

## Глава 15. ОПТИМАЛЬНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДЕЛОВОЙ ЦИКЛ, ИЛИ ЕСТЬ ЛИ ПРЕДЕЛЫ ТЕРПЕНИЮ?

После развала СССР в России произошел переход от командно-административной системы управления государством к принципиально новому механизму организации власти, построенному на принципах представительной демократии. Граждане российского государства (после принятия 12 декабря 1993 года конституции, действующей и поныне) "вдруг проснулись" с огромным количеством новых прав и свобод. Правда, выяснилось, что многие экономические агенты оказались просто не в состоянии распорядиться "доставшимися" им правами (подробнее см. гл. 3 данной монографии). Однако, несмотря на все проблемы адаптации экономических агентов к новой институциональной среде, появились реальные механизмы, позволяющие гражданам влиять на формирование власти.

Новые российские политические деятели, придя к власти, обнаружили, что существующая система общественных отношений и государственного устройства оставляет им необъятные возможности по извлечению личных выгод. **Отсутствие прозрачности в принятии решений** государственными чиновниками относительно вопросов передачи государством прав собственности, выдачи лицензий и квот на экспорт энергоресурсов и прочего сырья (из-за огромного разрыва внутренних и мировых цен это был основной источник капиталов, "сколоченных" в 90-х годах в России), выдачи льгот на импорт товаров народного потребления, создание режимов налогового благоприятствования для отдельных предприятий и т.д. создавало реальные возможности к получению личных выгод от подобной деятельности.

Проанализируем механизмы рентоориентированного поведения, чтобы затем сконцентрировать наше внимание на работе политической системы, построенной на принципах представительной демократии при существовании возможностей по извлечению ренты для политиков. Далее будет теоретически доказано, что подобное сочетание приводит к возникновению политических деловых циклов, которые можно отчетливо наблюдать в России 90-х годов.

### 15.1 Интерпретация рентоориентированного поведения: возможности неинституционального анализа

Основные идеи, связанные с существованием политической ренты, зародились в рамках традиционной **микроэкономической теории**<sup>1</sup>. Термин рентоориентированного поведения (Rent-Seeking behavior) появился несколько позднее в работах А. Крюгер<sup>2</sup>.

**Рента в экономической теории определяется как доход владельца ресурса, превышающий альтернативную стоимость его использования.** При этом положительная рента является стимулом привлечения дополнительных ресурсов в те виды деятельности, где она существует. Поиск ренты в конкурентной экономике — это позитивное явление, приводящее к эффективному распределению ресурсов.

Привлечение новых ресурсов в отрасли, где существует положительная рента, приводит к созданию новых ценностей. Отрицательная рента, наоборот, будет способствовать оттоку ресурсов из отрасли и более эффективному их перераспределению. Рентоориентированное поведение в данном контексте является одним из механизмов обеспечения эффективного распределения ресурсов в экономике.

Проблемы, связанные с потерями от рентоориентированного поведения, одним из первых были подняты Гордоном Таллоком<sup>3</sup>. Рассмотренная им борьба за монопольную ренту приводила к частичной её растрате, т.е., помимо "классических" чистых потерь общества, потерями для общества становилась часть монопольной ренты.

Негативные последствия от поиска ренты появляются там, где существуют нерыночные ограничения, как, например, в случае с монополией, устанавливаемой государством, когда расходы, связанные с получением монопольной ренты, не приносят никакого дополнительного продукта. Такие расходы Г. Таллок характеризует как потерянные для общества (wasteful).

Наглядно проиллюстрировать проблемы, связанные с поиском ренты, можно в терминах расхода реальных ресурсов на захват чистого трансферта. Так как затраты ресурсов на то, чтобы взять рубль у "А" и отдать его "В", ничего не создают, то они растрачиваются с точки зрения экономики в целом. Альтернативная стоимость этих ресурсов есть потери общества от поиска ренты.

<sup>1</sup> Tullock G. The Welfare Costs Of Tariffs, Monopoly and Theft // Western Economic Journal. 1967. Vol. 5. June.

<sup>2</sup> См.: Krueger A. The Political Economy of the Rent - Seeking Society // American Economic Review. 1974. Vol. 84. N. 3. P. 291 - 303.

<sup>3</sup> См.: Tullock G. The Welfare Costs Of Tariffs, Monopoly and Theft // Western Economic Journal. 1967. Vol. 5. June. Необходимо заметить, что, отнесенная по всем признакам к классическому подходу, работа Гордона Таллока была пионерной для своего времени и послужила серьезным толчком к дальнейшему изучению данной проблематики.

Возможность получения некоторого положительного дохода из процесса борьбы за ренту будет стимулом для вовлечения все новых участников в этот процесс. В результате может оказаться, что на процесс получения дополнительной ренты будет тратиться количество ресурсов, равное величине самой ренты.

Поиск ренты часто связан с государственным вмешательством в экономику в целях её регулирования. Наиболее "эффективным" способом создания монопольной ренты является принятие законов и распоряжений, ограничивающих выпуск, лицензирующих вход или квотирующих экспорт/импорт. По мере того как индивиды и фирмы борются за государственные привилегии для своей деятельности, возникает поиск ренты. Поскольку конкуренция в сфере борьбы за привилегии не может расширить ограниченный законом выпуск, то общество будет нести потери, связанные с затратами на получение привилегий.

Для анализа рентоориентированного поведения политических деятелей плодотворным оказывается анализ с позиции теории групп<sup>4</sup>. Функционирование политического механизма, с данной точки зрения, рассматривается как процесс столкновения интересов различных групп. Реализация конкретных групповых интересов и будет результатом достижения согласия в рамках политического процесса. Таким образом, политическая рента есть возможность использования процесса достижения межгруппового согласия для извлечения дополнительных выгод.

Приведем пример ситуации, в которой возможно существование политической ренты. Для принятия решения в парламенте страны X необходимо согласие большинства депутатов. Депутаты распределены по небольшим группам. Если рассматривать по отдельности множество решений, каждое из которых будет удовлетворять узким интересам лишь одной группы, ни одно из них не будет принято. В случае объединения множества мелких решений в одно более крупное, возможна ситуация, когда более крупное решение уже будет удовлетворять интересам большинства (т.к. в этом едином решении присутствуют конкретные вопросы, касающиеся узких интересов большинства групп). При этом все члены коалиции оказываются в выигрыше, извлекая из этого политическую ренту. Однако подобная практика приводит к неэффективным состояниям, т.к. влечет потери для оставшейся части парламента. Подобная практика носит название логроллинга<sup>5</sup>.

**Политическая рента** – это рента, извлекаемая в рамках и с помощью политического процесса. Рента трактуется как экономическая прибыль, т.е. превышающая экономические издержки (отличающиеся от бухгалтерских существованием дополнительных альтернативных издержек). Политическая рента является, в свою очередь, некоторым частным случаем более общей категории *экономической ренты*.

Существование политической ренты во многом предопределяется существующими системами государственного устройства. Как в случае невозможности идеального функционирования рыночного механизма, так и в случае общественного сектора, представляется сомнительным создание идеальных политических систем. Каковы главные причины существования политической ренты?

Основным достижением неоинституциональной теории стал принцип рассмотрения явлений в зависимости от существующих ограничений. В рамках неоинституционального подхода выделяется несколько причин существования возможностей к извлечению политической ренты.

#### **Неполнота информации**

Новые возможности для анализа в этой области открыла работа Ф. Найта по проблемам неопределенности и риска<sup>6</sup>. Теория ожидаемой полезности Дж. фон Неймана и О. Моргенштерна<sup>7</sup> стала универсальной парадигмой для неоклассической экономической теории. Другим подходом к рассмотрению проблем неполноты информации стал подход Дж. Стиглера в рамках теории поиска информации<sup>8</sup>. Основная его идея заключается в том, что доступ к информации не является бесплатным и свободным, т.е. получение информации требует каких-либо затрат. Неполнота информации на практике означает непрозрачность в принятии решений.

#### **Ограниченная рациональность**

Модель человека непосредственно связана с проблемами доступности информации. В классической экономической теории посылка о полной информации сочетается с моделью человека, обладающего неограниченными аналитическими способностями. Разработанная Г. Саймоном теория ограниченной рациональности предлагает альтернативные процедуры выбора в условиях неполной информации. Процесс принятия решения состоит из двух основных моментов: поиск и принятие удовлетворительного варианта.

"Субъект не может заранее знать исходов каждого варианта, во-первых, из-за неопределенности, не сводимой к риску, во-вторых, из-за своих ограниченных счетных способностей и, в-третьих, из-за того, что у него, вопреки неоклассической теории, нет всеобщей и последовательной функции полезности, которая позволила бы сравнить разнородные альтернативы"<sup>9</sup>. Рациональность в данном случае ограничена относительно процедуры максимизации, в то же время такое поведение полностью подпадает под понятие функциональной рациональности<sup>10</sup>.

<sup>4</sup>Подробнее см.: *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд экономической инициативы ФЭИ, 1995.

<sup>5</sup>Подробнее см.: *Нуреев Р.М.* Курс микроэкономики. Учебник для вузов. М.: Норма-Инфра М., 1999. С. 460.

<sup>6</sup>*Knight F.H.* Risk, Uncertainty, and Profit. Boston, 1921.

<sup>7</sup>*Нейман Дж., Моргенштерн О.* Теория игр и экономическое поведение. М., 1970.

<sup>8</sup>*Стиглер Дж.* Экономическая теория информации // Теория фирмы / Под. ред. В.М. Гальперина. СПб., 1995.

<sup>9</sup>*Simon H.A.* Rational Decision-making in Business Organizations // Les Prix Nobel 1978. Stockholm, 1979. P. 285.

<sup>10</sup>Подробнее см.: *Автономов В.С.* Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998. С. 8-12.

### **Оппортунистическое поведение участников**

Понятие оппортунистического поведения напрямую связано с мотивацией экономического агента. Мотив собственного интереса находится в центре моделирования экономического поведения на протяжении всего периода существования экономической теории. Однако его интерпретация претерпевала некоторые изменения.

Первоначально мотив собственного интереса трактовался исключительно как "эгоизм". "В связи с тем, что термин «эгоизм» имеет ярко выраженную эмоциональную окраску, некоторые теоретики заменили его нейтральным или безразличным отношением хозяйствующего субъекта к незнакомым ему окружающим людям. Это означает, что экономический человек не испытывает к своим собратьям ни положительных, ни отрицательных (враждебность, зависть) чувств"<sup>11</sup>.

Оливер Уильямсон оппортунистическое поведение в общем случае трактует как "... предоставление неполной или искаженной информации"<sup>12</sup>. При этом напрямую используется концепция собственного интереса.

"Такое поведение является источником «поведенческой неопределенности», которая может вызывать немалые проблемы в экономических сделках, если заранее не включить в контракт затрудняющие это поведение условия"<sup>13</sup>.

Неопределенность контрактов на политическом рынке (или, в более общем случае в общественном секторе) создает возможность существования дополнительных "степеней свободы" для лиц, связанных с ним. Существует неформальность в принятии решений, невозможно однозначно определить цели для политиков, проконтролировать уровень усилий по их достижению. Всё это приводит к возникновению возможностей по получению дополнительных выгод (политической ренты).

Каковы последствия существования возможностей к получению ренты для государственных деятелей в условиях представительной демократии? Как уже было сказано, данное сочетание будет приводить к возникновению политического делового цикла. Перед тем, как переходить к анализу механизмов формирования этих циклов, кратко рассмотрим уже существующие теории политических деловых циклов, их основные типы.

### **15.2 Подходы к исследованию политических деловых циклов**

Вопросы, связанные с влиянием политической структуры общества на положение дел в экономике страны, активно начали изучаться в 70-х годах. Толчком к исследованию данной проблематики стала работа Нордхауза<sup>14</sup>, в которой впервые было введено понятие политических деловых циклов и предложен механизм их формирования (интерпретация связана с зависимостью макроэкономической политики, проводимой правительством, от сроков выборов). В соответствии с подходом Нордхауза, правительство проводит расширительную фискальную политику перед выборами, что приводит к росту популярности правительства и способствует их перевыборам. Затем, после выборов, правительство вынуждено проводить стабилизационные мероприятия в сочетании с ужесточением фискальной политики.

Исследование Нордхауза предполагало адаптивные ожидания избирателей, за что подвергалось критике в 80-х годах. Однако дальнейшие исследования в этом направлении<sup>15</sup> показали, что цикл Нордхауза может существовать и при предположении о рациональных ожиданиях, с использованием предпосылок об асимметричности информации.

Предполагается, что избиратели не знают тип правительства (например, уровень его компетентности) и способны оценить его только через наблюдаемые экономические индикаторы. Тогда, в соответствии с подходом Персона-Табеллини, правительство перед выборами будет проводить расширительную денежную политику для повышения выпуска и снижения безработицы, что и будет сигналом для избирателей относительно компетентности правительства. Проводимая после выборов ограничительная денежная политика замыкает цикл Персона-Табеллини.

Существуют также модели цикла Нордхауза, в которых циклы реализуются одновременно как по фискальной, так и по кредитно-денежной политике<sup>16</sup>.

Другим направлением, объясняющим влияние проводимой государством политики на экономическую ситуацию, являются циклы Партистана (Partisan cycles)<sup>17</sup>. Цикличность в экономике объясняется идеологическими различиями между приходящими к власти партиями. Левые партии тратят больше усилий на снижение уровня безработицы, в то время как правые – на снижение темпов инфляции. Дальнейшее развитие этого подхода объясняет экономические циклы фактом существования долгосрочных трудовых контрактов, не позво-

<sup>11</sup> Boulding K. Economics of Science. N. Y., 1970. P. 132.

<sup>12</sup> Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, "отношенческая контрактация". СПб., 1996.

<sup>13</sup> Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. М., 1993. Вып. 3. С. 43.

<sup>14</sup> Nordhaus W. The political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. Vol. 42. P.169-190.

<sup>15</sup> Person T., Tabellini G. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. Harwood Academic Publisher, 1990.

<sup>16</sup> Rogoff K. Equilibrium Political Business Cycles // Review of Economic Studies. Vol. 55. 1990. P.1-16.

<sup>17</sup> Hibbs D. Political Parties and Macroeconomic Policy // The American Political Science Review. 1977. Vol. 7. P. 85-100.

ляющих мгновенно корректировать реальную заработную плату в ответ на неожиданные денежные шоки (положительные или отрицательные), вызванные сменой правительства после выборов<sup>18</sup>.

Проведено множество эмпирических исследований для различных моделей политико-деловых циклов. Первоначально внимание исследователей было приковано в основном к изучению политико-деловых циклов в промышленно развитых странах<sup>19</sup>. В последние годы классические теории политических деловых циклов активно применяются для анализа ситуации и в развивающихся странах. Так, например, в исследовании Шукнича были обнаружены циклы Нордхауза в 35 развивающихся странах<sup>20</sup>.

Из российских работ по проблемам политико-деловых циклов можно отметить исследования опыта думских выборов 1993-1995 годов, в которых выявляется искаженный политический деловой цикл: жесткая кредитно-денежная политика правительства перед выборами и популистские меры правительства после выборов. Комплекс стабилизационных мер правительства привел к поражению партии власти на выборах 1995 года в Государственную Думу. В 1994 году после поражения правительство пыталось пойти по пути "немонетарных мер борьбы с инфляцией", что привело к обострению экономического кризиса<sup>21</sup>.

Для анализа политических деловых циклов в России значительный интерес представляют выборы президента России в середине 1996 года, которые были по существу первыми «настоящими» выборами как для избирателей, так и для политиков.

Характеризуя предвыборную ситуацию в России конца 1995 года, можно говорить о глубокой политической неопределенности. Мало кто сомневался, что будет только два главных действующих лица — Б. Ельцин и Г. Зюганов (непонятна была позиция с А. Лебедем). В начале года было очевидно превосходство позиций Зюганова над Ельциным, однако в апреле рейтинги кандидатов практически выровнялись (см. табл. 15.1).

Действия, проводимые правительством во главе с В. Черномырдиным, были направлены на сохранение Б. Ельциным поста президента (тем более, что премьер отказался от борьбы за пост президента, можно предположить, в обмен на гарантии сохранения своего поста в случае победы Б. Ельцина). Задержки с выплатой заработной платы (в первую очередь работникам бюджетной сферы) представлялись одной из основных проблем для правительства и президента.

При этом кривая Филлипса (связывающая уровень инфляции и безработицы) для России приобретала особенный вид, что было связано с высоким уровнем скрытой безработицы. Расширительная кредитно-денежная политика приводила не к сокращению уровня безработицы (за счет увеличения темпов инфляции), а скорее, к сокращению задолженностей по заработной плате.

Таблица 15.1

**Если во второй тур президентских выборов выйдут Ельцин и Зюганов,  
за кого бы из них вы бы проголосовали?  
(в % от опрошенных)**

Дата	За Ельцина	За Зюганова	Против обоих	Пока не определились
22.01	17,7%	33,3%	21,7%	27,30%
19.02	20,9%	33,5%	21,5%	24,10%
11.03	24,4%	32,3%	21,3%	22,00%
25.03	28,9%	30,0%	16,7%	24,40%
08.04	28,4%	29,3%	17,6%	24,70%
22.04	31,1%	28,7%	17,0%	23,20%
05.05	36,9%	30,8%	14,6%	17,70%
20.05	39,7%	29,2%	12,3%	18,80%
03.06	43,0%	28,3%	11,4%	17,30%
10.06	44,6%	30,3%	10,7%	14,40%
20.06	46,0%	29,5%	5,1%	19,40%
24.06	45,9%	25,5%	5,9%	22,70%
27.06	44,6%	26,9%	6,3%	22,2%
30.06	45,0%	29,8%	6,3%	18,90%

Источник: Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996.

Однако правительство отказалось от масштабного увеличения денежной массы для обеспечения победы Б. Ельцина, в основном из политических соображений. Сокращение темпов инфляции было чуть ли не единственным заметным экономическим достижением с 1992 года. Если бы в случае широкой расширительной

<sup>18</sup> Alesina A. Macroeconomic Policy in a Two-Part System as a Repeated Game // Quarterly Journal of Economics. 1987. Vol. 102. P. 641-678; Alesina A. Macroeconomics and Politics // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies // NBER Working Paper. 1990 N3478.

<sup>19</sup> См.: например: Taft E. Political Control of the Economy. Princeton University Press. 1978; Frey B., Schneider F. An Empirical Study of Politico-economic Interaction in the United States // The Review of Economics and Statistics. 1978. Vol. 60. P. 174-183.

<sup>20</sup> Schuknecht L. Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries / Kyklus. 1996. Vol. 49. P. 155-170.

<sup>21</sup> Подробнее см.: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М.: ИЭПП, 1996. С. 46-53.

денежной политики произошел бы новый виток инфляции, то вовсе не факт, что выплаты пенсий и зарплат компенсировали бы его в глазах избирателей (итоги выборов в Государственную Думу 1995 года — наглядное подтверждение того факта, что формальная выплата пенсий ещё не обеспечивала победу на выборах).

Было бы идеально для правительства провести такую политику, при которой бы все позитивные эффекты проявились до выборов, а негативные — гарантированно после. Именно такую политику и избрало правительство — "накачку" экономики непосредственно перед выборами (в мае-июне темпы роста денежной массы М2 составили 3,1%). При этом резкое увеличение государственных расходов сопровождалось крупными заимствованиями на внутреннем рынке, что позволило избежать инфляции в краткосрочном периоде и одновременно решить проблемы с выплатами заработной платы.

Таблица 15.2

**Выполнение расходной части консолидированного бюджета 1996 года**  
(в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
<b>Всего доходы</b>	<b>16,60</b>	<b>18,09</b>	<b>19,85</b>	<b>20,34</b>	<b>21,20</b>	<b>21,91</b>	<b>22,12</b>	<b>22,99</b>	<b>22,69</b>	<b>22,63</b>	<b>22,81</b>	<b>24,76</b>
<b>РАСХОДЫ</b>												
Государственное управление	0,42	0,70	0,78	0,82	0,77	0,83	0,83	0,80	0,77	0,75	0,75	0,76
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	7,67	3,83	4,03	4,62	4,50	4,48	4,41	4,55	4,45	4,34	4,78	4,57
Фундаментальные исследования	0,05	0,25	0,30	0,33	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,31
Услуги народному хозяйству	4,51	5,62	5,75	6,44	6,55	6,55	6,46	6,83	6,69	6,73	6,91	7,87
Социальные услуги	5,34	6,93	7,92	8,50	8,53	8,75	8,44	8,56	8,25	8,11	8,09	8,35
Обслуживание государственного долга	1,50	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,08	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98
Прочие расходы	1,13	1,49	2,03	2,01	2,15	2,50	2,76	2,87	2,75	2,65	2,68	2,79
<b>Итого расходов</b>	<b>16,31</b>	<b>20,74</b>	<b>22,98</b>	<b>24,70</b>	<b>25,68</b>	<b>26,16</b>	<b>25,96</b>	<b>26,65</b>	<b>26,02</b>	<b>25,69</b>	<b>25,74</b>	<b>27,81</b>
Ссуды за вычетом погашений	2,35	0,93	0,46	0,51	0,40	0,38	0,76	1,14	0,96	0,90	0,85	1,12
Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,66	21,67	23,43	25,21	26,09	26,54	26,72	27,79	26,98	26,59	26,59	28,93
<b>Дефицит бюджета</b>	<b>-2,06</b>	<b>-3,58</b>	<b>-3,58</b>	<b>-4,87</b>	<b>-4,89</b>	<b>-4,63</b>	<b>-4,60</b>	<b>-4,80</b>	<b>-4,29</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,78</b>	<b>-4,17</b>
Общее финансирование, в том числе	2,06	3,58	3,58	4,87	4,89	4,63	4,60	4,80	4,29	3,96	3,78	4,18
внутреннее финансирование	1,15	2,47	2,55	2,87	2,52	2,81	2,78	3,18	2,89	2,58	2,28	2,70
внешнее финансирование	0,91	1,10	1,03	2,00	2,37	1,82	1,82	1,62	1,40	1,37	1,50	1,47

Источник: Минфин.

