

# ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ И ИНСТИТУТ ВЛАСТИ-СОБСТВЕННОСТИ<sup>1</sup>

**В.В. ВОЛЬЧИК,**

*доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории,  
Ростовский государственный университет*

Экономические системы характеризуются не только специфическими признаками и институциональной структурой, они сохраняют и генетические черты предшествующих экономических порядков. В рамках российского хозяйственного порядка, предшествующего современным переходным процессам, были сформированы устойчивые стереотипы экономического мышления, которые во многом определяют мотивацию и формы экономического поведения агентов формирующейся рыночной экономики. Поэтому анализ проблемы эволюции института власти-собственности в России может рассматриваться в контексте существующих административных механизмов регулирования экономики.

Как правило, современная экономическая теория изучает зрелое состояние рыночной экономики как детерминированной и в определенном смысле закрытой системы с позиций устойчивости и равновесия, упорядоченности и однородности, делая акцент на представлении о развитии как поступательном процессе. Однако общая теория систем, теория бифуркаций и катастроф, термодинамика неравновесных процессов, синергетика показали нелинейность, стохастичность, вероятностный характер будущих состояний сложных систем [20, с. 8], одной из которых является экономика.

Применение эволюционного подхода к анализу экономических трансформаций позволяет получить вывод о том, что поведенческие модели основных хозяйствующих субъектов не могут быть изменены за короткий промежуток времени в связи с действием эффекта институциональной инерции. При анализе переходных процессов это требует учета влияния институционального «генотипа» предшествующего экономического порядка. Институциональный генотип отражается прежде всего в существовании устойчивых неформальных правил, обычаев, традиций, которые в первую очередь формируют стереотипы экономического поведения и в целом экономическую культуру. Такое воздействие представляет собой культурную национальную традицию.

Переход к рынку означал в первую очередь замену государственно-плановой координации деятельности хозяйствующих субъектов преимущественно рыночным экономическим порядком. Однако формирование

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФНФ в рамках научно-исследовательского проекта РФНФ («Эволюция института власти-собственности в рамках российского хозяйственного порядка»), проект № 06-02-00232а.

новых рыночных механизмов в России не вписывается в стандартные схемы, например, Международного валютного фонда. Дж. Стиглиц отмечает, что при реформировании посткоммунистических экономик неоклассические схемы, изложенные в большинстве современных учебников, подходят мало [18, с. 7]. Это происходит потому, что срабатывает институциональная инерция, т.е. следование экономических субъектов привычным нормам, определяемым сложившимися в обществе институтами. Сформировавшиеся на протяжении столетий правила и нормы экономического поведения, присущий российскому хозяйственному порядку неизбежно оказывают свое воздействие на функционирование современных формирующихся рыночных механизмов.

Институциональные преобразования 90-х годов XX в. осуществлялись в направлении либерализации (часто отождествляемой с неоклассической парадигмой), что не предотвратило, однако, формирования патерналистской по своей сути модели государственного регулирования экономики. Необходимо отметить, что такие результаты институциональной трансформации имеют исторические предпосылки, что определяет в целом неоднозначное и сложное развитие российского общества и его экономики. Многие исследователи отмечают, что практически все модернизационные реформы в российской истории начинались и продолжались под воздействием ценностей европейского либерализма, которые доказали высокую эффективность в современном мире, хотя складывались в конкретной исторической и даже географической среде, на базе определенной культуры и традиций [17, с. 157].

К сожалению, в российской традиции, берущей свое начало задолго до рыночных реформ 1990-х гг., закрепилась как традиционно высокая степень административной координации, так и менталитет населения, опирающегося на патерналистскую заботу государства во всех сферах жизни общества, включая и экономическую. Эта тенденция берет свое начало еще в царской России: «В конце XIX — начале XX в. Россия стала на путь модернизации и одновременно преодолевала традиционизм. Однако она не превратилась в страну либерального типа, а «застряла» между основными суперцивилизациями — традиционной и либеральной» [4, с. 305]. Специфика государственного воздействия на экономике отразилась и на формировании института власти-собственности, устойчиво существующего в рамках российского хозяйственного порядка более 500 лет [9, 11, 21].

