выборы, неминуемо ведут к расколу голосов избирателей, и к тому же выборы происходят при тайном голосовании. Становится абсолютно невозможным установить, кто же конкретно голосовал "за" данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия депутата [8].

Таким образом, тайное голосование и отсутствие инструмента поручений (наказов) избирателей депутатам создаёт условие, при котором депутаты могут осуществлять законодательные и законотворческие функции без какой-либо связи с избирателями, а руководствоваться только своими личными или партийными интересами.

Вторая причина. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется только политическими партиями, которые зарегистрированы и соответствуют Федеральному закону № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года "О политических партиях" [10].

Выдвижение кандидатов в депутаты в региональные и местные органы законодательной власти РФ в большинстве случаев также осуществляется по партийным спискам. Существующий механизм самовыдвижения является настолько трудоемким и неэффективным, что кандидатами в депутаты почти не используется.

Гражданин, ставший членом партии, должен подчиняться правилам вертикальной системы партийного управления и партийной дисциплины. Он вынужден действовать в соответствии с требованиями руководства политической партии, которые могут расходиться с его личной позицией, и тем более с позицией организации, которая его поддерживает.

Третья причина. Став депутатом, член политической партии попадает в систему распределения по комитетам и комиссиям законодательных органов власти. Депутат, попав в непрофильный относительно поддержавшей его организации комитет или комиссию, фактически не имеет полномочий решать наказы через другие профильные комитеты.

Депутаты и партии фактически неподконтрольны в своей работе в период до очередных выборов. Что привело к отрыву депутатов и партий от реальных потребностей избирателей. А ведь именно из взаимодействия по поводу формулирования, разработки и согласования законов и контроля выполнения наказов складывается законотворческая деятельность.

Но в то же время ресурсы депутатов не сопоставимы с ресурсами исполнительной власти, которая также имеет право законодательной инициативы в соответствии с ч.1 ст. 104 Конституции РФ. Поэтому большинство законопроектов разрабатывается и выносится на обсуждение по инициативе исполнительных органов власти.

Исключение из процесса законотворчества избирателей проявляется в так называемых «провалах» государства, в том числе несовершенстве политического процесса и ограниченности контроля над бюрократией.

Действующая модель

По нашему мнению, система российского общества соответствует принципам и методологии кибернетики. Такое общество стремится к иерархически организованной системе управления адаптивного типа [5; 14].

Ниже представлено описание *кибернетической модели адаптивного типа* и соответствующей ей современной системы российского общества (в части формальных институтов).



Рис. 1. Действующая кибернетическая модель управления российского общества (в части формальных институтов)

Кибернетика предполагает наличие высшего органа управления, который в соответствии с собственным представлением об идеальном функционировании системы задаёт принципы построения всех формальных правил и норм системы (институтов). Правила определяют структуру и порядок взаимодействия элементов и подсистем.

Высшему органу управления в России соответствует Президент РФ. Он – главный, кто задает принципы построения (методологию) всех институтов общественной системы.

Орган управления воздействует на подчинённые ему исполнительные механизмы, посредством которых осуществляется управляющее воздействие на подсистемы объекта управления. Исполнительными механизмами в обществе являются исполнительные органы власти всех уровней. Исполнительная власть представляет собой вертикальную иерархически организованную структуру федеральных, окружных, региональных органов исполнительной власти. Каждый уровень власти является одновременно исполнительным механизмом относительно вышестоящего уровня и органом управления относительно нижестоящего уровня (нижестоящих исполнительных механизмов и определённой подсистемы объекта управления).

Под воздействием команд управления и влияния внешней и внутренней сред объект управления изменяет параметры своего функционирования, которые необходимо отследить и сравнить с определёнными правилами системы и идеальным представлением о функционировании всей системы. Эту функцию выполняет отрицательная обратная связь.

Отрицательная обратная связь в свою очередь состоит из двух подсистем, оперативной и стратегической обратных связей.

Оперативная обратная связь стабилизирует работу системы за счёт того, что снимает отклонения объекта управления, передаёт эту информацию органам управления, которые по зафиксированному отклонению воздействуют на исполнительные механизмы и подсистемы (элементы) объекта управления, чтобы устранить эти отклонения. Роль оперативной обратной связи в обществе играют надзорные, судебные, фискальные, силовые государственные структуры. Они должны обеспечивать соблюдение законности и правопорядка.

Стратегическая обратная связь – адаптирует работу системы за счёт того, что обеспечивает сбор той информации, на основании которой орган управления может принять решение об изменении текущих правил и норм системы. Стратегическая обратная связь работает по правилам изменения текущих правил. Роль стратегической обратной связи в российском обществе формально играет законодательная власть, которая имеет связь с объектом управления. Эта связь несет и законотворческую функцию. Но из-за отсутствия действующих механизмов взаимодействия избирателей и депутатов эта связь непостоянна (прерывистая линия, рис. 1).

Кроме того органы управления российского общества (органы исполнительной власти), обладая достаточными ресурсами, взяли на себя функцию законотворческой деятельности (ч.1 ст. 104 Конституции РФ) [2].

Органами исполнительной власти в период с 2003 по 2011 годы создано несколько политических партий. Ввод членов партий от исполнительной власти в законодательные органы власти ещё сильнее ограничил функцию адаптации, превратив стратегическую обратную связь в ещё один исполнительный механизм (жирные стрелки, рис. 1). Параллельно исполнительные органы власти активно осуществляли огосударствление экономики, что привело к увеличению зависимости объекта управления (бизнеса, объединений бизнеса) от органов власти.

Поэтому к настоящему времени социально-политическая система российского общества стремится оказаться без функции адаптации и

постепенно принимает образ простейшей кибернетической модели управления с единственной оперативной обратной связью. Отличие простейшей кибернетической системы управления от адаптивной заключается в том, что первая может существовать только в условиях небольших возмущений внутренней и внешней сред.

В простейшей кибернетической системе управления органы управления всех уровней способны лишь гасить внутренние и внешние возмущения, а не направлять их на качественное преобразование самой системы, что и происходит в последние годы в Российской Федерации.

Но элементами общественной системы являются граждане, которые в отличие от известных моделей кибернетики являются высоко адаптивными и самоорганизующимися системами. Самоорганизация выражается в способности индивидов осуществлять рефлексию по поводу знаний, деятельности, модернизировать и создавать принципиально новые деятельности. Для получения новой информации, знаний и опыта индивиды кооперируются – организуют различные сообщества, взаимодействуют сообществами. Именно такие сообщества можно отнести к элементам гражданского общества.

Граждане и их сообщества как самоорганизующиеся системы первыми регистрируют отклонения и реагируют на вызовы изменяющейся внешней и внутренней сред общественной системы. Они быстрее и активнее других начинают адаптировать и качественно преобразовывать свою деятельность и деятельность окружающих подсистем. Но с позиции органов управления кибернетической системы самоорганизующиеся элементы и подсистемы являются вредными источниками внутренних возмущений и колебаний в объекте управления. В этом заключается суть противоречия между кибернетическими органами управления, исполнительными механизмами и самоорганизующимися элементами и подсистемами.

По нашему мнению, кибернетический подход к построению общественной системы не имеет перспектив, более того ведёт к

самоуничтожению и разрушению общества. Кибернетическая методология и кибернетический образ мышления противоречат самоорганизующейся природе индивидов.

Следовательно, требуется применить иную методологию и образ мышления для реформирования российской общественной системы и в первую очередь необходимо начинать с создания эффективной подсистемы законотворчества, что позволит организовать действенные механизмы адаптации и самоорганизации российского общества.

Идеальная модель

К началу 21 века в системном походе кроме кибернетики получили развитие такие методологические направления, как гомеостатика и синергетика, которые доказывают ограниченность применения кибернетической модели к сложным самоорганизующимся системам, в частности к обществу, экономике, рынку, индивиду [1; 4; 6; 12; 13].

В рамках системного подхода разработана модель самоорганизующейся системы, которая описывает организацию, функционирование и развитие сложных систем, в том числе социальных. При этом кибернетика использовалась в той части, где она не противоречит гомеостатике и синергетике, а гомеостатика в той части, где она не противоречит синергетике [11]. Итак, применим модель самоорганизации к сфере законотворческих отношений.

Задача состоит в создании подсистемы законотворчества в соответствии с методологией самоорганизации (кооперативным образом мышления), отличной от существующей кибернетической методологии организации российского общества (управленческим образом мышления).

В процессе проектирования необходимо придерживаться **принципов взаимодействия элементов в самоорганизующейся системе**, которые **применительно к обществу** можно сформулировать так:

- 1) Конкуренция, паритетное взаимодействие и взаимная ответственность в рамках действующего законодательства.

- 2) Включение, кооперация и объединение усилий возможно большего числа граждан, способных осуществлять деятельность по изучению проблем, разработки новых возможностей взаимодействия и решения задач внедрения новаций в общественную жизнь.
- 3) *Отказ от парадигмы управления*, при которой существуют отношения типа носитель власти и исполнитель с подчинённой волей и ограничениями в действиях. Использование парадигмы самоорганизации и как следствие создание условий, при которых создаются саморегулируемые институты и соответствующие им организационные структуры в различных сферах социальной, экономической и политической жизни общества.

На основе теории самоорганизации предлагается следующая структурно-функциональная модель общественной системы (рис. 2).

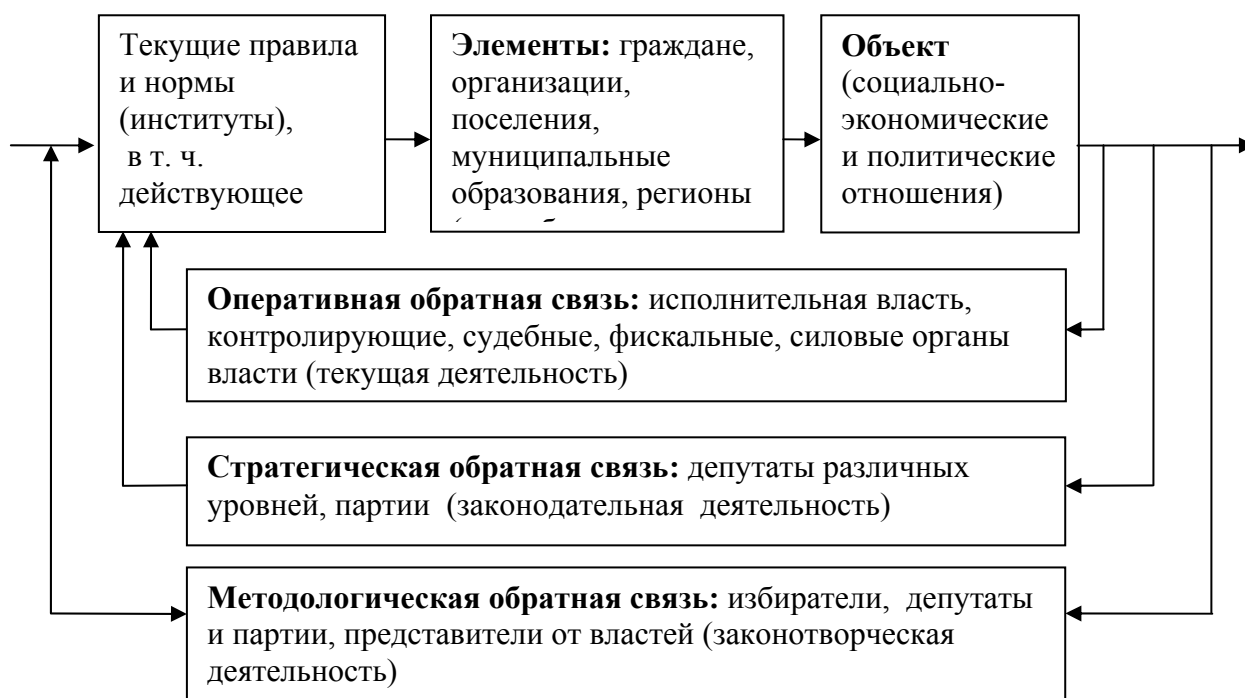


Рис. 2. Структурно-функциональная модель самоорганизующейся общественной системы (в части формальных институтов)

Самоорганизующаяся общественная система функционирует в соответствии с общими текущими правилами и нормами, институтами (в т.ч. действующим законодательством). Элементы (граждане, организации, поселения, муниципальные образования, регионы) осуществляют социально-

экономическое и политическое взаимодействие. Органы власти выполняют функцию оперативной обратной связи, направленной на текущее стабильное функционирование системы.

При изменяющейся внешней и внутренней среде общественная система должна постоянно адаптироваться, вносить изменения в правила своего текущего функционирования. Эту функцию выполняют депутаты от партий, осуществляя законодательную деятельность в рамках действующей методологии общества (национальной идеи, основных принципов взаимодействия, принятой долгосрочной стратегии и краткосрочных планов). Адаптация осуществляется на основе предложений и информации от элементов общества и оперативной обратной связи. Возникновение сильных колебаний, несоответствия общественной системы изменившейся внешней или внутренней среде может приводить к тому, что функции адаптации недостаточно. Тогда в самоорганизующейся системе общества включается механизм методологической обратной связи.

Функция методологической обратной связи – проектирование, разработка и внедрение новых принципов взаимодействия и принципиально новых институтов (законов общественной системы), которые позволят реорганизовать систему так, чтобы в новых условиях она смогла продолжать развиваться и эффективно функционировать.

Проектное решение

В данной главе рассматривается *проектное решение организации подсистемы законотворчества в соответствии с принципами самоорганизации*, разработанное рабочей группой и Клубом практических решений Региональной общественной организации «Омский областной Союз предпринимателей».

В самоорганизующейся общественной системе в законотворческом процессе должны совместно участвовать следующие активные элементы: избиратели, депутаты, политические партии, и представители власти, способные взаимодействовать на описанных выше принципах.

Исполнительная власть самостоятельно не должна осуществлять законотворческую деятельность, так как выполняет функции контроля выполнения правил и стабилизации системы. Но представители органов исполнительной и законодательной власти могут участвовать в работе методологической обратной связи (в законотворческой деятельности), что не противоречит принципам самоорганизации.

В самоорганизующейся общественной системе в методологической обратной связи (в законотворчестве) обязательно должны принимать участие её элементы, то есть граждане. Но законотворчество силами одного избирателя субъективно. Поэтому в выполнении законотворческой функции должны участвовать общественные и некоммерческие организации, которые являются элементами гражданского общества и объединяют интересы различных групп граждан и бизнеса.

Для приведения законотворческого процесса в соответствие принципам самоорганизации предлагается участие следующих элементов:

Организация – общественная или некоммерческая организация, объединяющая членов по сферам их деятельности или иным признакам.

Доверенный – физическое лицо, обладающее доверием членов организации, которое является членом партии, баллотируется или является депутатом. Это лицо, которое в качестве исполнителя будет осуществлять взаимосвязь между политической партией и организацией.

Партия – политическая партия, в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-по ФЗ "О политических партиях".

Модель самоорганизующейся системы предполагает наличие общих правил взаимодействия в сфере законотворчества. Методологическая обратная связь не может напрямую подчиняться какой бы то ни было подсистеме общества, органам управления или исполнительным механизмам. Взаимодействие по поводу законотворчества между заинтересованными сторонами осуществляется только на паритетной кооперативной основе. В результате элементы законотворчества образуют рабочие органы (рабочие

группы и т.д.) по различным вопросам. Возможно функционирование одновременно нескольких проектных команд по одному и тому же вопросу. Тогда может быть выработано сразу несколько проектных решений, отбор которых осуществит законодательная власть и само общество в ходе их опытного использования на уровне подсистем в различных сферах деятельности. Такой подход позволяет выбрать наиболее оптимальные правила (институты) применительно к обществу.

