

## ГОСУДАРСТВО РАЗВИТИЯ В РАЗНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ

САБЛИН КИРИЛЛ СЕРГЕЕВИЧ,

аспирант,

ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»

e-mail: Sablin\_ks@mail.ru

*Рассматривается деятельность бюрократических аппаратов государств развития, реализующих модернизационные проекты. В зависимости от институциональной среды, «производительной» или «непродуктивной», у бюрократических аппаратов могут доминировать как «хищнические» черты, так и черты «веберийской» бюрократии. Как показывает опыт зарубежных стран, наиболее эффективными бюрократическими аппаратами являются консолидированные бюрократические аппараты с преобладанием персонализированных внешних связей (Южная Корея и Тайвань) и фрагментированные бюрократические аппараты с доминированием деперсонифицированных внешних связей (Ирландия и Финляндия).*

**Ключевые слова:** государство развития; институциональные условия; «веберийская» бюрократия; «хищническое» государство.

*Activities of the state bureaucratic machinery of development realizing modernization projects are considered. Depending on the «productive» or «nonproductive» institutional environment bureaucratic machinery can dominate both «predatory» and «veberian» characteristics of bureaucracy. The experience of foreign countries shows that the most effective bureaucratic machinery are consolidated bureaucracies with a dominating of personalized external ties (South Korea and Taiwan), and fragmented bureaucracies with a dominating of de-personified external ties (Ireland and Finland)*

**Keywords:** state of development, institutional settings, «veberian» bureaucracy, «predatory» state.

**Коды классификатора JEL:** D73, E02.

В настоящее время российское правительство провозгласило необходимость создания предпосылок для осуществления модернизации и перехода к инновационному пути развития как важнейшую задачу экономической политики. Это означает, что ключевым фактором развития отечественной экономики должен стать процесс генерирования и использования инноваций «шумпетерианского» типа, поскольку экстенсивная эксплуатация невозобновляемых природных ресурсов и широкое извлечение сырьевой ренты угрожает национальной безопасности России, т. к. может привести к окончательному закреплению за ней статуса сырьевого придатка не только индустриально развитых стран, но и быстроразвивающихся экономик Азиатско-Тихоокеанского региона. В данном контексте одним из примеров является подписанное рамочное Соглашение «Об основных условиях поставок российского природного газа в КНР» между ОАО «Газпром» и Китайской национальной нефте-

газовой корпорацией, которое предусматривает как «западный», так и «восточный» варианты поставок российских энергоресурсов.

Представляется, что модернизация российской экономики и переход к инновационной модели становятся для страны безальтернативными, поскольку основным источником экономического развития постепенно становятся знания как неисчерпаемый ресурс, позволяющий обеспечивать устойчивость национальной экономики по отношению к колебаниям конъюнктуры мировых рынков товаров, услуг и сырья. В связи с этим активизация процесса генерирования и использования инноваций становится важнейшей целью экономической политики государства.

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. При этом, как показывает международный опыт, центральным субъектом модернизации является государство. В этом случае оно выступает в качестве государства развития (*developmental state*)<sup>2</sup>, т.е. государства, продвигающего и поддерживающего экономическое развитие, под которым понимается сочетание стабильно высоких темпов экономического роста, структурных изменений в национальной экономике и улучшения качества жизни всего населения страны. Экономическое развитие принимает форму модернизации в том случае, когда осуществляется «внедрение» новых механизмов, стимулирующих разработку и реализацию долгосрочной стратегии развития экономики той или иной страны, основанной на широком применении технологических, организационных и институциональных инноваций.

Иными словами, государство развития — это государство, которое стимулирует экономический рост и обеспечивает устойчивое экономическое развитие посредством производства общественных и квазиобщественных благ (например, создавая социально-инженерную инфраструктуру, поддерживающую процесс генерирования производительных инноваций), субсидирования разработок новых технологий, инвестирования в НИОКР и в систему высшего профессионального образования, 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 институциональной среде, привлечения инвестиций и освоения новых технологий, а также по повышению качества человеческого капитала и созданию инновационной инфраструктуры.

Отметим, что деятельность государства развития рассматривается с двух противоположных позиций, которые, однако, *не противоречат*, а *дополняют* друг друга. Первая позиция представлена теорией общественного выбора, в частности экономической (теорией) бюрократии, которая рассматривает чиновников, олицетворяющих государство, в качестве индивидов, стремящихся максимизировать частную целевую функцию, используя свое служебное положение в бюрократической иерархии. Иначе говоря, чиновники пытаются добиться не столько выполнения официальных целей, сколько реализации личных интересов. Данный («хищнический») аспект деятельности государства нашел отражение в работах Дж. Бьюкенена (*Бьюкенен 1997*), Г. Таллока (*Tullock 1989*), У. Нисканена (*Niskanen 1968*), М. Олсона (*Олсон 1998*), Э. Крюгер (*Krueger 1974*), Д. Мюллера (*Мюллер 2007*) др.

<sup>1</sup> Работа поддержана ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 г., г/к № П1893 от 28.10.2009 г.

<sup>2</sup> В новой институциональной экономической теории существует близкий по значению термин: «государство помогающей руки» («*helpinghand state*») (*Frye 1997, 354–359*).

Вторая позиция воплощена в концепции государства развития, которая, основываясь на анализе функционирования бюрократических аппаратов разных стран, показывает, что чиновники могут максимизировать частную целевую функцию, следуя при этом общественным интересам и стимулируя экономическое развитие. Содержание и примеры успешной деятельности государства развития представлены в трудах А. Амсдена (*Amsden 1985*), Б. Камингза (*Cumings 1999*), М. Кастельса (*Кастельс 2000*), Н. Флигстина (*Флигстин 2007*), П. Эванса (*Evans 1989; Evans 1992; Evans 1997*), А. Ведемана (*Wedeman 1997*) и др.