Низкий уровень исполнения бюджета 1996 года (как по расходам, так и по доходам) не мог быть аргументом сторонников Ельцина. Поэтому популистское расширение социальных статей расходов непосредственно перед выборами в первой половине 1996 года (см. табл. 15.2) — погашение задолженностей до 1 апреля 1996 года работникам бюджетных организаций, выплата задолженностей по пенсиям до 1-го мая и др. — пришлось компенсировать секвестированием остальных статей. Так, за первое полугодие удельный вес заработной платы в расходах бюджета составил порядка 30% (при плане 15%). Все это наложило на кризис в доходной части бюджета, т.к. собираемость налогов в 1996 году значительно упала.

Основными факторами низкой собираемости налогов стали рост противозаконного уклонения от налогов, рост дебиторской задолженности привел к сокращению налоговой базы основных налогов (НДС и налогов на прибыль), бартеризация экономики.

Наиболее ощутимыми негативными результатами проведения популистской политики 1996 года стали высокие процентные ставки на отечественных финансовых рынках, возросший дефицит бюджета, взявшего на себя значительные обязательства по выплатам пособий, зарплат и пенсий, значительное увеличение государственного долга и сокращение валютных резервов (на 23% за первое полугодие 1996 года).

Все указанные проблемы и предопределяли направление стабилизационной политики после победы на выборах 1996 года<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Подробнее см.: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997. М.: ИЭППИ, 1998. Гл. 9.

Ситуация в России с выборами президента 1996 года наглядно демонстрирует деятельность правительства в рамках политического делового цикла. Займемся теперь анализом причин возникновения политических деловых циклов.

### 15.3 Модель «политик-избиратель»

#### 15.3.1 Модель «политик-избиратель» без учета транзакционных издержек

подавляющее большинство моделей политических деловых циклов неявно вводит систему предпочтений правительства. Стремление правительства переизбираться означает, что ситуация, когда оно находится у власти, *строго предпочитается* ситуации, при которой у власти находится кто-то другой. Таким образом, правящее правительство в целом оценивает свои альтернативные издержки (т.е. максимальные упущенные выгоды от занятия какой-либо другой деятельностью) ниже, чем выгоды, извлекаемые от пребывания у власти. Иными словами, правящее правительство извлекает ренту.

Рассмотрим, каким образом функционирование системы "политик-избиратель", в условиях существования возможностей к извлечению политической ренты для первого, приводит к возникновению политического делового цикла.

Для описания отношений политика с избирателем необходимо определить:

1. Среду, в рамках которой происходит взаимодействие агентов.
2. Модели избирателя и политика (через механизмы принятия решений и их функции полезности).

Начнем построение модели с максимально простых предпосылок. В дальнейшем, вводя новые реалистичные предпосылки, будем усложнять анализ модели, это позволит нам надеяться на получение дополнительных результатов, недоступных в рамках более простых моделей.

Рассмотрим последовательность моментов времени:  $t = 0, 1, 2, \dots$

В каждый момент времени  $t$  избиратель получает некоторый доход.

Деятельность политиков непосредственно финансируется из доходов избирателя, и каждый момент времени  $t$  политик получает ренту  $x(t)$ , где  $x(t)$  – доля дохода избирателя, которая достается политику в момент времени  $t$ .

Политик сам выбирает для себя значение  $x$ , которое он получит, находясь у власти, однако существует некоторое максимальное значение  
 $x_{\max} < 1$ , которое определяется существующей системой государственного устройства.

Возможны различные интерпретации данного утверждения, например, политик просто кладет в свой карман часть дохода избирателей, т.е. ворует, или в результате борьбы за власть политик расходует "впустую" средства избирателя в размере  $x(t)$ , при этом его рента также составляет  $x(t)$ , или  $x(t)$  может рассматриваться как потери, связанные с искажениями, вносимыми в экономику политиком.

Для нас наиболее важно лишь то, что *величина ренты, получаемая политиком ( $x$ ), напрямую связана с потерями для избирателя* (будь это прямые или косвенные потери). В нашей модели потери избирателя *равны* ренте, получаемой политиком (отказ от этой предпосылки качественно не изменит получаемые результаты).

Избиратель обладает *уровнем терпимости* —  $x^*$ , который означает максимально "терпимые" избирателем потери своего дохода (в нашем случае они будут равны величине ренты, получаемой политиком). Повышение политиком  $x^*$  приведет к тому, что его не переизберут ( $x^* < x_{\max}$ ).

Функция полезности политика строго возрастающая по дисконтированному потоку ренты (где коэффициент межвременного дисконтирования ренты =  $1 - \delta$ ). Политик принимает решение о выборе стратегии своего поведения, т.е.  $x(t)$ , максимизируя собственную функцию полезности или, что то же самое, политик **максимизирует дисконтированный поток ренты**.

Предположим, что политик избирается каждый период  $t$  и время жизни политика не ограничено (предпосылки упрощают анализ и не уменьшают общности решения).

Тогда каждый момент времени  $t$  политик принимает решение о выборе  $x(t)$ . Ему необходимо сравнить две стратегии:

1. Взять в данный период времени  $x_{\max}$  (и после этого **не быть переизбранным**, т.к.  $x^* < x_{\max}$ ).
2. Взять в данный период времени  $x^*$  (и **быть переизбранным** на следующий срок). Так как в следующий срок надо будет решать в точности такую же задачу, то если в первый период времени выгодно переизбираться, то и во все следующие моменты времени оптимальным будет решение переизбираться, т.е. эта альтернатива означает получать  $x^*$  все последующие моменты времени (переизбираться всю оставшуюся жизнь).

Во 2-м случае политик получает дисконтированную ренту:

$$\sum_{t=0}^{\infty} (1 - \delta)^t x^* = \frac{x^*}{\delta}. \quad (15.1)$$

При выборе стратегии своего поведения политик будет выбирать максимальное значение из  $x_{\max}$  и  $x^*/\delta$ .

В случае когда справедливо соотношение  $x_{\max} > \frac{x^*}{\delta}$ , наступит состояние, при котором каждый по-

литик пользуется стратегией (1) - получает  $x_{\max}$  в первом периоде и уходит в отставку. При этом избиратель каждый момент времени  $t$  будет нести потери  $x_{\max}$ , т.е. максимально возможные потери. Очевидно, что это самое наихудшее для избирателей состояние, возможное в данной модели.

В случае  $x_{\max} < \frac{x^*}{\delta}$  политик предпочтет каждый период получать  $x^*$ , т.е. воспользоваться стратеги-

ей (2). Данная ситуация строго предпочтительнее для избирателя, чем первое состояние ( $x^* < x_{\max}$ ), т.к.  $x$  - это потери избирателя. Если избиратель сам в состоянии определять значение своего уровня терпимости ( $x^*$ ), то очевидно, что ему необходимо выбрать такое минимальное значение для  $x^*$ , при котором политик будет выбирать стратегию (2). Он не может предъявлять завышенные требования к политикам (т.е. очень низкие значения  $x^*$ ), т.к. политик просто воспользуется стратегией (1), получив  $x_{\max}$  в первом периоде.

Оптимальным для избирателя будет состояние при котором выполняется:

$$x_{\max} = \frac{x^*}{\delta} \quad (15.2)$$

и наилучшим выбором для избирателя будет величина  $x^*$  (в случае если  $x_{\max}$  и  $\delta$  фиксированы):

$$x^* = \delta x_{\max} \quad (15.3)$$

Формула (3) иллюстрирует тот факт, что избиратель *вынужден мириться* с потерями на уровне  $x^*$ , которые зависят от максимальной величины  $x_{\max}$  и ставки межвременного дисконтирования  $\delta$ .

Вывод, который следует из этой максимально простой модели, заключается в том, что *чем менее индивиды ценят будущее* (т.е. чем больше  $\delta$ ), тем с *большим значением  $x^*$*  они должны мириться. Таким образом, *при невысоких предпочтениях будущих периодов у политиков избиратели будут терпеть большие потери от их рентоориентированной деятельности, чем в случае более высоких предпочтений будущих периодов у политиков.*

Другой вывод: при заданных значениях  $x^*$  и  $\delta$ , в случае когда значение  $x_{\max} > \frac{x^*}{\delta}$ , возникает ситуа-

ция постоянной смены политических деятелей. Это чрезвычайно неблагоприятная ситуация для избирателя.

Таким образом, существует определенное пороговое значение  $x_{\max}$ , превышение которого создает крайне неблагоприятную ситуацию, связанную с максимально возможными потерями избирателя.

Простота данной модели ещё не позволяет наглядно проиллюстрировать механизм формирования политического делового цикла. Однако несмотря на крайнюю простоту модели, её применение к России способно помочь в анализе явлений политической действительности и получить нетривиальные результаты.

Приведем лишь два примера.

**1) В 1995 году в выборах в Государственную Думу принимали участие 42 партии и блока, на выборах в 1999 г. - 26, из которых только около 5 принимали участие в выборах 1995 года.**

Данный факт есть сигнал о том, что большинство политических деятелей предпочитают воспользоваться стратегией (1), т.е. получения максимально возможных выгод в первый срок, что, как было показано выше, *крайне неэффективно для избирателей.*

**2) Россия (и многие страны "третьего мира") является символом коррупции в глазах западного обывателя. Как можно объяснить тот факт, что российские избиратели уже "привыкли" к "нечистоплотности" политиков? Что является причиной такого недопонимания ?**

Термин "привыкли к нечистоплотности" политиков можно объяснить в рамках данной модели более высокими уровнями терпимости  $x^*$ . В соответствии с формулой (3) оптимальный уровень терпимости избирателей определяется как  $x^* = \delta x_{\max}$ .

Можно утверждать, что для стран "третьего мира" значение  $x_{\max}$  выше, чем в любой из развитых стран. Более того, можно с высокой достоверностью говорить, что и значение  $\delta$  для развивающихся стран более высокое (т.е. будущее в них ценится меньше). Таким образом, высокая терпимость к "грязным политикам" для развивающихся стран - это способ борьбы с "ещё более грязными". Развивающиеся страны просто не могут позволить себе придерживаться западных стандартов организации политической жизни общества.

Всё вышесказанное относительно стран "третьего мира" также относится и к России.

### 15.3.2 Модель «политик-избиратель» с учетом трансакционных издержек

Основная идея дальнейшего развития модели заключается в том, что "найм" и "увольнение" политиков для общества связан с определенными затратами.

Говоря о трансакционных издержках проведения выборов, мы будем понимать процесс выборов в узком смысле, как процесс ведения переговоров, тогда в соответствии с классификацией Р. Коуза<sup>23</sup> мы имеем дело с издержками ведения переговоров. В более широком смысле издержки проведения выборов подразумевают процесс обмена между избирателями и политиками, в котором голоса меняются на обещания, репутацию и т.д. "На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому"<sup>24</sup>.

В дополнение к трансакционным издержкам откажемся от предпосылки о дискретном времени и рассмотрим модель с непрерывным временем, которое изменяется от 0 до  $+\infty$  (данная предпосылка носит технический характер и необходима для более наглядной интерпретации результатов анализа).

Предположим, что в моменты времени  $t_e$ , когда

$$t_e = t_0 + n \cdot \Delta, \text{ где } n = 0, 1, 2, \dots,$$

издержки переизбрания равняются ЕС (election costs).

В другие моменты времени  $t$ , когда

$$t \neq t_0 + n \cdot \Delta, \text{ где } n = 0, 1, 2, \dots,$$

издержки переизбрания равняются IC (impeachment costs).

При этом  $ЕС < IC$ , а  $\Delta$  — длительность одного срока политика.

Это означает, что существуют упорядоченные моменты времени (выборы), в которые возможна смена существующих деятелей (в случае, если они не удовлетворяют интересам индивидов) с достаточно низкими издержками, в другие же моменты времени эти издержки превышают издержки выборов. (Модель избрания, описанная ранее, есть частный случай данной ситуации, в котором  $ЕС = 0$ ,  $IC \rightarrow \infty$  и  $\Delta \rightarrow 0$ ).

Как и раньше, в каждый момент времени  $t$  политик в состоянии получить  $x_{\max}$  (в основе этой предпосылки лежат те же самые аргументы, как и в предыдущем случае). Полезность политика — строго возрастающая функция от дисконтированного потока ренты.

Политик, как и раньше, максимизирует дисконтированный поток рентных платежей<sup>25</sup>. Каждый момент времени политик имеет возможность получать  $x_t \in [0, x_{\max}]$ . При этом  $x_t = 0$  будет означать, что он не будет получать никакой ренты, т.е. доход, который он получал бы в случае равновесия на идеальном "политическом рынке" ( $x_t = x_{\max}$ ), соответствует ситуации, при которой политик использует все возможности извлечения властной ренты.

Политик будет переизбран в случае, если суммарный поток рент после момента последнего избрания не превысит некоторой величины  $x^*$ . Данное условие полностью соответствует ситуации, описанной ранее для одного периода времени, разница заключается лишь в том, что  $x^*$  в данном случае отражает *накопленные рентные платежи*.

При этом политик будет досрочно отстранен, если его накопленная рента за период с последних выборов превысит  $x^{**}$ , где  $x^{**}$  — дополнительная "мера терпимости", описывающая поведение граждан общества: при превышении накопленной ренты за срок от последних выборов  $x^{**}$  политик будет переизбран *досрочно* ( $x^{**} > x^*$ ).

Будем предполагать, что величины  $x^*$ ,  $x^{**}$ ,  $x_{\max}$ ,  $\delta$  и  $\Delta$  однажды будучи выбраны, остаются постоянными на протяжении всего периода времени.

## 15.4 Механизм формирования оптимального политического делового цикла

### 15.4.1 Механизм формирования политического делового цикла

Рассмотрим возможное поведение политиков.

Политик, принимая решение о выборе стратегии, будет использовать критерий максимизации дисконтированного потока рентных платежей.

Для политика доступны следующие стратегии:

1. Стратегия "*быстрой наживы*": когда политик решает получать максимально возможную ренту в первый срок.

2. Стратегия "*долговременного пребывания*": когда он решает переизбираться каждый срок, бесконечное количество раз.

Доказательство того, что оптимальных промежуточных стратегий (когда он решает избираться на несколько сроков, а затем уйти) не существует, аналогично тому, что было проделано выше для более простой модели.

Выбор стратегии поведения будет зависеть от соотношения между  $x^*$ ,  $x^{**}$  и  $x_{\max}\Delta$ .

<sup>23</sup> Коуз Р. Фирма, рынок и право. М.: "Catallaxy", 1993.

<sup>24</sup> Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. №6. С. 108.

<sup>25</sup> Т.е. решает задачу по нахождению:  $\max \int_0^{\infty} x_t e^{-\delta t} dt$  (15.4).



$x_{\max}\Delta$  — это максимально возможный поток политической ренты за один срок.

Рассмотрим возможные случаи:

1)  $x^*/x_{\max} < x^{**}/x_{\max} < \Delta$ .

Как было показано, возможны две стратегии поведения:

1. Стратегия "*долговременного пребывания*": политик каждый срок будет получать поток рентных платежей, равный  $x^*$ . Максимизируя дисконтированный поток рентных платежей, политик в начале каждого периода будет стремиться максимально быстро получить свое  $x^*$  (на это ему потребуется времени  $x^*/x_{\max}$ ), а затем вести "кристально честную" деятельность, вплоть до новых выборов. Таким образом, политик будет получать рентные платежи в периоды от  $k\Delta$  до  $k\Delta + x^*/x_{\max}$ ,

где  $k = 0, 1, 2, \dots$

Дисконтированный поток платежей для данного случая представлен на рисунке 15.1а<sup>26</sup>.

2. Стратегия "*быстрой наживы*": политик получает максимально возможную ренту в первый срок (см. рис. 15.1б). При этом политик будет получать ренту до момента импичмента, т.е. в период времени от 0 до  $x^{**}/x_{\max}$ .

Дисконтированный поток ренты представлен на рисунке 15.1б<sup>27</sup>.

Потери от поиска ренты для избирателя будут большими в случае, когда политики выбирают стратегии "быстрой наживы", т.к. в ситуации "долговременного пребывания" возникают моменты времени, в которых политик не получает никакой политической ренты.

2)  $x^*/x_{\max} < \Delta < x^{**}/x_{\max}$ .

В данной ситуации стратегия "долговременного пребывания" будет приносить такой же поток ренты, как и в случае 1 (см. рис. 15.1а).

Но при использовании стратегии "быстрой наживы" момент перевыборов будет наступать раньше, чем импичмент<sup>28</sup>.

Потери для членов общества от извлечения политической ренты будут крупными и в случае "быстрой наживы". Отличие от ситуации 1 будет в том, что переизбрание происходит с издержками ЕС, тогда как в первой ситуации переизбрание осуществлялось с издержками ИС.

<sup>26</sup> Аналитически дисконтированный поток платежей определяется как:

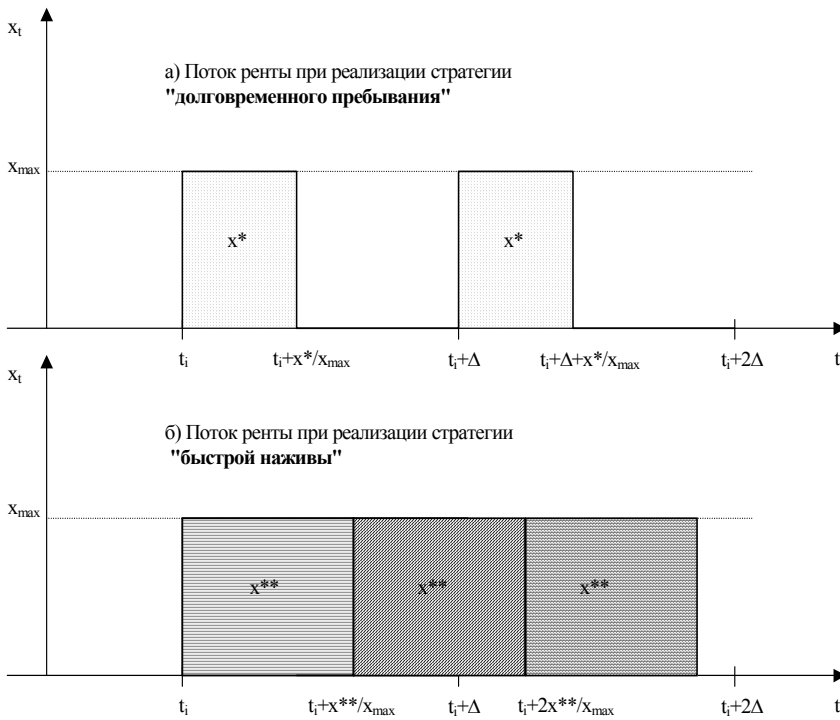
$$\sum_{k=0}^{\infty} \int_{k\Delta}^{k\Delta + \frac{x^*}{x_{\max}}} x_{\max} e^{-\delta t} dt = \sum_{k=0}^{\infty} \frac{x_{\max}}{-\delta} (e^{-\delta(k\Delta + \frac{x^*}{x_{\max}})} - e^{-\delta k\Delta}) = \frac{x_{\max}}{\delta} (1 - e^{-\delta \frac{x^*}{x_{\max}}}) \sum_{k=0}^{\infty} e^{-\delta k\Delta} = \frac{x_{\max}}{\delta} \frac{(1 - e^{-\delta \frac{x^*}{x_{\max}}})}{(1 - e^{-\delta \Delta})} \equiv V1(\Delta, x^*, x_{\max}, \delta), \quad (15.5)$$

где знаки частных производных по  $x^* > 0$ , по  $\delta$  и  $\Delta < 0$ . Знак частной производной по  $x_{\max}$  не определен и зависит от соотношения между  $x^*$ ,  $x_{\max}$ ,  $\delta$ ,  $\Delta$  (выражение не представляет содержательного интереса).

<sup>27</sup> Дисконтированный поток ренты для случая "быстрой наживы" равен:  $\int_0^{\frac{x^{**}}{x_{\max}}} x_{\max} e^{-\delta t} dt = \frac{x_{\max}}{\delta} (1 - e^{-\delta \frac{x^{**}}{x_{\max}}}) \equiv V2(\Delta, x^{**}, x_{\max}, \delta)$ .