Парадоксально, но царская Россия обладала слабой административной сетью. Бюджет административных расходов скрывает под собой, скорее, «повесть о недофинансировании», чем о перерасходе средств [13]. В 1897 г. гражданская государственная служба в России насчитывала около 150 тыс. чиновников, причем две трети из них были сосредоточены в центральном аппарате. Число чиновников между 1850 и 1900 гг. росло, но поскольку темпы прироста населения были достаточно высокими, то процентное отношение чиновников ко всей массе населения оставалось постоянным — около 0,1 %, что было значительно меньше, чем в большинстве европейских стран [3, с. 225–226].

Интересен еще один исторический пример, приводимый Р. Пайпсом: «При Петре I на управление в России, которая уже тогда была самым про-

странным государством мира, уходило 1 350 140 тыс. рублей в год, т.е. от 3 до 4 % национального бюджета. Насколько скудна была эта сумма, можно понять из следующего примера. Порядок, царивший в Ливонии, которую Петр отвоевал у Швеции, произвел на него такое сильное впечатление, что в 1718 г. он велел произвести исследование тамошней административной системы. Исследование показало, что шведское правительство расходовало на управление провинцией размером в 50 тыс. км<sup>2</sup> столько же денег, сколько российское выделяло на управление всей империей площадью свыше 15 млн км<sup>2</sup>. Не пытаясь совершить невозможное и скопировать шведские методы, Петр разрушил систему управления в Ливонии» [4, с. 388].

Относительная слабость административной сети России обуславливалась и дополнялась произволом лиц, наделенных административной властью на всех уровнях. Незначительное жалование чиновников в царской России компенсировалось ими «кормлением» с занимаемой во властной иерархии должности. Тенденция к превалированию произвола заполняла «вакуум», порождаемый относительной нехваткой администраторов. Эта тенденция была не столько результатом чрезмерного огосударствления, сколько «функцией» от российских территориальных масштабов и связанного с этим «недоуправления» [3, с. 227], рудименты которого, видимо, сохранились и поныне во властных структурах России.

Иллюстрацией слабости административной системы при относительной нехватке администраторов может служить сравнительная численность государственных служащих в России и развитых странах Запада (таблица 1). Как видно из таблицы, относительная численность государственных служащих на 1000 населения и 1000 занятых в современной России ниже, чем в остальных приведенных в таблице экономически развитых странах.

Таблица 1

**Численность работников федеральных органов исполнительной власти**  
[16, с. 659]

Страна	Год	Всего, тыс. человек	На 1000 человек населения	На 1000 занятых
Россия	2002	446,8	3,1	06,8
Великобритания	1999	308,8	5,2	11,3
Канада	2001	160,0	5,1	10,6
США	2001	1050,4	3,7	07,8

Жесткие административные ограничения были во многом обусловлены суровой российской действительностью — географическими, климатическими, политическими, национальными (вернее, многонациональными) факторами. В дореволюционной России и правительство, и купцы, и землевладельцы-дворяне, и крестьяне стремились, скорее, к безопасности в демонстрирующем постоянную враждебность окружающем мире, нежели

к усугублению этих трудностей путем принятия на себя дополнительного риска, неразрывно связанного с инновациями [3, с. 232]. Поэтому зачастую отсутствие инициативы компенсировалось особой ролью государства, что оказало неизгладимое влияние на традиции взаимоотношений бизнеса и государства.

Важным примером зависимости от предшествующего пути развития относительно функционирования государственного аппарата в Российской империи является сформировавшийся в XVIII в. механизм получения чинов и продвижения по службе. В 1767 г. согласно решению Екатерины II все государственные чиновники, прослужившие в своем чине минимум семь лет, автоматически продвигались на следующую ступеньку административной лестницы [4, с. 190–191]. В последствии Павлом I этот срок был сокращен до трех-четырёх лет для большинства чинов. Такой механизм продвижения по службе просуществовал вплоть до Февральской революции.