Важно отметить, что любой бюрократический аппарат содержит в себе как «хищнические» черты, так и черты государства развития. Представляется, что их соотношение находится в зависимости от институциональной среды, в которую «встроен» аппарат.

На значимость институционального и культурно-исторического контекста, в рамках которого действуют чиновники, указывают такие исследователи, как У. Баумоль, У. Лацоник, Д. Норт (*North 1998*), Дж. Най (*Nye 2008*), Э. де Сото (*de Soto 2008*) и др. В этой связи Д. Норт отмечает, что институциональная среда предопределяет набор возможностей, которые в одних условиях делают более прибыльной (экономически выгодной) перераспределительную активность, а в других — производительную деятельность (*North 1998, 17*). Иными словами, можно выделить «непроизводительную» и «продуктивную» институциональную среду (*Nye 2008, 77*).

В то же время слабо освещенной остается проблема выявления влияния разнообразных институциональных условий на деятельность государства развития. Представляется, что и «непроизводительная», и «продуктивная» институциональная среда может предопределить различные варианты его функционирования: как успешные, так и «хищнические».

В связи с этим цель данной статьи состоит в выявлении *разнообразных институциональных условий*, в которых действуют государства развития, *успешно* реализовавшие модернизационные проекты, а также их сравнение с Россией.

Государство является субъектом развития в лице конкретных 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 рассматриваются в качестве администраторов развития: (1) как особый тип чиновников, способных решать задачи социально-экономического развития; (2) как администраторы, выполняющие определенные функции в процессе становления «институтов развития».

Отметим, что чиновники, исполняющие роль администраторов развития, могут реализовывать:

- ❖ общественную функцию полезности, которая заключается в производстве общественных и квазиобщественных благ;
- ❖ корпоративно-бюрократическую целевую функцию, состоящую в концентрации экономических ресурсов и регулировании финансовых потоков, обеспечивающих возрастание экономической власти государственно-бюрократического аппарата;
- ❖ частную целевую функцию, которая состоит в получении дополнительного «дохода» (статусной ренты) как в материальной (например, денежное вознаграждение, причитающееся чиновнику за лоббирование интересов узкой группы предпринимателей), так и в нематериальной форме (например, социальный статус, престиж, повышение квалификации и возможность приращения человеческого капитала).

Соотношение целевых функций администраторов развития определяет неустойчивый баланс между их стремлением извлечь статусную ренту и улучшить свои личные возможности как частных акторов и их действиями в качестве публичных акторов по созданию институциональных условий, помогающих предпринимателям преодолевать проблемы, связанные с развитием новых видов деятельности и с освоением новых технологий. При этом корпоративно-бюрократическая и частная целевые функции администраторов развития могут существенно модифицировать их деятельность по формированию и реализации модернизационного проекта.

Как отмечает П. Эванс, «индивидуальная максимизация полезности администраторов развития должна реализовываться посредством использования преимущественно формальных бюрократических правил и процедур, а не через эксплуатацию личных возможностей, предоставленных невидимой рукой рынка» (*Evans 1989, 573*). В данном случае их карьера попадает в зависимость от степени эффективности реализации модернизационного проекта, а сами администраторы развития по своим характеристикам близки к «веберианским» бюрократам<sup>3</sup>, которые на практике являются недосяжимым идеалом.

Другим инструментом реализации частной целевой функции администраторов развития является «личный протекционизм», т.е. использование служебного положения в частных целях и вне бюрократических иерархических правил и процедур, а также широкая эксплуатация возможностей, предоставляемых неформальными сетями, которые «скрепляют» отношения внутри бюрократического аппарата (административные сети). В данном случае карьера администраторов развития оказывается никак не связанной с эффективной реализацией модернизационного проекта, который, как правило, не затрагивает интересы широких групп населения, а бюрократический аппарат представляет собой совокупность индивидов, максимизирующих частную целевую функцию, которые только «имитируют» бурную деятельность, обеспечивающую «производство» общественных благ (*Evans 1997, 66*).

Отметим, что государства развития, успешно реализовавшие проекты «догоняющей» модернизации, представлены такими странами, как 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, т.е. совокупности формальных правил и неформальных норм, нацеленных на стимулирование производительной деятельности предпринимателей.

Общими для них являются следующие характеристики: (1) относительно небольшая площадь территории, (2) малая протяженность границ, (3) высокая плотность экономического пространства, (4) унифицированная институциональная среда; (5) унитарное государственное устройство, (6) доминирование формализованных каналов отбора и продвижения администраторов развития, работа которых основана на принципах меритократии (т.е. личных служебных заслугах и достоинствах) и видимых «карьерных лестниц».

Эффективность бюрократических аппаратов, обеспечивающих успешное решение модернизационных задач, может иметь разную основу. Среди них можно выделить:

- западноевропейскую модель (*Ирландия, Финляндия*), ключевой чертой которой являются процедуры, предотвращающие конфликт интересов субъектов развития: во взаимодействии с предпринимателями администраторы развития

<sup>3</sup> «Веберианская» бюрократия является высокопрофессиональным, дисциплинированным, неукоснительно соблюдающим закон и работающим по четким единообразным правилам госаппаратом.