<sup>28</sup> В этом случае дисконтированный поток ренты определяется как:

$$\int_0^{\Delta} x_{\max} e^{-\delta t} dt = \frac{x_{\max}}{\delta} (1 - e^{-\delta \Delta}) \equiv V2(\Delta, x^{**}, x_{\max}, \delta). \quad (15.7)$$



**Рис. 15.1. Временная структура потоков ренты для двух случаев.** (Верхний рисунок (а) соответствует случаю выбора политиком стратегии "долговременного пребывания", нижний (б) – ситуации, в которой политик выбирает стратегию "быстрой наживы". Одинаковой штриховкой показаны потоки ренты, принадлежащие одному и тому же политику.)

$$3) \Delta < x^*/x_{max} < x^{**}/x_{max} .$$

Это ситуация, в которой стратегии "долговременного пребывания" и "быстрой наживы" неразличимы, т.к. при таком параметре  $x^*$  политик может себе позволить получать  $x_{max}$  в течение всего срока, и при этом он будет переизбран на следующий срок<sup>29</sup>.

Анализ показывает, что для первых двух случаев (третий случай является скорее исключением, в рамках которого политику не нужно заботиться о своем переизбрании, т.к. его переизберут при любом исходе), когда у политика имеется возможность выбора собственной стратегии поведения, его стратегия "долговременного пребывания" и приводит к формированию традиционного политического делового цикла Нордхауза.

При этом политик сразу после выборов проводит политику, приносящую ему выгоды, т.е. извлекает собственную политическую ренту, после которого наступает период, когда он вынужден обеспечивать максимальное благосостояние избирателей (см. рис. 15.1а).

Структура рентных платежей, изображенная на рис. 15.1а, возникла из-за максимизации политиком *дисконтированного* потока, при предположении, что для избирателя все периоды одинаково ценны, т.е. мы смотрим на  $x^*$  как на сумму всех потерь во все моменты  $t$ . В случае введения дисконтирующего фактора в уровень терпимости  $x^*$ , полученный на рис. 15.1а, результат был бы ещё более строгим, т.к. у политика появился бы ещё аргумент в пользу того, что все выгоды надо получать в начале своего срока пребывания.

Как уже упоминалось в базовой модели и как будет показано дальше, именно стратегия "долгосрочного пребывания" будет желательна в большинстве случаев для избирателей.

Подобные рассуждения о механизмах формирования политического делового цикла не говорят нам, каким именно образом будет реализована процедура извлечения ренты политиком. Под данную схему подходят все разновидности циклов Нордхауза, а также некоторые другие механизмы.

Сразу после выборов следует период ужесточения политики, проводимой правительством (монетарной или фискальной). В терминах модели это соответствует потерям избирателей. Перед очередными выборами — политика расширения соответствует участку, при котором избиратель получает максимальный уровень дохода.

Так, например, перед выборами президента в 1996 году расширительная фискальная политика соответствовала участку с максимальными выгодами для избирателей. Обслуживание возросшего долга и высокие ставки процента оказались теми самыми механизмами, связывающими потери избирателей и выгоды действующего правительства от переизбрания президента Б. Ельцина.

Подобная схема также распространяется и на механизмы, связанные с объяснением политических деловых циклов через отсутствие информации у избирателей относительно типа правительства (например, благо-

<sup>29</sup> Т.е. политик получает:  $\int_0^{\infty} x_{max} e^{-\delta t} dt = \frac{x_{max}}{\delta}$ .

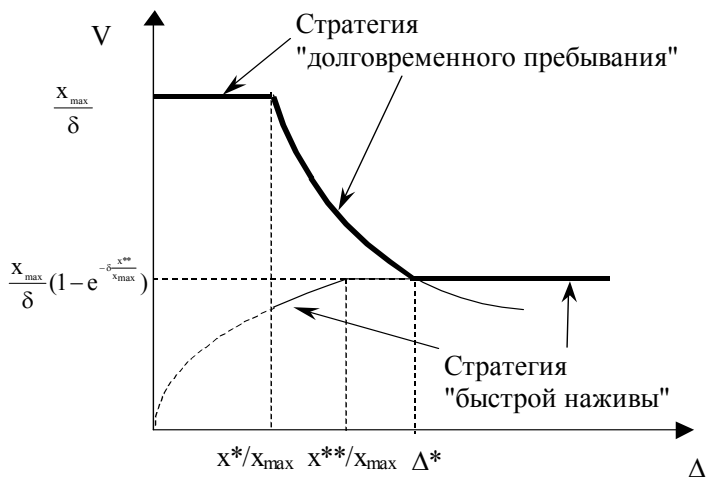
намеренности). Правительство перед выборами проводит максимально "чистоплотную" политику, демонстрируя свою благонамеренность.

Существует ли оптимальный (с точки зрения избирателя) срок, на который следует выбирать политиков?

#### 15.4.2 Оптимальный политический деловой цикл

Каким образом срок правления влияет на выбор стратегии политиков? Построим функции дисконтированных потоков ренты для двух стратегий в зависимости от  $\Delta$  (длительности срока переизбрания). Аналитические выражения уже получены нами выше при рассмотрении стратегий политиков.

Возможно несколько случаев взаимного расположения функций дисконтированных потоков. На рис. 15.2 изображена ситуация, при которой экспоненциальный участок кривой "долговременного пребывания" пересекает постоянный участок кривой "быстрой наживы".



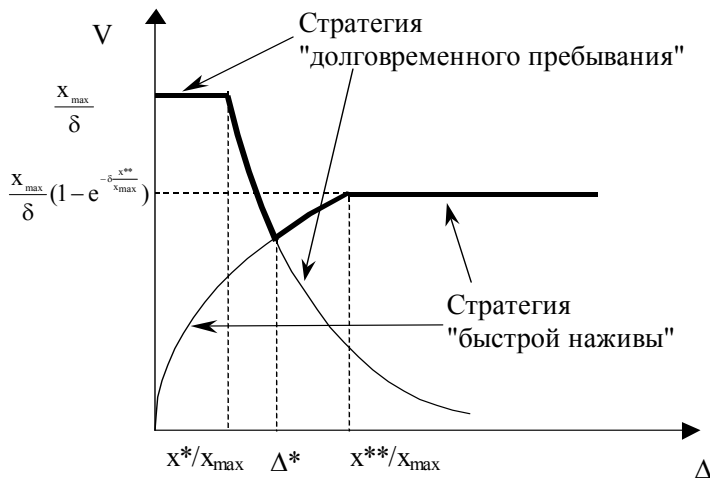
**Рис. 15.2.** Функции дисконтированных потоков ренты для двух стратегий в зависимости от длительности срока выборов. (Ситуация, в которой экспоненциальный участок кривой "долговременного пребывания" пересекает постоянный участок кривой "быстрой наживы".)

Жирной линией на рисунке изображена верхняя огибающая для этих двух кривых. Она показывает выбор политика в зависимости от существующей величины  $\Delta$ . Как видно, в случае, когда  $\Delta$  превышает определенную  $\Delta^{*30}$ , — политик предпочитает использовать стратегию "быстрой наживы". Этот эффект возникает потому, что при увеличении сроков выборов ( $\Delta$ ), стратегия "долговременного пребывания" начинает приносить всё меньшую и меньшую выгоду, в то время как стратегия "быстрой наживы" при достаточно высоких значениях  $\Delta$  уже не зависит от длительности срока, т.к. будет приводить к импичменту.

Другой случай рассмотрен на рисунке 15.3. В данной ситуации политик будет выбирать стратегию "быстрой наживы" ещё до ситуации импичмента, т.к. ещё возрастающие выгоды от получения максимальной ренты за первый срок уже превышают выгоды от "долговременного пребывания".

При этом  $\Delta^*$  лежит в интервале от  $x^*/x_{\max}$  до  $x^{**}/x_{\max}$ , что в точности соответствует случаю 2), рассмотренному в п. 15.4.1.

<sup>30</sup> Для вывода аналитического выражения  $\Delta^*$  необходимо приравнять функции дисконтированных потоков, получаемое выражение трудно обозримо и не представляет содержательного интереса.



**Рис. 15.3. Функции дисконтированных потоков ренты для двух стратегий в зависимости от длительности срока выборов.** (Ситуация, в которой экспоненциальный участок кривой "долговременного пребывания" пересекает экспоненциальный участок кривой "быстрой наживы")

**Влияние периода правления на положение избирателей.** Определим, какое влияние оказывает изменение длительности сроков правления на положение избирателей.

Для этого построим **функции потерь для избирателя.**

Функция потери для избирателя, когда политик выбирает стратегию "долговременного пребывания":

$$L_1 = \begin{cases} x_{\max} + EC/\Delta & \text{при } \Delta < x^*/x_{\max} \\ (x^* + EC)/\Delta & \text{при } \Delta \geq x^*/x_{\max} \end{cases} \quad (15.8)$$

т.е.  $L$  – это потери, усредненные по времени.

Функция потерь определяется следующим образом:

Ситуация  $\Delta < x^*/x_{\max}$  соответствует случаю, когда политик, получая весь срок  $x_{\max}$ , переизбирается на следующий срок. При этом каждый момент времени потери для избирателя составляют  $x_{\max}$  и к ним добавляются потери от выборов, приведенные к одному моменту времени (см. рис. 15.4, стрелка 1).

Другой случай, при  $\Delta \geq x^*/x_{\max}$ , возникает, когда за срок выборов политик в состоянии полностью получить  $x^*$ , поэтому средние потери за период будут складываться из общих потерь  $x^*$  и затрат на выборы  $EC$  (см. рис. 15.4, стрелка 2).

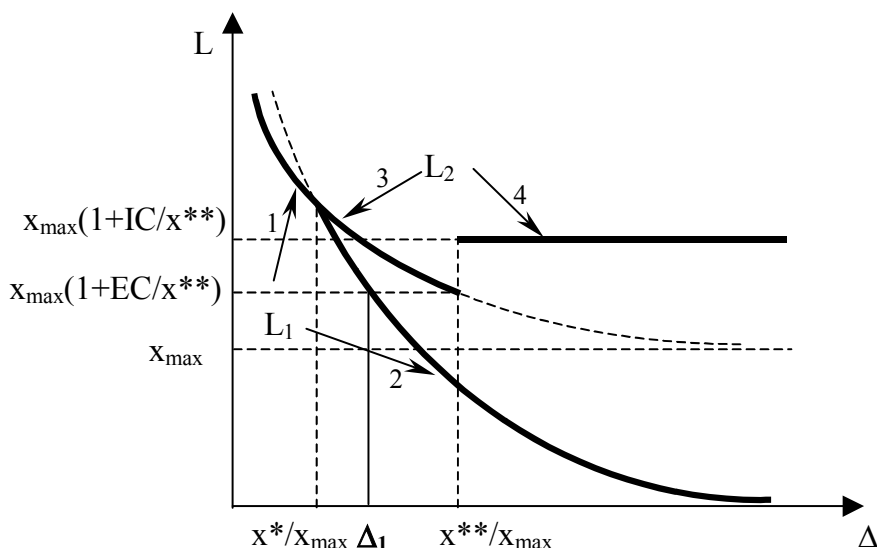
Потери для случая, когда политик выбирает стратегию "быстрой наживы", записываются как:

$$L_2 = \begin{cases} x_{\max} + EC/\Delta & \text{при } \Delta \leq x^{**}/x_{\max} \\ \begin{aligned} &x_{\max} + IC/(x^{**}/x_{\max}) = \\ &x_{\max} (1 + IC/x^{**}) \end{aligned} & \text{при } \Delta > x^{**}/x_{\max} \end{cases} \quad (15.9)$$

$L_2$  строится следующим образом:

Ситуация  $\Delta \leq x^{**}/x_{\max}$  – случай, когда срок заканчивается раньше, чем наступает импичмент. Тогда каждый момент времени избиратель теряет  $x_{\max}$ , и после истечения срока следуют выборы с издержками  $EC$  (см. рис. 15.4, стрелка 3).

В случае, когда  $\Delta > x^{**}/x_{\max}$ , политик вынужден уйти в отставку раньше срока  $\Delta$  и при этом издержки перевыборов равняются  $IC$  (см. рис. 15.4, стрелка 4).



**Рис. 15.4.** Потери для репрезентативного избирателя при различных сроках выборов ( $L_1$  соответствует потерям при выборе политиком стратегии "долговременного пребывания";  $L_2$  – "быстрой наживы").

**Определение оптимального срока политического делового цикла.** Попробуем определить оптимальный, с точки зрения избирателей, срок выборов. Решение об оптимальном сроке будем искать, анализируя выбор стратегии политиков и влияние его на положение избирателя.

Для этого, нам нужно минимизировать функцию потерь избирателя. Используя метод обратной индукции, начинаем наш анализ с конца: считая  $\Delta$  фиксированным, определим оптимальную стратегию для политика (см. рис. 15.2). Зная функцию реакции политика на установленный срок  $\Delta$ , минимизируем потери избирателя.

Наилучшим состоянием для избирателей было бы состояние, когда политик выберет стратегию "долговременного пребывания", тогда необходимо было бы установить максимально возможное  $\Delta$ . Однако максимально возможным  $\Delta$  будет  $\Delta^*$  (см. рис. 15.2), после превышения которого политик предпочтет использовать стратегию "быстрой наживы".

Заметим, что возможна ситуация, при которой срок переизбрания равен  $\Delta^*$  и политик выбирает стратегию "долговременного пребывания", что не всегда является наилучшим решением.

В случае, когда  $\Delta^* < \Delta_1$ <sup>31</sup> (см. рис. 15.4), для избирателя будет выгодно увеличивать  $\Delta$  до  $x^{**}/x_{\max}$ . Это приведет к тому, что политики переключатся на стратегию "быстрой наживы". Однако такая ситуация будет всё же выгоднее, чем первое решение с  $\Delta = \Delta^*$  и стратегией "долговременного пребывания".

Это объясняется тем, что потери для избирателя от частных перевыборов одного и того же политика будут превышать потери, которые были бы в случае более редкой смены разных политиков (даже при условии, что каждый из них всё свое время правления полностью получал бы  $x_{\max}$ ).

Таким образом, возможны два класса решений в зависимости от соотношений параметров.

**Первый класс решений:** время перевыборов должно выбираться в точке, в которой поток периодических (от выборов к выборам) дисконтированных рент будут равняться максимальному дисконтированному потоку ренты, полученной за один срок ( $\Delta = \Delta^*$ ), и политик выбирает стратегию "долговременного пребывания".

**Второй класс решений**<sup>32</sup>: в случае использовании решения первого класса издержки от частых перевыборов превышают издержки от потерь, связанных с "недалновидностью" политиков, при этом решением будет установление срока перевыборов в точке, после которой последовал бы импичмент ( $\Delta = x^{**}/x_{\max}$ ).

Таким образом, оптимальной для избирателей является в большинстве случаев ситуация, при которой политик использует политику "долговременного пребывания", и лишь в исключительных случаях (при огромных издержках проведения выборов) для избирателя оптимальными становятся стратегии "быстрой наживы" политиков. При этом ни в каком из оптимальных деловых циклов не должно возникать ситуации с импичментом. Во втором случае (транзакционного порога) выборы должны проходить прямо перед ситуацией вынесения импичмента.

<sup>31</sup>  $\Delta_1$  находится из условия:  $L_1(\Delta_1) = L_2(x^{**}/x_{\max})$ ,

$(x^*+EC)/\Delta_1 = x_{\max}(1+EC/x^{**})$ , т.е.

$\Delta_1 = (x^*+EC) / [x_{\max}(1+EC/x^{**})]$  (15.10),

<sup>32</sup> Данный случай мы назовем "транзакционным порогом", т.к. подобная ситуация может существовать лишь из-за наличия издержек выборов.

Последнюю ситуацию проанализируем более подробно. Она представляет для нас особый интерес, т.к. непосредственно связана с событиями, происходившими в России в 1999 году, когда Государственная Дума была уже на стадии вынесения импичмента президенту Б. Ельцину.

### 15.5 Недостоверность угрозы импичмента

Рассмотрим эффект, возникающий в ситуации, когда необходимо проводить импичмент (т.е. случай, когда накопленная рента достигла  $x^{**}$ ), однако до окончания срока остается немного времени и потери связанные с импичментом, будут даже выше, чем если предоставить политику возможность "дожить" до следующих выборов (забирая при этом максимальную ренту).

Ситуация, в которой

$$IC - EC > x_{\max} (\Delta - x^{**}/x_{\max}) = x_{\max}\Delta - x^{**}, \quad (15.11)$$

характеризуется недостоверностью угрозы импичмента.

#### 15.5.1 Выбор стратегии поведения политиком при недостоверности угрозы импичмента

В случае, когда выполняется условие (15.11), политик может ожидать, что ему не будет объявлен импичмент даже при превышении им накопленной ренты  $x^{**}$ , т.к. проводить импичмент будет не в интересах избирателей. В теории игр подобные ситуации называются non credible threat (не достоверной угрозой).

Как данное ограничение повлияет на выбор политиком стратегии поведения?

Для политика это будет означать, что экспоненциальный участок кривой "быстрой наживы" будет продолжаться до  $\Delta < (x^{**} + IC - EC)/x_{\max}$ , а не до  $\Delta < x^{**}/x_{\max}$ , как было в случае достоверности импичмента.

Последствия показаны на рисунке 15.5.

Стрелочкой 1 (см. рис. 15.5) показан участок кривой, возникающий при недостоверности угрозы импичмента, т.е. политику оказываются доступны состояния с накопленной рентой, превышающей  $x^{**}$ , однако при увеличении  $\Delta$  выше, чем  $(x^{**} + IC - EC)/x_{\max}$ , будет наблюдаться разрыв функции дисконтированного потока ренты, связанный с переходом на процедуру импичмента.

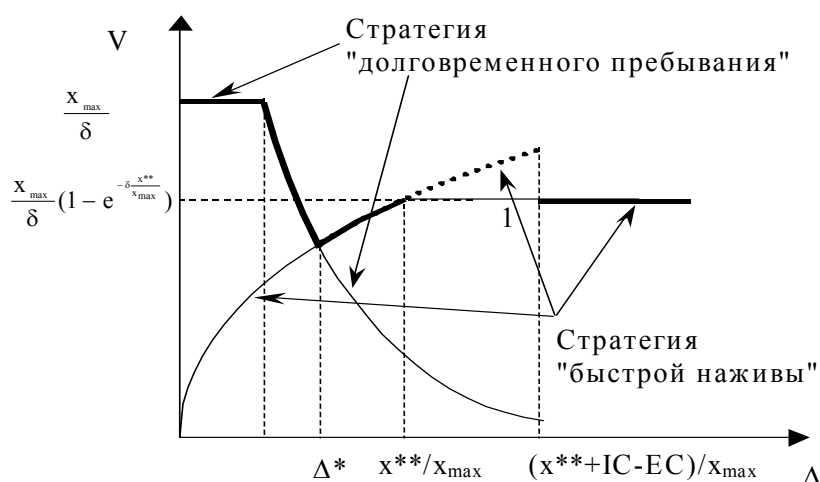


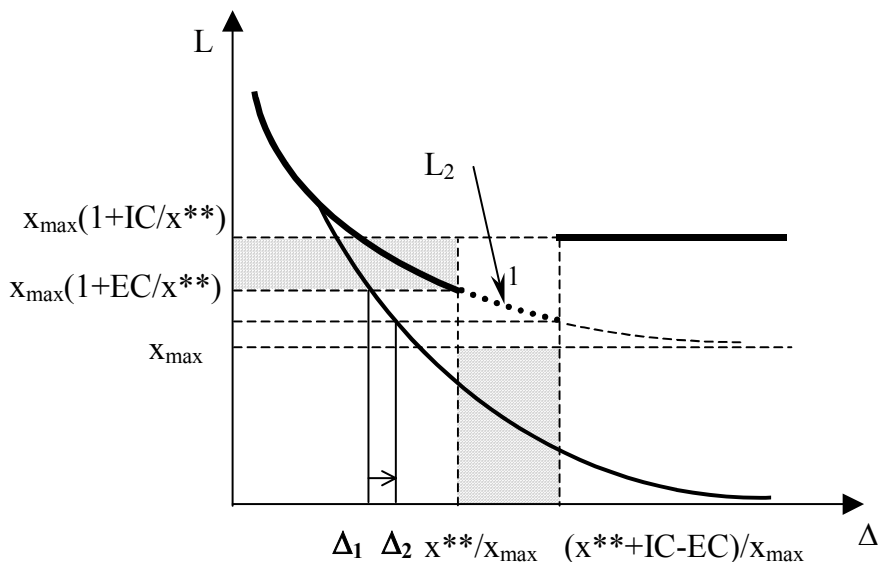
Рис. 15.5. Влияние недостоверности угрозы импичмента на выбор стратегии политиком. (Жирной пунктирной линией показан участок кривой, возникающий при данном эффекте.)

#### 15.5.2 Потери избирателя в ситуации недостоверности угрозы импичмента

Для общества выполнение условия (15.11) означает, что в каждый избирательный срок, если возникает ситуация, когда политик "перебирает"  $x^{**}$ , избиратель не станет принимать решение об импичменте, т.к. возникающие при этом потери будут превышать максимальные потери, которые может причинить данный политик до окончания срока.

При этом изменится форма кривой потерь  $L_2$  таким образом, что её постоянный участок начнется лишь со значения  $\Delta = (x^{**} + IC - EC)/x_{\max}$ .