Данная институциональная инновация была внедрена случайно [4, с. 190], но имела значительные негативные последствия. Такая система продвижения по службе поставила Табель о рангах с ног на голову: вместо того чтобы чин приходил с должностью, должность теперь приходила с чином. И очень часто высокую административную должность не мог занять человек, имеющий способности и образование, но не имеющий соответствующего чина. Это привело к вопиющей некомпетентности высшего чиновничества, что неизбежно отразилось на эффективности функционирования государства, а также эффективности административного регулирования, в частности хозяйственных отношений.

Эволюция административного вмешательства в экономику и развитие этого института власти-собственности в XIX веке и начале XX века являлись отражением объективных процессов индустриализации. Необходимо отметить, что роль государства в процессе индустриализации была ведущей, и именно решения государственной власти, например, в сфере строительства и эксплуатации железных дорог, способствовали созданию и накоплению промышленных капиталов, созданию и распределению объектов промышленности и транспорта.

Во второй половине XIX века и начале XX века в Российской империи наблюдалась тенденция огосударствления многих ключевых для экономики объектов собственности. Государство не только контролировало как собственник значительную долю промышленного производства и природных ресурсов, но и постоянно расширяло свое интервенционистское воздействие на хозяйственные процессы. Процессы индустриального развития повлияли на эволюцию власти-собственности, которая все больше стала распространяться на промышленные предприятия.

В дореволюционной России государство было одним из крупнейших собственников. Более того, государственное регулирование способствовало накоплению и перераспределению капиталов в те отрасли и предприятия, собственники которых были так или иначе аффилированы с властными структурами [8, с. 293–314]. В Российской империи динамика государственных расходов, направленных на развитие экономики, отражает их рост с 45,5 % в 1861 г. до 55,2 % в 1914 г. [22, р. 217]. В таблице 1 показана

динамика прибыли государства и ее доли в государственном бюджете от государственных имуществ и предприятий. И хотя существует точка зрения, что цифра в 60 % доли прибыли в государственном бюджете завышена, однако признается, что она была велика. Также необходимо отметить, что государство значительно влияло на экономику путем распределения государственных заказов, которые в отдельных отраслях составляли до 40 % от всего объема производства [6, с. 221].

Таблица 2

**Прибыль государства от государственных имуществ и предприятий  
в государственном бюджете [7, с. 390]**

Год	Прибыль государства от государственных предприятий, млн руб.	Доля данной прибыли в государственном бюджете, %
1877	51,4	8,7
1897	484,8	34,2
1908	1470,8	—
1914	1964,0	Около 60

Государственный контроль над экономикой выражался также в высоких административных барьерах при создании крупных промышленных предприятий в форме акционерных обществ. На протяжении XIX века и вплоть до 1917 года создание промышленных акционерных обществ было сопряжено с разрешительным порядком регистрации, которая заканчивалась утверждением устава общества Императором. Следует отметить, что сам устав создаваемого акционерного общества составлялся по выработанным в министерствах образцам и вместе с прошением подавался в заинтересованное ведомство для получения конфирмации императора [15, с. 308]. В промышленности вообще существовал более строгий порядок открытия новых производств. Этот порядок был связан с обязательной санкцией начальства губернских и уездных городов и округов. Для предприятий, которые не входили в особый список Министерства внутренних дел, согласованный с Министерством финансов порядок регистрации был более сложным и требовал, например, в Санкт-Петербурге санкции градоначальника [15, с. 310–311]. Данные правовые институты в начале XX века негативно сказывались на развитии промышленности, но вследствие институциональной инерции власти-собственности не были изменены.