следуют преимущественно формализованным и четко прописанным бюрократическим правилам, регламентам и процедурам;

- восточноазиатскую модель (Южная Корея, Тайвань), характеризующуюся «сращиванием» интересов администраторов развития и предпринимателей, заинтересованных в модернизации экономики в рамках кумовского капитализма (*crony capitalism*), а также устойчивым существованием коррупционных каналов, которые, однако, способствуют развитию экономик данных стран. Так, например, в Южной Корее коррупционные отношения изначально «встраивались» в общую стратегию долгосрочного развития, предусматривающую упрощенный доступ для крупных конгломератов (*chaebol*) к льготным кредитам, государственным контрактам и иным правительственным привилегиям в обмен на «денежные пожертвования» и «добровольные отчисления» в пользу правящей политической партии (*Wedeman 1997, 465–469*).

Здесь важно отметить, что в странах Восточной Азии формализованные каналы рекрутирования администраторов развития опираются на плотные неформальные сети взаимоотношений. Например, основным кадровым резервом для набора администраторов развития в Японии являются *gakubatsu*, т.е. персонифицированные связи между сокурсниками элитных японских университетов. При этом администраторы развития в своей работе опираются на сложившийся набор (кодекс) неформальных правил, или на «путь бюрократа» (*kanryodo*), который консолидирует внутреннюю структуру аппарата (*Cumings 1999, 64*). Таким образом, его эффективность в данном случае обеспечивается не столько формализованными процедурами, сколько сетями неформального взаимодействия.

Отметим, что в обоих случаях государство развития оказалось успешным, поскольку было способно составить противоречивую по своей природе, но эффективную комбинацию из автономной бюрократии и ее «укорененности» в существующей институциональной среде.

Эффективность бюрократических аппаратов восточноазиатской модели предопределили длительные бюрократические традиции, в частности сложная система сдачи квалификационных экзаменов, необходимых для занятия позиции в государственном аппарате (например, данные формализованные испытания на Тайване выдерживают в среднем 2% соискателей), а также наличие неблагоприятного внешнего окружения (Северная Корея и континентальный Китай), позволившего в относительно сжатые сроки мобилизовать ресурсы и успешно реализовать стратегии «догоняющей» модернизации посредством осуществления эффективных институциональных реформ (*Amsden 1985, 78-107; Onis 1991, 116*).

Представляется, что не менее важным для становления государства развития как в Южной Корее, так и на Тайване явилось их общее колониальное прошлое, поскольку именно японское имперское правительство заложило основы эффективного бюрократического аппарата, успешно реализовавшего стратегии «догоняющей» модернизации. Например, в колониальной Корее администрация не только поощряла реализацию инфраструктурных проектов, активно привлекая финансовые средства представителей частного сектора, но также стимулировала становление государственной службы с элементами «веберианской» бюрократии. При этом предприниматели были «встроены» в процесс выработки экономической политики, используя возможность получать дополнительные «корпоративные доходы» в обмен на частичную потерю своей коммерческой и производственной самостоятельности, а взаимоотношения с колониальными властями выстраивались на основе их личных связей с губернатором, который

выступал в роли «любящего отца» или «благонамеренной помогающей руки» (*jufu*) (Kohli 1999, 119).

В отличие от восточноазиатской модели бюрократического аппарата, в котором неформальные каналы взаимоотношений между администраторами развития и предпринимателями играют *доминирующую* роль, в рамках западноевропейской модели данные каналы скорее *дополняют* формализованные бюрократические регламенты и процедуры, на которые в своей работе опираются администраторы развития.

Ярким примером является Финляндия, характеризующаяся высоким качеством государственного управления и прозрачностью политических процессов, а также одним из самых низких в мире уровней коррумпированности чиновников<sup>4</sup>. Высокое качество бюрократического аппарата, в частности, проявилось в том, что администраторы развития смогли не только стимулировать устойчивый спрос на инновации со стороны заинтересованных предпринимателей и населения в целом, но и создали «плотную» инфраструктуру, поощряющую производительные инвестиции. В целях реализации долгосрочных проектов развития активно применялся механизм частно-государственного партнерства с четко определенными и прописанными позициями представителей частного и государственного секторов<sup>5</sup>. При этом фрагментация бюрократического аппарата проявилась в его гибкости, позволившей эффективно взаимодействовать со множеством малых инновационных фирм.

В то же время формализованные связи дополнялись персонифицированными контактами администраторов развития, рекрутирование которых основывалось на принципе меритократии, способствовавшем отбору наиболее талантливых и способных соискателей, с предпринимателями, а одной из «площадок» подобного взаимодействия стал Совет по научной и технологической политике, позволивший наладить прямую связь между предпринимателями и представителями высших правительственных кругов.

Стоит отметить, что не все государства развития смогли успешно реализовать модернизационный проект вследствие различных причин. Так, например, государство развития в Бразилии (*desarrollista state*) оказалось в состоянии осуществить только единичные проекты развития, в силу того что бюрократический аппарат был значительно фрагментирован и состоял из совокупности индивидов, активно максимизирующую частную целевую функцию в условиях нестабильной политической конъюнктуры, предопределившей отсутствие видимых «карьерных лестниц» и высокую значимость персонализированных связей, а также сориентировавшей чиновников на реализацию не долговременных, а краткосрочных интересов. При этом отбор администраторов развития опирался не на формализованные испытания, а на политические назначения, осуществляемые представителями верхних уровней власти.

Как заметил П. Эванс, государство развития в Бразилии представляло собой «море клиентелизма» с малочисленными «островками эффективности» (Evans 1992, 173; Schneider 1999, 290). Одним из таких «островков» оказался Банк развития, сумевший успешно реализовать несколько проектов в рамках процесса индустриализации экономики Бразилии, опираясь, однако, на «личный протекционизм» и персонализированные связи его директора на верхних уровнях государственной власти.