На графике это будет выглядеть следующим образом (см. рис. 15.6). Стрелочкой 1 показан участок кривой, возникающий при недостоверности угрозы импичмента. Площадь заштрихованных прямоугольников на рис. 15.6. одинакова и равна  $IC - EC$ , т.е. выигрышу от перехода от процедуры импичмента к процедуре стандартного переизбрания.



**Рис. 15.6.** Влияние недостоверности угрозы импичмента на потери избирателей. (Жирной пунктирной линией показан участок кривой, возникающий при недостоверной угрозе импичмента.)

Избиратель будет "терпеть" превышение  $x^{**}$  до тех пор, пока оно не будет равно потерям от рендоориентированного поведения за этот дополнительный период.

При этом новым решением задачи об оптимальном сроке правления будет :

$$\Delta = x^{**} + (IC - EC) / x_{\max} ,$$

т.е. учитывающее факт потерь от проведения импичмента.

Ситуацию в России 1999 года можно интерпретировать так: для части населения (в первую очередь социально незащищенных слоев, подверженных влиянию левых и патриотических партий) был превышен их порог терпимости  $x^{**}$ , однако потери, связанные с издержками проведения импичмента, не позволили ему реализоваться.

Из всего сказанного следует несколько выводов:

Необходимо отметить тот факт, что механизмы представительной демократии, о которых так долго говорили, оказываются *реально работающими в условиях российской действительности*. Проблема заключается в том, что западная система политического устройства, наложенная на реалии российского общества, приводит к серьезным проблемам.

Возникают крайне неэффективные состояния, связанные с тем, что политическим лидерам оказывается выгодно максимально полно воспользоваться преимуществами их сегодняшнего положения и не думать о будущем. Основными причинами этого являются низкие предпочтения будущих периодов и значительные размеры доступной властной ренты.

В рамках рассмотренной модели российская ситуация подпадает скорее под случай, при котором существующий срок превышает оптимальный (он будет значительно короче из-за высоких значений максимально доступной властной ренты  $x_{\max}$  и низких предпочтений будущих периодов). Дополнительным сигналом в пользу подобного заключения является ситуация вокруг импичмента, которая в оптимальном случае "долговременного пребывания" политика у власти просто не возникает. Последние выборы региональных лидеров от 1 декабря 2000 года, — ещё одно очередное свидетельство этого факта (из 11 вновь выбранных губернаторов лишь 3-е были переизбраны на следующий срок).

Было бы наивно искать выходы из сложившейся ситуации сокращением сроков выборов: из-за огромных издержек подобные решения практически недоступны. К тому же теоретические модели, подобно описанной, в высшей мере упрощают действительность для демонстрации отдельных её механизмов и взаимосвязей.

Понимая всё это, в качестве "конкретных" мер можно предложить дальнейшее проведение реформы власти, направленной на увеличение её "прозрачности", стабилизацию как в политической, так и в экономической сфере, способствующую формированию общества, смотрящего в будущее, а не только в прошлое и настоящее.

## Глава 16. РОСТКИ НОВЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Если в предыдущих главах мы анализировали те функции государства, которые достались в основном от советской эпохи, то в данной главе – ростки новых функций. При этом основное внимание будет уделено не функциям перераспределения, а функциям созидания – функциям, которые создают предпосылки для развития полноценной рыночной экономики.

### 16.1 Защита прав собственности: очень не легки первые шаги

Любые инвестиции связаны с риском: вложение капитала происходит сегодня, а его прирост и возвращение – в будущем, которое полно неопределенностей. Как правило, готовность пойти на больший риск предполагает ожидание большего дохода. Развитые рынки предоставляют разнообразие вложений с различными сочетаниями уровня риска и уровня дохода, при этом рыночная часть риска вознаграждается большим доходом, а нерыночная часть – не вознаграждается, однако эта, невознаграждаемая часть риска может быть компенсирована диверсификацией вложений.

Соответственно, принципиальные направления снижения риска инвестирования связаны либо со снижением требований к ожидаемому доходу, либо с возможностями диверсификации. И в том, и в другом случае даже самый умудренный инвестор является беззащитным как перед стихией рыночных колебаний, так и перед злоупотреблениями со стороны лиц, обладающих некоторой монополией на информацию, – профессиональными посредниками и менеджерами.

Именно поэтому большинство систем защиты инвесторов направлены на регулирование колебаний цен, на создание информационной прозрачности и на ограничение участия аффилированных лиц. Ныне существующие системы защиты инвесторов на развитых рынках были созданы в ответ на массовые злоупотребления на финансовом и фондовом рынках, от которых пострадало много инвесторов. Поэтому они в большей степени реагируют на уже произошедшие события, ограничивая возможности их повторения, чем снижают вероятность появления новых способов мошенничества. Глобализация рынков, появление новых инструментов и технологий создают неведомые ранее по масштабам возможности для манипуляций ценами, злоупотреблений и других нарушений прав инвесторов. В условиях становления рыночных отношений формирование механизмов защиты прав инвесторов является одной из наиболее сложных задач, стоящих перед государством.

Хотя защита безопасности и прав собственности, создание равных условий конкуренции – базовые функции современного государства, существует масса примеров недостаточной эффективности его деятельности в этом качестве. Различные негосударственные формы организации защиты прав инвесторов, как правило, дополняют, а не заменяют деятельность государственных, властных институтов.

Инвестиции на финансовом и фондовом рынках предполагают наличие явного или неявного контракта между инвестором, отдающим свои сбережения, и объектом инвестиций или профессиональным посредником. В рамках такого контракта-соглашения происходит обмен денег (или товаров) на некоторое, документально оформленное обещание их вернуть в будущем (в определенный момент и с известным приростом) или приумножить (без фиксации сроков и величины). Гамма вариантов сопутствующих условий и оговорок создает разнообразие финансовых инструментов инвестирования.

Институциональный подход представляется достаточно плодотворным с точки зрения описания наблюдаемых в нашей действительности фактов, их упорядочивания и интерпретации. Так как данный параграф — лишь одна из первых и не всегда уверенных попыток использовать институциональный подход к процессам трансформации, то он представляет собой скорее развернутую программу тех исследований, которые ещё предстоит сделать.

#### 16.1.1 *Мониторинг выполнения контрактов*

Для того чтобы защищать нарушаемые права, необходимо иметь более или менее отчетливые представления о том, когда и какие именно нарушения прав происходят. Информация о нарушениях прав инвесторов поступает либо в результате жалоб и обращений ущемленных инвесторов, либо в результате проверок регулирующих органов. Отметим одну достаточно неожиданную деталь – низкий уровень активности инвесторов в части самозащиты, что может быть результатом либо слабого осознания инвесторами самого факта нарушения своих прав, либо их уверенности в безнадежности каких-либо попыток защиты. Существуют факты, подтверждающие оба объяснения:

1. После отказа государства выполнять свои обязательства по погашению ГКО был подан только один иск инвестора – физического лица к государству.
2. После крушения пирамиды МММ инициатива по преследованию мошенников исходила не от вкладчиков, а от различных силовых структур. Сами пострадавшие организовывали массовые выступления под лозунгами "Свободу Мавроди!".

Большинство получивших известность требований защиты инвесторов исходили либо со стороны иностранных инвесторов, либо от крупнейших институциональных или стратегических инвесторов. Стихийные проявления недовольства пострадавших мелких инвесторов в основном сводились к панике и бунтам.



Наиболее авторитетные специалисты в области финансового рынка и финансового поведения населения склонны связывать такое парадоксальное положение с особенностями российской ментальности, вспоминая Николая Бердяева: "Всегда было слабо у русских сознание личных прав..."<sup>1</sup>.

Таким образом, основные усилия по мониторингу выполнения контрактов неизбежно передаются различным органам регулирования и саморегулирования рынка. Система мониторинга пока далека от идеала. Несовершенства связаны не только со сложностями сбора, проверки и свода первичной информации (к которой мы относим данные о деятельности эмитентов, профессиональных посредниках, объемы сделок, конъюнктуру цен на инвестиционные активы, результаты проверок и многое другое), но и с трудностями обмена информацией и слабой координацией деятельности различных регулирующих и правоохранительных органов. Еще один источник возможных нарушений связан с тем, что мониторинг фондового и финансового рынков со стороны государственных регуляторов осуществляется разными организациями — Федеральной комиссией по ценным бумагам (ФКЦБ) и Центральным банком России (ЦБ). Фондовый и финансовый рынки в наших условиях не имеют четких границ, они имеют массу пересечений как на уровне основных операторов и торговых площадок, так и на уровне финансовых инструментов, а вот противоречия между регулируемыми ведомствами уже стали притчей во языцех среди профессионалов. Приведем один из хорошо известных примеров издержек регулирования: до создания в 1996 г. ФКЦБ проведение квалификационных экзаменов специалистов и выдачу лицензий профессиональным участникам фондового рынка осуществляло Министерство финансов. После своего создания ФКЦБ постановила передать эту деятельность себе, однако организационный период несколько затянулся, и в течение примерно шести месяцев развитие рынка было парализовано. Было много попыток снять противостояние регуляторов, но вероятность рецидивов сохраняется.

В настоящее время существуют относительно обособленные системы мониторинга, хотя в последние два года, после финансового кризиса в августе 1998 г., активизировались попытки информационной интеграции.

Например, при создании информационной системы по мониторингу нарушений на фондовом рынке г. Москвы региональным отделением ФКЦБ использовалась информация, полученная на основе специальных соглашений, из следующих источников:

- РУОП (Региональное управление по борьбе с организованной преступностью) МВД РФ по г. Москве;
- РУОП МВД РФ по Московской обл.;
- УЭП ГУВД (Управление по экономическим преступлениям главного управления внутренних дел) г. Москвы;
- УФСНП (Управление федеральной службы налоговой полиции) РФ по г. Москве;
- УФСБ (Управление федеральной службы безопасности) РФ по г. Москве и Московской области\*.

В рамках созданной системы на уровне отдельного города, хотя и концентрирующего подавляющую часть российского рынка, основные усилия по мониторингу осуществляются силами государственных органов. Московское региональное отделение ФКЦБ ведет:

- мониторинг хода торгов на организованном биржевом и внебиржевом рынках ценных бумаг;
- мониторинг сообщений в средствах массовой информации;
- выявление существенных связей и отношений между юридическими и физическими лицами;
- финансово-экономический анализ деятельности предприятий – эмитентов ценных бумаг по данным предоставляемой бухгалтерской отчетности.

Государственные регулирующие органы получают оперативную информацию главным образом об организованной части рынка, то есть о биржевых сделках и сделках в Российской Торговой Системе (РТС), на основе которой принимают решения о вмешательстве в рыночные процессы. Например, для предотвращения падения цен на акции ФКЦБ России в 1997 – 1998 годов несколько раз выдавала предписания на временную приостановку торгов на биржевых площадках и в РТС. Однако данные регулирующие действия не имели ожидаемого эффекта, а снижение цен продолжалось. Объяснением этого феномена является тот факт, что после прекращения торгов на организованных площадках рынок мгновенно переходил на резервные способы совершения сделок, которые практически не контролируются государственными регулируемыми органами.

Система мониторинга банковской системы и финансового рынка другого крупнейшего регулятора – Центрального банка России – начала создаваться гораздо раньше. Она является более структурированной, но также не свободна от недостатков, главный из которых — запаздывание сигналов и слабость превентивного регулирования. В частности, данные по банкам Новосибирской области показывают, что последние перед наступлением банкротства годовые отчеты демонстрировали хорошие результаты.

Что касается мониторинга выполнения контрактов со стороны самих инвесторов, то он пока не носит массового характера и не имеет каких-либо норм, правил или, тем более организованных форм. Мы сделали попытку собрать информацию о нарушениях прав инвесторов по Новосибирской области и обратились в Арбитражный суд, в региональное отделение ФКЦБ и в Комитет по защите вкладчиков, а также на центральный сервер ФКЦБ. Встретив поддержку и понимание во всех этих организациях (за исключением сервера), узнав о

<sup>1</sup> Подробнее см.: Миркин Я. Традиционные ценности населения и фондовый рынок // Рынок ценных бумаг. 2000. №7.

\* Сизов Ю.С. Формирование системы государственного регулирования рынка ценных бумаг в России. Московский опыт. М.: Планета 2000, 1999. С. 163.

ряде драматических случаев в этой области, мы довольно быстро убедились, что такая информация не собирается, не обобщается и не анализируется.

### *16.1.2 Асимметричность информации и затраты на ее преодоление*

Асимметрия информации — одна из наиболее наболевших проблем развивающегося отечественного рынка. Она проявляется в следующих основных формах:

- Информация о потенциальном объекте инвестиций, а также о рыночных ценах, необходимая для принятия инвестиционных решений, которая должна быть открытой, доступной и, желательно, достоверной, таковой не является.

Хотя в российском законодательстве многократно повторяются требования и стандарты раскрытия информации, в реальности такая информация либо отсутствует, либо доступ к ней ограничен.

- При заключении сделок решающее значение имеет доступ к инсайдерской информации.

Использование неравнодоступной, или инсайдерской информации для совершения сделок является классическим примером последствий асимметричного распределения информации. Инсайдеры — это лица, в силу своего служебного<sup>2</sup> или другого положения владеющие внутренней, не известной широкой публике информацией. Соответственно, инсайдеры имеют возможность осуществлять сделки и получать доходы за счет остальных участников рынка, не владеющих такой информацией. Практически во всех развитых странах в законодательстве закреплён либо прямой запрет, либо имеются серьёзные ограничения на совершение сделок с использованием инсайдерской информации, а нарушители подвергаются жестким наказаниям, вплоть до тюремного заключения. В России на уровне законодательства существуют вполне соответствующие международным нормам запреты и ограничения на использование инсайдерской информации, хотя при этом мера ответственности нарушителей и методы выявления такого рода нарушений остаются довольно неопределёнными. В результате, по экспертным оценкам, использование инсайдерской информации является чрезвычайно распространённой практикой. Даже участники организованного рынка, не говоря уже о неорганизованном, склонны к манипулированию ценами. Один из известных примеров — президент и первый заместитель президента старейшей биржевой площадки страны, Российской биржи, играли на бирже, что является грубейшим нарушением правил торгов. Данный факт стал широко известен после краха этой биржи<sup>3</sup>.

В настоящее время основные усилия по снижению издержек асимметрии информации сосредоточены на повышении прозрачности эмитентов и рынка, и предпринимают эти усилия лишь две группы участников рынка: органы регулирования и так называемые профессиональные участники — инвестиционные институты, в то время как сами эмитенты (за редкими исключениями) демонстрируют значительно меньшую заинтересованность в раскрытии информации.

Ситуация осложняется также тем, что пока недостаточно четко определено, что именно является инсайдерской информацией, где граница между равнодоступной и инсайдерской информацией, как она соотносится с коммерческой тайной предприятия и какие именно сведения относятся к коммерческой тайне предприятия. Более того, та информация, которая является формально общедоступной, реально также является внутренней. Закон "О государственной тайне" содержит перечень сведений, составляющих государственную тайну, в то же время коммерческая тайна, в том числе на рынке ценных бумаг, находится в неопределённом правовом поле. Постановлением ФКЦБ в 1998 г. установлено, что служебную и коммерческую тайну на рынке ценных бумаг составляют лицевые счета акционеров, юридических и физических лиц, номинальных держателей акций и эмитентов, которые ведутся в регистраторах, а также список акционеров и их доли в акционерных предприятиях.

В то же время не могут составлять коммерческую тайну предприятия и предпринимателя следующие сведения:

- Учредительные документы и устав;
- Регистрационные удостоверения, лицензии, патенты;
- Документы о платежеспособности;
- Сведения о численности и заработной плате работающих;
- Документы об уплате налогов и обязательных платежах;
- Сведения об участии должностных лиц предприятия в любых организациях, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Акционерные общества обязаны публиковать отчеты о результатах своей деятельности в средствах массовой информации, доступных акционерам.

<sup>2</sup> Ст. 36 закона РФ «О рынке ценных бумаг»: «К лицам, располагающим служебной информацией, относятся: члены органов управления эмитента или профессионального участника рынка ценных бумаг, связанного с этим эмитентом договором; профессиональные участники рынка, представители центральных или административно-хозяйственных организаций, а также выполняющие такие обязанности по специальному полномочию».

<sup>3</sup> Кто украл деньги Российской биржи? // Деньги. 1998. № 22. С. 11 — 14.

Непредоставление требуемой по закону информации является, пожалуй, самым типичным ограничением прав инвесторов, которое имеет массовый характер и в общем довольно слабо контролируется. Однако существуют и случаи нарушения прав акционеров с помощью разглашения коммерческой тайны: в частности, в практике насильственных слияний и поглощений известной схемой, неоднократно апробированной, является получение доступа к реестру акционеров и принуждение их в более или менее изощренной форме к продаже акций привлекательного предприятия. Мы полагаем, что такого типа нарушения чаще остаются необнаруженными, именно поэтому создается ложное впечатление, что их меньше.

Стоит отдельно подчеркнуть, что существующая система информационного обеспечения инвесторов по содержанию, структуре предоставления информации, плате за доступ, ориентирована прежде всего на профессиональных инвесторов, в том числе иностранных, а частично – на потребности информационных агентств, использующих информацию в качестве товара, и не предназначена для гипотетического мелкого инвестора, владельца нескольких акций, полученных в результате приватизации. Так, Правительство г. Москвы для обеспечения информационной прозрачности рынка накапливаемые данные передает заинтересованным участникам рынка и средствам массовой информации, заключившим с Правительством соответствующие договоры. Характерной особенностью является то, что информационные ресурсы неоднородны, слабо интегрированы и не всегда достоверны.

Пионерные попытки сделать информацию о рынке и об инвестициях понятной и доступной для мелких инвесторов реализуются в Москве, причем, по мнению московского Правительства — организатора этой деятельности, вполне успешно. В Новосибирске в течение последних двух лет силами отдельных профессиональных участников проводятся еженедельные телевизионные передачи с гордыми названиями "Инвестор" и "Финансист", носящие просветительский характер, выпускались специализированные журналы и газеты (большинство печатных специализированных изданий после кризиса 1998 г. вынуждены были прекратить свою деятельность).

Можно сказать, что основные легальные и менее легальные каналы получения информации сформировались, но пока не наполнились.

Что касается ограничений использования инсайдерской информации для манипулирования ценами, то такая задача только декларируется, и пока нам неизвестны какие-либо случаи расследования таких ситуаций и, тем более, наказаний.

В последний год произошла активизация регулирующих органов по повышению информационной прозрачности эмитентов и ценных бумаг. По последним доступным нам данным (сервер ФКЦБ, программа раскрытия информации), за 4 месяца 2000 г. было наложено 556 штрафов на организации и учреждения и 4 штрафа на должностных лиц за непредоставление или несвоевременное предоставление информации.

### *16.1.3      Нарушение контрактов*

В российской действительности нарушения прав и ущемление интересов инвесторов со стороны потребителей ресурсов охватывают все категории инвесторов: государственные источники инвестиций (бюджетные средства), кредитно-банковские учреждения, акционеров и вкладчиков.

Нарушение обязательств перед инвесторами является самоусиливающимся процессом, который распространяется по направлению финансовых и технологических взаимосвязей и является составной частью общей системы неплатежей. Кроме разрушения договорных экономических отношений, неплатежи, становясь нормой хозяйственной деятельности, формируют особый тип корпоративной культуры со слабо развитыми формами контрактных отношений.

**Государственные средства** воспринимаются реципиентами инвестиций как бесплатные, безвозвратные и безадресные. Такая ситуация, по нашему мнению, объясняется как исторически сложившейся практикой предоставления дешевых или бесплатных государственных кредитов (например, сельхозпроизводителям), так и отсутствием прецедентов и процедур контроля и возврата вложенных средств. С другой стороны, пониженная ответственность по обязательствам свойственна не только получателям государственных инвестиций, но и самим государственным органам.

**Кредитные учреждения** сталкиваются с существенным ущемлением своих прав. Даже обеспеченные залогом кредитные сделки не являются надежными, а отсутствие рынка залоговых является фактором, повышающим риск кредитора.

**Акционеры и вкладчики** являются наименее защищенными категориями инвесторов в рыночной экономике. В мировой практике известны две основные формы защиты акционеров:

- запрещающие корпоративные законы, которые не разрешают определенные действия (например, запрет на самокотировку акций) или предписывают какие-либо операции (например, фиксированный размер комиссий), такого типа законы использовались в США и Великобритании в начале века;
- разрешающие законы, основанные на общем гражданском законодательстве и действии рыночных ограничений, действующие в США и Великобритании в настоящее время.

Действие любой из этих форм предполагает наличие развитого судопроизводства, высокий уровень социальной ответственности и контроля.

Ситуация в экономиках переходного типа принципиально иная: системы гражданского законодательства и судопроизводства также находятся в переходном состоянии и нарушение закона не связано с неотвратимостью наказания. В России система защиты инвесторов концентрируется прежде всего на процедурных вопросах, а не на содержательных. Как показывает практика, даже детальное описание процедур не гарантирует соблюдения положений законодательства участниками рынка.