Разработчики исходили из того, что действующая Конституция Российской Федерации, как основной закон, не содержит положений о взаимодействии между избирателями и депутатами [2].

Федеральных законов, определяющих порядок взаимодействия в сфере законотворчества, также нет. Поэтому для обеспечения взаимной ответственности, определения общих границ взаимодействия, учёта позиций каждой стороны логично *оформить правовые отношения между организацией, партией и доверенными на уровне договора (нефинансового многостороннего соглашения).*

Приложением к нефинансовому соглашению оформляется список наказов (встречных поручений от организации, партии и доверенных). Институт наказов депутатам существовал еще в советском законодательстве, но без встречных поручений от партии и доверенных [3; 7; 9].

В подсистеме законотворчества *многосторонние соглашения с прилагаемыми к ним встречными наказами формируют общие правила (институты) законотворчества.* Функцию оперативной обратной связи в подсистеме законотворчества выполняют ответственные исполнители от сторон соглашения. В случае отклонений в процессе взаимодействия по поводу законотворчества они информирует стороны о нарушении норм соглашения. Функцию стратегической обратной связи в подсистеме законотворчества осуществляют уполномоченные представители элементов (руководители организаций, партий), которые имеют право вносить изменения в положения существующего соглашения. Уполномоченные

представители в рамках действующего законодательства в соответствии с изменившимися условиями редактируют и вновь согласуют положения многостороннего соглашения и наказы. Функцию методологической обратной связи в подсистеме законотворчества выполняют рабочие группы, формируемые из представителей от избирателей, организаций, членов партий, партий, представителей власти, участвующих в законотворчестве. Их функция состоит в разработке новых форм законотворчества.

В ходе разработки данного проектного решения был выявлен следующий недостаток. Организация, подписав соглашение с одной партией и доверенным, может нарушить права избирателей – членов организации – ограничивать взаимодействие с другими партиями или умышленно ориентировать членов организации работать с одной партией, вызвать конфликт между организацией и другими партиями, с которыми данное соглашение не подписано. Для исключения этого недостатка нужно **сделать данное многостороннее соглашение открытым (публичным)**. Для этого достаточно, чтобы соглашение вместе с наказами организации было предварительно подписано организацией в одностороннем порядке и размещено в средствах массовой информации и в Интернете на официальном сайте организации. Акцептом такого открытого соглашения будет подписанное сторонами многостороннее соглашение с согласованными встречными наказами.

В рамках проектного решения разработано типовое открытое соглашение о взаимодействии некоммерческой организации с политическими партиями (их региональными отделениями) и их членами (Приложение 1).

Рабочая группа Омского областного Союза предпринимателей взаимодействовала и состояла из представителей научного, политического, предпринимательского сообщества, действующих депутатов и кандидатов в депутаты, представителей средств массовой информации. Работа

осуществлялась на паритетной основе. Принципы взаимодействия соответствующие самоорганизации в рабочей группе были соблюдены.

Апробация новой формы взаимодействия в сфере законотворчества была проведена рабочей группой Омского областного Союза предпринимателей на III Межрегиональном Форуме предпринимательских объединений Азиатской части России 7-9 ноября 2011 года (www.oosp.ru).

Положительный опыт применения данной формы взаимодействия может создать общественный институт законотворчества, основанный на принципах самоорганизации.

В соответствии с положениями разработанного типового открытого соглашения о законотворческом взаимодействии стороны могут публиковать все заключенные соглашения. В итоге и организация, и партия, и доверенные на своих официальных сайтах в Интернете могут разместить эти соглашения с информацией о взятых на себя поручениях, о ходе их выполнения, о факте исполнения или неисполнения поручений с соответствующими комментариями. Публичность процесса исполнения открытого соглашения сделает предлагаемый механизм законотворчества максимально эффективным.

Если открытые соглашения будут использоваться многими организациями, то по согласованию сторон возможно создание общего информационного ресурса в Интернете, на котором формируется база открытых и заключённых соглашений с определёнными наказами и историей работы по ним. Такой интернет ресурс может являться как основой для принятия решения при голосовании на выборах, так и для принятия решения в пользу членства в той или иной организации, партии.

При таком подходе возникнет конкуренция, как между организациями, так и между партиями и их членами. В этом случае избиратели смогут ориентироваться не на абстрактные лозунги, а на перечень исполненных, реализуемых и взятых на себя партиями и организациями наказов.

Заключение

Исследовав модели законотворческой деятельности, можно сделать следующие выводы.

Осуществляя деятельность согласно методологии кибернетики, политическая партия стремится лишь к получению власти на любом уровне управления. Кибернетический подход не предполагает сотрудничества партий, что приводит к конфликту интересов, увеличению расходов и снижению эффективности института законотворчества и общественной системы в целом.

Работая согласно методологии самоорганизации, политическая партия, члены партии и избиратели выстраивают отношения на принципах конкуренции и кооперации. Институт законотворчества должен основываться на паритетном взаимодействии. В этом случае законотворческая деятельность носит постоянный характер и направлена на выполнение конкретных наказов, способствующих развитию общества.

Литература:

1. Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем: коллективная монография / под ред. Ю.М. Горского. Новосибирск: Наука, 1990. – 358 с.
2. Конституция Российской Федерации в ред. от 30.12.2008 // Российская газета. 2009. 21 янв. № 7.
3. Конституция РСФСР от 12.04.1978 // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. ст. 407.
4. Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика – теория самоорганизации. Идеи, методы, перспективы. М.: Знание, 1983. – 64с.
5. Ланге О. Введение в экономическую кибернетику. М.: Прогресс, 1968. – 208 с.
6. Милованов В.П. Неравновесные социально-экономические системы: синергетика и самоорганизация. М.: Эдиториал УРСС, 2001. - 264 с.

7. Постановление Верховного совета РСФСР от 15 ноября 1990 года «О введении в действие закона РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 25. ст. 313.
8. Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28.04.1995 "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ // Российская газета. 1997. 14 янв. № 7.
9. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 06.05.1982 «Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 19. ст. 587
10. Федеральный закон РФ от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ» // Российская газета. 2005. 24 мая. № 108.
11. Фомин Э.В., Фомина Ю.А. Электронный товарный рынок. Монография. Омск: «Русь», 2008. – 248 с.
12. Хакен Г. Синергетика: Пер. с англ. М.: Мир, 1980. – 406 с.
13. Харди Р. Гомеостаз: Пер. с англ. / Под ред. Е.А. Яновской. М.: Мир, 1986. – 81 с.
14. Экономическая кибернетика. Ч. 1. Основы теории хозяйственных систем/ Под ред. И.М. Сыроежкина. Л.: Лен-ий Ун-т, 1974. – 126 с.

ОТКРЫТОЕ СОГЛАШЕНИЕ о взаимодействии некоммерческой организации с политическими партиями (их региональными отделениями) и их членами

Настоящим общественная организация _____, далее именуемая Организация, выражает намерение заключить соглашение, формализующее взаимодействие между избирателями, которые входят в состав данной Организации, политическими партиями и членами этих политических партий.

Цель соглашения обеспечить постоянное взаимодействие для актуализации и повышения эффективности законотворческого процесса, обеспечения непрерывной связи между избирателями, депутатами, партиями и законодательными органами власти.

Настоящий документ, содержащий все существенные условия взаимодействия Организации с политическими партиями (их региональными отделениями) и их членами, является публичным соглашением.

1. Термины и определения,

В целях настоящего открытого соглашения нижеприведенные термины, которые используются в следующих значениях:

1.1 Открытое соглашение – настоящий документ, опубликованный на официальном сайте Организации, главная страница которого находится по адресу www._____.

1.2 Соглашение – нефинансовое соглашение, заключённое на условиях настоящего открытого соглашения.

1.3 Организация – _____ (полное название организации), № государственной регистрации _____ от _____ года.

1.4 Партия – политическая партия, зарегистрированная в Минюсте РФ.

1.5 Уполномоченный – член Партии, непосредственно осуществляющий работу по Соглашению. Тот член Партии, который на момент заключения Соглашения удовлетворяет требованиям Организации и Партии как ответственный исполнитель по Соглашению. Уполномоченный не обязательно должен быть членом Организации.

1.6 Стороны – совместно именуемые Организация, Партия и Уполномоченный.

1.7 Акцепт открытого соглашения – полное и безоговорочное принятие положений открытого соглашения путем осуществления действий, указанных в пунктах 3.1.1-3.3 настоящего открытого соглашения. Акцепт открытого соглашения создает многостороннее Соглашение между Организацией, Партией и Уполномоченными.

1.8 Письменное согласие – Соглашение, подписанное Уполномоченными, представителем Организации и Партии, имеющими на это полномочия в соответствии с их Уставами, подтверждающее их полное и безоговорочное принятие условий настоящего открытого соглашения.

1.9 Наказ – общественно значимое и/или конкретное поручение Сторон Соглашения друг к другу, которое в связи с другими наказами обеспечивает взаимную выгоду взаимодействия Сторон Соглашения. Перечень встречных Наказов оформляется общим приложением к Соглашению и является его неотъемлемой частью.

1.10 Представление интересов – деятельность Организации, Партии и Уполномоченных, направленные на соблюдения прав, свобод и интересов Сторон. Законотворческая деятельность, продвижение законотворческих инициатив, социальных, экономических и политических требований сформулированных в Наказах.

2. Предмет открытого соглашения

2.1 Организация обязуется направлять Партии Наказы - одобренные Организацией и имеющие общественное значение поручения, направленные на улучшение деятельности представительных органов власти. А Партия принимает поступившие Наказы к выполнению, разрабатывает и утверждает планы мероприятий по выполнению Наказов, Уполномоченные способствуют продвижению поступивших Наказов и представляют отчеты об их исполнении. При этом в качестве адресата наказов может выступать любая сторона Соглашения.

2.2 Наказы, направляемые и реализуемые в рамках Соглашения, должны отвечать следующим требованиям:

- Наказы должны представлять собой поручение от стороны Соглашения;
- Наказы должны быть адресованы конкретному лицу, стороне Соглашения;
- Наказы должны иметь общественное значение;
- Наказы должны быть обоснованными и реальными;
- Наказы должны соответствовать форме, утвержденной настоящим открытым соглашением.
- Наказы должны быть согласованы Сторонами Соглашения.

Поступившие наказы являются неотъемлемой частью Соглашения и подлежат включению в качестве Приложений к Соглашению, данные Приложения являются неотъемлемой частью Соглашения.

2.3 Настоящее Соглашение носит безвозмездный характер и направлено на согласованное Сторонами решение задач общественно значимого характера в рамках законотворческого и избирательного процессов.

3. Акцепт открытого соглашения, заключение Соглашения, сроки действия

3.1 Открытое соглашение вступает в силу с момента его опубликования Организацией в соответствии с пунктом 1.1 настоящего открытого соглашения и действует до момента отзыва открытого соглашения Организацией.

3.2 Партия и Уполномоченные производят Акцепт открытого соглашения путем подписания Сторонами многостороннего Соглашения.

3.3 Соглашение заключается Сторонами только на условиях данного открытого соглашения.

3.4 Организация оставляет за собой право выбора именно тех Уполномоченных, которые на момент заключения Соглашения удовлетворяют требованиям, предъявляемым Организацией к Уполномоченным по Соглашению.

3.5 Организация вправе вносить согласованные Сторонами изменения в условия настоящего открытого соглашения, в т.ч. отозвать настоящее открытое соглашение, в любой момент по своему усмотрению в течение срока, установленного для её акцепта.

3.6 Партия или Уполномоченные могут добровольно отказаться от выполнения обязательств по Соглашению с представлением Организации соответствующего извещения не менее чем за 30 дней до прекращения действия Соглашения.

3.7 Сторона Соглашения не может в одностороннем порядке отказаться от исполнения обязательств по Соглашению после акцепта открытого соглашения в порядке отличном от утвержденного Соглашением.

3.8 Соглашение вступает в силу с момента подписания Соглашения Сторонами и действует до момента:

3.8.1 Выхода всех Уполномоченных из Партии;

3.8.2 Решения коллегиального органа управления Организации об отказе от Соглашения;

3.8.3 Решения одной из Сторон прекратить действие Соглашения.

Соглашение может быть расторгнуто досрочно по соглашению Сторон в любое время или по иным основаниям, предусмотренным настоящим открытым соглашением.

3.9 Прекращение срока действия Соглашения по любому основанию не освобождает Стороны от ответственности за нарушения условий Соглашения, возникшие в течение срока его действия.

3.10 В случае отзыва открытого соглашения Организацией в течение срока действия подписанных Соглашений, Соглашения продолжают действовать до наступления случаев, перечисленных в пункте 3.8 настоящего открытого соглашения.

4. Права и обязанности Сторон

4.1 Сторона по Соглашению имеет право:

4.1.1 Разрабатывать общественно значимые и конкретные Наказы;

4.1.2 Вносить новые и изменять существующие Наказы;

4.1.3 Выносить на согласование Сторон новые и изменённые Наказы для включения их в существующие Соглашения;

4.1.4 Отзывать в одностороннем порядке Наказы из своего открытого соглашения;

4.1.5 Отзывать наказы из Соглашения по согласованию Сторон;

4.1.6 Контролировать другие Стороны по Соглашению в части выполнения Наказов включённых в Соглашение.

4.1.7 В одностороннем порядке расторгнуть Соглашение в случае невыполнения либо ненадлежащего выполнения другими Сторонами возложенных на них обязанностей, с предупреждением Сторон не менее чем за 10 дней до расторжения Соглашения.

4.2 Сторона по Соглашению обязуется:

4.2.1 В соответствии со сложившимися условиями и в рамках своих возможностей способствовать реализации Наказов собственными силами, других Сторон по Соглашению, а также с привлечением сторонних заинтересованных лиц и организаций;

4.2.2 Согласовывать между Сторонами по Соглашению тактику действий, мероприятия и акции, направленные на продвижение конкретных Наказов, указанных в Соглашении;

4.2.3 Синхронизировать с другими Сторонами по Соглашению действия, направленные на освещение исполненных Наказов, результатов исполнения Наказов, указанных в Соглашении.

5. Порядок взаимодействия Сторон

5.1 В случае наступления обстоятельств, препятствующих одной из Сторон осуществлять свои функции по Соглашению, он в течение 10 дней должен уведомить другие Стороны Соглашения об этом.

5.2 Период отчёта о ходе продвижения Наказов по Соглашению составляет не более одного года с момента заключения Соглашения, если одна из Сторон не потребует провести отчёт по отдельному Наказу или группе Наказов раньше. В этом случае отчёт по Наказу или группе Наказов производится в течении 2-х недель со дня письменного требования одной из Сторон.

5.3 Отчёт представляет собой перечень мероприятий, акций и иных действий Сторон с их оценкой по каждому из наказов, который оформляется в виде актов выполненных работ по продвижению Наказов, который подписывается Сторонами Соглашения и является неотъемлемой частью настоящего Соглашения.

6. Срок действия и изменение условий открытого соглашения

6.1. Организация оставляет за собой право внести изменения в условия настоящего открытого соглашения или отозвать открытое соглашение по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим открытым соглашением.