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

<sup>4</sup> В 2009 г. Финляндия заняла 6 место среди 180 стран по индексу восприятия коррупции, набрав 8,9 балла из возможных 10. См.: Corruption Perceptions Index 2009 // Transparency International. ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)).

<sup>5</sup> См.: Innovation Policy and Performance: A Cross-Country Comparison. OECD Publishing, 2005. 22.

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). Как отмечает Э. де Сото, для того чтобы открыть собственное небольшое предприятие, человек со скромными средствами должен потратить 289 дней на бюрократические процедуры, требуемые для заполнения 11 документов (необходимые лицензии, сертификаты, регистрационные формы) (*de Soto 2008, 138*).

Опыт зарубежных стран показывает, что наиболее эффективными бюрократическими аппаратами, реализовавшими общественную функцию полезности в процессе осуществления модернизационного проекта, являются консолидированные бюрократические аппараты с преобладанием персонализированных внешних связей (Южная Корея и Тайвань) и фрагментированные бюрократические аппараты с доминированием деперсонифицированных внешних связей (Ирландия и Финляндия).

В то же время фрагментированные бюрократические аппараты с преобладанием персонализированных каналов взаимодействия администраторов развития с предпринимателями (например, Бразилия) и консолидированные бюрократические аппараты с сильно формализованными внешними связями (примером является Перу) оказались неэффективными, поскольку способствовали максимизации частной целевой функции чиновников посредством реализации краткосрочных интересов в условиях нестабильной политической конъюнктуры в первом случае и длительной бюрократической волокиты — во втором.

В противоположность странам, сумевшим во второй половине XX в. реализовать успешные модернизационные проекты, Россия характеризуется: (1) огромной площадью территории, (2) большой протяженностью границ, (3) низкой плотностью экономического пространства, (4) локализованной и сегментированной институциональной средой, (5) федеративным устройством государства, (6) доминированием персонализированных каналов рекрутирования администраторов развития (в среднем всего 5% соискателей сдают формализованные экзамены при занятии должности в госаппарате (*Чурикова 2004, 72–73*)), которые в работе опираются на принцип личной преданности и на неформальные практики взаимодействия с предпринимателями (см. табл. 1).

Отметим, что сложившаяся в российском бюрократическом аппарате конфигурация интересов администраторов развития способствует реализации стратегий «личного протекционизма» в рамках выстраивания вертикали внутри государства развития. 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 общественной функции администраторов развития обеспечивается гарантией карьерного роста, основанной на личных служебных заслугах и достоинствах государственных менеджеров. Доминирующим же стимулом администраторов развития в российской экономике является реализация не общественной, а частной целевой функции в рамках выстроенной властной вертикали, опирающейся

на личную преданность вышестоящим уровням бюрократической иерархии. Как отмечает ряд авторов, ключевая проблема российской государственности заключается в том, что само государство в лице своих чиновников отнюдь не желает подчиняться каким-либо «правилам игры», которые оно устанавливает для других «игроков»<sup>6</sup>. Более того, для России исторически было присуще «сращивание» интересов представителей бюрократии и отдельных предпринимателей. Оно было настолько сильным, что в положении последних выделось немало от роли хозяйственных администраторов, в полной мере использующих государственные привилегии, а некоторые исследователи указывают на то, что происходило не столько «сращивание», сколько «вызревание» предпринимателей в недрах бюрократического аппарата (Радаев 1995, 163–164; Левинсон 1994, 248).

Таблица 1

### Сравнительная характеристика успешных государств развития и России

Исследуемые параметры	Успешные государства развития	Россия
Площадь территории	Относительно небольшая	Огромная (1 место в мире)
Протяженность границ	Малая	Большая
Плотность экономического пространства	Высокая	Низкая
Институциональная среда национальной экономики	Унифицированная	Фрагментированная
Государственное устройство	Унитарное	Федеративное
Ключевой механизм отбора администраторов развития	Формализованные испытания (экзамены)	Неформальные практики рекрутирования
Ключевой принцип работы администраторов развития	Принцип меритократии (по М. Веберу)	Принцип личной преданности

Представляется, что бюрократический аппарат может быть эффективным и при доминировании стратегий «личного протекционизма» в случае, если персонализированные связи укоренены в институциональной среде, поощряющей реализацию общественной целевой функции, а не поиск политической и статусной ренты. При этом ключевыми все же остаются автономная от узких групп давления бюрократия и формализованный механизм рекрутирования администраторов развития, для которых преследование общественных интересов является лучшим вариантом максимизации частной целевой функции (Olson, Sarna and Swamy 2000, 348). С другой стороны, в условиях «непроизводительной» институциональной среды, сильно формализованные внешние связи являются неэффективными, поскольку определяют высокие издержки преодоления административных барьеров для предпринимателей.

По нашему мнению, любой бюрократический аппарат является «комбинацией» параметров его внутренней структуры и внешних связей с частными предпринимателями, однако ключевое значение имеет институциональная среда, определяющая 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 связи с этим представляется, что дальнейшие исследования в этом направлении сопряжены с детализированным изучением разнообразных

<sup>6</sup> См.: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). / Под ред. Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады». № 124. М.: МОНФ, 2001. 577.



институциональных условий, в которых «укоренены» действия бюрократических аппаратов государств развития.

#### ЛИТЕРАТУРА

*Бьюкенен Дж.* (1997). Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Сочинения. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы. М.: Таурис Альфа. 207–445.

*Кастельс М.* (2000). Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ-ВШЭ. 608.

*Левинсон А.* (1994). Термин «бюрократия» в российских контекстах // *Вопросы философии*. №7–8. 241–249.

*Мюллер Д.* (2007). Общественный выбор III / пер. с англ. Под ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова. ГУ-ВШЭ. Институт «Экономическая школа». М.: ГУ-ВШЭ. 1000.