Нарушения прав инвесторов в отечественной экономике многочисленны и разнообразны. Назовем некоторые случаи массовых нарушений:

- Потери большей части своих сбережений вкладчиками Сбербанка в результате гиперинфляции 1992 г. после начала реформ. По оценкам Российского союза защиты дореформенных вкладчиков, на февраль 1999 г. по покупательной способности задолженность государства по гарантированным сбережениям граждан составляла примерно 130 млрд. долл.
- Потери российского населения от деятельности "финансовых пирамид" в 1994 – 1996 годах составили, по ряду экспертных оценок, примерно 50 млрд. долларов.

Опрос фонда "Общественное мнение", который проводился в 1998 г., показал, что почти 30% респондентов считают себя жертвами мошенничества, обмана или вымогательства на фондовом рынке, причем 11% пострадали от финансовых пирамид.

В таблице 16.1 упомянута лишь небольшая часть массовых случаев нарушения прав инвесторов. Слева приведены фактически осуществляемые наиболее типичные нарушения прав инвесторов, а справа указано наличие или отсутствие законодательного запрета или ограничения такого рода деятельности.

Таблица 16.1

**Нарушение прав инвесторов**

ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ	НАЛИЧИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ
<i><b>Со стороны менеджеров</b></i>	
Манипуляции с активами с помощью создания системы зависимых фирм	Требование публикации сведений о зависимых обществах и одобрения крупных сделок
Мошеннические схемы при реструктуризации и учреждении новых обществ	Ограничены
Выпуск в обращение ценных бумаг сверх зарегистрированного количества	Запрещено
<i><b>Со стороны крупных акционеров</b></i>	
Грубые нарушения прав мелких акционеров за счет разводнения капитала; за счет целевых эмиссий	Ограничены: решения о новых эмиссиях должны приниматься с учетом интересов мелких акционеров
Неначисление дивидендов по привилегированным акциям в случае наличия прибыли	Запрещено при наличии уставного требования
<i><b>Со стороны профессиональных участников</b></i>	
Использование инсайдерской информации при совершении сделок	Ограничено
Манипулирование ценами с помощью заключения мнимых сделок	Ограничено требованием информационной открытости
Проведение незаконных операций с неэмиссионными ценными бумагами	Запрещено
"Отмывание денег" и уклонение от налогов	Запрещено

Как видно из таблицы 16.1, наличие законодательных запретов и ограничений не является препятствием для совершения нарушений.

*16.1.4 Транзакционные издержки достижения соглашений*

Институциональный подход выделяет три основных механизма согласования решений: рынок, иерархия и гибрид. Рынок является эффективным средством достижения соглашений для достаточно узкого класса нарушений контрактов между инвесторами, а также между инвесторами и объектами инвестиций: невыполнение предполагаемых, явных или неявных обязательств эмитентов перед владельцами или кредиторами приводит к "голосованию ногами" – ценные бумаги, не оправдавшие ожиданий владельца, продаются; если это явление массовое, рыночная стоимость корпорации снижается, и возникает прямая угроза смены директоров в результате изменения собственников или за счет перевыборов, или за счет поглощения, или в результате банкротства. В случае отношений "кредитор – должник" финансовый рынок создает возможность переуступки требований по долгу или расторжения договорных отношений. Необходимым условием относительно низкого уровня издержек на продажу соответствующих активов, утративших свою привлекательность для владельцев в результате неудовлетворительного уровня выполнения контракта, является наличие развитого и ликвидного рын-

ка соответствующих активов. Такой рынок в России существует для очень узкого класса активов, в частности – "голубых фишек", или наиболее ликвидных и надежных корпоративных ценных бумаг.

Акции и облигации являются очень удобным объектом анализа прежде всего потому, что оценить величину транзакционных издержек здесь много проще, чем по другим видам активов. С определенной долей условности можно считать, что в данном случае транзакционные издержки равны спреду – то есть разнице между предлагаемыми ценами на покупку и на продажу одной и той же ценной бумаги. Для посредника уровень именно таков, для инвестора со стороны – он больше на величину затрат на информацию, получение выписки из реестра, регистрацию сделки, а также величину налога на операцию с ценными бумагами. Чем спред выше, тем ниже ликвидность ценной бумаги, тем выше затраты на совершение сделки. По экспертным оценкам, разумный спред, не снижающий ликвидности ценных бумаг, составляет примерно 1-2%. Для небольших эмиссий величина спреда обычно больше, в него включается также премия за низкую ликвидность, которую получает посредник, и он может достигать 5%. В современной российской практике спреда часто примерно на порядок больше.

Сделаем попытку оценить приблизительно уровень издержек, связанных с осуществлением сделки по купле или продаже ценных бумаг. Нам пока не удалось получить представительную картину того, сколько стоит продать ценную бумагу. Первое ограничение – *подавляющее число ценных бумаг, появившихся в процессе приватизации, нельзя продать никому, за исключением, может быть, группы менеджеров.*

Рассмотрим наиболее ликвидные ценные бумаги и наиболее надежную форму организации сделок – биржевую торговлю. Торговля на бирже осуществляется членами биржи – профессиональными участниками рынка ценных бумаг. *Затраты профессионального посредника* на осуществление сделок относительно более прозрачны, а так как в конечном счете потребитель, или инвестор в нашем случае, покрывает все затраты посредников, то попробуем оценить их с этой стороны.

Можно выделить три группы таких затрат, в зависимости от их содержательной интерпретации.

*Первая группа* включает *затраты на регулирование*, которые на уровне профессионального посредника — участника организованного рынка — состоят из следующих элементов:

1. Получение лицензии на право профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
2. Сдача экзаменов на получение квалификационных аттестатов;
3. Налоги за регистрацию проспекта эмиссии.

В неявном виде присутствуют также затраты *ex ante* – единовременные крупные инвестиции в то, чтобы стать таким институциональным участником, т.е. затраты на преодоление барьеров входа на рынок, связанные с государственным регулированием этой сферы деятельности.

*Вторая группа* платежей связана с получением *доступа к рынку* и включает:

4. Единовременный взнос на право стать участником биржевой торговли;
5. Текущие взносы (ежеквартальные или ежемесячные);
6. Платежи за использование технических средств (software);
7. Платежи за использование каналов связи (hardware).

*Третья группа* затрат связана уже непосредственно с *осуществлением и регистрацией сделок*, в нее входят:

8. Комиссионные платежи бирже;
9. Плата за регистрацию перехода прав собственности и внесение изменений в реестр;
10. Налоги на совершение операций с ценными бумагами.

В силу влияния многих факторов, среди которых и высокие издержки создания и осуществления инвестиций, организованный российский рынок ценных бумаг является оптовым рынком с узким набором торгуемых инструментов, и поэтому на нем оперирует несколько крупных и очень крупных компаний, а объемы сделок велики, так что мелкому инвестору доступен только неорганизованный, уличный рынок, с высоким уровнем различных нарушений.

Так как для подавляющего большинства инвестиций ликвидность рынка очень мала, у инвесторов нет возможностей использовать рыночные механизмы воздействия. Альтернативными вариантами являются использование возможностей иерархии.

В настоящее время в России существуют все обычные формы гарантий защиты инвестиций, в качестве которых предполагаются: "создание и использование специализированной структуры управления для рассмотрения и разрешения конфликтов; система стимулов, обычно включающих в себя уплату неустоек либо штрафов за досрочное прекращение контракта; различные механизмы обеспечения непрерывности контрактных отношений"<sup>4</sup>.

В настоящее время в качестве такого рода структур выступают как судебные, так и регулирующие органы. В случае обращения в *судебные органы* можно считать, что современное российское гражданское законодательство обеспечивает адекватную нормативную базу для защиты прав собственности (см. табл. 16.1). Не было такого года в течение последних десяти лет, когда бы не принимались законодательные акты и правительственные решения, направленные на защиту прав инвесторов. Так, за последние годы были приняты:

- Комплексная программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров (1996 г.)

<sup>4</sup> Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С.76.

- Постановление Правительства "О государственной программе защиты прав инвесторов на 1998 – 1999 годы" (1998 г.)
- Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" (1999 г.)

Однако применение этих норм на практике, особенно в ходе судебного разбирательства, пока не является массовым явлением и связано с высокими издержками.

Следующий вариант – это обращение за защитой в *государственные регулирующие органы*.

С 1997 г. существует Государственная комиссия по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России. В соответствии с указом Президента, в состав Комиссии входят представители Государственной Думы и Совета Федерации, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Администрации президента, Центрального банка, Министерства внутренних дел, ФСБ, ФКЦБ, Министерства юстиции, Министерства финансов, ГКИ, Государственной налоговой службы, Федеральной службы налоговой полиции, Государственного таможенного комитета, Государственного антимонопольного комитета, Федеральной службы по валютному и экспортному контролю, Федеральной службы по делам о несостоятельности и банкротстве, а также по согласованию Комиссия может приглашать сотрудников Генпрокуратуры. Таким образом, представители 19 федеральных ведомств ежемесячно на безвозмездной основе защищают права инвесторов.

Еще одним вариантом является обращение в общественные организации. Организаций по защите прав инвесторов довольно много, они создаются как на федеральном, так и на региональном уровнях. Существует Комиссия по защите прав инвесторов в Думе (ее возглавляет Ирина Хакамада), в октябре 1999 г. создан Координационный центр по защите прав и законных интересов инвесторов, который возглавил бывший председатель ФКЦБ Дмитрий Васильев. В состав центра входят более 20 крупнейших портфельных и ряд стратегических инвесторов, то есть практически все крупнейшие инвесторы, присутствующие в России. Направления его деятельности связаны с лоббированием интересов инвесторов в законодательном органе, в участии в расследованиях по каждому значимому случаю нарушения прав акционеров и в повышении прозрачности эмитентов. Как показывает накопленный опыт, реально такие структуры отражают интересы их участников, что доказывается постоянными конфликтами между отдельными группировками и ассоциациями при полном совпадении заявленных целей их деятельности.

Таким образом, наличие формальных норм и правил, подкрепленное специально созданными структурами, не является достаточным для того, чтобы произошли изменения в области применения этих норм. В частности, формальное наличие гарантий защиты прав инвесторов не является достаточным для их защиты.

### 16.1.5 Направление совершенствования защиты прав собственности

На наш взгляд, общие характеристики существующей ситуации в области защиты инвесторов таковы:

1. Недостаточная разработанность законодательной базы: часть необходимых законов отсутствует, имеющиеся законодательные акты содержат явные недоработки, и вся совокупность этих актов неустойчива. В результате (в формальных рамках законов) существует достаточное пространство для создания все новых финансовых или организационных схем, легально обеспечивающих преимущества отдельных заинтересованных групп или лиц — за счет лоббирования своих интересов; ограничения доступа к информации; манипулирования голосами акционеров; других нарушений прав инвесторов.

В рамках существующей законодательной базы и складывающейся практики ее исполнения явные преимущества имеют менеджмент и аффилированные с ним лица, а также различные органы государственной власти и управления.

2. Обращение в суд по поводу нарушений прав инвесторов пока не дает существенных преимуществ. Отметим очень существенный момент – инвесторы, обратившиеся за защитой своих прав в суд, не только не получили никаких преимуществ по сравнению с необратившимися, но оказались в более уязвимой ситуации (не имели возможности получать те возмещения по вкладам, которые в какой-то степени получали другие вкладчики). Мелкие акционеры, не связанные неформальными отношениями с менеджерами обанкротившейся компании, являются совершенно беззащитными.

Что касается возможных прогнозов в данной области, то делать их трудно по следующим причинам:

1. Фактический материал крайне скуден, и не потому, что мало нарушений, а потому, что данные о них разрознены, труднодоступны и вызывают справедливые сомнения в достоверности. Мы попытались пойти каноническим путем для того, чтобы получить необходимые данные для подтверждения или опровержения наших исходных гипотез, однако оказались в информационном вакууме. Собственно говоря, только стечение случайных обстоятельств позволило нам получить подробную и достоверную информацию о развитии ситуации банкротства.

2. С трудом полученная информация быстро устаревает, так как старые механизмы, порожденные "белыми пятнами" законодательства, отсекаются новыми законодательными ограничениями, в ответ на что стремительно создаются новые каналы и новые финансовые схемы, позволяющие тем или иным способом присваивать доходы от использования чужой собственности.

Тем не менее процесс становления отсутствовавших ранее механизмов защиты прав собственности постепенно развивается, и темпы его довольно высоки. Насколько успешно и быстро будет происходить формирование системы защиты прав в настоящее время, по нашему мнению, в большей степени зависит от развития неформальных институтов — норм и правил взаимодействий, так как формальные нормы в той или иной степени созданы, но их актуализация представляется недостаточной.

*Существующая законодательная база предоставляет достаточно властных полномочий для защиты инвесторов. Проблемы кроются в отсутствии механизмов реализации этих полномочий.* Магистральным направлением регулирования рынка вообще, и защиты инвесторов в частности, выбрана регламентация процедур и контроль за их соблюдением, что приводит к диктату буквы, а не содержания закона. Еще одна особенность текущей ситуации — недостаточная информированность потребителей — инвесторов о своих возможностях, рисках и перспективах, дефицит общих и специальных знаний и информации. В долгосрочной перспективе акценты в системе защиты инвесторов должны сместиться с государственного на индивидуальный уровень — ликвидный рынок как основная предпосылка существования альтернативности вложений, его прозрачность как базис рациональности решений, и сознательный выбор инвесторами приемлемого варианта сочетания дохода и риска вложений<sup>5</sup>.

## **16.2 Формирование конкурентной среды: в начале славных дел?**

Укрепление прав собственности создает предпосылки для развития конкуренции, без которой развитие рынка просто невозможно. Степень (интенсивность) конкуренции в экономике можно трактовать не только как "переменную, зависящую от институциональной среды", но и как один из элементов этой среды, поскольку условия конкурентной борьбы отражают, в частности, структуру "прав входа" различных экономических субъектов на различные рынки. Поэтому, наряду с прочими элементами институциональной среды, степень конкуренции воздействует на поведение указанных субъектов, и в частности, на структуру их стимулов. Таким образом, в зависимости от интенсивности конкуренции стимулы экономических субъектов варьируются от побуждений к осуществлению высокотехнологичной производственной деятельности до поиска ренты (т. е. деятельности, направленной на извлечение дохода без создания добавленной стоимости в борьбе за распределение дохода и богатства). Поэтому действия государства по поддержке конкуренции играют важную роль для экономического развития. Эта роль особенно значима потому, что при определенных характеристиках конкуренции последняя стимулирует технический прогресс.

Но такое понимание конкуренции присуще далеко не всем школам экономического анализа. Поэтому прежде, чем перейти к непосредственному обоснованию роли государства как организации, обеспечивающей поддержку конкуренции, необходимо сперва вкратце рассмотреть основные подходы к анализу роли конкуренции в рыночной экономике.

### *16.2.1 Теоретические подходы к анализу конкуренции*

**Неоклассический подход.** В неоклассической теории конкуренция и ее различные типы рассматриваются через категорию "структура рынка" (рыночная структура). В это понятие, как известно, включаются такие параметры, как количество участников данного рынка, характеристики выпускаемой и продаваемой на рынке продукции, барьеры входа на рынок и т.д. Все подобные параметры определяют степень рыночной (монопольной) власти отдельного участника рынка, т. е. его возможности контролировать цену собственной продукции. При определенных условиях (отсутствие барьеров входа и выхода, большое количество субъектов рынка, полнота информации, однородность продукта и т. д.) степень этой власти для каждого продавца и покупателя приближена к нулю. В таком случае цены на блага отражают только условия их производства (исходный запас ресурсов вкупе с производственными технологиями) и потребительские предпочтения (подкрепленные покупательной способностью). Эта ситуация, а точнее говоря, этот особый тип рыночной структуры, называется совершенной конкуренцией и является идеалом, поскольку именно при ней хозяйствующие субъекты размещают ресурсы таким образом, чтобы минимизировать издержки производства и максимально удовлетворить спрос покупателей. Иными словами, при совершенной конкуренции обеспечивается максимально возможная аллокативная эффективность.

---

<sup>5</sup> В заключение я хочу выразить благодарность Владимиру Ильичу Клисторину - члену ликвидационной комиссии СТБ, и Виктору Михайловичу Шильникову - директору Новосибирского Общественного комитета по правам акционеров, не только за их искренний интерес к данной работе, но и за готовность поделиться своим бесценным уникальным опытом в области защиты прав инвесторов.

Все остальные виды рыночных структур, включая различные типы монополий, рассматриваются в неоклассической традиции как отклонения от совершенной конкуренции и, соответственно, как неоптимальные структуры. Дело в том, что при любых формах несовершенной конкуренции некоторые субъекты получают возможность контроля над ценой; таким образом, им удается получить дополнительную прибыль за счет сокращения объема выпускаемой продукции и повышения цены по сравнению со случаем совершенной конкуренции. В результате цены уже не отражают истинного соотношения между условиями производства и потребительскими предпочтениями; значительная часть цен образуется за счет рыночной власти устанавливающих их субъектов.

Таким образом, конкуренция в неоклассической теории рассматривается как определенное состояние, отражающее параметры рыночной структуры. Наилучший тип конкуренции – совершенная конкуренция – трактуется как такое состояние, которое обеспечивает оптимальную (по Парето) аллокативную эффективность. Любые же серьезные отклонения от совершенной конкуренции оцениваются негативно и рассматриваются как объект антимонопольной политики государства.

Неоклассический подход к анализу конкуренции отличает несколько серьезных взаимосвязанных недостатков. Прежде всего, конкуренция не рассматривается как процесс соперничества между экономическими субъектами. По сути, в рамках неоклассической совершенной конкуренции конкурентная борьба отсутствует! Можно сказать, что в неоклассических моделях описываются не особенности конкурентного процесса, а "структура взаимоотношения между теми, кто уцелел в этой борьбе".<sup>6</sup> Но именно в ней, в конкурентной борьбе, устанавливаются оптимальные цены и количества благ. Статичность же неоклассического анализа конкуренции не позволяет продемонстрировать данное обстоятельство (в этом плане даже у классиков трактовка конкуренции была более "продвинутой": А. Смит и его последователи рассматривали конкуренцию как процесс, приводящий к выравниванию норм прибыли по отраслям и приближающий рыночные цены на товары к их "естественным" ценам). Дело в том, что конкурентная борьба по сути своей – не просто процесс, но процесс, являющийся неравновесным, а неоклассики при анализе конкуренции не могут отказаться от универсального для них принципа равновесия.

Указанные обстоятельства не позволяют неоклассикам продемонстрировать связь конкуренции со многими экономическими явлениями, органично присущими развитой рыночной экономике. И важнейшее из таких явлений – технический прогресс. В неоклассической теории технический прогресс "... либо рассматривается как нечто незначительное и несущественное, либо представляется неким внешним шоком, нарушающим экономическое равновесие. В результате этого неоклассический анализ не в состоянии адекватно объяснить возникновение и распространение (диффузию) инноваций и новых технологий, особенно в тех случаях, когда эти инновации революционизируют собою существующий метод производства. Экономика видится в большей степени системой, адаптирующейся к внешним изменениям (в том числе и в результате технического прогресса), а не системой, постоянно *внутренне генерирующей* процесс технического развития, приводящий к нарушению экономического равновесия"<sup>7</sup>. На самом же деле такой процесс технического развития в рыночном хозяйстве осуществляется в самом "пекле" жесткой конкурентной борьбы. Данное обстоятельство принимается во внимание в подходах, альтернативных неоклассике.

**Эволюционно-институциональный и посткейнсианский подходы.** Эволюционно-институциональная теория исходит из того, что фирмам, функционирующим в тех или иных отраслях, не известны ни все множество существующих возможностей вариантов производства продукции, ни последствия выбора какого-либо конкретного варианта<sup>8</sup>. Разные фирмы выбирают различные варианты производства, исходя из тех "сигналов", которые дает рынок; а одна из важнейших функций "... конкуренции заключается в том, чтобы правильно понимать – или помогать понять – сигналы и побудительные мотивы"<sup>9</sup>. Другая же, "... более активная функция конкуренции заключается в вознаграждении и возвышении выбора, оказавшегося хорошим, и в подавлении дурного выбора. Есть надежда, что в долгосрочной перспективе конкурентная

<sup>6</sup> Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2000. С. 51.

<sup>7</sup> Соколенко Т. Г. Государственное регулирование инновационной деятельности: неошумпетерианцы против неоклассиков // Вестник СПбГУ. Серия 5 (Экономика). 1996. Вып. 2. С. 110. Лишь в 1980 - 1990-е гг. в рамках неоклассических теорий роста началось моделирование эндогенного технического прогресса. Наиболее известными стали работы нового классика П. Ромера: *Romer P. Increasing Returns and Long Run Growth // Journal of Political Economy. Vol. 94. October. P. 1002-1037; Endogenous Technological Change // Journal of Political Economy. Vol. 98. October. P. S71-S102.* Однако этим моделям присущи те же недостатки, что и традиционным неоклассическим моделям роста типа модели Р. Солоу – отсутствие учета неопределенности, принцип трансформации всех сбережений в инвестиции, абстрагирование от финансовой сферы, а также от рыночных структур, включая особенности конкурентной борьбы между фирмами.