7. Срок действия и изменение условий Соглашения

7.1. Акцепт открытого соглашения Партией и Уполномоченными создает Соглашение на условиях настоящего открытого соглашения.

7.2. Соглашение вступает в силу с момента его подписания Сторонами и действует до момента расторжения Соглашения.

8. Расторжение Соглашения

8.1. Соглашение может быть расторгнут досрочно:
по соглашению Сторон, в любое время;
по иным основаниям, предусмотренным настоящим открытым соглашением.

9. Прочие условия

9.1. Соглашение, процесс его заключения и исполнения регулируется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Если споры между Сторонами в отношении Соглашения не разрешены путем переговоров Сторон, они подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

9.2. Не вступая в противоречие с условиями открытого соглашения, Стороны вправе в любое время оформить любое соглашение в письменной форме.

9.3. Сторона Соглашения имеет право в своей деятельности ссылаться на Соглашение и размещать его в средствах массовой информации без дополнительного согласования с другими Сторонами Соглашения.

10. Реквизиты Организации

Подпись руководителя Организации

М.П.

Дата

Глава 14. Взаимодействие власти и бизнеса в ходе реализации проектов инновационного развития российских регионов в свете опыта зарубежных стран

В настоящее время российское правительство провозгласило необходимость создания предпосылок для осуществления модернизации и перехода к инновационному пути развития как важнейшую задачу экономической политики. В интересах достижения данной цели в разных странах, в том числе и в России, разрабатываются и реализуются институциональные проекты, направленные на стимулирование нововведений и модернизацию экономики. Одно из центральных мест среди данных проектов занимает формирование институтов развития. Важнейшую роль в их создании играют правительственные структуры, активно взаимодействующие с бизнесом. От эффективности действия этих структур, а также от состава стимулов государственной бюрократии и зависит успешность дальнейшего функционирования институтов развития.

Международный опыт показывает, что центральным субъектом модернизации является государство. В этом случае оно выступает в качестве государства развития (developmental state), т.е. государства, которое стимулирует экономический рост и обеспечивает устойчивое экономическое развитие посредством производства общественных благ (например, создавая инфраструктуру, поддерживающую процесс генерирования производительных инноваций), субсидирования разработок новых технологий, инвестирования в НИОКР и в систему высшего профессионального образования¹³³, а также посредством активного участия в процессе формирования институциональной среды инновационного развития. При этом центральным вопросом для государства развития является принятие и обеспечение реализации модернизационного проекта, под которым понимается комплекс мер по ускорению экономического развития страны посредством осуществления коренных преобразований в

¹³³ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 183.

институциональной среде, привлечения инвестиций и освоения новых технологий, а также по повышению качества человеческого капитала и созданию инновационной инфраструктуры. Вместе с тем, стратегия поведения государственных агентов может быть как направленной на Парето-улучшение общественного благосостояния (общественного интереса), так и на максимизацию индивидуальной полезности субъектов (рентоориентированный или хищнический тип мотивации).

В связи с этим, **цель** данной главы состоит в выявлении институциональных условий, в которых действуют бюрократические аппараты государств развития, и в проведении их сравнения с некоторыми российскими регионами, которые реализуют политику перехода на инновационный путь развития.

Центральным вопросом для государства развития является принятие и обеспечение реализации модернизационного проекта, успешное осуществление которого находится в прямой зависимости от способности правящей группы использовать политическую волю и бюрократическую компетенцию в интересах всего общества, а не узких групп давления¹³⁴. Общими характеристиками государства развития являются¹³⁵:

(1) наличие долгосрочного интереса у правящей группы, который заключается в ускорении экономического развития страны;

(2) ускорение экономического развития страны реализуется, как правило, посредством осуществления процесса индустриализации экономики;

(3) правящая группа определяет не только базовые политические, экономические и юридические правила, регулирующие деятельность хозяйствующих субъектов, но и стратегические направления экономического развития страны;

¹³⁴ Loriaux M. The French Developmental State as Myth and Moral Ambition // The Developmental State by M. Woo-Cumings; Ithaca: Cornell University Press, 1999. – P. 245.

¹³⁵ Bolesta A. China as a Developmental State // Montenegrin Journal of Economics. – 2007. - № 5. – P. 109.

(4) выработанная правящей группой стратегия экономического развития страны реализуется рациональной («веберианской») бюрократией.

За каждой из этих характеристик стоит пласт проблем, связанных со свойствами экономической и политической элиты страны и уровнем ее консолидации, а также с характером представительства интересов разных групп населения и коллективными действиями по их отстаиванию, с особенностями политического процесса в стране, с качеством государственного управления и т. п. Отдельно в этом перечне следует выделить проблему государственной бюрократии, ее особых интересов, а также организации бюрократических аппаратов и их взаимодействия с группами особых интересов. Это связано с тем, что государство является субъектом развития в лице чиновников как публичных акторов, которые способны создавать положительные стимулы для предпринимателей, поощряя производительное инвестирование ресурсов в развитие новых видов деятельности и освоение новых технологий, а также снижая возможные риски, возникающие в процессе инвестирования. В данном случае они выступают в роли **администраторов развития**¹³⁶, т. е. как особый тип чиновников, которые (1) способны ставить и решать задачи социально-экономического развития и (2) выполняют определенные функции в процессе формирования и функционирования институтов развития. Такими администраторами развития являются чиновники, работающие в государственных корпорациях и институтах развития федерального уровня, а также чиновники, занимающие определенные должности в институтах развития регионального уровня, и в соответствующих департаментах, агентствах и ведомствах, ответственных за разработку и реализацию различных программ и проектов развития той или иной территории.

Администраторы развития являются неотъемлемой, но особой частью бюрократического аппарата. Параметры аппарата администраторов развития

¹³⁶ Чешков М. А. Критика представлений о правящих группах развивающихся стран. – М.: Изд-во «Наука», 1979. – С. 81.

выделил, анализируя роль Министерства международной торговли и промышленности в послевоенном японском «экономическом чуде», Ч. Джонсон¹³⁷:

- относительно малый размер аппарата;
- выполнение функции «мозгового центра» («think-tank»);
- четкое разграничение полномочий между администраторами развития;
- прямой доступ к бюджетным потокам и внебюджетным фондам.

Результативность деятельности администраторов развития по решению задач социально-экономического развития оказывается в зависимости, как от их особых интересов, так и от структуры стимулов, которые задаются организацией бюрократического аппарата. Как показывают исследования «экономики бюрократии», интересы чиновников имеют сложную структуру. Они включают в себя:

(1) ориентацию на достижение общественной выгоды посредством производства общественных благ¹³⁸;

(2) ориентацию на аккумуляцию ресурсов и регулирование финансовых потоков, обеспечивающих возрастание экономической власти государственно-бюрократического аппарата в целом¹³⁹;

(3) ориентацию на получение дополнительного «дохода» (статусной ренты), как в денежной (например, вознаграждение, причитающееся администратору развития за лоббирование интересов узкой группы предпринимателей, взятка), так и в неденежной форме (например, повышение социального статуса, престижа, возможности для приращения человеческого и социального капитала и проч.). Здесь важно отметить, что извлечение администраторами развития статусной ренты может создавать не

¹³⁷ Johnson C. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. – Stanford: Stanford University Press, 1982. – P. 320.

¹³⁸ О существовании подобной ориентации в структуре интересов см., например: McGuire M., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. – 1996. – Vol. 3. – № 1. – P. 72 - 96.

¹³⁹ См., например: Niskanen W. Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy // The American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – № 2. – P. 294.

только отрицательные, но и положительные стимулы для предпринимателей, проявляющих интерес к инновациям. Так, А. Видеман показал, что будет ли поиск статусной ренты препятствовать экономическому развитию, вследствие перераспределительной активности, или, наоборот, будет стимулировать принимать решения, способствующие ускорению экономического развития страны, определяется сложившиеся «правилами игры». Он выделил **коррупцию развития**, которая в определенной мере способствовала экономическому развитию Японии, Ю. Кореи и Тайваня¹⁴⁰.

Соотношение составляющих целевой функции администраторов развития представляет собой неустойчивый баланс между их стремлением извлекать статусную ренту и улучшать свои личные возможности как частных акторов, и их действиями в качестве публичных акторов по созданию благоприятных институциональных условий, помогающих частным предпринимателям преодолевать проблемы, связанные с развитием новых видов деятельности и освоением новых технологий. При этом корпоративно-бюрократическая и частная составляющие целевой функции администраторов развития могут существенно модифицировать их деятельность по формированию и реализации модернизационного проекта.

Как отмечает П. Эванс, «индивидуальная максимизация полезности чиновников должна реализовываться посредством использования преимущественно формальных бюрократических правил и процедур, а не через эксплуатацию личных возможностей, представленных невидимой рукой рынка»¹⁴¹. Здесь особое значение для администраторов развития приобретают формализованный способ отбора и карьерный рост на основе личных служебных заслуг, оцениваемых по достижению целевых показателей реализации конкретного проекта развития. В данном случае их карьера попадает в зависимость от степени эффективности реализации модернизационного проекта, а сами администраторы развития по своим

¹⁴⁰ Wedeman A. Development and Corruption: the East Asian Paradox // Political Business in East Asia / Ed. by E.T. Gomez. - New York: Routledge, 2002. - P. 44 – 45.

¹⁴¹ Evans P. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // Sociological Forum. – 1989. – Vol. 4. - № 4. – P. 573.

характеристикам близки к «веберианским» бюрократам*, которые на практике являются недостижимым идеалом.

Отметим, что государства развития, успешно реализовавшие проекты «догоняющей» модернизации, представлены такими странами, как Япония, Южная Корея, Тайвань, Финляндия, Ирландия. Во всех этих странах государство брало на себя инициативу стимулирования экономического роста и поддержания экономического развития посредством создания институциональной среды инновационного развития.

Общими для данных стран оказались следующие внешние условия успешного функционирования государств развития: (1) относительно небольшая площадь территории; (2) малая протяженность границ; (3) унифицированная институциональная среда; (4) унитарное государственное устройство; (5) доминирование формализованных каналов отбора и продвижения администраторов развития, работа которых была основана на принципах меритократии и видимых «карьерных лестниц». Организация бюрократических аппаратов в этих странах способствовала преобладанию такого взаимодействия администраторов развития с предпринимателями, которое обеспечивало стимулы для генерирования производительных инноваций. При этом успешные государства развития имеют **две модели**, критерием выделения которых выступают особенности институционального устройства их бюрократических аппаратов:

- **западноевропейская модель**, ключевой чертой которой являются формализованные способы координации действий субъектов: во взаимоотношениях с предпринимателями администраторы развития следуют преимущественно четко прописанным бюрократическим правилам, регламентам и процедурам;

- **восточноазиатская модель**, характеризующаяся «сращиванием» интересов администраторов развития и предпринимателей,

* «Веберианская» бюрократия является высокопрофессиональным, дисциплинированным, неукоснительно соблюдающим закон и работающим по четким единообразным правилам госаппаратом.

заинтересованных в модернизации экономики, осуществляемой в рамках кумовского капитализма, или «капитализма для своих»¹⁴² (crony capitalism), и доминированием неформальных каналов их взаимодействия.

Ярким примером западноевропейской модели государства развития является **Финляндия**, которая отличается высоким качеством государственного управления и прозрачностью политических процессов, а также одним из самых низких уровней коррумпированности чиновников. Высокое качество бюрократического аппарата проявилось в том, что чиновники смогли не только стимулировать устойчивый спрос на инновации со стороны заинтересованных предпринимателей и населения, но и создали «плотную» инфраструктуру, поощряющую производительные инвестиции. При этом в целях реализации долгосрочных проектов развития активно применялся механизм частно-государственного партнерства с четко определенными и прописанными позициями представителей частного и государственного секторов экономики¹⁴³. В то же время, формализованные связи дополнялись прямыми контактами чиновников с предпринимателями, а одной из «площадок» подобного взаимодействия стал Совет по научной и технологической политике.

Другой пример западноевропейской модели государства развития - **Ирландия**. Успешная реализация национального модернизационного проекта в данной стране связана с созданием малых фирм, генерировавших инновации в сфере информационных технологий, а также с инвестициями значительных бюджетных средств в подготовку высококвалифицированных специалистов в области IT-технологий. Ирландское государство развития способствовало: расширению формальных каналов взаимодействия между децентрализованными государственными агентствами и множеством малых инновационных фирм частного сектора, локальными научными сообществами, занимающимися фундаментальными и прикладными

¹⁴² О «капитализме для своих» («капитализме приятелей») см., например: Волков В. Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. – 2010. - № 8. – С. 4 – 27.

¹⁴³ Innovation Policy and Performance: A Cross-Country Comparison. - OECD Publishing, 2005. – P. 22.

исследованиями¹⁴⁴; использованию Национального комитета по науке и технологиям в качестве центральной «площадки» для прямых *неформальных* контактов с предпринимателями. При этом рекрутирование администраторов развития базировалось на формализованных испытаниях, поощрявших отбор наиболее талантливых и способных соискателей, а в своей деятельности они оказались близки к «веберианским» бюрократам¹⁴⁵.

Для восточноазиатской модели государств развития эффективность бюрократических аппаратов в реализации модернизационных проектов предопределили длительные бюрократические традиции, а также наличие «вызова со стороны социалистических стран, позволившего в относительно сжатые сроки мобилизовать ресурсы и успешно реализовать стратегию «догоняющей» модернизации посредством осуществления эффективных экономических реформ»¹⁴⁶. В странах Восточной Азии действует сложная система сдачи квалификационных экзаменов для занятия определенной должности в государственном аппарате (например, данные формализованные испытания на Тайване выдерживают в среднем 2% соискателей¹⁴⁷). При этом формализованные каналы рекрутирования чиновников опираются на плотные неформальные сети взаимоотношений. Например, основным кадровым резервом для набора чиновников в Японии являются *gakubatsu*, т. е. неформальные связи между сокурсниками элитных японских университетов. При этом представители бюрократического аппарата в своей работе опираются на сложившийся набор (кодекс) неформальных правил, или «путь бюрократа» (*kanryodo*)¹⁴⁸.

Эффективность бюрократического аппарата в восточноазиатской модели государств развития обеспечивается не столько формализованными

¹⁴⁴ O'Riain S. The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the «Celtic Tiger» // *Politics and Society*. – 2000. – Vol. 28. – № 2. – P. 166.

¹⁴⁵ Andreosso-O'Callaghan B. The Role of Irish State in the Catching-Up Process: Developmental or Growth-Promoter? // *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* / Ed. by L. Low. – New York: Nova Publishers, 2004. – P. 221.

¹⁴⁶ Önis Z. The Logic of the Developmental State // *Comparative Politics*. – 1991. – Vol. 24. – № 1. – P. 116.

¹⁴⁷ См.: Amsden A. H. The State and Taiwan's Economic Development // «Bringing the State Back In». – Ed. by P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol. – Cambridge Univ. Press, 1985. – P. 78 – 107.

¹⁴⁸ Evans P. B. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // *Sociological Forum*. – 1989. – Vol. 4. – № 4. – P. 573.