*Олсон М.* (1998). Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз: пер. с англ. / М. Олсон. Новосибирск: ЭКОР. 432.

*Радаев В.* (1995). Два корня российского предпринимательства: фрагменты истории // *Мир России*. №1. 160–179.

*Сото Э. де.* (2008). Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум. 408.

*Флигстин Н.* (2007). Государство, рынки и экономический рост // *Экономическая социология*. Т. 8. № 2. 41–60.

*Чурикова А.* (2004). Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // *Общественные науки и современность*. № 3. 71–81.

Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады». № 124. М.: МОНФ. 2001. 792.

*Amsden, A.* (1985). The State and Taiwan's Economic Development // *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 78–107.

*Baumol, W.* (2007). Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity / W. Baumol, R. E. Litan, C. J. Schramm. New Haven & London: Yale University Press. 321.

Corruption Perceptions Index 2009 / Transparency International. ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)).

*Cumings, B.* (1999). Webs with No Spiders, Spiders with No Webs: The Genealogy of the Developmental State // *The Developmental State* by M. Woo-Cumings. Published by Cornell University Press. 61–93.

*Evans, P.* (1989). Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // *Sociological Forum*. Vol. 4. № 4. 561–587.

*Evans, P.* (1997). State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation // *Business and the State in Developing Countries* / Ed. by S. Maxfield and B. R. Schneider. Published by Cornell University Press. 63–88.

*Evans, P.* (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change // *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press. 139–182.

*Frye, T.* (1997). The Invisible Hand and the Grabbing Hand. / T. Frye, A. Shleifer // *The American Economic Review*. Vol. 87. № 2. 354–359.

Innovation Policy and Performance. / A Cross-Country Comparison. OECD Publishing. 2005. 241.

*Kohli, A.* (1999). Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's «Developmental State» // *The Developmental State* by M. Woo-Cumings. Cornell University Press. 93–137.

*Krueger, A.* (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *The American Economic Review*. Vol. 64. № 3. 291–303.

*Lazonick, W.* (2002). Innovative Enterprise and Historical Transformation // *Enterprise and Society*. Vol. 3. № 1. 3–47.

*Niskanen, W.A.* (1968). Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy // *The American Economic Review*. Vol. 58. № 2. 293–305.

*North, D.* (1998). Five Propositions about Institutional Change // *Explaining Social Institutions*. The University of Michigan Press. 15–27.

*Nye, J.* (2008). Institutions and the Institutional Environment // *New Institutional Economics. A Guidebook*. Cambridge: Cambridge University Press. 67–81.

*Olson, M., Sarna, N. and Swamy, A.* (2000). Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth // *Public Choice*. Vol. 102. № 3–4. 341–364.

*Onis, Z.* (1991). The Logic of the Developmental State // *Comparative Politics*. Vol. 24. № 1. 109–128.

*Schneider, B.* (1999). The Desarrollista State in Brazil and Mexico // *The Developmental State* by M. Woo-Cumings. Cornell University Press. 276–306.

*Tullock, G.* (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publishers. 103.

*Wedeman, A.* (1997). Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines // *The Journal of Developing Areas*. Vol. 31. № 4. 457–478.

# СТРУКТУРА ТРАНСАКЦИОННЫХ ИЗДЕРЖЕК В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

ЕФИМОВА ЛЮДМИЛА АНАТОЛЬЕВНА,

кандидат экономических наук, доцент,  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,  
e-mail: efimovaLA2010@mail.ru

*В статье анализируется структура транзакционных издержек в российской налоговой системе и их влияние на скорость сближения технической и структурной границ производственных возможностей в РФ.*

**Ключевые слова:** структурная и техническая граница производственных возможностей; общественный сектор экономики; издержки контрактации; издержки оппортунистического поведения; издержки измерения; налоговая система РФ; оптимизация транзакционных издержек.

*The article analyzes the structure of transaction costs in the Russian tax system and its influence on the convergence rate of production-possibility and structural frontiers in Russian Federation.*

**Keywords:** structural and production-possibility frontier; public sector; contracting costs; costs of opportunistic behavior; costs of measuring; tax system of Russian Federation; optimization of transaction costs.

**Коды классификатора JEL:** B52, D23, H41.

Инфраструктура любого современного государства и общества влияет на структуру и величину транзакционных издержек в экономике. В свою очередь от структуры данных издержек зависит эффективность функционирования общественного сектора. Кроме того, оптимизация транзакционных издержек обеспечивает сближение структурной и технической границ производственных возможностей. С позиций неинституциональной экономической теории подобное сближение способствует развитию общества, увеличению КПД той или иной экономической системы, а также разрешению базового противоречия «ограниченные ресурсы — безграничные потребности». Техническая граница производственных возможностей определяется в рамках терминологии неоклассической экономической теории; структурная является следствием выбора политической системы, включающей систему прав собственности (North 1981, 20).

Скорость сближения границ, т.е. достижения эффективного и справедливого распределения ресурсов, определяется издержками политических изменений и издержками, связанными с сохранением существующей системы. Транзакционные издержки влияют в свою очередь на структуру прав собственности. Чем выше их уровень, тем медленнее будет происходить вышеупомянутое сближение.

Передача прав собственности из частного в общественный сектор осуществляется через налоговую систему. Следовательно, правомерно рассматривать транзакционные

издержки альтернативных систем именно в контексте оптимизации функционирования налоговой системы государства.

Р. Коуз предложил агрегировать транзакционные издержки в пять групп. Мы остановимся на изучении трех из них, а именно издержек контрактации, измерения и оппортунистического поведения.