<sup>8</sup> Эволюционные институционалисты, как и посткейнсианцы, исходят из принципа неопределенности будущего, но в отличие от последних они признают возможность анализа деятельности в условиях неопределенности при помощи методов теории вероятности.

<sup>9</sup> Нельсон Р., Уинтер С. Указ. соч. С. 308. Авторы этой книги часто рассматриваются в качестве непосредственных основателей эволюционного институционализма. По крайней мере, данная работа, впервые опубликованная в 1982 году, уже считается «классикой» среди представителей эволюционной теории.



система будет содействовать процветанию фирм, которые в среднем делали хороший выбор, и уничтожит или вынудит к реформам фирмы, регулярно совершавшие ошибки"<sup>10</sup>.

А "хороший выбор" зачастую связан с внедрением различных видов инноваций, т. е. с различными формами технического прогресса. Как писал Й. Шумпетер, "новые комбинации прокладывают себе путь, побеждая в конкуренции со старыми"<sup>11</sup>. Технологически успешные фирмы получают значительные прибыли и опережают своих конкурентов. Таким образом, конкурентная борьба поощряет инновации. У компании же, являющейся чистым монополистом, нет стимулов к техническому развитию.

Но при рыночной структуре, близкой к совершенной структуре в неоклассическом понимании, у отдельно взятых фирм нет стимулов к осуществлению нововведений. Такое отсутствие стимулов объясняется тем, что новые технологии будут мгновенно сымитированы многочисленными конкурентами, а это сведет на нет прибыль от нововведений фирмы-инноватора. Поэтому эволюционные институционалисты используют принцип "шумпетерианской конкуренции", согласно которому несовершенные рыночные структуры с высокой концентрацией производства являются платой за технический прогресс в экономике, поскольку именно такие структуры благоприятствуют появлению и диффузии инноваций.

Здесь имеются в виду относительные потенциальные преимущества, которые имеет крупная фирма в связи с экономией от масштаба инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), а также в связи с большими возможностями диверсификации риска в условиях неопределенности относительно будущих результатов исследований. Обладая сравнительно более высоким уровнем производства, крупные фирмы способны сократить время на внедрение инновации в массовое производство и, соответственно, сделать доступнее технологическое новшество.

Но с другой стороны, сама структура рынка является следствием конкурентной борьбы, в ходе которой фирмы-инноваторы разоряли своих соперников. Вот почему "... причинно-следственные связи между инновацией и структурой рынка направлены в обе стороны"<sup>12</sup>.

Отсюда следует, что значение конкуренции как процесса соперничества между фирмами трудно переоценить, поскольку именно в ее рамках происходит техническое развитие экономики. При этом и отсутствие конкуренции, и ее "совершенство" не благоприятны для появления и диффузии инноваций. Проблема осложняется еще следующим обстоятельством: появление монополии может быть следствием имевшей место прежде конкурентной борьбы и претворения в жизнь "новых комбинаций". Иными словами, фирма-монополист может являться компанией, в недалеком прошлом внедрившей чрезвычайно эффективные инновации. Но теперь она, по терминологии Р. Нельсона и С. Уинтера, – "окопавшийся монополист", т.е. она не имеет стимулов к дальнейшему техническому развитию<sup>13</sup>. Данное обстоятельство означает, что высокая концентрация производства все же не всегда способствует появлению и диффузии инноваций. Вот почему рыночная экономика сама по себе не генерирует "оптимальную" с точки зрения технического развития степень конкуренции. Поэтому такую задачу должно взять на себя государство.

К похожим выводам относительно связи между конкуренцией и техническим прогрессом приходит близкий к эволюционному институционализму посткейнсианский подход. Однако он делает несколько иные акценты. Конкуренция рассматривается как процесс выживания (фирм)<sup>14</sup>. Способность отдельно взятой фирмы выжить зависит от ее способности к получению прибыли в целом, и большей прибыли по сравнению с другими фирмами в частности. Последнее обстоятельство означает необходимость постоянного снижения издержек или получения иных конкурентных преимуществ. Такие преимущества обеспечиваются за счет различных технологических и организационных инноваций. Но подобные инновации можно внедрить только за счет инвестиций. Межфирменная борьба за получение конкурентных преимуществ предполагает постоянный поиск фирмами эффективных инвестиционных проектов.

Но инвестиции требуют финансирования. Если на некоторые рынки новые фирмы не могут вступить без значительных внешних финансов, а финансовые рынки и учреждения (коммерческие банки и т.д.) не в со-

<sup>10</sup> Там же. С. 308 – 309. Среди "старых" институционалистов подобных взглядов придерживался оказавший влияние на Р. Нельсона и С. Уинтера Дж. М. Кларк (творческое наследие которого пока что адекватно не изучено). Он писал, что конкурентный процесс «... означает создание, уменьшение и воссоздание различных вознаграждений в различных отраслях, а также для различных фирм». *Clark J. M. Competition: Static Models and Dynamic Aspects // American Economic Review. 1955. Vol. 45. P. 454.* Таким образом, в ходе описываемой конкуренции происходит эволюция как потенциальных возможностей (технологий) и поведения, так и структуры и характера организаций, обладающих этими возможностями. Иными словами, под воздействием конкуренции эволюционирует институциональная структура. Производится отбор как среди инноваций (технологических и организационных), так и среди фирм.

<sup>11</sup> *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1981. С. 159 – 160. Под «новыми комбинациями» Й. Шумпетер понимал создание нового блага, внедрение нового способа производства, освоение нового рынка сбыта, получение нового источника сырья или полуфабрикатов, а также обеспечение монопольного положения на рынке или осуществление иной «реорганизации» (Там же. С. 159).

<sup>12</sup> *Нельсон Р., Уинтер С.* Указ. соч. С. 313.

<sup>13</sup> Там же. С. 397 – 398.

<sup>14</sup> Посткейнсианская теория конкуренции – еще более поздний продукт интеллектуальных усилий экономистов, чем эволюционная теория конкуренции. Ее становление можно датировать началом 1990-х годов, когда появилась книга турецкого исследователя Г. Чапоглу, откуда мы частично и заимствуем описываемый материал: *Capoglu G. Prices, Profits and Financial Structures. A Post-Keynesian Approach to Competition. Aldershot: Edward Elgar, 1992. Ch. 3.*

стоянии обеспечить эти фирмы ими, то интенсивность конкурентной борьбы ослабевает, и наступает опасность технологического застоя. А тип финансовой системы в очень сильной степени обусловлен "траекторией ее предшествующего развития" и зачастую оказывается неадекватным — например, тогда, когда финансовые рынки не развиты, а банки имеют "близкие" отношения с фирмами, действующими как "окопавшиеся монополисты". Подобная ситуация, приводящая к технологическому застою, очень часто наблюдается во многих развивающихся странах<sup>15</sup>. Поэтому государство, воздействуя на финансовую систему и другие условия входа в отрасли, может повышать интенсивность конкуренции и способствовать техническому развитию<sup>16</sup>.

На наш взгляд, именно синтез эволюционно-институционального и посткейнсианского подходов позволяет получить истинное представление о природе и формах взаимосвязей между конкуренцией и техническим прогрессом и обосновать правильные выводы о том, как государство в действительности должно поддерживать конкуренцию.

#### 16.2.2 *Политика государства по поддержке конкуренции как институциональное проектирование*

С точки зрения эволюционно-институционального подхода, *государство, пытающееся поддержать конкуренцию, сталкивается с "проблемой двойственности": с одной стороны, дробление крупных фирм уменьшает стимулы к нововведениям у этих фирм; с другой стороны, монополия может самостоятельно утратить стимулы к инновационной активности* — возникает уже упомянутая проблема "окопавшейся монополии". В ситуации неопределенности относительно величины выигрыша или проигрыша в общественном благосостоянии от реализации той иной меры необходимо предусмотреть механизмы корректировки и приспособления. Поэтому наряду с изменениями в частном секторе, эволюцию претерпевают и государственная политика, а с ней — и институциональная среда. Это может происходить как в результате эволюции (революции) технологий в частном секторе и рыночных структур, так и в результате сдвигов в системе ценностей, а также изменений в расстановке политических сил и групп интересов в обществе. Каким образом под действием всех этих сил происходит формирование новых направлений государственной политики, зависит от существующих институтов.

Несмотря на то, что зачастую институциональный аппарат формирования государственной политики "живет" самостоятельной жизнью, слабо реагируя на критические замечания со стороны, нам представляется важным осветить эту проблему с теоретической точки зрения. Во-первых, это может помочь в понимании проблемы, очертить диапазон разумных решений и оценить последствия выбора каждого из вариантов. Во-вторых, — оказать влияние на лиц, ответственных за проведение экономической политики ("политиков"), заставляя их хотя бы иногда считаться с альтернативными точками зрения. Кроме того, когда приоритеты государственной политики эволюционируют и неясен характер подходящих инструментов, теоретическое осмысление проблемы должно стать частью стратегии государственного управления.

Предлагая некую позитивную теорию государственной политики поддержки конкуренции, мы обращаем внимание на то, что ее положения, в принципе, давно известны "политикам". Однако последние в своих действиях руководствуются в основном собственной интуицией и опытом. С позиций эволюционно-институционального и посткейнсианского анализа представляется необходимым указать на существующую неопределенность относительно диапазона принимаемых решений и их последствий. Поэтому "на выходе" получаются не конкретные рекомендации по выработке оптимальной политики, а, скорее, варианты политических действий, которых следует избегать или, наоборот, рассматривать как приоритетные. К этому стоит прибавить тот факт, что возможности государства весьма ограничены, поэтому стоит заниматься именно этими ограничениями. Наконец, при выборе конкретных институциональных режимов очень важно оставить место для корректировки политики с учетом появления новых знаний об объекте.

Вообще говоря, мы исходим из того, что долгосрочный рост невозможен без сильного государства, которое призвано формировать институциональную среду таким образом, чтобы стимулы к повышению производительной эффективности (через внедрение инноваций) доминировали над стремлением получить какие-либо распределительные преимущества (через поиск ренты). Однако государство оказывается и главным тормозом развития, если оно не в состоянии обеспечить недискриминационный характер своих взаимоотношений с бизнесом и гарантировать защиту прав собственности. Поэтому очень важными оказываются как политика государства по поддержке ("выравниванию условий") конкуренции в плане антимонопольной деятельности, так и институциональное проектирование. Последнее должно быть направлено на создание условий для формирования эффективно хозяйствующих организаций, которым было бы невыгодно пользоваться доминирующим положением, не обусловленным их собственным экономическим развитием.

Рассуждая об эффективности государственной политики, направленной на формирование структуры отрасли и условий функционирования входящих в нее фирм, следует определить политические и экономиче-

<sup>15</sup> Ibid. P. 49.

<sup>16</sup> Таким образом, посткейнсианская теория в редакции Г. Чапоглу игнорирует важность высокой концентрации производства для технического развития, в отличие от эволюционной теории. Но возможны и другие интерпретации посткейнсианского подхода, см.: *Розмаинский И.В.* «Инвестиционная теория совокупного предложения» и трансформационный спад в российской экономике // <http://ie.boom.ru/Rozmainsky/Rozm.htm>.

ские инструменты, ее обеспечивающие. Среди мер непосредственного воздействия на структуру отрасли можно выделить установление различного рода ограничений на размер фирм, принудительное разделение или запрет на их слияние, определение входных барьеров, контроль за разного рода соглашениями и координированной политикой участников рынка и т.д. Данная роль отводится специальным антимонопольным органам, призванным контролировать исполнение существующих норм и правил.

Создавая институциональную среду в отрасли, государство способно и косвенным образом влиять на тип институциональных соглашений в отрасли, определяя форму кооперации предприятий и степень конкуренции. Так, например, политика в области патентования и лицензирования может сделать неэффективной стратегию подражания для фирм, оспаривающих этот рынок, и служить своего рода фильтром для фирм, не желающих вести собственные разработки. Политика поддержки конкуренции может выражаться и в создании принципиально новых рынков товаров и услуг. При этом, в отсутствие каких-либо неформальных институтов (традиций, кодексов поведения), государство выступает здесь единственным гарантом соблюдения правил игры, позволяющих пользоваться выгодами от обмена всем его участникам<sup>17</sup>.

Эффективная политика поддержки конкуренции должна отвечать следующим требованиям:

- прозрачность и непротиворечивость правил игры на товарных и финансовых рынках;
- действенность механизма обеспечения соблюдения существующих правил;
- согласованная политика региональных и муниципальных властей, не противоречащая федеральному законодательству;
- открытость рынков товаров, услуг, капитала и труда.

В зависимости от того, в какой мере текущая ситуация отвечает данным требованиям, формируется направление дальнейших институциональных изменений в системе формальных правил. Причем изменения должны по возможности учитывать и особенности повседневной практики ведения бизнеса, которая в значительной степени определяется существующими неформальными правилами. Это могло бы снизить издержки принуждения и облегчить работу антимонопольных служб.

### *16.2.3 Условия формирования конкурентной среды в постсоветской России*

**Общая характеристика.** В качестве основного препятствия для экономического роста в России можно назвать обусловленную технической неразвитостью крайне низкую производительность труда, которая составляет, по некоторым оценкам, лишь 19% от уровня США<sup>18</sup>, в то время как в 1991 году этот показатель равнялся 30%. Главная причина такого положения вещей состоит в *неравных "условиях конкуренции"* в большинстве отраслей, тогда как влияние других факторов (например, проблем, связанных с инфраструктурой и корпоративным управлением) менее значимо. В качестве одного из объяснений данного феномена следует указать "тяжелое" наследие советской экономики, а именно — чрезвычайно узкую предметную специализацию промышленных предприятий<sup>19</sup> при отсутствии эффективного механизма обратной связи от потребителя к изготовителю. Государственные предприятия фактически были лишены возможности проводить полностью независимую политику, конкурируя между собой на "административном рынке" за получение разного рода привилегий в плане распределения бюджетных средств. Решение задачи аллокации и распределения с помощью государственных институтов планирования сталкивалось как с информационно-вычислительной проблемой (получение и обработка колоссального объема разрозненных данных), так и с проблемой командования и контроля.

Размещение производства происходило на основе экономии бухгалтерских затрат при крайне деформированной структуре цен, не учитывающей ни пропорции мирового рынка, ни транспортные затраты, ни протяженность самой российской территории. Институциональные и стратегические аспекты деятельности фирм во внимание не принимались, а финансирование производства потребительской продукции по остаточному принципу приводило к тому, что наукоемкие предметы потребления производились сравнительно небольшими предприятиями. Однако относительно низкая концентрация производства в отраслях конечного потребления при отсутствии реального собственника не указывала на возможность конкуренции между предприятиями: средства распределялись централизованно без учета показателей эффективности того или иного хозяйствующего субъекта. Сложилась ситуация, в которой высокий уровень монополизации сочетался с низким уровнем концентрации производства, особенно в наукоемких отраслях.

"Насаждать" конкуренцию можно путем увеличения числа реально независимых хозяйствующих субъектов за счет принудительного разделения старого предприятия-монополиста, организации нового предприятия

<sup>17</sup> Примером такого рынка может служить рынок лизинговых услуг, необходимый для развития малого предпринимательства.

<sup>18</sup> См.: Экономика России: рост возможен. Исследование производительности ключевых отраслей. McKinsey Global Institute, 1999. С.4.

<sup>19</sup> Например, проведенные в 1989 году в ЦЭМИ АН СССР исследования показали, что 87% 5885 наименований продукции отечественного машиностроения и 288 из 375 ассортиментных позиций в сфере производства химических волокон и нитей выпускались на одном предприятии, см.: Городецкий А., Павленко Ю., Френкель А. Демонстрация и развитие конкуренции в российской экономике // Вопросы экономики. 1995. N 11. С. 51 - 52.

или "привлечения" импортеров. Однако, как показала практика, вследствие весьма слабого учета реальных потребностей населения спрос на продукцию предприятий, созданных в советское время, резко сократился после либерализации экономики, а необходимая реструктуризация проведена не была. Следствием этого стало падение производительности труда вдвое, причем примерно 25% мощностей в российской экономике оказались сосредоточенными на мелких и морально устаревших предприятиях, которые, тем не менее, продолжают функционировать и содержать излишний штат сотрудников.

На предприятиях, образованных после 1992 года, практически не создается новых мощностей ни в нефтедобыче, ни в производстве потребительских товаров, хотя в этих отраслях Россия могла бы улучшить свои показатели в первую очередь. Большинство новых предприятий слишком малы и не используют новых технологий<sup>20</sup>. Без реструктуризации и серьезных инвестиций ситуацию вряд ли удастся исправить. Положение осложняется тем, что эффект от интенсивной конкуренции нивелируется из-за неординарных правил игры, выгодных неэффективным предприятиям, работающим с советских времен. Обычно это неравенство вызвано коррупцией на местном уровне, а также стремлением местных властей решать многие социальные проблемы путем поддержания предприятий "на плаву", предоставляя скрытые субсидии из федерального и местного бюджетов (различные налоговые льготы, тарифные скидки, льготные кредиты). Среди различных проявлений неравенства "условий конкуренции" можно выделить также неординарный режим налогообложения, неравные условия распределения земли и государственных заказов, неравенство фактических цен на энергоресурсы для разных компаний одной отрасли, неравенство административных требований и условий применения законов, неравные условия доступа к инфраструктуре (в том числе экспортной) и к кредитам банковских структур.

***Неравные "условия конкуренции" помогают многим неэффективным компаниям избежать (отложить) поглощение другими, более эффективными компаниями.*** В результате высокопроизводительным фирмам не удается завоевать значительной доли рынка и вытеснить с него низкопроизводительные: относительный уровень затрат эффективных предприятий оказывается выше, что делает невозможным инвестирование в развитие производства. К тому же ***неравные условия конкуренции на мезоуровне ведут к дестабилизации обстановки на макроуровне, увеличивая дефицит бюджета и ухудшая инвестиционный климат.***

Таким образом, ***институциональная среда в России формирует такие способы кооперации и конкуренции между хозяйственными единицами, что нередко более эффективные предприятия оказываются менее прибыльными.***

**"Посткризисное" развитие конкурентных отношений.** В результате кризиса августа 1998 года произошло резкое изменение относительных цен на внутреннем рынке, что привело к переменам в стимулах хозяйствующих субъектов. Изменение реального обменного курса рубля, колебания мировых цен на экспортируемые Россией товары при сохранении высоких барьеров входа и выхода привели к спаду в производстве и снижению интенсивности конкурентных процессов<sup>21</sup>. С другой стороны, более чем двукратная реальная девальвация создала возможности для повышения конкурентоспособности российских предприятий на мировых рынках.

На возможность дестабилизации обстановки, вызванную скачком инфляции и ажиотажным спросом на потребительские товары, российская экономика отреагировала вполне "по-советски". Были установлены различного рода административные ограничения обмена на региональном уровне (например, ограничения вывоза сельскохозяйственной продукции с территории субъекта Российской Федерации). Политика региональных властей характеризовалась повышением уровня барьеров входа на рынок через ограничения на ввоз продукции путем введения различных сборов, региональных систем маркировки, двойной сертификации, аккредитации и т.п. С целью предотвращения фрагментации экономики из-за введения противоречащих Конституции положений на местном уровне была налажена координация различных органов исполнительной власти – МАП и прокуратуры. Результатом применения мер прокурорского надзора стало снижение неопределенности на уровне правоприменительной практики, а следовательно, и повышение переговорной силы антимонопольных органов с региональными властями.

Другой мерой экономической стабилизации стало возникновение соглашения "О сотрудничестве по стабилизации положения в экономике Российской Федерации", подписанного в мае 1999 года руководителями 53 крупнейших компаний, на долю которых приходится более 53% ВВП<sup>22</sup>. Такой "документ" не включал в качестве участника правительство, хотя оно единственное могло бы координировать действия его участников. Это привело к тому, что фактически соглашение не соблюдалось теми, кто его подписал. По своей природе незаконное, противоречащее Закону Российской Федерации "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (статьи 6 и 8 в редакции Федерального закона № 70 ФЗ от 6.05.98), такое соглашение оказалось неэффективным, поскольку практически не отличалось от распределительной схемы советской экономики. Стабильным могло бы быть такое (законное) соглашение, ко-

<sup>20</sup> Экономика России: рост возможен. С. 5.

<sup>21</sup> Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Доклад «О конкурентной политике в Российской Федерации» (1997 – I полугодие 1999 г.). М.: Издательство Дом «Правовое просвещение», 1999.

<sup>22</sup> Латынина Ю. Антиинфляционный синдром // Эксперт. 1998. №35. С. 30-31.

торое не ограничивало бы конкуренцию, и участники которого были бы заинтересованы в добровольном раскрытии информации.

**Антимонопольная политика.** Ясно, что "условия конкуренции" на товарных (и финансовых) рынках России являются частью ее институциональной среды, существующей в настоящее время, и зависят от многих других элементов этой среды. Роль государства заключается в контроле за соблюдением всеми участниками рынка правил, образующих формальную часть указанной среды. Следовательно, степень развития конкуренции напрямую зависит от действий государства в этом направлении.