процедурами, сколько сетями неформального взаимодействия. Плотные неформальные связи устанавливаются также между чиновниками и предпринимателями. Это создает основу для существования коррупционных каналов, которые все же не блокируют, а способствуют реализации модернизационных проектов. Например, в Южной Корее коррупционные отношения изначально «встраивались» в общую стратегию долгосрочного развития, предусматривающую упрощенный доступ для крупных конгломератов к льготным кредитам, государственным контрактам и иным правительственным привилегиям в обмен на «денежные пожертвования» и «добровольные финансовые отчисления» в пользу правящей политической партии. В данном случае политики и чиновники получали возможность дважды извлекать статусную ренту, во-первых, посредством взимания «комиссии» за предоставление доступа к дешевым кредитам и иным государственным льготам, и, во-вторых, получая часть дохода конгломерата в виде добровольного денежного «пожертвования» или «отчисления»¹⁴⁹. В этом смысле, в личных интересах чиновников было создание наиболее благоприятных условий для развития крупных конгломератов, поскольку, чем успешнее тот или иной конгломерат действовал на мировом рынке, тем на больший объем извлечения статусной ренты могли рассчитывать чиновники.

Неуспешные государства развития – это те, которые в ходе реализации модернизационных проектов создают институты развития, которые поощряют поиск и извлечение политической и статусной ренты. Так, в **Бразилии** в конце 1950 - 1970-х гг. удалось реализовать лишь отдельные проекты развития (например, Embraer). Как заметил П. Эванс, «государство развития в Бразилии представляло собой море клиентелизма с малочисленными островами эффективности»¹⁵⁰. В условиях сложившегося в

¹⁴⁹ Wedeman A. Looters, Rent-Scrapers, and Dividend Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines // The Journal of Developing Areas. – 1997. – Vol. 31. - № 4. – P. 467.

¹⁵⁰ Evans P. The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change // The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and The State / Ed. by S. Haggard and R. Kaufman. – Princeton: Princeton University Press, 1992. – P. 173.

бюрократическом аппарате патримониализма отдельные правительственные агентства и ведомства были превращены в своеобразные «вотчины», которые использовались чиновниками для получения «откатов», льготных банковских кредитов и лучших участков земли в осваиваемой Амазонии без особой бюрократической волокиты¹⁵¹. Одним из «островов эффективности» оказался Банк развития (BNDES), сумевший, опираясь на «личный протекционизм» и неформальные связи на верхних уровнях государственной власти его директора Ж. Кубичека, успешно реализовать несколько проектов индустриализации экономики. Проекты, которые курировал Банк развития, были выполнены на 102%, в то время как проекты, находившиеся в ведении иных агентств и ведомств, были выполнены только на 32%¹⁵².

Как показывают исследования, организация бюрократических аппаратов в неуспешных государствах развития создает стимулы для перераспределительной активности. Колониальное прошлое Бразилии, в отличие от восточноазиатских стран, предопределило другой тип поведения и взаимодействия администраторов развития и предпринимателей, а именно - активный поиск статусной и политической ренты посредством реализации краткосрочных интересов отдельных чиновников и тесно связанных с ними предпринимателей. Как замечает Б. Зигель (B. Siegel), «со времен португальского владычества в колониальной Бразилии сохранялась страсть к быстрому обогащению, которая ориентировала людей не на производительную деятельность и кропотливое приращение своего богатства, а на сиюминутный успех: успешное «дело», провернутое нередко вопреки закону, получение доходной чиновничьей должности или иной государственной «синекуры», прочую благодать»¹⁵³. Отличительными чертами бюрократического аппарата Бразилии стали: фрагментация и низкий уровень профессиональной этики чиновников, их бюрократическая

¹⁵¹ Bunker S. G. Policy Implementation in an Authoritarian State: A Case from Brazil // Latin American Research Review. – 1983. - Vol. 18. - № 1. - P. 51-52.

¹⁵² Geddes B. Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil. – Berkeley: University of California Press, 1986. - P. 116.

¹⁵³ Siegel B. Social Structure and Economic Change in Brazil // Economic Growth: Brazil, India, Japan / Ed. by S. Kuznets, W. Moore and J. Spengler. - Durham (N.C.): Duke University Press, 1955. – P. 406-408.

недисциплинированность, высокая текучесть кадров и неудовлетворительная подготовка, а также небольшое жалование и, как следствие, высокий уровень коррупции¹⁵⁴. В условиях нестабильной политической конъюнктуры отбор соискателей в бюрократический аппарат опирался не на формализованные испытания, а на политические назначения, осуществляемые представителями верхних уровней власти. Это предопределило отсутствие для чиновников видимых «карьерных лестниц» и высокую значимость неформальных связей, они оказались заинтересованными в реализации не долгосрочных, а краткосрочных интересов.

Представляется, что консолидированный бюрократический аппарат с сильно формализованными внешними связями, и стабильная политическая конъюнктура также могут привести к тому, что государство будет не способно эффективно реализовать проекты развития. Ярким примером в данном случае является Перу, характеризующееся тем, что чиновники не столько упрощают, сколько делают более сложными и запутанными формальные процедуры и регламенты, создавая, таким образом, отрицательные стимулы у предпринимателей, проявивших интерес к инновациям. В этом смысле происходит «централизация» бюрократического аппарата, а отдельные представители частнопредпринимательского сектора инвестируют свои ресурсы в политические связи (как формальные, так и неформальные) с целью получения государственных привилегий и преимуществ. Однако не менее значимая часть статусной ренты извлекается чиновниками в процессе преодоления предпринимателями многочисленных формальных административных барьеров (канцелярская волокита). Вместо коррупции развития процветает «хищническая» коррупция, в значительной мере затрудняющая процесс реализации модернизационных проектов¹⁵⁵. Как отмечает Э. де Сото, для того, чтобы открыть собственное небольшое предприятие, человек со скромными средствами должен потратить 289 дней

¹⁵⁴ Schneider B. The Desarrollista State in Brazil and Mexico // The Developmental State by M. Woo-Cumings; Ithaca: Cornell University Press, 1999. – P. 290.

¹⁵⁵ Wedeman A. Development and Corruption: the East Asian Paradox // Political Business in East Asia / Ed. by E.T. Gomez. - New York: Routledge, 2002. – P. 45-46.

на бюрократические процедуры, требуемые для заполнения 11 документов (необходимые лицензии, сертификаты, регистрационные формы)¹⁵⁶.

Основываясь на проведенном сравнительном анализе бюрократических аппаратов, успешно реализовавших модернизационные проекты в рамках «догоняющего» развития, и тех, которые оказались способны реализовать лишь отдельные проекты развития, выделим факторы организации бюрократических аппаратов, которые определяют успешность функционирования государств развития (см. табл. 1).

Таблица 1

Внутренняя структура и внешние каналы взаимодействия бюрократических аппаратов государств развития с предпринимателями

Исследуемые параметры	Каналы взаимодействия			
	Формализованные		Неформальные	
Доминирующие каналы взаимодействия бюрократического аппарата с предпринимателями				
Внутренняя структура бюрократического аппарата	Фрагментированная	Консолидированная	Фрагментированная	Консолидированная
Доминирующий экономический интерес	Долгосрочный	Краткосрочный	Краткосрочный	Долгосрочный
Характер использования экономических ресурсов	Производительный	Перераспределительный	Перераспределительный	Производительный
Доминирующая форма извлечения статусной ренты	Неденежная	Денежная	Денежная	Неденежная
Примеры стран	Ирландия, Финляндия	Перу	Бразилия	Япония, Ю. Корея, Тайвань

Составлено по: Evans P. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // Sociological Forum. – 1989. – Vol. 4. - № 4. – P. 561 – 587; O’Riain S. The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the «Celtic Tiger» // Politics and Society. – 2000. – Vol. 28. - № 2. – P. 157 – 194; Schneider B. The Desarrollista State in Brazil and Mexico // The Developmental State by M. Woo-Cumming. - Cornell University Press, 1999. – P. 276 – 306; Сото де Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. – Челябинск: Социум, 2008. – 408 с.

В Китае сформировалось более успешное государство развития. Специфика Китая, отличающая его от других восточноазиатских стран, заключается в большой площади территории, огромной численности населения и достаточно громоздком многоуровневом бюрократическом аппарате, несвободном от коррупции¹⁵⁷, кумовства и фаворитизма. При этом

¹⁵⁶ Сото Э. де. Иной путь: Экономический ответ терроризму. - Челябинск: Социум, 2008. – С. 138.

¹⁵⁷ Термин «коррупция» (tan wu), используемый в Китае, включает в себя: хищение государственного имущества (wubi), контрабанду (zousi), спекуляцию (touji), мошенничество (qipian) и взятку (huilu) (см.: Burns J. Reforming China's Bureaucracy, 1979-82 // Asian Survey. - 1983. - Vol. 23. - № 6. – P. 703 – 704).

взаимоотношения китайских провинций с центральным правительством в Пекине основаны на политическом лоббировании их экономических интересов и представляют собой расточительную конкуренцию за привлечение внутренних и иностранных инвестиций (например, конкуренция Шанхая с приморскими провинциями Гуандун и Цзянсу)¹⁵⁸. Чиновники и частные предприниматели активно используют неформальные каналы взаимодействия (guanxi), пронизанные коррупционными отношениями, а их интересы четко не разделены - они являются одновременно и «квазичастными», и «квазигосударственными»¹⁵⁹. Доминирующими способами отбора соискателей в госаппарат явились партийные назначения и родственные связи (рекрутирование через «черный вход»), а продвижение чиновников было основано на выслуге лет и проявлении политической лояльности¹⁶⁰.

Тем не менее, правительство Китая оказалось способно провести успешные институциональные реформы сначала на локальном уровне (например, создание специальных экономических зон), а затем реализовать наиболее эффективные образцы институтов развития в общегосударственном масштабе. В данном случае ключевую роль сыграла жесткая позиция центрального правительства в Пекине, использовавшего вертикальные связи беспрекословного подчинения в бюрократической иерархии (tiaotiao zhuanzheng), поскольку треть всех привлекаемых в Китай прямых иностранных инвестиций впоследствии шла именно через специальные экономические зоны¹⁶¹.

Россия характеризуется условиями функционирования государства развития, сходными с другими странами БРИК: огромной площадью территории (первое место в мире), большой протяженностью границ,

¹⁵⁸ Breslin S. G. China: Developmental State or Dysfunctional Development? // Third World Quarterly. – 1996. - Vol. 17. - № 4. – P. 695.

¹⁵⁹ Provis C. Guanxi, Relationships and Ethics // Australian [Journal of Professional and Applied Ethics](#). – 2004. – Vol. 6. - № 1. – P. 47-49.

¹⁶⁰ См.: Burns J. Reforming China's Bureaucracy, 1979-82 // Asian Survey. - 1983. - Vol. 23. - № 6. – P. 699 – 715.

¹⁶¹ Breslin S. G. China: Developmental State or Dysfunctional Development? // Third World Quarterly. – 1996. - Vol. 17. - № 4. – P. 698-701.

локализованной и сегментированной институциональной средой¹⁶², федеративным устройством, доминированием неформальных каналов рекрутирования чиновников (в среднем формализованные экзамены при занятии должности в региональных администрациях сдают всего 5% соискателей¹⁶³), которые в своей работе опираются на принцип личной преданности вышестоящим уровням бюрократической иерархии и на неформальные практики взаимодействия с предпринимателями¹⁶⁴.

Исторически сложившаяся в отечественном бюрократическом аппарате конфигурация интересов чиновников способствует, скорее, реализации стратегий «личного протекционизма» в рамках выстраивания вертикали внутри государства. При этом мы полагаем, что стратегии «личного протекционизма» в России коренным образом отличаются от подобных практик, осуществляемых в странах Восточной Азии. В этих странах реализация общественных интересов чиновниками обеспечивается гарантией карьерного роста, основанной на их личных служебных заслугах и достоинствах. В российских условиях доминирующим стимулом чиновников является реализация не общественных, а корпоративно-бюрократических и частных интересов в рамках выстроенной властной вертикали, опирающейся на личную преданность вышестоящим уровням бюрократической иерархии¹⁶⁵.

Внешние условия функционирования государств развития в странах БРИК, интересы их администраторов развития и организации бюрократических аппаратов можно обобщить следующим образом (см. табл. 3).

Таблица 3

Сравнение условий функционирования успешных государств развития и государств развития стран БРИК

¹⁶² Левин С. Н. Региональная локализация и сегментация институциональной среды в постсоветской экономике России // Научные труды ДонНТУ. – 2008. – Вып. 34-1.

¹⁶³ Чирикова А. Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. – 2004. - № 3. – С. 72-73.

¹⁶⁴ Иноземцев В. Природа и перспективы путинского режима // Свободная мысль. - 2007. - № 2. – С. 49-50.

¹⁶⁵ Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства: Очерки национальной политической теории. - М.: РОССПЭН, 2006. – С. 30-31.

Исследуемые условия	Успешные государства развития	Бразилия (1950-70-е гг.)	Индия (1980-е гг.)	Россия (2000-е гг.)	Китай (1980-90-е гг.)
Площадь территории	Относительно небольшая	5-е место в мире	7-е место в мире	1-е место в мире	3-е место в мире
Государственное устройство	Унитарное	Федеративное	Федеративное	Федеративное	Унитарное
Доминирующий способ отбора соискателей в бюрократический аппарат	Формализованные испытания (экзамены)	Политические назначения	Формализованные испытания (экзамены)	Неформальные практики рекрутирования	Партийные назначения и непотизм (кумовство)
Доминирующий способ продвижения администраторов развития	Личные служебные заслуги и достоинства	Личная преданность вышестоящим «патронам»	Покупка должностей и расточительная конкуренция	Личная преданность и личный протекционизм	Выслуга лет и политическая надежность (лояльность)
Доминирующий интерес администраторов развития	Общественно значимый	Частный	Частный	Частный	Квазичастный

Составлено по: Evans P. *Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State* // *Sociological Forum*. – 1989. – Vol. 4. - № 4. – P. 561 – 587; Herring R. *Embedded Particularism: India's Failed Developmental State* // *The Developmental State* by M. Woo-Cumings; Ithaca: Cornell University Press, 1999. – P. 306 – 335; Schneider B. *The Desarrolistta State in Brazil and Mexico* // *The Developmental State* by M. Woo-Cumings; Ithaca: Cornell University Press, 1999. – P. 276 – 306; Burns J. *Reforming China's Bureaucracy, 1979-82* // *Asian Survey*. - 1983. - Vol. 23. - № 6. – P. 692 – 722; Чирикова А. *Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные* // ОНС. – 2004. - № 3. – С. 71 – 81.

Отметим, что особый вклад в неэффективную организацию бюрократического аппарата в России вносит система бюрократических торгов, охватывающая все его уровни: административный торг между федеральной и региональными властями с целью распределения бюджетных средств в пользу тех или иных регионов; конкуренция между чиновниками за распределение должностных полномочий в бюрократической иерархии, позволяющих управлять потоками ресурсов и вести торг по их распределению; согласование интересов представителей бизнеса с интересами администраторов развития и борьба за укрепление статусных позиций.

Результатом подобных торгов и согласования интересов чиновников и представителей частного сектора в современной российской экономике оказываются не только институты развития, способствующие генерированию и коммерциализации продуктивных инноваций, но и квазиинституты развития. Под квазиинститутами развития здесь понимаются

организационно-экономические структуры, созданные для активного привлечения инвестиций в социальную и инженерную инфраструктуру, в развивающиеся отрасли и в человеческий капитал, но фактически содействующие распределению ресурсов в пользу проектов, обеспечивающих извлечение администраторами развития статусной ренты, а «своими» предпринимателями – политической ренты.