В советский период развития российской экономики функционирование института власти-собственности было единственно возможным, так как собственность на средства производства принадлежала государству. В Конституциях СССР 1936 и 1977 годов декларировалось, что основой экономической системы является социалистическая собственность в двух ее формах — государственной и колхозно-кооперативной. На законодательном уровне устанавливалось, что личная собственность граждан не могла использоваться для получения нетрудовых доходов, а ведение предпринима-

тельской деятельности было уголовно наказуемым преступлением. Таким образом советская система хозяйствования может быть отнесена к ультра-властно-собственнической, где полностью отсутствовала индивидуализированная частная собственность, а следовательно, персонифицированное наделение собственностью органами власти. Государство в таких условиях является единственным полноправным субъектом института власти-собственности. Необходимо отметить, что в 70-80-х годах властно-собственнические отношения реализовывались в разрастающемся теневом секторе [19]. Однако, как уже отмечалось, путь к огосударствлению экономики был начат задолго до 1917 года. Советская власть лишь реализовала в радикальных формах тенденции, которые формировались веками в традициях эволюционирующего института власти-собственности.

Существовавшие в советское время системы материального поощрения номенклатуры в виде дач, машин, пайков, премий, и других привилегий также могут быть отнесены к институту власти-собственности в его социалистической модификации. Также немаловажным фактором, способствующим функционированию института власти-собственности, является «институциональная коррупция»<sup>2</sup> или «кормление от дел», которые характеризуют ситуацию, когда принадлежность к власти открывает большие возможности как для легальных раздач благ, так и для теневых доходов разного рода.

Современное состояние российской экономики позволяет сделать вывод, что в результате трансформационного кризиса институт власти-собственности благополучно сохранился и с некоторыми мутациями продолжает доминировать в хозяйственной жизни [14]. Сложность ситуации с российскими институтами собственности заключается в том, что «благодаря» проводимой экономической политике в самом начале реформ (т.е. «эффекту основателя») возникла ситуация, в которой роль групп со всеохватывающими интересами незначительна (если такие группы вообще существуют), а новорожденный российский капитализм унаследовал «социальный склероз» [12] от советской экономики. В свою очередь, узкие группы специальных интересов сильны, организованы и постоянно эволюционируют. Для того, чтобы в результате институциональных реформ сформировалась эффективная система собственности, необходимы стимулы. Эти стимулы должны соотноситься со всеохватывающими общественными интересами, но роль групп со всеохватывающими интересами в российском обществе незначительна.

Приватизация государственной собственности, проводимая в постсоветский период, дает много примеров функционирования власти-собственности [10]. Одной из самых ярких иллюстраций функционирования института власти-собственности можно считать проведение залоговых аукционов в преддверии президентских выборов 1996 г. Многочисленные нарушения действующих в то время законов позволили реализовать принцип

<sup>2</sup> Термин институциональная коррупция используется Львом Тимофеевым для характеристики всеобъемлющих теневых рынков в Советском Союзе. См.: [20]

наделения собственностью лиц, связанных с властными структурами. Так, вопреки статье 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год», устанавливающей, что в текущем году при приватизации досрочная продажа закрепленных в федеральной собственности пакетов акций нефтяных компаний, созданных и создаваемых в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, не осуществляется, Госкомимущество России выставило в 1995 г. на инвестиционные конкурсы (торги) и залоговые аукционы пакеты акций нефтяных компаний «Юкос», «Лукойл», «Сиданко», «Сургутнефтегаз» и других [1, с. 52]. Фактически произошла классическая для института условной собственности сделка — власть в обмен на собственность, а обладание властью позволило включиться в новые процессы перераспределения собственности.

Сформировавшая в результате приватизации 90-х годов XX века структура собственности в российской экономике не является стабильной и может быть подвержена процессам деприватизации и реприватизации. Соответственно, деприватизация будет осуществляться в рамках заданных институтов власти-собственности скорее бюрократическим, чем демократическим путем. Реприватизацию, пользуясь предложенным Р.М. Нуреевым подходом [11], также можно разделить на государственно-бюрократическую и демократическую. В сложившихся институциональных условиях доминировать будет также государственно-бюрократический вариант. Формирование демократического варианта как деприватизации, так и реприватизации возможно при формировании мер экономической политики, которые отражают всеохватывающие интересы. Если, наоборот, доминируют узкие группы специальных интересов, то результатом этого является социально-неэффективная политика и бедность [23, р. 24].