Создание правил игры в налоговой системе определяется сущностью государства: является ли оно «договорным» в интерпретации Локка и Руссо, или оно представляет собой «грабительскую» систему в соответствии с теорией Гоббса. Сторонники неинституциональной теории доказывают, что именно транзакционные издержки стирают различия между «договорной» и «грабительской» моделями, поскольку потенциальные силы участников договора — общества и государства — неравны (Эггертссон 2001, 345). Если следовать этой логике, то поведение государства на рынке общественных благ можно рассматривать аналогичным поведению монополиста на рынке частных товаров и услуг. Величина налогов (цена), которые «правитель» может установить на общественные блага, определяется масштабами его монопольной власти, которая ограничивается тремя факторами.

Во-первых, поскольку целевая функция современного государства носит комбинированный характер (Левин и Сурцева 2010, 43), то угроза появления потенциальных соперников внутри государства вынуждает «правителя» заключать формальные и неформальные контракты с группами интересов. Наличие кандидатов на замену правителя различно в разных группах, и, следовательно, возможности сопротивляться налогообложению у разных групп разные. Именно поэтому «правителю» разумно придерживаться политики ценовой дискриминации. Анализ изменений в налоговом законодательстве России показывает элементы ценовой дискриминации. Остановимся на замене единого социального налога страховыми платежами во внебюджетные фонды, вступающими в силу в окончательном варианте с 1 января 2011 г.

Для налогоплательщиков с годовым фондом оплаты труда на одного работника в размере 280 000 руб. средняя налоговая ставка возрастает с 26% [1 гл. 24, утратила силу с 01.01.2010] до 34% (№ 212-ФЗ 24.07.2009). Такой объем оплаты труда характерен для малого бизнеса, или, в терминах неинституционалистов, для «неорганизованного, рассредоточенного населения» (North 1981, 346).

Для крупнейших налогоплательщиков, например с фондом оплаты труда в размере 1 000 000 руб., налоговое бремя уменьшается. В условиях единого социального налога их средняя налоговая ставка была равна  $\frac{(72\,000 + 4\,000\,000 \times 2\%)}{1\,000\,000} = 18,48\%$ . При

системе страховых взносов во внебюджетные фонды средняя норма налогообложения эквивалентна  $\frac{415\,000 \times 34\%}{1\,000\,000} = 14,1\%$ . Рассматриваемая группа налогоплательщиков представлена организованным сообществом. С точки зрения «рационального правителя» такой вариант ценовой дискриминации вполне оправдан.

Обмен крупным бизнесом дискриминационных преимуществ на лояльность власти неизбежно влечет рост издержек контрактации. Можно предположить, что их величина тем больше, чем в меньшей степени защищены права собственности в других секторах экономики и чем менее самостоятельна судебная система.

Индикатором структуры издержек контрактации является также способ ответа системы на разрешение конфликтов, связанных с размыванием прав собственности в общественном секторе экономики. Аналогично тому, как политическая система характеризуется не столько ошибками, которые она совершает, сколько реакцией на ошибки, налоговая система также может оцениваться в этих рамках. «Дело Магниц-

кого», связанного с возвратом из бюджета 5,4 млрд руб. налога на прибыль, — есть пример реакции власти в условиях размытых прав собственности на отсутствие прозрачного контрактного договора в налоговой системе.

Во-вторых, *власть «правителя» ограничивается склонностью к оппортунистическому поведению агентов государства*, которых приходится нанимать, чтобы обеспечить финансирование, производство и перераспределение общественных благ. В условиях становления и/или ограничения возможностей представительной власти законодательные органы играют на стороне государства, но не общества. Следовательно, их возможности на преднамеренное скрытое действие, основанное на использовании информационных преимуществ и направленное на достижение личного интереса в ущерб другим участникам имплицитного соглашения, увеличиваются. Иллюстрацией этого вывода Д. Норта служит структура общественных благ в Российской экономике. Мы можем охарактеризовать ее в терминах «экзогенность» и «эндогенность». Например, размер пенсий для законодателей ограничивается 75% (*N 3-ФЗ 08.05.94*, ст. 29) от ежемесячного денежного вознаграждения, в то время как то же общественное благо для остальных налогоплательщиков не может предоставляться в объеме, превышающем 20% (*N 173-ФЗ 17.12.2001*, ст. 14). Очевидно, что одни группы населения имеют доступ к общественным благам в режиме эндогенности и, тем самым, обладают возможностями оппортунистического поведения, другие — сталкиваются с жесткими ограничениями, характерными для экзогенных воздействий. Следовательно, данный дисбаланс в отношениях между государством, с одной стороны, и домашними хозяйствами, с другой, увеличивает трансакционные издержки и создает дополнительные препятствия для сближения структурной и технологической границ российской экономики.

В-третьих, наличие издержек измерения базы налогообложения вынуждает «правителя» использовать примитивные, но не оптимальные схемы. Формальная модель теории государства Норта, представленная Финдли и Уилсоном в работе «Политическая экономия Левиафана» (*Findlay and Wilson 1984*), демонстрирует возможность предоставления оптимального количества общественных благ государством через изменение системы налогообложения. По мнению авторов, использование подоходного налога с дифференцированными ставками создает условие для оптимизации общественных доходов и расходов. Однако *основными препятствиями при корректировке налогообложения являются издержки измерения*. Их величина тем больше, чем слабее закреплены права собственности в корпоративном, частном и общественном секторах экономики. Видимо, высокий уровень издержек измерения делает невозможным отказ от плоской шкалы в пользу прогрессивной.