Квазиинституты развития - это институты развития с формально доминирующей функцией снижения транзакционных издержек взаимодействия субъектов развития, но фактически используемые ими в качестве инструмента распределения ресурсов в интересах получения ренты. По содержанию они представляют собой набор согласованных администраторами развития и «своими» предпринимателями способов извлечения политической и статусной ренты, облеченный в формальную «оболочку» организационно-экономических структур, предоставляющих набор инструментов стимулирования инновационной деятельности (например, налоговых льгот, привилегий, преференций, гарантий, инфраструктурных услуг и т. п.). Для обеих сторон они оказываются инструментом создания «рентоориентированных» инноваций. Для администратора развития это может быть внешне эффективный проект, позволяющий ему добиться более высокого статуса в бюрократической иерархии, сделать быструю карьеру и получить более высокое вознаграждение. Для предпринимателя это может быть канал доступа к бюджетным средствам под проекты, лишь имитирующие его инновационную активность.

При этом одна и та же форма (определенная организационно-экономическая структура - технопарк, бизнес-инкубатор, особая экономическая зона) в зависимости от того, в какую институциональную среду она изначально «встроена», может быть и институтом развития и квазиинститутом развития. В одних институциональных условиях создаваемые администраторами развития организационно-экономические

структуры способствуют генерированию продуктивных инноваций. В других - происходит подмена содержания их деятельности: стимулирование продуктивных инноваций замещается перераспределительной активностью. При этом созданные структуры могут одновременно иметь черты и института развития и квазиинститута развития.

В исследовании «Инновационная активность крупного бизнеса в России: механизмы, барьеры, перспективы», подготовленном экспертами Российской экономической школы, компании PricewaterhouseCoopers в России и Центром технологий и инноваций PwC, показано, что среди ключевых факторов, препятствующих развитию инновационной деятельности российского бизнеса, основным является избыточная бюрократизированность. В то же время показано, что модели субсидий и льгот, предоставляемые государством, как на федеральном, так и на региональном уровнях, ориентированы не столько на инновационную модель ведения бизнеса, сколько на простые, не связанные с какими-либо серьезными рисками производства¹⁶⁶. Подобный вывод подтверждается и другими исследованиями: создаваемые институты развития превращаются в инструмент поддержки приближенных к власти хозяйствующих субъектов из традиционных отраслей экономики с легко прогнозируемой и низко рискованной деятельностью, не ориентированных на любой технологический прорыв, при этом существует риск, что данные структуры могут трансформироваться в агентов центрального правительства¹⁶⁷.

На **региональном** уровне, в результате административного торга с чиновниками федерального уровня, появляется возможность создания институтов развития как своеобразных «филиалов» региональных администраций, используемых для «выбивания» ресурсов из федерального бюджета и частнопредпринимательского сектора и легального

¹⁶⁶ Инновационная активность крупного бизнеса в России: механизмы, барьеры, перспективы. – М.: РЭШ, PwC, 2010. – С. 5.

¹⁶⁷ См.: Паппэ Я., Дранкина Е. Как развивают Россию: «денежные мешки» // Журнал «Деньги». - 2008. - № 37 (694). – С. 18 – 24; Кокорев Р. А. Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org>

перераспределения бюджетных средств внутри регионов. Так, авторы доклада «Опыт формирования зон инновационного роста: достижения и ошибки» отмечают, что в некоторых регионах предоставление субсидий на компенсацию части затрат инновационных предприятий - это политическая, а не экономическая мера, а сами объекты инновационной инфраструктуры зачастую превращаются в дотируемые объекты офисной недвижимости, которые имеют весьма слабое отношение к развитию инновационной деятельности. В этом смысле, предоставление подобных субсидий является демонстрацией перед федеральным центром «готовности» некоторых региональных властей поддерживать инновационную активность на своих территориях «без понимания отдачи от данных субсидий»¹⁶⁸. Например, к началу 2010 г. Кузбасский технопарк предлагал создать двухуровневую систему венчурного финансирования инновационных проектов в Кемеровской области с привлечением средств ОАО «Российская венчурная компания» и Министерства экономического развития РФ в общем объеме 2,4 млрд. руб.¹⁶⁹. Однако в силу довольно низкой инновационной активности в регионе подобная система не создана, а сам технопарк пока слабо стимулирует генерирование инноваций.

У институтов развития, являющихся своеобразными «филиалами» региональных администраций, обычно отсутствует четкое назначение и система обеспечения прозрачности их деятельности. Определить институты развития как «филиалы» региональных администраций можно по следующим признакам:

(1) Двухстороннее перемещение и кооптация представителей регионального бюрократического аппарата на руководящие должности в создаваемые институты развития регионального уровня (например, заместитель губернатора перемещается на должность генерального директора технопарка, а затем возвращается на определенную позицию в

¹⁶⁸ Опыт формирования зон инновационного роста: достижения и // Рейтинговое агентство «Эксперт РА» // URL: www.raexpert.ru

¹⁶⁹ Предложения для сотрудничества // Официальный сайт ОАО «Кузбасский технопарк» // URL: www.technopark42.ru/

региональной администрации). Так, зам. губернатора Кемеровской области по вопросам образования и культуры С. А. Муравьев стал генеральным директором ОАО «Кузбасский технопарк».

(2) Совмещение одной из высших должностей в региональном бюрократическом аппарате с высшей должностью в институтах развития регионального уровня (примером является совмещение должности зам. губернатора с должностью председателя Совета директоров технопарка). В данном случае, В. П. Мазикин, первый заместитель губернатора Кемеровской области, одновременно занимает должность Председателя совета директоров ОАО «Кузбасский технопарк».

В целом, на региональном уровне складывается весьма разнородная картина использования институтов развития, что определяется целым рядом факторов:

(1) устоявшейся конфигурацией региональной власти, характеризующей способ выработки и принятия социально-экономических решений: моноцентричная модель ассоциируется с жесткой властной вертикалью и малыми степенями свободы, а также с сильным лидером, в то время как полицентричная модель подразумевает распределение полномочий и ответственности в сфере принятия экономических решений¹⁷⁰;

(2) сложившейся структурой региональной экономики, которая либо дает возможность эксплуатировать природные ресурсы и извлекать сырьевую ренту в рамках, как правило, моноукладного хозяйства, либо способствует генерированию продуктивных инноваций в диверсифицированной экономике;

(3) достигнутым уровнем развития научно-исследовательской и образовательной сферы региона, способной/неспособной генерировать инновации продуктивного типа и заниматься подготовкой соответствующих кадров для коммерциализации нововведений;

¹⁷⁰ Лапина Н., Чирикова А. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. – М.: РАН. ИНИОН. ЦНИИГРП, 2000. – С. 67 – 92.

(4) удельным весом инновационно активных предприятий, ведущих хозяйственную деятельность в регионе, и предпочитающих извлекать либо инновационную ренту посредством поиска новых комбинаций экономических ресурсов, либо политическую ренту, «открывая» новые комбинации официальных привилегий, льгот и гарантий.

Осуществление того или иного варианта проектирования и функционирования институтов развития в российских регионах в большой степени зависит от возможных комбинаций данных факторов. Так, регион, характеризующийся моноцентричной моделью административно-политических элит с моноукладной экономикой, в которой преобладают добывающие отрасли и происходит широкое извлечение сырьевой ренты, относительно невысоким уровнем развития научно-исследовательской и образовательной сферы, с высокой долей вероятности реализует вариант создания институтов развития по модели филиалов региональных администраций, т. е. квазиинститутов развития. С другой стороны, регион, в котором устоялась полицентричная модель административно-политических элит с относительно диверсифицированной экономикой и действует значительное количество «шумпетерианских» предпринимателей, а также достигнут относительно высокий уровень развития научно-исследовательской и образовательной сфер, вероятнее всего сможет реализовать вариант создания институтов развития, ориентированных на продуктивную деятельность и производительные инновации.

Рассмотрим опыт формирования институтов развития в ряде регионов по следующим направлениям: региональное законодательство, реализация инновационных проектов и характеристики инновационной активности. Для анализа были выбраны два типа регионов: (1) регионы, которые выступают в качестве явных лидеров в сфере генерирования и реализации продуктивных инноваций (Томская, Новосибирская и Свердловская области, а также Республика Татарстан); (2) регионы «ресурсного типа», базовыми отраслями

которых являются добывающие отрасли и/или отрасли первичного передела (Кемеровская и Тюменская области, Красноярский и Забайкальский края).

Региональное законодательство в данных регионах различается по набору налоговых и иных льгот, предоставляемых региональными администрациями и правительствами хозяйствующим субъектам, проявляющим признаки инновационной и инвестиционной активности (см. табл. 4).

Таблица 4

Налоговые и иные льготы, предоставляемые субъектам инновационной и инвестиционной деятельности в некоторых регионах РФ

Налоговые и иные льготы	Регион							
	Томская область	Новосибирская область	Республика Татарстан	Свердловская область	Красноярский край	Кемеровская область	Тюменская область	Забайкальский край
Предоставление льгот по налогу на прибыль организаций	+	+	+	+	+	+	+	+
Предоставление льгот по налогу на имущество организаций	+	+	+	+	+	+	+	+
Предоставление инвестиционного налогового кредита	+	+	+	+	+	+	+	
Изменение срока уплаты налогов в форме отсрочки, рассрочки платежей	+	+	+	+	+	+		
Предоставление бюджетных кредитов	+	+	+	+	+		+	
Предоставление государственных гарантий региона в качестве обеспечения исполнения обязательств субъектов инвестиционной и инновационной деятельности	+	+	+	+	+		+	+
Обеспечение залогом исполнения обязательств субъектов инвестиционной и инновационной деятельности	+	+						
Предоставление льгот по аренде имущества, находящегося в государственной собственности региона	+	+	+	+	+	+	+	+
Предоставление бюджетных инвестиций	+	+	+	+	+	+	+	+
Субсидирование части процентной ставки по банковским кредитам	+	+	+	+	+	+	+	+
Размещение государственного заказа на проведение НИОКР и на производство инновационной продукции	+	+	+			+		
Предоставление субсидий для компенсации части лизинговых платежей	+	+	+	+				+

Источник: Составлено авторами по принятым в выбранных регионах законам, обеспечивающим предоставление приведенных налоговых и иных льгот.

Отметим, что регионы, которые выступают лидерами в сфере осуществления продуктивных инноваций, также лидируют и в формировании формальных «правил игры», стимулирующих производительные

нововведения со стороны частного сектора. Их лидерство проявляется в оказании комплексной поддержки инновационным предприятиям, с использованием инструментов, некоторые из которых не представлены на федеральном уровне. В регионах «ресурсного типа» преобладают более простые меры поощрения инновационной активности.

Реализация инновационных проектов. В российских регионах реализуется значительное количество инвестиционных проектов, однако доля проектов, выступающих как **инновационные**, то есть связанные с рискованными видами деятельности, внедрением новых или принципиально улучшенных продуктов и/или технологий, является относительно невысокой (см. табл. 5).

Таблица 5

Доля инновационных проектов в общем объеме финансирования инвестиционных проектов в некоторых регионах РФ (в млн. руб. и %) в 2010 г.

Регион РФ	Общий объем финансирования инвестиционных проектов (млн. руб.)	Объем финансирования инновационных проектов (млн. руб.)	Доля инновационных проектов в общем объеме финансирования (%)
Томская область	203046	25226	12,4
Новосибирская область	177452	31744	17,89
Красноярский край	192949	8524	4,41
Кемеровская область	316904	3745	1,2
Забайкальский край	251160	26	0,01
Республика Татарстан	1052343	111467	10,6
Свердловская область	423401	45617	10,8
Тюменская область	49028	3967	8,1

Составлено по: Инвестиционный паспорт Томской области // Томское агентство привлечения инвестиций // URL: <http://investintomsk.com>; Инвестиционные проекты Новосибирской области // Деловой портал Новосибирской области // URL: <http://economy.newsib.ru/invest/projects/table/>; Реестр инвестиционных проектов Красноярского края // Официальный портал Красноярского края. Министерство **экономики и регионального развития** // URL: <http://www.krskstate.ru/econom/invest/reestr>; Инвестиционные проекты Кемеровской области до 2014 года // Инвестиции и Инновации Сибири // URL: <http://www.sibarea.ru>; Программа социально-экономического развития Забайкальского края на 2010-2014 годы // Официальный сайт Министерства экономического развития Забайкальского края // URL: economy.e-zab.ru/page/program/programma_ser.php; Каталог инвестиционных проектов Республики Татарстан // Официальный сайт Министерства промышленности и торговли Республики Татарстан // URL: <http://mpt.tatar.ru/rus/katalog.htm>; Инвестиционные проекты Свердловской области // **Инвестиционный портал Свердловской области** // URL: <http://sverdl-invest.midural.ru/>; Каталог инвестиционных проектов Тюменской области // Деловой портал Департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области // URL: <http://www.tyumen-region.ru>

В регионах, которые выступают лидерами в инновационной сфере (Томская, Новосибирская и Свердловская области, а также Республика

Татарстан) доля инновационных проектов в общей совокупности инвестиционных проектов в несколько раз превышает аналогичную долю в регионах «ресурсного типа» (Кемеровская и Тюменская области, Красноярский и Забайкальский края).

В этой связи представляется, что риск трансформации институтов развития регионального уровня в «филиалы» администраций субъектов Федерации выше в тех регионах, в которых доминируют добывающие отрасли, позволяющие в широких масштабах извлекать сырьевую ренту. Иными словами, региональным властям выгоднее вкладывать средства в создание таких институтов развития, работа которых будет связана с поддержкой традиционных, как правило, добывающих отраслей, не сопряженных с высокими рисками деятельности. Для такого выбора есть объективные основания. Региональные власти озабочены проблемой моногородов, сохранением рабочих мест, снижением социальной напряженности, поддержанием особых отношений с традиционным бизнесом, позволяющих извлекать дополнительные денежные ресурсы. В результате реализации подобных действий поддерживается определенная институциональная среда регионов, которая, в свою очередь, предопределяет выбор дальнейшего поведения - на использование институтов развития в качестве инструмента «выбивания» дополнительных финансовых средств из федерального бюджета и бизнеса. Формируется устойчивая зависимость «институциональная среда – стратегия поведения региональных властей», которая воспроизводится и направляет развитие регионов по определенной траектории.

С другой стороны, в регионах, в которых лидируют обрабатывающие отрасли высокого передела, региональным властям выгоднее инвестировать ресурсы в инновационные проекты, позволяющие повысить конкурентоспособность продукции, выпускаемой данными отраслями, на внутренних рынках, а также на мировых рынках товаров, услуг и технологий. В этом случае, существует большая вероятность того, что проектируемые

институты развития будут использованы для генерирования и коммерциализации производительных инноваций, позволяющих получить инновационную ренту и ведущих к повышению благосостояния населения данных регионов.

Выбор стратегии экономического поведения властей на региональном уровне в данном случае определяется зависимостью социально-экономического развития регионов от повышения конкурентоспособности бизнеса, в том числе инновационного, в производстве принципиально новой и/или улучшенной продукции. Соответствующим образом «подстраивается» и локальная институциональная среда, которая в дальнейшем способствует закреплению выбранной стратегии регионального развития.