Важным фактическим материалом, характеризующим эволюцию постсоветских власть-собственнических отношений, могут служить процессы, связанные с приватизацией земли сельскохозяйственного назначения бывших совхозов и колхозов. К 1994 году формально все совхозы и колхозы были преобразованы в различные хозяйственные общества (ТОО, АОЗТ, КСП), но они не были собственниками земли. Формально собственность стала принадлежать работникам таких предприятий, которые получили государственные документы о собственности на земельные доли. Но почти десять лет не существовало эффективного прозрачного механизма выделения таких долей в виде конкретных земельных участков. Все сделки с землей (включая аренду) зависели от решений земельных комитетов различного уровня. Более того, были сформированы значительные фонды распределения земли, получение земли из которых также зависело от отношений с властью. Сложившийся порядок позволил чиновникам влиять на процесс распределения наиболее ценных земель, а также извлекать из этого административную ренту и самим или аффилированным с ними лицами становиться новыми собственниками [5, с. 27–40].

Российский хозяйственный порядок, пройдя через «бутылочное горлышко» радикальной институциональной трансформации 80-90-х годов XX века, сохранил институт власти-собственности, который ему традици-

онно присущ. Более того, этот институт включает в себя признаки, приобретенные в ходе социалистического периода развития. Поэтому быстрая трансформация неэффективного института власти-собственности невозможна, и в лучшем случае это будет вариантом традиционной для России «экстенсивной модернизации» [1], которая не приводит к существенному улучшению социальных и экономических институтов. Но понимание исторической бесперспективности замыкания на власть-собственнических институтах может способствовать формированию групп со всеохватывающими интересами, которые включатся в эволюционный процесс создания более эффективных институтов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы — Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Издательство «Олита», 2004.
2. Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М.: Новое издательство, 2005.
3. Гэтрелл П. «Бедная» Россия: роль природного окружения в деятельности правительства в долговременной перспективе в экономической истории России // Экономическая история России XIX–XX вв.: современный взгляд. М.: РОССПЭН, 2000.
4. История государственного управления в России. 2-е изд. / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д, 2002.
5. Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000.
6. Лапина С.Н., Делюхина Н.Д. Государственная собственность в России: некоторые исторические уроки // Собственность в России в XX столетии. М.: РОССПЭН, 2001.
7. Лященко П.И. История народного хозяйства в СССР. М., 1952. Т. 2.
8. Макаренко В.П. Русская власть (теоретико-социологические проблемы). — Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 1998.
9. Нефедов С. А. Реформы Ивана III и Ивана IV: османское влияние // Вопросы истории. 2002. № 11.
10. Нуреев Р.М., Рунов А.Б. Россия: неизбежна ли деприватизация? (феномен власти-собственности в исторической перспективе) // Вопросы экономики. 2002. № 6.
11. Нуреев Р.М. Государство: исторические судьбы власти-собственности // Материалы интернет-конференции «Поиск эффективных институтов для России XXI века» // <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/129880>.
12. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск, 1998.
13. Пайнс Р. Россия при старом режиме. М., 2004.
14. Плискевич Н.М. «Власть-собственность» в современной России: происхождение и перспективы мутации // Мир России. 2006. Т. XV. № 3.
15. Поткина И.В. Торгово-промышленное законодательство Российской империи // Экономическая история России XIX–XX вв.: современный взгляд. М., 2000.
16. Российский статистический ежегодник. М., 2003.



17. *Рязанов В.Т.* Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX–XX вв. СПб., 1998.
18. *Стиглиц Дж.* Куда ведут реформы? (К десятилетию начала переходных процессов) // Вопросы экономики. 1999. № 7.
19. *Тимофеев Л.* Институциональная коррупция. — М.: РГГУ, 2000.
20. *Тоффлер О.* Наука и мышление [Предисловие] // Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог с природой. М., 1986.
21. *Цирель С.В.* «Власть-собственность» в трудах российских историков и экономистов // Общественные науки и современность. 2006. №3.
22. *Black C.* Transformation of Russian Society. Cambridge, Massachusetts, 1960.
23. *Olson M.* The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies // American Economic Review. 1995. Vol. 85. No. 2.