Проведем сравнительный анализ средних налоговых ставок плательщиков — резидентов РФ и США, не имеющих детей и находящихся в сопоставимом финансовом положении. Из табличных расчетов (см. табл. 1) следует, что, во-первых, некорректно говорить о низкой эффективной ставке налогообложения в РФ. Во-вторых, хорошо известно, что Россия — единственная из стран, входящих в двадчатку, где существует плоская шкала обложения доходов. Тем не менее, некоторую прогрессивность налогообложения можно достичь за счет вычетов. Но даже они, предположительно, вследствие высоких издержек измерения, не применяются сегодня в полном масштабе.

Указанные три ограничения деятельности «правителя» инициируют возникновение трансакционных издержек в налоговой системе РФ, которые могут интерпретироваться одновременно и как факторы, стимулирующие развитие экономической системы, и как факторы, сдерживающие процветание страны. Неинституциональная теория рассматривает отсутствие издержек оппортунистического поведения и контрак-

тации как стимул для максимизации государством базы налогообложения и усиления государственного присутствия в экономике (Эггертссон 2001, 367).

Таблица 1

### Сравнительный анализ систем подоходного налогообложения в РФ и США

Годовой доход (руб./долл.)	Средняя эффективная налоговая ставка для плательщика-резидента (в %)	
	В РФ	В США
194 000 / 6480	$\frac{(194\,000 - 800) \times 13\%}{194\,000} = 12,94$	0
360 000 / 12 000	$\frac{(360\,000 - 400 \times 1 \text{ мес.}) \times 13\%}{360\,000} = 12,9$	$\frac{(12\,000 - 6,500) \times 15\%}{12\,000} = 6,9$
960 000 / 32 000	13	$\frac{(31\,000 - 6,500) \times 15\% + (32\,000 - 31\,000) \times 28\%}{31\,000} = 12,3$

Источник: (№ 117-ФЗ от 05.08.2000. гл. 23), (IRS)

Следовательно, эти издержки при определенных условиях могут рассматриваться как позитивные, поскольку заменяют собой механизмы ограничения власти «правителя» и способствуют балансированности интересов граждан и государства. Отметим, что позитивность издержек оппортунистического поведения и контрактации следует рассматривать в краткосрочном периоде и исключительно в контексте создания предпосылок к дальнейшему развитию институциональной среды экономико-политической системы.

Высокий уровень издержек измерения, обусловленный отсутствием независимой и объективной системы стандартизации в области налогообложения, является индикатором слабости государства и создает препятствия для сближения границ развития экономики.

Структуру транзакционных издержек налогообложения логично рассматривать в рамках институционального развития налоговой системы государства.

В исторической ретроспективе современные постиндустриальные государства прошли три этапа институционального развития налоговой системы (Шаститко 2002, 154–156; Дзагоева 2004, 60–61). Каждый этап может быть охарактеризован с точки зрения структуры транзакционных издержек (см. табл. 2).

Таблица 2

### Институциональная структура налоговой системы и транзакционные издержки

Этап	Вид транзакционных издержек
Фискальный	Издержки поиска информации Негативные издержки оппортунистического поведения Негативные издержки контрактации Высокие издержки защиты прав собственности
Ордолиберализм/конституционная экономика	Негативные и позитивные издержки оппортунистического поведения Негативные и позитивные издержки контрактации Средние издержки защиты прав собственности Высокие издержки измерения
Инвестиционный	Позитивные издержки оппортунистического поведения Позитивные издержки контрактации Низкие издержки защиты прав собственности Низкие издержки измерения

Первый этап можно назвать «фискальным». Основной функцией налоговой политики, а следовательно, и налоговой системы в целом на данном этапе является увеличение налогового бремени и рост объектов налогообложения. К тому же все это происходит в условиях снижения собираемости налогов. Основная причина подобной ситуации — слабость или кризис государственной власти, рост негативных издержек оппортунистического поведения, увеличение издержек поиска информации. Высокий уровень контрактации объясняется размытостью прав собственности. Фискальный этап был пройден Западной Европой в 30-х гг., Россией — в конце 90-х гг. XX в.

Для этапа ордолиберализма характерно ослабление воздействия государства на рыночную экономику через создание самим же государством институционального механизма стимулирования конкуренции и увеличения прибыли. Это воздействие достаточно сильно для того, чтобы навязать обществу правила игры и контролировать их соблюдение.

В рамках жестких бюджетных ограничений, унаследованных от периода нестабильности и политического хаоса, государство вынуждено создавать правила игры. Однако этот процесс зачастую приводит к противоречивым результатам. Например, развитие институтов бюджетной системы в период с 1999 г. по настоящее время может быть охарактеризовано двумя взаимоисключающими тенденциями. С одной стороны, оно происходило в рамках общей тенденции становления и укрепления «вертикали власти» и усиления перераспределительной функции государственных финансов. С другой стороны, государство с целью повышения эффективности использования централизованных финансовых ресурсов вынуждено было предпринимать попытки создания аналога конкурентного рынка при их распределении, что соответствует вектору развития государственных финансов постиндустриальных государств (Малкина 2010, 75).

Кроме этого, зарождающиеся институты гражданского общества заставляют государство ориентироваться на стабилизацию социальных процессов. Для этого ему необходимо выстраивать налоговое партнерство с частным капиталом как сектором, потенциально способным оказывать давление на власть. В итоге формируется «общественный консенсус», в том числе и в вопросе налогообложения, как части явного механизма аккумуляции и использования общественных ресурсов. Для данного этапа характерен рост позитивных издержек оппортунистического поведения и контрактации.

В отличие от фискального этапа, особенности ордолиберализма, или конституционной экономики, определяются экономико-политической системой. Так, США и Германия на этом этапе заложили механизмы устойчивого экономического роста и социальной устойчивости экономико-политической системы. В Чили становление ордолиберализма проходило в условиях жесткой диктатуры. Попытки создания аналогичных механизмов в Венесуэле в 90-х г. привели к изменению политического строя и откату к первому — фискальному этапу.