Характеристики инновационной активности. Официальные статистические данные, раскрывающие объем финансирования научных исследований и разработок со стороны региональных администраций показывают, что и «инновационные» регионы, и регионы «ресурсного» типа склонны вкладывать относительно небольшой объем финансовых средств, выделяемых из региональных бюджетов, в создание инфраструктуры, поддерживающей генерирование и коммерциализацию продуктивных нововведений, и реализацию инновационных проектов. Иными словами, данные направления для региональных администраций пока остаются периферийными с точки зрения социально-экономического развития территорий (см. табл. 6)¹⁷¹.

Таблица 6

Сравнение затрат региональных бюджетов на НИОКР и инновационная активность в некоторых субъектах Федерации Сибирского федерального округа (2009 г.)

Регион	Затраты региональных бюджетов на НИОКР (млн. долл.)	Число организаций, выполнявших научные исследования и разработки	Число организаций, осуществлявших технологические инновации	Доля инновационных товаров, работ, услуг в % от общего объема отгруженных товаров, выполненных работ, услуг
--------	---	--	---	---

¹⁷¹ Затраты региональных бюджетов на НИОКР у субъектов Федерации СФО приведены в соответствии с официальным валютным курсом доллара США к рублю на момент составления статистических ежегодников (декабрь 2008 г.).

Томская область	113	60	48	2,9
Новосибирская область	318	107	53	3,4
Красноярский край	164	54	71	1,6
Кемеровская область	12	29	41	1,2
Алтайский край	12	40	48	4,4
Омская область	39	41	30	3,6

Составлено по: Научная и инновационная деятельность регионов Сибирского федерального округа: Стат. сб. – Томск: Томскстат, 2010. – С. 62; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. – М: Росстат, 2009. – С. 784 – 822.

В сравнении с административно-территориальными единицами в индустриально развитых странах, (например, штатами США и землями ФРГ), которые осуществляют инновационную политику и с этой целью выделяют соответствующие финансовые средства, а также создают благоприятные институциональные условия для привлечения средств частнопредпринимательского сектора, российские субъекты Федерации, как «инновационные», так и «ресурсного» типа, тратят на аналогичные цели в десятки и сотни раз меньше по абсолютным значениям финансирования (см. табл. 7)¹⁷². Для сравнения мы взяли Кемеровскую область и Красноярский край как примеры регионов «ресурсного» типа, Томскую и Новосибирскую области как явных лидеров в генерировании и коммерциализации «шумпетерианских» инноваций. Штаты США и земли ФРГ мы рассматривали, исходя из имеющейся в нашем распоряжении соответствующей информации.

Таблица 7

Сравнение затрат на НИОКР у регионов Сибирского федерального округа, штатов США и земель ФРГ (млн. долл.)

Регион, штат, земля	Совместные затраты на НИОКР региональных администраций (правительств штатов США и земель ФРГ) и организаций предпринимательского сектора (млн. долл.)	Год
Томская область	139	2009
Новосибирская область	353	2009
Красноярский край	172	2009
Кемеровская область	14	2009
штат Массачусетс	12635	2007
штат Калифорния	56780	2007
штат Нью Джерси	16573	2007
штат Пенсильвания	9662	2007
земля Баден-Вюртемберг	5996	2003

¹⁷² Затраты на НИОКР у субъектов Федерации Сибирского федерального округа и земель ФРГ приведены в соответствии с официальными валютными курсами доллара США по отношению к российскому рублю и евро на месяц и год составления отчетов (октябрь 2003 г. и октябрь 2005 г. для земель ФРГ, и декабрь 2008 г. для субъектов Федерации).

земля Нижняя Саксония	3595	2003
земля Гессен	4349	2003
земля Бавария	7352	2003

Составлено по: Научная и инновационная деятельность регионов Сибирского федерального округа: Стат. сб. – Томск: Томскстат, 2010. – С. 62; Science and Engineering Indicators 2010. - Arlington (VA): National Science Foundation, 2010. – P. 4-16 – 4-33; Science, Technology and Innovation in Europe 2007. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 139 p.

Так, например, суммарные затраты на НИОКР, осуществляемые в представленных российских регионах, в 5,6 раза меньше соответствующих затрат у земли Нижняя Саксония, которая не является лидером по объемам финансирования научных исследований и разработок среди рассмотренных штатов и земель. С другой стороны, штат Калифорния расходует на НИОКР в 89,5 раза больше, чем Томская, Новосибирская и Кемеровская области, а также Красноярский край вместе взятые.

Относительные значения затрат на НИОКР в валовом региональном продукте представленных российских регионов, штатов США и земель ФРГ и их сопоставление приведены в таблице 8.

Таблица 8

Сравнение удельного веса затрат региональных бюджетов и организаций предпринимательского сектора на НИОКР в валовом региональном продукте регионов Сибирского федерального округа, штатов США и земель ФРГ (в %)

Регион, штат, земля	Удельный вес затрат на НИОКР в валовом региональном продукте регионов Сибирского федерального округа, штатов США и земель ФРГ (%)	Год
Томская область	2,42	2008
Новосибирская область	2,8	2008
Красноярский край	0,63	2008
Кемеровская область	0,12	2008
штат Массачусетс	6,97	2007
штат Калифорния	4,31	2007
штат Нью Джерси	4,24	2007
штат Пенсильвания	2,53	2007
земля Баден-Вюртемберг	5,37	2005
земля Нижняя Саксония	5,83	2005
земля Гессен	2,99	2005
земля Бавария	4,71	2005

Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели 2009: Стат. сб. – М: Росстат, 2009. – С. 792; Science and Engineering Indicators 2010. - Arlington (VA): National Science Foundation, 2010. – P. 4-16 – 4-33; Science, Technology and Innovation in Europe 2007. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – P. 30 – 31; Science, Technology and Innovation in Europe 2010. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – P. 32.

Отметим, что представленные в таблице российские регионы-лидеры в сфере осуществления «шумпетерианских» инноваций в целом не уступают (Новосибирская область даже опережает штат Пенсильвания) по относительным значениям финансирования научных исследований и разработок. В то же время, регионы «ресурсного типа» отстают значительно: минимальное значение отставания между Красноярским краем и штатом Пенсильвания (в 4 раза), а максимальное – между Кемеровской областью и штатом Массачусетс (в 58 раз).

Как отмечает Д. Норт, «на протяжении почти всей истории человечества, большинство институтов создавалось вовсе не для того, чтобы быть эффективными, но для того, чтобы служить интересам тех, кто обладал сильной переговорной позицией и был способен создавать новые правила игры»¹⁷³. В современной российской экономике институциональная среда делает выгодным использование перераспределительных институциональных соглашений политико-бюрократического рынка, которые позволяют увеличить объемы извлечения статусной и политической ренты в процессе создания институтов развития. В этой связи А. Клепач отмечает, что «неспособность собственников и высших менеджеров российских крупных компаний, а также представителей федеральной и региональной бюрократии выйти за пределы своих узкокорпоративных интересов мешает им выступить в качестве действительных субъектов модернизации отечественной экономики»¹⁷⁴.

Ряд исследователей в еще более жесткой манере пишут о подобной «неспособности» российской административно-политической и экономической элиты, замечая, что заказ на модернизацию экономики России сформирован, но мотивация региональных властей, по сути, не предполагает инновационных маневров, если за них хорошо не заплачено из федерального бюджета. При этом и высшее руководство страны более

¹⁷³ North D. Economic Performance Through Time // The American Economic Review. - 1994. - Vol. 84. - № 3. - P. 360 – 361.

¹⁷⁴ Клепач А. О трансформации и модернизации экономических институтов России // Куда пришла Россия?.. Итоги социетальной трансформации / Под общ. ред. Т.И. Заславской. - М.: МВИШСЭН, 2003. – С. 83-84.

заинтересовано в краткосрочной политической лояльности федеральных и региональных чиновников, а не в эффективности их работы в долгосрочной перспективе¹⁷⁵. Все это в еще большей степени способствует снижению эффективности формирующихся в российской экономике институтов развития.

На наш взгляд, любой бюрократический аппарат является «комбинацией» параметров его внутренней структуры и внешних связей с частными предпринимателями, однако ключевое значение имеет институциональная среда, предопределяющая либо непроизводительное, либо продуктивное «использование» данных параметров. Так, примеры разных стран показывают, что даже существование коррупционных каналов в контексте производительной институциональной среды может стимулировать экономическое развитие. В этом смысле, повышение эффективности российских институтов развития связано с решением ряда проблем более высокого уровня: изменения системы мотивации субъектов развития и их агентов (администраторов развития), развития структур конкурентного политического рынка в противовес рынку политико-бюрократическому, а также постепенного изменения локальной институциональной среды в регионах.

¹⁷⁵ См.: Афанасьев М. Качество государства – главная проблема России // Прогнозис. - 2008. - № 1 (13). – С. 224-225; Чирикова А. Е. Региональные элиты России: учеб. пособ. для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2010. – С. 267.

Глава 15. Механизм институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения региона

Система отношений субъектов инфраструктуры жизнедеятельности населения включает функционально взаимосвязанные устойчивые стратегии поведения производителей инфраструктурных благ и поставщиков необходимых ресурсов, их потребителей, заинтересованных общественных организаций, а также органов государственной власти и местного самоуправления. Наряду с этим, одновременная заинтересованность и активное участие в воспроизводстве инфраструктуры со стороны ее субъектов создает потребность институционального измерения и проектирования их взаимодействий. Реальные институциональные изменения взаимосвязаны, что обуславливает необходимость формирования механизма таких изменений. Искомый механизм даст возможность целенаправленных изменений при поиске баланса интересов субъектов инфраструктуры жизнедеятельности населения, как на локальном, так и на региональном уровне.

1. Инфраструктура жизнедеятельности населения региона в контексте его воспроизводственных особенностей и институциональных проблем

Инфраструктура жизнедеятельности населения региона может быть определена как динамическая социально-экономическая система субъектов, отраслей и капитальных объектов инфраструктуры, обеспечивающая воспроизводство и человеческого и инфраструктурного капитала как неотъемлемых элементов модели качественного экономического роста региона в отраслевом и территориальном разрезах¹⁷⁶.

При этом под развитым человеческим капиталом понимаются человеческие ресурсы, которые воспроизводятся в численности, достаточной для обслуживания базовых отраслей экономики региона (специализирующих региональную экономику во внешней среде), и характеризуются высокой производительностью труда, достойным уровнем жизни и соответствующим

¹⁷⁶ Pyzhev I.S., Rutskiy V.N., Goryachev V.P. Infrastructure for Population Living Conditions in the Context of Qualitative Economic Growth. // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. – 2011. – V. 4. N. 12. – P. 1820-1835.

качеством жизни. Качественный экономический рост региона представляет собой долгосрочное воспроизводство его экономики как единого целого отраслей, секторов и субъектов, находящихся в непрерывном поиске баланса интересов на пути роста удовлетворения потребностей общества и индивидов¹⁷⁷. То есть, в современных условиях качественный экономический рост должен опираться не только на экстенсивное освоение ресурсов, но и рост их производительности, модернизацию технологий и совершенствование институтов, а основными результатами качественного роста являются не только более полное удовлетворение потребностей, но и балансирование интересов бизнеса, социума и власти, а также рост их воспроизводственных возможностей.

Инфраструктура жизнедеятельности населения находится на стыке базовых и производных (обслуживающих базовые) отраслей целостной экономики. В связи с этим инфраструктура жизнедеятельности представляется как система трех типов сфер – **первичных** (создание материально-вещественных условий инфраструктуры: продукция транспортного обеспечения, жилищно-коммунального обслуживания, строительства и ремонта жилищного фонда), **вторичных** (распределение благ и ресурсов: услуги по обеспечению потребителем товарами, продукция сферы информационного обеспечения населения, правовой защиты, сферы общественного питания, бытового обслуживания населения, социального обслуживания) и **третичных** (предоставление чисто общественных услуг: продукция сферы обеспечения безопасности жизнедеятельности, включая охрану общественного порядка и урегулирование чрезвычайных ситуаций, а также охраны окружающей среды, сферы образования, здравоохранения, культурного обслуживания, включая физическую культуру и спорт).

На региональном уровне все экономические субъекты могут быть разделены на три основные группы в зависимости от их роли в обеспечении качественного экономического роста¹⁷⁸ – **социальные** (домохозяйства, их объединения, НКО как первичные потребители инфраструктурных благ,

¹⁷⁷ Пыжев И. С., Руцкий В. Н. Концепция качественного экономического роста // Terra economicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Т. 8. № 1. – С. 59-69.

¹⁷⁸ Руцкий В. Н., Пыжев И. С. Качественный экономический рост: сущность и условия формирования / В. Н. Руцкий, И. С. Пыжев. – Саарбрюккен, Германия, Lambert Academic Publishing, 2012. – 117 с.

накапливающие человеческий капитал) *хозяйственные* (фирмы частной и государственной форм собственности как вторичные потребители инфраструктурных благ, заинтересованные в накоплении инфраструктурного капитала и использующие человеческий капитал) и *публичные* (государственные и муниципальные органы власти и учреждения как первичные и вторичные потребители инфраструктурных благ, заинтересованные в организации экономического и социального пространства, мультипликативном эффекте бюджетных расходов, стабилизации циклического развития экономики и пр.).

Субъекты целостной экономики региона играют определенные роли (производители, потребители и регуляторы) в воспроизводстве инфраструктурных благ. Роль потребителей частично играют социальные субъекты (домохозяйства). Производители, поставляющие готовые инфраструктурные блага и их промежуточные компоненты, представлены хозяйственными и публичными субъектами (частные, государственные и муниципальные предприятия и государственные и муниципальные учреждения). Регуляторами выступают преимущественно публичные субъекты (органы государственной власти и местного самоуправления), но также могут выступать и социальные субъекты (общественные организации).

Следует отметить, что все инфраструктурные блага в той или иной степени являются общественными¹⁷⁹, то есть обладают свойствами неисключаемости и неконкурентности. Производство и содержание необходимых объектов инфраструктуры, как правило, является весьма длительным, фондоемким, трудоемким и капиталоемким процессом и требует значительных инвестиционных вложений, за пределами высоких для отдельных хозяйствующих субъектов¹⁸⁰. Реализация инфраструктурных благ приносит их производителям незначительные выгоды, зачастую не покрывающие издержки, но существенные, хотя и неопределенные внешние (не опосредованными контрактами) выгоды на межотраслевом или

¹⁷⁹ Пыжев И.С., Руцкий, В.Н. Институциональный подход к исследованию инфраструктуры жизнедеятельности населения макроэкономического уровня / И. С. Пыжев, В. Н. Руцкий // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2011, Выпуск 40-2. – С. 232-237.

¹⁸⁰ Красовский В.П. Инфраструктура и интенсификация экономики. – М. Издательство «Феникс», 1999. – 374 с.

общеэкономическом уровне областей экономического пространства¹⁸¹. Потребление этих благ в экономике дуалистично. С одной стороны, они формируют условия для воспроизводства человеческого капитала, в накоплении которого заинтересованы домохозяйства, а в использовании – хозяйственные субъекты. С другой стороны, такие блага способствуют финансированию воссоздания инфраструктурного капитала под воздействием меняющихся потребностей населения и бизнеса, что говорит о способности инфраструктуры к самовоспроизводству¹⁸².