Институциональный базис развития конкуренции содержится в федеральных законах "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" от 02.02.2000 №3 ФЗ, "О защите конкуренции на рынках финансовых услуг", "О защите прав потребителей", "О естественных монополиях", "О рекламе". Контроль осуществляется Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), которое следит за адекватным применением законов, что позволяет устранить локальную несправедливость и предупредить дальнейшие правонарушения. Это способствует установлению некоего кодекса поведения участников рынка, хотя до сих пор около 60% всех заявлений по поводу злоупотребления доминирующим положением относится к секторам естественных монополий, что говорит о пренебрежении антимонопольным законодательством "рыночную и политическую власть имеющими". Такую закономерность можно отчасти объяснить тем фактом, что размеры штрафных санкций за нарушение законов обратно пропорциональны доходам компании и ее рыночной власти.

В 1999 году произошло снижение количества правонарушений в форме недобросовестной конкуренции (83,4% к уровню 1998 года)<sup>23</sup>. Оказывается, что фирмы с незначительной рыночной властью более законопослушны, и репрессивные меры антимонопольных органов более действенны.

Антиконкурентные действия органов исполнительной власти – "административный монополизм" – остается из года в год примерно на одном и том же уровне (около 31% заявлений). Это еще раз указывает на огромную инерцию в деятельности администрации. В 1999 году уменьшилось число случаев незаконного участия в предпринимательской деятельности должностных лиц органов государственной власти и государственного управления.

Кроме того, в этом же году происходило нарастание масштабов структурных преобразований и перераспределения прав собственности на федеральном и региональном уровнях. Об этом свидетельствует статистика по числу рассмотренных ходатайств и уведомлений по статьям 17 и 18 Закона "О конкуренции ...": осуществление государственного контроля за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений и соблюдение антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях. Увеличение составило соответственно 118,11% и 165,6% к уровню 1998 года.

Таким образом, практика деятельности антимонопольных органов в области поддержки конкуренции и официальная статистика указывают на высокую степень монополизации товарных рынков и о широкомасштабной противоправной монополистической деятельности в России. Это свидетельствует о недостаточной правовой базе регулирования и необходимости повышения эффективности судопроизводства и исполнения судебных решений. Без соответствующей "судебно-правовой эволюции" условия конкуренции в российской экономике будут по-прежнему оставаться неравными, что будет и дальше тормозить ее техническое развитие. Пока промышленные компании имеют стимулы не к инновационным вложениям, а к вложениям в получение рентных доходов, производительность труда в нашей экономике не возрастет.

К этому можно добавить, что государство должно также взять на себя ответственность по стимулированию эволюции финансовой системы. Как уже было показано, техническое развитие невозможно без внешнего финансирования инвестиций, что предполагает наличие разнообразных финансовых инструментов. Такие инструменты должны предлагаться развитыми финансовыми рынками и учреждениями, причем огромную важность имеют условия равного доступа к указанным инструментам промышленных предприятий. С этой точки зрения образование в экономике России финансово-промышленных групп следует оценивать негативно, поскольку оно укрепляет положение доминирующих предприятий за счет усиления потенциала внешнего финансирования их деятельности.

### 16.3 Попытки стимулирования экономического роста

Укрепление частной собственности и развитие конкуренции создают предпосылки для экономического развития.

Проблемы развития являются традиционным полем дискуссий между представителями различных социальных наук и школ. На одном краю этого поля находятся представления об интенсивном и экстенсивном росте, а на другом лежат просторы обсуждений доктрины устойчивого развития. Именно проблемы развития

<sup>23</sup> Здесь и далее: Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Доклад «О конкурентной политике в Российской Федерации» (1997 – I полугодие 1999 г.). М.: Издательство Дом «Правовое просвещение», 1999.

лежат в центре интересов многих направлений современной научной мысли, в том числе теории постиндустриального общества, человеческого капитала, информационного общества и т.д.

Можно сказать, что уже в середине 50-х годов был сформирован базовый перечень факторов экономического роста (А. Льюис, "Теория экономического роста", 1955). В числе таких факторов — величина населения и производства, сбережения и инвестиции, торговля и специализация, стимулы прибыли, государственный сектор и власть, рост знаний, новые идеи, экономическая свобода, институциональные изменения – в общем случае перечень не ограничен.

Роль и вес отдельных факторов и их комбинации, оценка влияния определялись как конкретными особенностями исследуемой экономики, так и позицией исследователя. Хотя популярность различных теорий развития менялась с течением времени, нельзя сказать, что существуют четкие критерии доминирования той или иной теории.

В рамках неоклассической теории развития (Р. Солоу, Р. Барро, Р. Лукас) акцент делается на таких факторах развития, как накопление капитала, изменение нормы сбережений, рост населения, накопление человеческого капитала и технический прогресс.

Неокейнсианские (Р.Харрод, Э.Хансен) теории развития особое внимание обращают на такие факторы, как предельная склонность к сбережению, размеры государственных расходов, величина предельной эффективности капитала в ее соотношении со ставкой процента.

Личная заслуга Й.Шумпетера – появление в довольно механистическом мире классиков и кейнсианцев одушевленной фигуры предпринимателя-инноватора как создателя новых комбинаций факторов производства, новых продуктов, рынков и технологий. Эти факторы выводят экономическую систему из равновесия и стимулируют экономический рост как приспособление к шоку.

Экономические системы переходного типа, к которым можно отнести страны Центральной и Восточной Европы, а также страны, возникшие после распада Советского Союза, демонстрируют существование экономических явлений и закономерностей на макро- и на микроуровне, которые либо не существуют в экономиках, стремящихся к равновесию, либо не привлекали внимания ученых-экономистов.

Попытки применения неоклассических и неокейнсианских взглядов к отечественной экономике предпринимались неоднократно, но полученные результаты либо не вполне убедительны, либо опровергают исходные предположения.

Приведем пример эмпирической проверки гипотезы о модели IS-LM, описывающей состояние совместного равновесия рынков товаров и услуг.

Предположения данной модели в явной или неявной форме оказывали существенное влияние на осуществление государственной макроэкономической политики в переходный период. При прочих равных условиях уменьшение нормы процента вызывает увеличение инвестиционных затрат, которые хозяйственные агенты считают выгодным произвести.

Красноречивым примером особых условий переходной экономики может послужить тот факт, что заложенная в модели IS-LM зависимость инвестиций от ставки процента и зависимость между предложением реальных денег и ставкой процента достаточно слабо проявляется в России, что подтверждается, например, результатами регрессионного анализа, проведенного по квартальным данным 1993-1995 гг. по России. Краткосрочные колебания инвестиций и ставки процента являются малокоррелированными, хотя линейные тренды в долгосрочном периоде показывают тенденцию сокращения инвестиций при росте ставки реального процента<sup>24</sup>.

Другой пример связан с политикой в области инвестиций.

### 16.3.1 Инвестиционная политика и экономический рост

Одной из обобщающих характеристик кризиса является сокращение валового внутреннего продукта. Снижение уровня внутренних инвестиций в составе ВВП считается фактором, не только усугубляющим масштабы кризиса, но и осложняющим перспективы его преодоления. Данная ситуация иллюстрируется в табл. 16.2. и 16.3.

Несмотря на многие различия в программах экономического роста и развития, которые предлагались на протяжении последнего десятилетия в России, все они предполагали рост инвестиций как имманентный фактор развития.

Таблица 16.2

Уровень валовых инвестиций и темпы роста ВВП в России в 1990-е годы (%)

Показатели	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Доля валовых инвестиций в ВВП (%)	36.3	34.3	31.3	27.9	28	25	23.7*	19	
Темпы прироста ВВП(%)	-5.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.0	-4.9	0.4**	-4.9	+3.2

\* — По данным Мирового Банка 20.

<sup>24</sup> Баранов А.О., Терпеев М.А. Влияние изменения денежной массы и ставки процента на макроэкономическую динамику в России // ЭКО. 1997. №10.

\*\* — По данным Мирового Банка –6.6.

Источник: World Development Report 1996, Oxford University Press; Экономическое развитие России в 1997 г.// Вопросы экономики. 1998. №3; Среднегодовой прирост ВВП за 1997 – 99 по данным Мирового Банка / Доклад о мировом развитии 1999/2000.

К настоящему времени опубликовано множество документов программного характера, разработанных представителями органов власти и управления, учеными, иностранными экспертами.

Последний по времени появления документ, так называемая "Программа Грефа"<sup>25</sup>, также связывает перспективы развития России с масштабными инвестициями, хотя и уделяет особое внимание другим факторам развития. "Стратегия, направленная на преодоление разрыва уровня экономического развития России и ведущих стран, предполагает качественное повышение эффективности российской экономики, следствием чего явилось бы превращение России из страны, вывозящей капитал и ввозящей товары с высоким уровнем добавленной стоимости, в страну, ввозящую капитал и вывозящую товары и услуги с высокой добавленной стоимостью. Достичь этого удастся только при осуществлении масштабных инвестиций в основной капитал при одновременном повышении эффективности капиталовложений".

В отличие от ранее выдвинутых программ, в основе "Стратегии..." провозглашается "политика здравого смысла, предлагающая реальные решения соответствующих проблем с учетом существующих на сегодня бюджетных и общих ресурсных ограничений". Здравый смысл позволяет выделить "единственный способ сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан, которым является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы".

Таким образом, во всех программах предполагается существенный рост инвестиций и усиление государственного вмешательства в экономику, но в различных формулировках. В частности, Концепция развития рынка ценных бумаг (1996г.) предполагала "большую детализацию и ужесточение государственного контроля деятельности рынка ценных бумаг".

Программа реструктуризации банковской системы восстановления доверия инвесторов связывает, в числе прочих, с расширением участия государства в капитале банков и созданием новых структур, находящихся под контролем государства: агентства гарантий инвестиций от некоммерческих рисков; государственной комиссии по защите прав инвесторов; государственного банка развития.

Программы профессиональных сообществ предлагают стимулировать инвестиционную активность через кредитную и денежную эмиссию, льготное налогообложение доходов от инвестиций, стимулирование государственного спроса в той или иной форме.

К сожалению, большинство выдвинутых программ не были реализованы. В частности, уровень выполнения Федеральной инвестиционной программы на 1996 г. составил 9,6%. На 34% объектов, вошедших в Федеральную инвестиционную программу на 1997 г., строительство вообще не велось. Примерно такое же положение и с другими правительственными программами и концепциями.

Таким образом, многочисленные попытки активизации инвестиционного потенциала отечественной экономики пока не привели к желаемым результатам, то есть росту объемов инвестиций и росту их эффективности. Безусловно, причины продолжающегося падения инвестиций сложны и разнообразны и включают действие множества факторов, начиная с неблагоприятной конъюнктуры международных товарных рынков и нестабильности финансовых рынков, вплоть до неудачных политических решений и роста социальной напряженности.

Варианты выхода из кризиса, перехода от спада к экономическому росту, предлагаемые различными авторами, отличаются:

- по направленности инвестиций (в качестве "точек роста" рассматриваются высокотехнологичные отрасли, например, космическая или часть отраслей оборонной промышленности, или жилищное строительство),
- по источникам происхождения (иностранное — российские),
- по формам привлечения (фондовый рынок, банковские кредиты, лизинг, финансово-промышленные группы, др.),
- по роли государства в процессе инвестирования и так далее.

Большинство исследователей и политиков предполагают, что пути преодоления кризиса связаны с существенным увеличением инвестиций. Опережающий спад инвестиций по сравнению с ВВП воспринимается как индикатор отсутствия материальных условий выхода из кризиса до тех пор, пока отмеченная динамика соотношения ВВП и инвестиций будет сохраняться. Однако, как показывает проведенный анализ по ряду стран с переходной экономикой, рост инвестиций не тождественен экономическому росту.

Мы предположили, что переходный период характеризуется структурными и институциональными изменениями, которые позволяют повысить эффективность инвестиций, то есть при снижении валового накопле-

<sup>25</sup> Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года. Проект. М.: Фонд "Центр стратегических разработок", 2000.

ния возможен рост ВВП. Для проверки этого предположения была собрана информация по ряду стран с переходной экономикой и стран с развитой рыночной экономикой (данные Мирового Банка), которая была обработана с помощью простейших статистических методов для того, чтобы выделить имеющиеся зависимости между уровнем валовых инвестиций и темпами роста ВВП.

К странам с высоким уровнем накопления, сравнимым с уровнем накопления в российской экономике, относятся только Сингапур (32%), Гонгконг (31%) и Япония (30%).

В зависимости от соотношения между темпами роста ВВП и нормой накопления могут быть выделены следующие группы стран:

**1. Темпы прироста ВВП  $\geq 3\%$ , доля накопления в ВВП  $\geq 20\%$ .**

Сингапур, Израиль, Гонгконг, Ирландия, Австралия, Норвегия, Новая Зеландия.

Исключением здесь является Ирландия с нормой накопления 14%.

**2. Темпы прироста ВВП  $> 0\%$ , но  $< 3\%$ , при этом уровень накопления  $\geq 15\%$ , но  $< 22\%$ .**

В данную группу попадает основное количество высокоразвитых стран. Выше 22% норма накопления только в Португалии и Австрии.

**3. Темпы прироста ВВП  $< 0\%$ , при этом уровень накопления  $< 15\%$ .**

В эту группу попадают Швеция и Финляндия.

Средняя норма накопления составляет 19%, при этом норма накопления демонстрирует значительно большую устойчивость, чем темпы экономического роста.

Проверка статистической зависимости между темпами прироста ВВП и уровнем валовых внутренних инвестиций показала наличие положительной корреляционной зависимости (коэффициент корреляции составил 0,531).

По всей группе развитых стран общей тенденцией является снижение уровня накопления в составе ВВП в течение последнего десятилетия.

Рост валового внутреннего продукта при снижении уровня инвестиций в структуре ВВП может быть связан с действием большого количества разнообразных, не только экономических факторов, среди которых имеет смысл выделить:

- растущую эффективность инвестиций (например, в условиях роста технических и технологических нововведений капиталоемкость продукции может снижаться);
- изменения структуры экономики развитых стран (например, снижение доли промышленности при росте доли сферы услуг, при этом опережающий рост сферы услуг связан не только с меньшими объемами инвестиций, но и с более высокой скоростью их оборота);
- изменения отраслевой структуры промышленности (снижение доли капиталоемких, прежде всего добывающих и сырьевых отраслей в промышленном производстве).

Отраслевая структура и уровень эффективности экономики высокоразвитых стран достаточно сильно отличаются от стран бывшего социалистического лагеря. Однако аналогичные данные по странам Восточной и Центральной Европы и азиатским странам демонстрируют нарушение исходной гипотезы об однозначной положительной связи между темпами экономического роста и уровнем накопления (см. табл. 16.3).

По представленным в таблице 16.3 данным, страны с переходной экономикой можно разделить на 3 группы:

**1. Достижение высоких темпов прироста ВВП к 1994 г. и продолжающие сохранять их в 1995-96 гг.**

В эту группу попадают Албания, Армения, Венгрия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Чехия, Эстония.

В данной группе стран за период 1990-94 гг. произошло существенное сокращение нормы накопления. Исключением является только Эстония.

**2. Страны, преодолевшие спад позднее предыдущей группы** — не достигшие высоких темпов в 1994г., но увеличившие темпы его роста в 1995-96 гг. Это основная группа стран. К сожалению, по данной группе информация об уровне накопления в ВВП носит фрагментарный характер, однако имеющиеся данные свидетельствуют о снижении уровня накопления по мере замедления спада. В этой группе исключением является Белоруссия, где уровень валовых внутренних инвестиций увеличился.

Таблица 16.3

**Темп прироста ВВП и уровень валовых внутренних инвестиций в ВВП в странах с развивающейся рыночной экономикой в 1990-1996 гг. (в %)**

Страна	1990		1994		1995	1996
	Прирост ВВП	Уровень инвестиций в ВВП	Прирост ВВП	Уровень инвестиций в ВВП	Прирост ВВП	Прирост ВВП
Албания	-10	28.9	7.4	13.5	11	5.5



Польша	-11	25.6	5.5	15.9	7.0	6.0
Словакия	-2.5	33.5	4.8	17.1	7.3	6.7
Армения	-7.2	47.1	3.0	10.2	5.2	5
Чехия	-1.2	28.6	2.6	20.4	4.8	4.2
Литва	-3.3	34.3		18	2.7	3.4
Эстония	-7.1	30.2		32	2.9	3.2
Венгрия	-2.5	25.4	2.5	21.5	1.5	0.5
Румыния	-5.6	30.2	2.4	26.9	6.9	4.6
Хорватия			1.8	13.8	-1.5	7
Болгария	-9.1	25.6	0	20.8	2.5	-10
Латвия			-1.2	40.1	-1.6	1.8
Македония	-10	32	-3.7	18	-3.0	1.6
Узбекистан	2	32.2	-4.5	23.3	-1.2	1.6
Россия	-3.6	30.1	-12.6	27.9	-4	-6
Киргизия	6.9	23.8			-6.2	5.4
Белоруссия	-2.8	27.4		35	-10	2.6
Украина	-3.8	27.5			-11.8	-10
Таджикистан	-2.4	23.4			-12.3	-6
Туркменистан	0.8	40			-14.7	0.1
Азербайджан	-11	27	-21.9	22.5	-17.5	1.2
Молдова			-22	7.7	-1.0	-8
Казахстан	-4.6	42.6	-25	24	-7.9	0.5
Монголия	-2	42.3	3.3	20.9		
Вьетнам	4.5	13	8.6	24.2		
Китай	3.9	34.8	11.8	42.1		

### 3. Спад ВВП не преодолен к 1996 г.

В этой группе находятся Россия, Украина, Таджикистан, Молдова, а также Болгария, испытавшая резкий спад ВВП после наметившегося подъема.

На основе имеющихся данных по странам Восточной и Центральной Европы и азиатским странам не удалось выявить статистически значимой связи между показателями темпов прироста ВВП и уровнем валового накопления в ВВП.

Приведенная в таблице 16.3 группа стран демонстрирует парадоксальную на первый взгляд зависимость — чем выше была норма накопления, тем глубже величина спада и тем медленнее темпы выхода из него. Нарушают данную зависимость только Вьетнам и Китай, где увеличение нормы накопления сопровождается увеличением темпов роста ВВП.

Безусловно, следует принять во внимание возможные ошибки измерения и существование лага во времени между осуществлением инвестиций и их воздействием на экономический рост. Тем не менее, должны быть общие факторы, воздействующие на формирование такого рода зависимости.

"При классическом социализме есть тенденция к расширению. Она воздействует на лиц, принимающих решения на всех уровнях бюрократической иерархии, и порождает ненасытную потребность в инвестициях. Всегда есть министры, руководители отраслей и управляющие, склонные к инвестированию. Хронический дефицит рождает рынки продавца, а мягкие бюджетные ограничения позволяют не слишком задумываться о сбыте продукции, производимой в результате сделанных вложений. Не прекращается спрос на инвестиции и в переходный от социализма период"<sup>26</sup>. **Особенности переходного периода** проявляются в том числе и в сокращении горизонта принимаемых решений как на макро-, так и на микроуровне. В инвестиционной сфере примером этому может послужить **"проедание" инвестиций**, использование их для удовлетворения наиболее "горящих" текущих потребностей.

В качестве одной из возможных интерпретаций причин существования наблюдаемого явления мы считаем необходимым выделить предположение о деформированной отраслевой структуре экономики стран бывшего социалистического лагеря с преобладанием добывающих отраслей, а также отраслей, "производящих средства производства для производства средств производства", для которой характерна высокая доля оборонных отраслей и недостаточное использование преимуществ мирового разделения труда, замкнутый характер экономики.

Отрасли, производящие потребительские товары, являются в общем случае менее капиталоемкими, к тому же для них характерен более короткий производственный цикл и, следовательно, более высокая оборачиваемость капитала.

Особое место занимает сфера услуг, требующая относительно небольших инвестиций, которые быстро окупаются.

<sup>26</sup> Корнаи Я. Как избавиться от экономики дефицита // ЭКО. 1996. №6. С. 125.

Данная гипотеза в какой-то степени подтверждается показателями, приведенными в таблице 16.4, рассчитанной по данным Мирового Банка, которая иллюстрирует изменение пропорций ВВП по странам Восточной Европы и СНГ. Приведенные в таблице 16.4 данные показывают наличие определенных структурных сдвигов — прежде всего, *увеличение доли сферы услуг в ВВП и сокращение доли промышленного производства*. В России за годы реформ резко выросла доля услуг в составе ВВП, которая достаточно близка к уровню развитых стран. Однако, по экспертным оценкам, с которыми мы склонны согласиться, *резкое увеличение доли услуг произошло прежде всего за счет ценовых диспропорций, благодаря которым возросла величина услуг финансового сектора*.

Отечественные исследователи отмечают “принципиальную тождественность моделей роста, присущих экономике СССР на протяжении 50-80-х гг., и экономике ведущих капиталистических стран 70-80-х годов, во всех этих странах существовала отчетливо выраженная связь между темпами экономического роста, с одной стороны, и темпами вовлечения в хозяйственный оборот сырьевых и топливных ресурсов, с другой”<sup>27</sup>.

В то же время в условиях “концепции постиндустриального развития” благоприятные перспективы развития отечественной экономики неразрывно связаны с поддержанием всего “шлейфа” отраслей, существовавших до начала 90-х гг. Можно предположить, что *по мере преодоления структурных диспропорций, характерных для централизованной и замкнутой экономической системы, и изменения отраслевой структуры экономики потребность в инвестициях снижается* (как за счет сокращения объема, так и за счет ускорения оборачиваемости).