Третий, инвестиционный, этап характеризуется устойчивыми институциональными отношениями по поводу прав собственности во всех сферах, в том числе в налоговой системе. Основной функцией налогов становится стимулирующая; фискальная функция является производной от стимулирующей. Налогообложение в целом рассматривается в качестве базового инструмента эффективного инвестиционного процесса. Государство через налоговую систему лишь создает стимулы для увеличения объема инвестиций, воздействует на структуру и объем капиталовложений в экономическую систему. Инвестиционный подход характерен для постиндустриальных и динамично развивающихся стран в настоящее время.

Российская налоговая система сегодня находится в начале этапа ордолиберализма, что подтверждается структурой транзакционных издержек. Дальнейшее развитие страны будет определяться тем, какой механизм институционального контроля уровня транзакционных издержек создастся. В данном случае мы не принимаем в расчет, что необходимыми условиями формирования прозрачных налоговых правил для российского общества являются выборная система, представительная демократия и другие демократические институты. Очевидно, что *в России, с ее турбулентной экономикой, развивающимися рынками и вертикальными механизмами защиты квазиренты, можно полагаться только на борьбу разнонаправленных групп интересов и взаимосдерживающие издержки оппортунистического поведения*. Логично предположить, что одним из недискреционных инструментов балансирования интересов крупных групп, четко не ограниченных институтом прав собственности, является увеличение количества подоходных налогов и уменьшение автономных налогов, т.е. переход на налоговую систему, преимущественно построенную на встроенных стабилизаторах.

К подоходным относят, прежде всего, налоги, работающие в автоматическом режиме. Базой налогообложения выступают доходы в широком понимании. В России к этой группе налогов могут быть отнесены НДФЛ, налог на прибыль, акцизы и НДС. Такие налоги, как налог на имущество, земельный, транспортный налог, рассчитываются на основе либо инвентаризационной и кадастровой стоимости, либо физических характеристик актива. Денежная оценка объекта в краткосрочной перспективе остается величиной постоянной. В этом смысле данные налоги являются автономными. Несмотря на то что подоходные налоги в меньшей степени, чем автономные, влияют на изменение уровня национального дохода, они действуют в автоматическом режиме и не могут являться предметом дискреционных манипуляций (*Musgrave 1973, 542*).

В условиях нестабильности и неразвитости транспарентных политических институтов и неизбежной заинтересованности групп интересов к созданию правил игры, по крайней мере, на краткосрочную перспективу в налоговой сфере следует ожидать переход на систему с большим числом подоходных налогов и постепенный отказ от автономных. Недискреционные принципы, закладываемые в основу структуры налоговой системы, создают условия для игры с нулевой суммой.

Дискуссии по поводу замены транспортного налога дополнительными акцизами находятся в этом же русле. Обсуждаемые изменения с точки зрения транзакционных издержек являются позитивными: эквивалентность налогообложения возрастает, следовательно, издержки контрактации и измерения снижаются.

В заключение отметим, что в настоящее время государственные институты предпринимают попытки создания таких налоговых правил, которые соответствовали бы инвестиционному развитию российской экономики. Например, планируемые налоговые льготы по проектам в Сколково или льготы по платежам во внебюджетные фонды для инновационных компаний — тому доказательства.

Однако основная проблема заключается в системности подхода и неизбирательности использования системы налогового правосудия. Именно эти необходимые условия для перехода на инвестиционный этап не рассматриваются государственными институтами в качестве приоритетных. Эволюционное развитие налоговой системы не в последнюю очередь будет определяться структурой транзакционных издержек. Если позитивные издержки оппортунистического поведения и контрактации будут преобразованы в устойчивые политические и демократические институты, то шансы для развития страны остаются, пусть и с некоторым временным лагом. Если взаимодействие стратегий групп интересов и государства будет по-прежнему создавать негативные транзакционные издержки, то сближение структурной и технологической границ развития России произойдет в далеком будущем.



## ЛИТЕРАТУРА

Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть вторая). № 117-ФЗ от 05.08.2000 г. (ред. 2008 г.).

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ. (ст. 29), с изменениями от 9 мая 2005 г. N 42-ФЗ.

Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» № 212-ФЗ 24.07.2009.

Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ (ст. 14).

*Дзагоева М.* (2004). Институциональный подход к исследованию налогового потенциала и налогового бремени // *Вестник финансовой академии*. № 1.

*Левин С. и Сурцева А.* (2010). Государство с преобладанием контрактных начал: методология анализа и проблемы его формирования в России // *Журнал институциональных исследований*. Т. 2. № 3.

*Малкина М.* (2010). Эволюция институтов бюджетной системы в современной России // *Журнал институциональных исследований*. Т. 2. № 3.

*Шаститко А.* (2002). Новая институциональная экономическая теория // 3-е изд., перераб. и доп. М.: Экономический факультет МГУ. ТЕИС.

*Эггертссон Тр.* (2001). Экономическое поведение и институты. М.: Дело.

*Findlay, R. and Wilson, J.* (1984). *The Political Economy of the Leviathan*. Seminar Paper No. 285. Stockholm: Institute for International Economic Studies.

Internal Revenue Service. ([http://www.irs.ustreas.gov/prod/ind\\_info/tax\\_tables/tax\\_sched.html](http://www.irs.ustreas.gov/prod/ind_info/tax_tables/tax_sched.html)).

*Musgrave, R.* (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.

*North, D.* (1981). *Structure and Changes in Economic History*. NY. W.W. North.