Таким образом, институциональный характер отношений субъектов инфраструктуры жизнедеятельности населения определяется целым рядом ее особенностей¹⁸³:

- всепроникающим характером (функционирование в территориальном и функциональном разрезе на стыке базовых и производных отраслей, направленность на воспроизводство);
- сложной системой инфраструктурных благ, в большей или меньшей степени общественных и создаваемых в первичных (материально-вещественные условия воспроизводства капитала), вторичных (блага-посредники, опосредующие движение общественного продукта) и третичных отраслях (чистые общественные блага);
- тройственностью отношений между участниками по поводу воспроизводства инфраструктурных благ, складывающихся между хозяйственными, социальными и публичными субъектами целостной экономики;
- наличием риска потери экономической эффективности при производстве инфраструктурных благ, требующих и рыночных и внерыночных способов финансирования и взаимного контроля производства хозяйственными, социальными и публичными субъектами.

В национальной экономике, по мнению исследователей, имеется ряд ключевых институциональных проблем, препятствующих росту

¹⁸¹ Волчек Н.З. Государственная стратегия структурного развития в странах Юго-Восточной Азии // Юго-Восточная Азия: государство и экономика / Под ред. О. Г. Барышниковой; Институт востоковедения АН СССР. – М.: Наука, 1983. – 230 с. – С. 27-58.

¹⁸² Нестеров Н. А. Производственная инфраструктура и эффективность управления. – М.: Знание, 1986. – 62 с.

¹⁸³ Пыжев И.С., Руцкий, В.Н. Институциональный подход к исследованию инфраструктуры жизнедеятельности населения макроэкономического уровня / И. С. Пыжев, В. Н. Руцкий // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2011, Выпуск 40-2. – С. 232-237.

заинтересованности групп интересов, формирующих спрос на инфраструктурные блага, что, в свою очередь, сдерживает накопление человеческого и инфраструктурного капитала в инфраструктуре жизнедеятельности населения:

1. Макроэкономические институциональные ловушки «ресурсного проклятия», обуславливающие несклонность хозяйственных субъектов базовых отраслей к конкуренции внутри и вне экономики за счет человеческого и инфраструктурного капитала¹⁸⁴.

2. Микроэкономическое рентоориентированное поведение как доминантная стратегия публичных субъектов и хозяйственных субъектов производных отраслей¹⁸⁵.

3. «Слабое» государство, манипулируемое малочисленными группами хозяйственных и публичных субъектов, не способное выстроить адекватную систему стимулов модернизации и санкций за рентоориентированное поведение¹⁸⁶.

4. «Неразвитое» гражданское общество, не способное сформировать эффективный «общественный договор» с государством на политических рынках¹⁸⁷.

В свою очередь, российская региональная экономика обладает рядом ключевых особенностей:

1. Значительный природно-ресурсный и экономико-географический потенциал воспроизводства, обуславливающий опережающее экстенсивное развитие базовых отраслей экономики, специализирующихся на добыче, первичной обработке и экспорте природных ресурсов.

2. Неразвитые производные отрасли (промышленность с высокой добавленной стоимостью и вспомогательные отрасли, в том числе инфраструктурные) при слабо конкурентоспособных базовых отраслях¹⁸⁸.

3. Сильная дифференциация всех основных показателей социально-

¹⁸⁴ Полтерович В. М. Элементы теории реформ. – М.: ЗАО Издательство Экономика, 2007. – 447 с. – С. 87-130.

¹⁸⁵ Волчкова, Н. Суслова, Е. Человеческий капитал, промышленный рост и ресурсное проклятие // Эконом. журнал ВШЭ. – 2008. – Т. 12, № 2. – С. 217-238.

¹⁸⁶ Яковлев Е. Ю. «Захват» государства в российских регионах и муниципалитетах / Препринт # BSP/01/054 R. – М.: Российская экономическая школа, 2001. – 63 с.

¹⁸⁷ Аузан, В., Тамбовцев, В. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 28-49.

¹⁸⁸ Нуреев Р. М. Россия: резервы институционального развития (как предпосылка и условие выхода из экономического кризиса) // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2009. – Выпуск 37-1. – С. 5-15.

экономического развития в отраслевом и территориальном разрезах воспроизводства экономики¹⁸⁹.

4. Высокая зависимость экономики от внешней среды (межрегиональные, национальные, международные факторы)¹⁹⁰.

5. Диспропорции между конечным потреблением и накоплением и неэффективное покрытие дефицита финансовых ресурсов у всех субъектов экономики за счет зарубежных заемных источников¹⁹¹.

2. Определение механизма институциональных изменений и институциональное проектирование как методологическая основа его создания

Стратегии поведения субъектов экономики трансформируются подобно тому, как развивается любая организационная система экономики, а именно – в соответствии с жизненным циклом, присущим любому институту или институциональной среде.

В неoinституциональной экономической теории выделяют пять этапов жизненного цикла института¹⁹²: возникновение; становление; массовое использование; замещение; исчезновение. При этом цикличность институционального развития будет заключаться в последовательной смене трех режимов функционирования институтов на разных этапах их жизненного цикла – от бездействия к спорадическому и систематическому действию и от систематического действия к спорадическому действию и бездействию.

В зависимости от этапа жизненного цикла институтов выделяют три основных группы механизмов возникновения и реализации институциональных изменений¹⁹³.

1. Механизмы возникновения институциональной идеи о новых или модифицированных правилах взаимодействия субъектов (построение модели

¹⁸⁹ Игнатов В. Г. Асимметрия социально-экономического развития регионов Российской Федерации и основные направления ее ослабления // Terra economicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Т. 7. № 2. – С. 132-137.

¹⁹⁰ Смирнов С. Факторы циклической уязвимости российской экономики // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 44-68.

¹⁹¹ Глазьев С. О практичности количественной теории денег, или сколько стоит догматизм денежных властей // Вопросы экономики. – 2008. – N 7. – С. 31-46.

¹⁹² Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 154 с. – С. 87.

¹⁹³ Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 154 с. – С. 11.

институциональных изменений в сознании субъектов): заимствование (импорт); спонтанное возникновение (эволюция); целенаправленное изобретение (проектирование).

2. Механизмы распространения институциональной идеи среди ее потенциальных адресатов (внедрение элементов модели институциональных изменений в потенциальную практику взаимодействия отдельных субъектов): социальное обучение; целенаправленное информирование; индивидуальное обучение.

3. Механизмы распространения институциональных изменений (закрепление институциональных изменений в институциональной среде, регламентирующей соответствующую реальную практику взаимодействия): политический рынок; институциональный рынок.

По сути можно говорить о двух основных вариантах комплексной трансформации институциональной среды. В первом случае речь идет об институциональной эволюции – спонтанных институциональных изменениях, естественным образом приводящих к более эффективному взаимодействию субъектов экономики при условии государственного невмешательства в институциональную среду на принципах экономического либерализма. Во втором случае речь идет об институциональном проектировании – целенаправленных проектов институциональных изменений, заключающихся в сознательной трансформации правил и механизмов взаимодействия субъектов экономики, способных привести к более эффективному использованию имеющихся ресурсов.

Таким образом, любой механизм институциональных изменений в экономике, на наш взгляд, должен быть определен как система изменений компонентов институтов, которая создается экономическими отношениями между соответствующими субъектами. В общем случае, формирование такого механизма может включать в себя ряд этапов: анализ экономических отношений, которые являются причиной и следствием создания и изменения институтов; анализ степени осуществимости и эффективности компонентов действующих институтов; моделирование действующих институтов; выявление возможных альтернатив институциональных изменений; проектирование новых институтов или изменений в компонентах существующих; реализация институциональных изменений.

Для осуществления большинства этапов, составляющих механизм институциональных изменений целесообразно, на наш взгляд, воспользоваться методологией институционального проектирования в качестве методологической основы. Рассмотрим сущность, принципы и логику институционального проектирования.

Институциональное проектирование представляет собой процесс создания новых правил взаимодействия субъектов и механизмов их осуществления. Этот процесс носит комплексный характер и последовательно развивается от моделирования будущих изменений к выработке отдельных институциональных компонентов и, наконец, к встраиванию этих компонентов в модифицированные институты либо полноценных новых институтов – в институциональную структуру экономических отношений.

Логика процесса институционального проектирования представляет собой частный случай общей логики процесса принятия решений субъектом. Среди множества вариантов структуризации подобной логики, наиболее приемлемой можно считать следующую последовательность типичных шагов, предпринимаемых субъектом¹⁹⁴: осознание проблемной ситуации, т.е. формулировка проблемы; постановка цели; определение ограничений на множество возможных средств достижения цели; разработка, анализ и оценка вариантов достижения цели; постановка задачи принятия решения; принятие решения, т.е. выбор наилучшего варианта; детализация и оформление выбранного варианта.

При этом ключевая особенность институционального проектирования как методологии нормативного анализа и разрешения проблемных ситуаций для экономических субъектов заключается в том, что основным препятствием на пути достижения цели становится не дефицит каких-либо ресурсов при фиксированных технологиях деятельности и ограничениях на их выбор, но сами ограничения на действия с наличными или потенциально доступными ресурсами, имеющие характер санкционируемых кем-то правил.

¹⁹⁴ Тамбовцев В. Л. Основы институционального проектирования: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 144 с. – С. 18.

В связи с этим следует учитывать следующие принципы институционального проектирования¹⁹⁵:

1. Принцип этапной полноты проекта.

Разработка проекта коллективного следования правилам определенной группы субъектов – это одна из разновидностей процесса принятия и реализации управленческого решения, последовательность которого включает следующие этапы:

- а) определение цели проекта (желаемое *конечное* состояние экономических процессов, достигнутое функционированием создаваемого или модифицируемого института и формулируемое в достаточно четкой форме);
- б) разработка вариантов достижения цели (структур индивидуальной и групповой деятельности экономических агентов, в результате которой должно осуществиться желаемое изменение в экономических процессах);
- с) этап формирования критериев отбора вариантов (с учетом требований минимизации трансакционных издержек функционирования создаваемого или модифицируемого института, требований ресурсной осуществимости проекта, необходимого периода времени);
- д) выбор наилучшего варианта институционального проекта (сложного решения исходя из достижения цели и минимизации трансакционных издержек);
- е) детализация и оформление выбранного варианта проекта (доводка общей схемы проектируемого института до его конкретных исполнителей, индивидов и юридических лиц).

2. Принцип компонентной полноты проекта.

Поскольку любой институт – это некоторая коллективная деятельность, его образуют следующие элементы: объект воздействия, преобразования; средства воздействия на объект, субъект деятельности; знания субъекта о том, как с помощью средств изменять объект; цели, мотивы и стимулы действий субъекта; условия, формы и способы соединения указанных

¹⁹⁵ Тамбовцев В. Л. Основы институционального проектирования: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 144 с. – С. 29.

компонентов. Указанные компоненты, образуя некоторую систему, обладают свойством комплементарности. При этом, поскольку сложной деятельностью является и проектируемый институт, и процесс его создания, «вживления» в институциональную структуру экономики, полный институциональный проект должен включать два компонента института и компоненты, обеспечивающие его создание, увязку и взаимодействие с другими институтами, действующими в экономике. Принцип компонентной полноты проекта практически применяется на этапе разработки вариантов институционального решения, каждый из которых должен включать характеристики всех компонентов деятельности.

Схема взаимодействия участников проектируемого института как центральное звено варианта институционального решения включает: субъекты действий (индивиды, их общности, организации, их типы, группы, в том числе субъект, проектирующий институт); проектируемые действия субъектов – обмены, производственные акты, действия по сбережению ресурсов и др.; возникающие изменения в экономических состояниях субъектов – выгоды, потери, расширившиеся или сузившиеся возможности.

3. Принцип достаточного разнообразия стимулов.

Данный принцип является более частным, поскольку предполагает, что множество мотивов и стимулов действий отличается широким разнообразием, и одно и то же действие может быть вызвано у разных субъектов разными причинами. Схема взаимодействия участников института предполагает выполнение ими определенных действий с максимальной вероятностью, независимо от того, какой конкретный субъект оказывается на какой позиции в этой сети отношений. Это может быть достигнуто путем увязывания каждой функциональной позиции с множеством стимулов для выполнения соответствующей деятельности, тогда настройку сети выполняет сам субъект, выбирая наиболее значимые для него варианты стимулов в противовес максимальной индивидуализации условий действий субъекта за счет усложнения структуры всего проектируемого института.

4. Принцип максимальной защищенности от девиантного поведения (принцип полноты учета интересов всех предполагаемых участников деятельности).

Проектируемый институт призван, прежде всего, удовлетворить потребности целеполагающего «субъекта–заказчика», реализация интересов которого неизбежно затрагивает запланированным образом интересы других субъектов через сеть обменов, которая и будет являться новым институтом. В противном случае возможно и появление ситуаций девиантного поведения прочих субъектов.

5. Принцип соучастия. Проблемы в институциональном проектировании могут возникнуть при встраивании создаваемого института в экономику путем вменения разработанных схем действий тем субъектам, которые будут их выполнять в рамках проекта. Принцип соучастия утверждает целесообразность противоположного подхода, когда наибольшие шансы на «выживание» у того института, который формируется при самом широком соучастии на всех этапах проектирования всех затрагиваемых им субъектов.

3. Формирование механизма институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения, создающего условия для качественного экономического роста региона

Институциональное развитие инфраструктуры жизнедеятельности населения в регионе связано с решением ключевых проблем реализации его социально-экономического потенциала. В связи с этим развитие институциональной среды инфраструктуры жизнедеятельности населения региона должно быть направлено на:

- повышение удовлетворенности населения объемами и качеством инфраструктурных благ;
- повышение эффективности использования ресурсов при производстве инфраструктурных благ;
- рост локальной, региональной и национальной конкурентоспособности организаций-производителей на соответствующих рынках;
- совершенствование взаимодействия организаций-производителей инфраструктурных благ с общественными организациями и регулирующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Опираясь на теоретико-методологические особенности институционального проектирования, а также выявленные особенности и институциональные проблемы инфраструктуры жизнедеятельности населения региона, можно сформулировать задачи, решение которых должен обеспечивать соответствующий механизм институциональных изменений.

1. Ускорение позитивных эволюционных сдвигов в институциональной среде инфраструктуры жизнедеятельности: развитие квалифицированного потребления благ, совершенствование общественного выбора потребителей, информирование производителей о сложившихся в рамках государственных и муниципальных программ развития конкурентных возможностях и стимулирование реализации этих возможностей, стимулирование эффективного надзора за производством благ со стороны государственных, муниципальных и общественных регуляторов.

2. Замедление негативных эволюционных сдвигов в институциональной среде инфраструктуры жизнедеятельности: сглаживание противоречий между формальными и неформальными нормами, регламентирующими воспроизводство благ, ужесточение санкций за оппортунистическое и рентоориентированное поведение производителей и регуляторов воспроизводства благ, расширение временного горизонта производителей путем стабилизации соответствующего нормативно-правового обеспечения.

3. Создание условий для спецификации институциональных компонентов отношений субъектов инфраструктуры жизнедеятельности: спецификация качества производимых благ путем разработки системы прозрачных и гибких стандартов деятельности государственных и муниципальных производителей и регуляторов, усиление стимулов производителям за осуществление модернизации в специфицированных сферах, стимулирование роста производительности труда в инфраструктуре путем спецификации трудовых отношений, усиление стимулов регуляторам за рациональное перераспределение ресурсов в рамках желаемой трансформации отраслевой и территориальной структуры воспроизводства инфраструктуры, усиление правового статуса некоммерческих и саморегулирующихся организаций в качестве контрольно-надзорных учреждений.