Такого рода процессы сдерживаются за счет сохранения “затратного характера” экономики — высокой капиталоемкости, материалоемкости и энергоемкости производства. Косвенным подтверждением этому явлению может служить тот факт, что при общем падении объемов промышленного производства в РФ объемы производства электроэнергии снизились в наименьшей степени.

Таблица 16.4

Изменение структуры ВВП в 1980-1998 гг.  
(добавленная стоимость, в % ВВП)

Страна	Сельское хозяйство			Промышленность						Услуги		
				В целом			В т.ч. обрабатывающая					
	1980	1995	1998	1980	1995	1998	1980	1995	1998	1980	1995	1998
Албания	34	56	63	45	21	18				21	23	19
Польша		6	4		39	26		26	17		54	70
Словакия	7	6	5	63	33	33				30	61	62
Армения	18	44	41	58	35	36		25	25	25	20	23
Чехия	7	6		63	39					30	55	
Литва	19	11	14	53	36	40		30	26	29	53	46
Эстония	14	8		49	28			17		37	64	
Венгрия	19	8	6	47	33	34		24	35	34	59	60
Румыния		21	15		40	36			25		39	48
Хорватия		12			25			20			62	
Болгария	14	13	23	54	34	26			18	32	53	50
Латвия	14	9		50	31		45	18		36	60	
Узбекистан	28	33	28	37	34	30		27	13	35	34	42
Россия	8	7	9	54	38	42		31		38	55	49
Киргизия		44	46		34	24			18		32	30
Белоруссия	18	13	14	53	35	44		22	37	29	52	42
Украина		18	12		42	40		37	6		41	48
Азербайджан	22	27		47	32					31	41	
Молдова		50	31		28	35			28		22	34
Казахстан		12			30						57	

В целом *структурные изменения в составе промышленного производства носят скорее негативный, чем позитивный характер*. В частности, на фоне общего падения *наименьшую глубину спада демонстрируют наиболее капиталоемкие отрасли: ТЭК, цветная и черная металлургия*.

Таким образом, можно предположить, что *продолжение спада при относительно высокой норме накопления связано прежде всего с низкой эффективностью инвестиций и высокой инерционностью экономики*. Инерционность российской экономической системы проявляется, в частности, в существовании высокой доли убыточных предприятий, в незначительном количестве банкротств предприятий.

В качестве одного из возможных сценариев динамики нормы накопления можно рассматривать сокращение доли инвестиций в ВВП вплоть до достижения низшей точки падения, когда прекращаются инвестиции в неэффективные производства. Возможный дальнейший рост инвестиций связан прежде всего с расширением

<sup>27</sup> Суворов Н.В., Мухарева Е.В. Динамика материальных ресурсов как фактор роста в современной экономике // Проблемы прогнозирования. 1997. №2.

“эффективных” секторов экономики, в число которых попадет часть подвергшихся реструктуризации традиционных отраслей и производств, а также новые сферы приложения капитала.

Следовательно, имеет смысл основные усилия со стороны регулирующих и управляющих органов сосредоточить не в области поиска новых источников инвестиций и не в увеличении их количества, а в создании механизмов повышения их эффективности, к числу которых относится стимулирование создания рыночных институтов.

Переход от стагнации к экономическому росту невозможен на основе восстановления прежнего производства. Так как возможности роста в рамках сложившегося в России способа производства были исчерпаны к концу 80-х годов, то рост может быть основан только на принципиально новом типе производства, ориентированном на конкурентоспособность, на спрос и более высокий уровень эффективности.

В то же время существует вероятность, что формирование благоприятных условий на макроуровне будет способствовать расширению капиталовложений на предприятиях, которые сохранили прежние подходы к производству и инвестированию (распыление финансовых ресурсов, растягивание ввода в действие основных фондов, неумение разрабатывать экономически обоснованные инвестиционные проекты и бизнес-планы). Следовательно, одним из условий экономического роста является новая организация инвестиционного процесса, в основе которой лежит согласование интересов различных групп инвесторов, ориентированных на рыночные принципы отбора направлений инвестирования и оценки результатов инвестиций, и получателей-реципиентов инвестиций, для которых расширяются возможности использовать альтернативные источники и формы привлечения инвестиций.

### 16.3.2 Развитие и/или рост: институциональные факторы

Ограниченные возможности объяснения и тем более прогнозирования поведения экономических агентов в условиях трансформации с позиций mainstream экономической теории вызвали рост интереса к методологии институционализма. Институциональный подход к исследованию явлений общественной жизни вносит весомый вклад в теории развития, так как он расширяет сферу исследований и используемые инструменты и методы исследований. Следовательно, институционалисты предлагают более гибкую систему взглядов, которая обладает большей “объясняющей силой”.

В чем *преимущества неоинституционального подхода к проблемам развития?*

1. Его *направленность на конкретные исторические, страновые, национальные и другие особенности*, ситуационный подход, готовность к отказу от догматических представлений. С этой точки зрения политика реформирования советской экономики была не институциональной. Расхождение декларированных целей с фактически полученными результатами, кроме разочарования в стандартных, универсальных рецептах типа “приватизация тождественна росту эффективности”, “снижение инфляции автоматически увеличивает инвестиции” и смены лидеров, вызвало рост интереса к возможностям других подходов, в том числе к институциональному. Например, Программа Грефа выполнена вполне в духе институционализма.
2. *Включение в рассматриваемую проблемную область множества взаимодействующих сил*, в частности, *интересов и приоритетов всей совокупности “субъектов развития”*: государства, фирм, домохозяйств, предпринимателей как особой группы и др., а также *учет институциональных условий*, в которых действуют субъекты долгосрочного развития, стимулирующих, ограничивающих или нейтральных по отношению к преобладающим “здесь и сейчас” моделям поведения экономических агентов.
3. *Расширение представлений о целях и функциях государства* (правительства). С точки зрения свободного рынка правительство скорее могло бы своим вторжением навредить экономике, чем ей содействовать. Соответственно, его роль в экономике сводится к: обеспечению чисто общественных благ; управлению (за счет субсидирования либо налогообложения) осуществлением видов деятельности, имеющих положительные или отрицательные внешние эффекты; созданию системы гарантий неприкосновенности частной собственности и обеспечения выполнения контрактов. Институционализм рассматривает государство как активного участника экономики не только в качестве регулятора независимых и самодостаточных рыночных отношений, но и как хозяйствующего субъекта, как создателя социальной, психологической, образовательной и организационной инфраструктуры, как инициатора изменений (в нашем случае). Государство не только имеет сравнительные преимущества в осуществлении инноваций, имеющих характер общественных благ, но и обеспечивает взаимодействие между правительством, частным сектором, неправительственными организациями и другими элементами гражданского общества.

Общая идеология подхода, которую мы хотели бы разделить и поддержать, выглядит следующим образом: “Устойчивое общество должно быть заинтересовано в качественном развитии, а не в физической экспансии... Общество не должно быть ни сторонником роста, ни его противником. Вместо этого следует различать темпы роста и рост, а также те цели, которые он преследует. *Прежде чем такое общество примет решение относительно каких-то конкретных предложений, связанных с ростом, оно должно спросить себя: зачем он нужен, такой рост, кто выиграет в его результате, во сколько он обойдется, сколько будет длиться*, не окажется ли непосильным грузом для нашей планеты с точки зрения ее ресурсов и возможностей переработки отходов”<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 628.

Довольно близка к приведенной выше позиция Всемирного Банка, с которой нельзя не согласиться: "Устойчивое развитие имеет множество целей, среди которых рост дохода на душу населения является лишь одной из многих задач развития". Эти задачи включают рост качества жизни как за счет расширения общественных и снижения стоимости частных благ, которые входят в круг традиционных экономических понятий (экологическое благополучие, улучшение медицинского обслуживания и образования), так и за счет создания возможности участвовать в общественной жизни, равенства между разными поколениями и др.

Конечно, приведенная цитата относится к зрелому обществу, в котором не стоит проблема выживания, являющаяся актуальной для нашей экономики и общества. При всей привлекательности выраженной идеи, ее воплощение в более или менее развитой форме возможно лишь по достижении определенной критической величины материального благополучия, некоторого уровня насыщения. Для нашего общества этот количественный барьер чисто физического выживания не преодолен. В пользу этого довольно уязвимо высказывания служат следующие аргументы:

- Падение среднедушевого ВВП.
- Падение уровня жизни.
- Рост смертности.
- Рост неравенства в распределении доходов.
- Рост региональной асимметрии.

Таким образом, **проблема номер один заключается в увеличении материального благосостояния, в физическом росте производства.**

**Второй стороной той же проблемы материального насыщения является сглаживание неравномерности распределения созданного дохода.**

Так как правительство является одной из немногих консолидирующих сил, то для целей развития оно должно в большей степени взять на себя функции поддержки становления и эффективного функционирования частного сектора, а также обеспечение стабильности экономики (предсказуемость и определенность изменений в законодательстве, ограничение спекуляций, предупреждение кризисов) и снижение неравномерности распределения доходов между гражданами и территориями.

Безусловно, это необходимые, но вряд ли достаточные условия для развития. Создание условий для наращивания и активизации инновационного потенциала представляется определяющим фактором развития для нашей страны, если мы, конечно, не останемся в тисках "догоняющего" научно-технического развития. Так как основная масса инноваций генерируется за счет взаимодействия двух составляющих, в качестве которых выступают возможности, создаваемые новой техникой и технологией, и готовность к их восприятию со стороны потребителей, то государственной задачей является созидательная деятельность по обоим упомянутым направлениям.

### 16.3.3 *Инновационная политика*

Вероятно, в инновационной сфере наиболее наглядно проявляется взаимодействие традиционных патерналистских институтов, новых норм и квази-рыночных институтов.

Перечислим системные характеристики модели организации советской науки, которая сформировалась в течение нескольких десятилетий.

- **"Технологический" уклон, техническая направленность.** Преобладающее развитие и поддержку получили исследования в области точных наук и наук о Земле по сравнению с науками об обществе и о человеке.
- **Преимущественно государственное финансирование научной деятельности,** "мягкие бюджетные ограничения", которые в общем случае не лимитировали научные исследования и разработки.
- **Устойчивые и единообразные формы организации научной деятельности** (институты, лаборатории, группы). Использовались стандартные, тиражируемые варианты внутренней организационной структуры управления; управление научной деятельностью осуществлялось в соответствии с планом, определяющим тематику научных исследований, фонды и штаты научных организаций, и достигнутыми результатами. Институты, как правило, имели большую численность сотрудников, прежде всего научных сотрудников, при недостатке вспомогательного и обслуживающего персонала.
- **Престижность научной деятельности.** В течение длительного времени формировалось устойчивое общественное восприятие научных сотрудников как ориентированной на духовные (высшие) ценности интеллигенции, интеллектуальной элиты. Престижность поддерживалась и сравнительно высокой оплатой труда и социальными благами.
- **Закрытость,** изолированность не только от мировой науки, но и от смежных дисциплин, в том числе наличие "закрытой" исследовательской тематики.
- **Ограниченные возможности роста научных сотрудников,** преимущественно связанные с административной карьерой, соответствующие строгой иерархии властных полномочий.
- **Наличие барьеров между достижениями науки и их реализацией на практике,** а также между фундаментальными исследованиями и прикладными разработками, которые вызывали необходимость "административного" (хочется написать "насилованного") внедрения результатов научных исследований в про-

изводственную сферу. Устойчивое существование барьеров организационно закреплялось наличием институтов и организаций "ведомственной", а также академической и вузовской науки.

Очевидно, что перечисленные параметры не являются оценочными характеристиками, но описывают определенную модель организации научных исследований, которая наилучшим образом работала в условиях "мобилизации" при существовании военной угрозы и враждебного окружения ("соревнования двух систем"), что делало неизбежным не только милитаризацию науки, но и идеологизированность и политизированность научных исследований, особенно в области общественных наук.

Трансформация описанной выше модели представляет собой совокупность разнородных, во многом противоречивых процессов, многие из которых в настоящее время не воспринимаются и не осознаются. Эти процессы являются во многом спонтанными, неконтролируемыми и нерегулируемыми.

Началом разрушения традиционной институциональной организации послужил распад структур централизованного административного управления и контроля; резкое сокращение финансирования (как бюджетного, так и заказов со стороны производства), а также "открытие границ" между мировой и отечественной наукой не только в области обмена идеями, но и людьми.

Непосредственными результатами действия упомянутых факторов стали:

- **Увеличение (за счет дробления) числа исследовательских учреждений при сокращении численности научных сотрудников.** В условиях кризиса один из распространенных вариантов адаптации – это распад системы на более примитивные элементы и попытки их самостоятельного выживания.
- **Разрушение инфраструктуры созданных НИИ** — износ приборного парка, ухудшение обеспеченности материалами, реактивами и т.д.
- Ухудшение возрастной и квалификационной структуры занятых — **старение научных кадров** и опережающее сокращение численности кандидатов наук и научных сотрудников без степени при практически неизменном количестве академиков и докторов наук. Потеря части наиболее перспективных исследователей, особенно молодых, в результате "brain drain" не только в зарубежные страны, но и в более привлекательные сферы деятельности.
- **Снижение** престижа и авторитета научных организаций и **социального статуса научного работника**, потеря корпоративного единства на фоне распада структур, выполнявших консолидирующие функции. Усиление дифференциации в уровне благосостояния и оценки (в том числе самооценки) перспектив развития рядовыми научными сотрудниками и руководителями институтов.
- **Индивидуализация научной деятельности.**

В то же время перечисленные результаты отражают не только разрушение традиционной модели, но и появление возможностей ее изменения за счет появления новых элементов и стратегий поведения, которые хочется назвать институтами, но их неустойчивость и изменчивость не позволяет сделать этого. В качестве наиболее заметных изменений, формирующих потенциал будущего развития, можно выделить следующие:

- **Большая ориентация тематики научных исследований**, организации выполнения исследований и разработок, а также форм представления научных результатов на **"платежеспособный спрос"**, на разнообразие потребителей, среди которых сокращается доля государства и увеличивается доля конечных пользователей продукции. Например, в качестве конечных потребителей-заказчиков научной продукции для институтов СО РАН выступают прежде всего иностранные фирмы (по оценкам руководителей ряда институтов СО РАН, выполнение заказов иностранных фирм и организаций формирует от 30 до 40% текущего финансирования деятельности институтов), а также "богатые" отечественные предприятия, прежде всего связанные с добычей и использованием природного сырья.
- При этом существенно **усиливается прикладная составляющая научных исследований**. Процесс этот неоднозначный — существует реальная **опасность "коммерциализации науки"** за счет продажи или другого рода коммерческого использования созданных ранее (более фундаментальных) заделов, которые в силу объективных причин не могут быть восстановлены в полной мере. Следует отметить, что конкретные формы и схемы организации таких разработок зависят от того, кто выступает в роли заказчика – отечественные или иностранные потребители. Исследования, финансируемые таким образом, ведутся как индивидуально, так и на уровне отдельных подразделений и институтов, формируя правовую неразбериху и создавая условия для потенциальных конфликтов.

В какой-то степени изменение тематики можно оценить по соотношению между базовым (бюджетным) финансированием и внебюджетными источниками финансирования научной деятельности. Можно предположить, что внебюджетное финансирование отражает востребованность научных достижений практикой (это достаточно условно, так как объемы внебюджетного финансирования отражают результирующее действие многих факторов, в числе которых возможности руководителей, лоббирование, наличие товарной продукции и т.д.).

Усиливаются интеграционные процессы отечественной науки, которые рассматриваются в трех аспектах.

- **Наука и промышленность.** В феврале 2000 г. СО РАН и Минатом РФ приняли программу совместных работ до 2005 года, в рамках которой 18 институтов СО РАН и 13 предприятий Минатома будут выполнять 66 совместных работ. В конце 1999 г. принята Программа сотрудничества СО РАН и нефтяной компании ЮКОС по развитию топливно-энергетического комплекса Сибири и содействию выходу на рынки АТР.

Значимым событием стало заключение некоторыми институтами долгосрочных контрактов с зарубежными корпорациями, в числе которых "Хьюлетт Паккард", "Эйр Продактс", "Дженерал Моторс".

- **Междисциплинарные исследования.** Начиная с 1997 года проводятся конкурсы интеграционных проектов, объединяющих усилия исследователей разных специальностей для решения междисциплинарных проблем. В настоящее время реализуется 46 таких проектов.
- **Развитие международных контактов,** связей с мировой наукой.

К сожалению, отечественная наука интегрируется в мировую во многом за счет эмиграции молодых высококвалифицированных исследователей. Негативным моментом здесь является и то, что часто тематика и направленность исследований "подстраивается" под интересы зарубежных партнеров, которые, как правило, финансируют эту интеграцию. Зарубежные партнеры поддерживают прежде всего технологическую направленность структуры отечественной науки, при этом наибольший интерес вызывают разработки в области ядерной физики, химических технологий и приборных устройств. Например, хотя численность научных сотрудников Объединенного института ядерных исследований составляет 5% от общей численности научных сотрудников СО РАН, они получают 40% финансирования в общем объеме программ и грантов.

Однако *наряду с интеграцией в мировую науку наблюдается нежелательная тенденция разрушения связей внутри страны*, хотя существует объективная потребность в консолидации сообщества ученых, которая проявляется в виде новых форм объединения ученых (научные общества, академии).

Появились новые формы организации исследований: включение механизмов конкурсного отбора, расширение практики временных творческих коллективов, междисциплинарные исследования. Стоит выделить особо практически не исследованную на сегодняшний день проблему – каким образом осуществляется влияние международных организаций, выделяющих различного рода финансовую поддержку в виде грантов, на изменение приоритетов научных исследований. Существующий спектр оценок охватывает полярные суждения от "Иностранные фонды поддерживают преимущественно передачу информации об уже выполненных исследованиях" до "Если бы не фонд Сороса, все научные исследования прекратились". В любом случае следует подчеркнуть роль этих конкурсов в финансировании исследований.

*Происходит расширение разнообразия форм структурной организации научных коллективов, создание новых организаций и изменение принципов взаимоотношений между подразделениями* (как в рамках вертикальной иерархии, так и горизонтальных связей) в рамках традиционных организаций, размывание границ между подразделениями. Одновременно увеличивается мобильность научных кадров, которые выступают не только в качестве носителей технологий, перенося их в новые структуры, но и формируют новые каналы формальных и неформальных связей между научным сообществом и предпринимательскими структурами, а также органами власти и управления.

Самой острой проблемой остается финансирование научных исследований. В наших условиях на фоне сокращения общих объемов финансирования происходит расширение спектра доступных источников финансирования.

В то же время бюджетное финансирование научных исследований (особенно носящих фундаментальный характер) сохраняет свою ведущую роль. Так, для СО РАН за последние семь лет общие объемы финансирования в сопоставимых ценах сократились в 7 раз, при этом доля базового бюджетного финансирования снизилась до уровня 45%, а 55% финансирования формируют другие источники. К специфическим для переходного периода источникам финансирования можно отнести доходы от "избыточных мощностей": сдача в аренду помещений и оборудования, создание центров коллективного пользования оборудованием и т.д. Отметим отрадный факт, что 1999 год стал первым годом, когда бюджетное финансирование организаций СО РАН поступило в полном объеме и "живыми" деньгами.

Все большее значение приобретают конкурсные и адресные формы поддержки научных исследований, в числе которых важнейшую роль играют РФФИ, РГНФ, различные формы поддержки публикаций, информационного обмена, создание международных центров, стимулирование создания научных школ.

Принципы финансирования науки непосредственно связаны с востребованностью теми или иными социальными группами ее результатов. В частности, выполнение научно-исследовательских разработок и опытно-конструкторских работ по заказам производственного сектора частично снимает проблему "внедрения" результатов научной деятельности. Отметим, что это направление существовало во времена развитого социализма в форме хозяйственных работ (хотя далеко не все разработки, выполненные по заказам предприятий, реально использовались), и на новой стадии оно также сохраняется. Безусловно, платить за исследования могут только платежеспособные заказчики – и ими оказываются либо "богатые" предприятия (сырьевой комплекс, финансовые структуры), либо иностранные фирмы. Соответственно тематика такого рода исследований носит в большей степени прикладной характер. Однако прикладные исследования могут стать источником и более фундаментальных идей.

Мы обозначили некоторые проблемы инновационной сферы. В данной области можно выделить три приоритетных направления государственной поддержки, не связанные с большими финансовыми затратами, использование которых позволяет несколько снизить остроту ситуации:

- }) Формирование признанной и разделяемой научным сообществом доктрины развития науки на базе долгосрочных государственных приоритетов, соблюдение которых безусловно, а финансовая поддержка гарантирована.
- }) Развитие инфраструктуры, поддерживающей научные исследования и продвижение их результатов, в том числе институциональной, информационной, технической.
- }) Поддержка развития системы внегосударственного финансирования научной и инновационной деятельности, в том числе за счет стимулирующего инвестиции налогообложения.

Развитие этих приоритетных направлений не только поможет решить текущие проблемы, но и в долгосрочной перспективе позволит создать предпосылки для подъема отечественной науки и экономики.