4. Проектирование новых форм взаимодействия субъектов инфраструктуры жизнедеятельности: формирование стимулов частным, государственным и муниципальным организациям-производителям благ за усиление межотраслевой и межтерриториальной специализации и кооперации, формирование долгосрочных стимулов производителям за инновационную активность и создание новых конкурентных преимуществ, совместное создание регуляторами и производителями многофункциональных координационных объединений, наделенных полномочиями в области информационного обеспечения, финансирования и контроля воспроизводства благ и информирования потребителей.

Решение поставленных задач требует комбинации способов отношений между субъектами инфраструктуры, обладающих разной сравнительной эффективностью в отношениях производителей, потребителей и регуляторов воспроизводства инфраструктурных благ. Отношения появляются по мере возникновения и распространения институциональной идеи, а также распространения институциональных изменений. Эти способы будут являться компонентами механизма институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения (Таблица 1).

Тройственные отношения субъектов инфраструктуры не могут быть полностью регламентированы какой-либо одной группой институтов (например, рыночных или иерархических) и зависят от конкретной ситуации производства, распределения или потребления инфраструктурных благ группами хозяйственных, социальных и публичных субъектов в отраслевом и территориальном аспектах их взаимодействия. Анализ таких отношений требует выстраивания иерархической структуры норм и институтов в их среде.

Таблица 1 – Способы реализации отношений между субъектами инфраструктуры жизнедеятельности населения региона как компоненты механизма институциональных изменений.

Сферы отношений	Производители благ	Потребители благ	Регуляторы воспроизводства благ	Все субъекты инфраструктуры жизнедеятельности
Производители благ	<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: формирование организаций трансфера технологий и инжиниринга. 1.2. Спонтанное возникновение: формирование инновационных организационных структур. 1.3. Целенаправленное изобретение: создание межотраслевых комплексов. <u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u> 2.1. Социальное обучение: Разработка стандартов деятельности производителей. 2.2. Целенаправленное информирование: соглашения о вертикальной и горизонтальной интеграции производителей. 2.3. Индивидуальное обучение: работа в составе саморегулирующихся организаций. <u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u> 3.1. Политический рынок: лоббирование интересов в органах власти. 3.2. Институциональный рынок: Формирование саморегулирующихся организаций производителей.</p>	<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: формирование социально приемлемого спроса на инфраструктурные блага. 1.2. Спонтанное возникновение: кооперационные объединения малого, среднего и крупного бизнеса в отраслях инфраструктуры. 1.3. Целенаправленное изобретение: согласование механизмов оплаты товаров и услуг. <u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u> 2.1. Социальное обучение: схемы оплаты труда, стимулирующие накопление работниками человеческого капитала. 2.2. Целенаправленное информирование: досудебное решение конфликтов потребителей и производителей. 2.3. Индивидуальное обучение: опыт легальной защиты трудовых прав. <u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u> 3.1. Политический рынок: формирование стандартов качества инфраструктурных товаров и услуг. 3.2. Институциональный рынок: Формирование саморегулирующихся организаций производителей.</p>	<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: механизмы государственного и муниципального заказа. 1.2. Спонтанное возникновение: добровольное финансирование саморегулирующихся организаций. 1.3. Целенаправленное изобретение: лицензирование и аккредитация производителей. <u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u> 2.1. Социальное обучение: стимулирование модернизационной и инновационной активности. 2.2. Целенаправленное информирование: экспертиза качества товаров и услуг. 2.3. Индивидуальное обучение: участие в межотраслевых и межтерриториальных комплексах, кластерах. <u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u> 3.1. Политический рынок: формирование регламентов предоставления государственными органами инфраструктурных товаров и услуг. 3.2. Институциональный рынок: механизмы государственно-частного партнерства в инфраструктуре.</p>	
Потребители благ		<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: формирование моды на блага. 1.2. Спонтанное возникновение: формирование образа жизни. 1.3. Целенаправленное изобретение: культура потребления. <u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u> 2.1. Социальное обучение: применение санкций за девиантное поведение производителей. 2.2. Целенаправленное информирование: опыт самостоятельной легальной защиты прав потребителя. 2.3. Индивидуальное обучение: механизмы поиска лучшего предложения товаров и услуг. <u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u> 3.1. Политический рынок: формирование политических партий и общественных объединений. 3.2. Институциональный рынок: формирование некоммерческих организаций потребителей.</p>	<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: участие в работе некоммерческих организаций потребителей. 1.2. Спонтанное возникновение: неформальное обсуждение инициатив регуляторов. 1.3. Целенаправленное изобретение: контроль за некоммерческими организациями. <u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u> 2.1. Социальное обучение: материальные санкции за девиантное поведение регуляторов. 2.2. Целенаправленное информирование: опыт легальной защиты прав потребителя при помощи некоммерческих организаций. 2.3. Индивидуальное обучение: опыт ведения инфраструктурного бизнеса. <u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u> 3.1. Политический рынок: протестные выступления потребителей. 3.2. Институциональный рынок: добровольное финансирование общественных и некоммерческих организаций.</p>	
Регуляторы воспроизводства благ			<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u> 1.1. Заимствование: принципы бюджетирования, ориентированного на результат. 1.2. Спонтанное возникновение: программы оптимизации бюджетных расходов. 1.3. Целенаправленное изобретение: координационные центры муниципальных образований.</p>	

			<p><u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u></p> <p>2.1. Социальное обучение: модификация правового статуса бюджетных учреждений.</p> <p>2.2. Целенаправленное информирование: механизм выбора пилотных учреждений и территорий при проведении бюджетной и административной реформ.</p> <p>2.3. Индивидуальное обучение: координация пилотных и прочих учреждений и территорий при проведении бюджетной и административной реформ.</p> <p><u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u></p> <p>3.1. Политический рынок: аккредитация некоммерческих и саморегулирующихся организаций.</p> <p>3.2. Институциональный рынок: площадки для обсуждения инициатив органов власти и саморегулирующихся организаций.</p>	
Все субъекты инфраструктуры жизнедеятельности			<p><u>1. Механизмы возникновения институциональной идеи:</u></p> <p>1.1. Заимствование: обсуждение экспертизы качества товаров и услуг.</p> <p>1.2. Спонтанное возникновение: обсуждение санкций за девиантное поведение регуляторов.</p> <p>1.3. Целенаправленное изобретение: Пропаганда культуры потребления и стандартов качества производства.</p> <p><u>2. Механизмы распространения институциональной идеи:</u></p> <p>2.1. Социальное обучение: государственные гранты и конкурсы для малого и среднего бизнеса.</p> <p>2.2. Целенаправленное информирование: государственные программы модернизации инфраструктуры.</p> <p>2.3. Индивидуальное обучение: стратегия формирования индивидом человеческого капитала.</p> <p><u>3. Механизмы распространения институциональных изменений:</u></p> <p>3.1. Политический рынок: формы политического протеста населения, лоббирования предпочтений производителям.</p> <p>3.2. Институциональный рынок: площадки для обсуждения инициатив бизнеса, власти, некоммерческих и саморегулирующихся организаций.</p>	

В силу общественного характера производства и потребления инфраструктурных благ превалирующими являются социетальные факторы отношений, что проявляется в эффектах институциональной инерции, которые могут как иметь позитивное значение, так и вырождаться в «институциональные ловушки» – неэффективные, но устойчивые институты.

Отношения субъектов инфраструктуры жизнедеятельности носят динамический характер в силу множества экзогенных и эндогенных факторов.

В качестве экзогенных факторов могут быть сдвиги в структуре базовых и производных отраслей, технологические изменения, государственная политика. В качестве эндогенных – качество ресурсов в инфраструктуре, конкуренция и кооперация производителей инфраструктурных благ, опыт коллективного взаимодействия потребителей благ, изменения в ментальности и культуре субъектов.

Сформулируем последовательность институционального анализа инфраструктуры жизнедеятельности населения макроэкономической системы с учетом предложенных этапов формирования механизма институциональных изменений.

1. Описание системы отношений социальных, хозяйственных и публичных субъектов инфраструктуры жизнедеятельности на базе основных функциональных процессов воспроизводства человеческого и инфраструктурного капитала.

2. Анализ рутин и норм как основополагающих, а координационных форм – как производных элементов институциональной среды, регламентирующей отношения субъектов инфраструктуры жизнедеятельности.

3. Моделирование институциональной структуры инфраструктуры жизнедеятельности как системы взаимосвязей норм и институтов.

4. Анализ эффективности рутин, норм и институтов при помощи оценки трансакционных издержек и социетальных результатов институтов.

5. Выявление альтернативных путей развития институциональной среды и трансформации ее структуры.

Основным результатом функционирования инфраструктуры жизнедеятельности населения региона как специфической сферы

региональной экономики на стыке базовых и обслуживающих отраслей, является воспроизводство человеческого капитала (преимущественно для нужд базовых отраслей) и инфраструктурного капитала (преимущественно для нужд обслуживающих отраслей).

При этом развитие инфраструктуры жизнедеятельности может приводить к одновременным качественным сдвигам в источниках, механизме и результатах экономического роста¹⁹⁶.

Интенсификация источников роста, означающая использование более производительных факторов производства при переходе от микроуровня отдельных организаций к макроуровню территориально-производственных комплексов, кластеров, межотраслевых или межтерриториальных объединений, невозможна без совершенствования возможностей перемещения субъектов и благ и условий проживания индивидов и размещения производств, посреднических услуг для населения и чистых общественных благ.

Гуманизация результатов роста, представляющая собой рост удовлетворения потребностей социальных субъектов, рост их доли в общественном продукте и усиление их воспроизводственных возможностей, не может состояться без насыщения населения материально-вещественными, посредническими и чистыми общественными инфраструктурными благами.

Стабилизация механизма экономического роста посредством целенаправленного изменения стратегий производителей и потребителей воспроизводимого общественного продукта невозможна без аналогичной модификации стратегий производителей, потребителей и регуляторов воспроизводства инфраструктурных благ, что предполагает определенные сдвиги в балансе их интересов и воспроизводственных возможностей, аккумулируемых в инфраструктурном и человеческом капитале.

Увеличение производительности инфраструктуры жизнедеятельности в плане выпуска инфраструктурного и человеческого капитала будет означать усиление конкурентных возможностей всех хозяйственных субъектов экономики, в результате чего появится возможность извлекать новые выгоды из взаимодействия региона с внешней средой, в том числе природной.

¹⁹⁶ Руцкий В. Н., Пыжев И. С. Качественный экономический рост: сущность и условия формирования / В. Н. Руцкий, И. С. Пыжев. – Саарбрюккен, Германия, Lambert Academic Publishing, 2012. - 117 с.

Таким образом, механизм институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения региона представляет собой систему институциональных изменений, которая создается взаимосвязанными экономическими отношениями между субъектами инфраструктуры, обеспечивающими качественный экономический рост, посредством проектирования, реализации или модернизации институтов. Общая схема механизма институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения, обеспечивающих качественный экономический рост региона изображена на Рисунке 1.

Заключение

Назначение инфраструктуры жизнедеятельности заключается в создании синергетических (в частности, мультипликативных) эффектов в экономике путем снижения совокупных общественных затрат производства (вклада человеческого и инфраструктурного капитала экономики) при той же или большей величине выпуска общественного продукта.

Роль институционального развития инфраструктуры жизнедеятельности населения состоит в усилении эффекта от регулирующего воздействия на экономику, оказываемого специфическим классом ее субъектов (государственные, муниципальные, общественные органы, учреждения и организации, регулирующие направления воспроизводства общественного продукта). Это становится возможным благодаря более эффективным нормам и правилам, регламентирующим взаимодействие производителей, потребителей и регуляторов между собой и с внешней средой экономики на принципах целостности взаимоотношений (не противопоставлении, но дополнении имеющихся интересов субъектов в рамках определенного баланса).

Механизм институциональных изменений в экономике как система изменений компонентов институтов в инфраструктуре жизнедеятельности населения региона, обеспечивающих качественный экономический рост, позволяет создать возможности для устойчивого институционального развития.

Непосредственным результатом институционального развития инфраструктуры является не расширение ресурсной базы воспроизводства

человеческого и инфраструктурного капитала, но более производительное использование имеющегося инфраструктурного и человеческого капитала за счет модификации самих схем взаимодействия. На этой основе экономика получает возможность увеличить объем и качество капитала за счет появившихся возможностей и преимуществ.

Рисунок 1 – Общая схема механизма институциональных изменений в инфраструктуре жизнедеятельности населения, обеспечивающих качественный экономический рост региона (*Ind* – индикаторы результатов роста, *Par* – параметры источников роста, Y_{QUAL} – общественный продукт, ИП – институциональные проекты).

Литература

1. Аузан, А. А., Тамбовцев, В. Л. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 28-49.
2. Волчкова, Н. Сулова, Е. Человеческий капитал, промышленный рост и ресурсное проклятие // Эконом. журнал ВШЭ. – 2008. – Т.12, № 2. – С. 217-238.
3. Глазьев, С. О практичности количественной теории денег, или сколько стоит догматизм денежных властей // Вопросы экономики. – 2008. – N 7. – С. 31-46.
4. Игнатов, В. Г. Асимметрия социально-экономического развития регионов Российской Федерации и основные направления ее ослабления // Terra eonomicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Т. 7. № 2. – С. 132-137.
5. Красовский, В.П. Инфраструктура и интенсификация экономики. – М. Издательство «Феникс», 1999. – 374 с.
6. Нестеров, Н. А. Производственная инфраструктура и эффективность управления. – М.: Знание, 1986. – 62 с.
7. Нуреев, Р.М. Россия: резервы институционального развития (как предпосылка и условие выхода из экономического кризиса) // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2009. – Выпуск 37-1. – С. 5-15.
8. Полтерович, В. М. Элементы теории реформ. – М.: ЗАО Издательство Экономика, 2007. – 447 с.
9. Пыжев И. С., Руцкий В. Н. Концепция качественного экономического роста // Terra eonomicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Т. 8. № 1. – С. 59-69.
10. Пыжев И.С., Руцкий, В.Н. Институциональный подход к исследованию инфраструктуры жизнедеятельности населения макроэкономического уровня / И. С. Пыжев, В. Н. Руцкий // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2011, Выпуск 40-2. – С. 232-237.
11. Руцкий В. Н., Пыжев И. С. Качественный экономический рост: сущность и условия формирования / В. Н. Руцкий, И. С. Пыжев. – Саарбрюккен, Германия, Lambert Academic Publisching, 2012. - 117 с.
12. Смирнов, С. Факторы циклической уязвимости российской экономики // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 44-68.

13. Тамбовцев, В. Л. Основы институционального проектирования: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 144 с.
14. Тамбовцев, В. Л. Теории институциональных изменений: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 154 с.
15. Яковлев, Е. Ю. «Захват» государства в российских регионах и муниципалитетах / Препринт # BSP/01/054 R. – М.: Российская экономическая школа, 2001. – 63 с.
16. Pyzhev I.S., Rutskiy V.N., Goryachev V.P. Infrastructure for Population Living Conditions in the Context of Qualitative Economic Growth: Журнал Сибирского федерального университета. Серия Гуманитарные науки. Journal of Siberian Federal University. Humanities & social sciences / учредитель ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет». – Том 4, № 12. – Красноярск: СФУ, 2011. – С. 1820-1835.