

## Глава 14. ГОСУДАРСТВО ВСЕОБЩЕГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Анализ экономической деятельности государства мы начнем с функций, доминирующих в современных условиях, в которых по-прежнему преобладают элементы, оставшиеся от Советского Союза. Конечно, это — уже не функции командной экономики, однако и не функции, типичные для развитой рыночной экономики. К сожалению, в центре деятельности государства оказалось не производство, а перераспределение, не созидательные функции, а редистрибутивные. Отчасти это связано с распределением и перераспределением государственной собственности между центральными и местными властями, отчасти это связано с перераспределением функций управления, отчасти — с перераспределением доходов. Печально лишь то, что это перераспределение происходит в условиях падения производства, сопровождающегося уменьшением источников дохода, источников богатства, которое съезживается как шагреновая кожа.

### 14.1 Остаточная государственная собственность: проблемы эффективного управления

Актуальность проблемы государственной собственности в постсоветской России обусловлена двумя причинами.

С одной стороны, значительная часть объектов бывшей “общенародной” собственности в настоящее время формально осталась закрепленной за государством, но в отсутствие эффективной системы управления реально не получила определенного статуса и нуждается в управляющих воздействиях, направленных на спецификацию прав собственности и достижение общегосударственных целей.

С другой стороны, неудачи экономических реформ в России обычно связываются с низкой управляемостью народного хозяйства. Стремление “усилить” роль государства в экономике часто понимается как усиление государственного регулирования, расширение масштабов прямого участия государства и аккумулируемых им ресурсов в процессах производства, распределения, обмена и потребления. При этом особая роль отводится институту государственной собственности, объекты которой считаются наиболее управляемыми в силу использования методов непосредственного административного воздействия.

Действительно, право собственности государства в той или иной степени используется для его прямого и косвенного воздействия на экономику страны в целом. Именно поэтому кажется естественным стремление государства сохранить свое участие в важнейших и крупнейших компаниях России, прямо влияющих на условия хозяйственной деятельности практически всех экономических субъектов.

Помимо повышения степени управляемости экономикой через объекты государственной собственности, существование государственной собственности обусловлено выполнением государством социально значимых функций при невозможности их исполнения на базе частной собственности в современных условиях.

Институциональный анализ государственной собственности в постсоветской России возможен на основе анализа ее функций в обществе и роли в потенциале государства. Прежде всего следует выявить экономическую природу и роль государственной собственности в потенциале государства. Далее необходима структуризация объектов госсобственности с целью выделения однотипных групп, для которых целесообразно использовать одинаковые управляющие воздействия. Оценка результатов управления государственными предприятиями в современной России позволяет определить важнейшие меры по совершенствованию механизма управления остаточной государственной собственностью.

#### 14.1.1 Экономическая природа и функции государственной собственности

С позиций институциональной теории существование различных форм собственности, в том числе и государственной, в долгосрочном плане объясняется минимизацией транзакционных издержек, связанных с некоторыми видами деятельности. Права государственной собственности могут и должны существовать там, где, с одной стороны, возможно обеспечить режим исключительного доступа, а с другой — сравнительные преимущества частной или общей собственности выражены слабо. Система государственной собственности предполагает существование режима исключительности доступа к ресурсам не только аутсайдеров, но и инсайдеров, совладельцев государственной собственности. Исключительность доступа поддерживается формальными правилами, согласно которым доступ к редким ресурсам регулируется ссылками на коллективные интересы общества в целом. Это предполагает, во-первых, установление общего принципа достижения общественного интереса (блага общества), а во-вторых, разработку механизма реализации общего принципа в конкретных формах и методах принятия решений по использованию каждого отдельного ресурса государственной собственности (т. е. голосование, делегирование полномочий профессиональным экспертам, единоличное распоряжение и т.д.).

В этих условиях никто из инсайдеров не находится в привилегированном положении. Как индивидуумы все исключены из доступа к ресурсам, поскольку ничья ссылка на личный интерес не признается достаточной для их использования. Совладельцы государственной собственности не обладают единоличными исключительными, продаваемыми на рынке правами по использованию ресурсов.

Основным и главным документом, фиксирующим формальные правила в стране, является Конституция. Конституция — это договор, который определяет составного собственника — государство (т.е. совладельцев, их доли при голосовании, их доли в госсобственности, общую структуру государственного административного аппарата)<sup>1</sup>. Даже самые высшие государственные лица не в праве изменять ни саму Конституцию, ни ее любой пункт. Конституция, являясь фундаментом всего государственного устройства, может изменяться только самим совокупным собственником (в демократическом государстве — всеми гражданами страны на общегосударственном референдуме).

С точки зрения структуры соответствующих пучков правомочий можно выделить ряд важнейших отличий государственной собственности от других форм<sup>2</sup>. Некоторые из них не являются специфическими для государственной собственности и в равной мере характерны для любых форм объединения прав нескольких собственников в единый пучок правомочий (партнерства, корпоративная собственность). Любая групповая собственность поощряет поведение, выгоды от которого достаются какому-то одному участнику группы, а издержки распределяются среди всех ее членов. И, наоборот, она ослабляет стимулы к принятию решений, издержки которых ложатся на кого-то одного, а выгоды делятся между всеми членами группы. Особенность государственной собственности в том, что здесь эти трудности проявляются в наивысшей степени.

Первое важнейшее отличие государственной собственности от других форм — **принудительное участие** всех граждан страны в **совладении** государственной собственностью. Никто не может свободно распоряжаться своей долей собственности, продать или передать ее. «Владение государственной собственностью не добровольно; оно обязательно до тех пор, пока некто остается членом общества»<sup>3</sup>. Уклониться от совладения некоторым объектом собственности данного государства можно, лишь переехав в другую страну и сменив гражданство, тогда как держатель акции может продать ее, не покидая города. Многочисленность совладельцев ресурсов позволяет таким образом распределить между ними риск и издержки, что каждый из совладельцев несет ничтожно малую долю. Поэтому обычно в режиме государственной собственности осуществляются неприбыльные или низкорентабельные дорогостоящие проекты, имеющие своей целью реализацию общественного интереса (строительство и содержание дорог, театров, библиотек, музеев, научных и образовательных учреждений, оборонных предприятий и т.д.).

Второе отличие связано с **наивысшей степенью опосредованности владения** государственной собственностью — через установленную в обществе систему правил и процедур. Отсутствие прямой связи между целями, интересами, поведением отдельных совладельцев и результатами использования ресурсов порождает сложности контроля и управления объектами государственной собственности (*principal-agent problem*).

Члены общества слабее заинтересованы в контроле за результатами использования государственной собственности. Усилия отдельного совладельца по налаживанию эффективного контроля за деятельностью государственных служащих потребуют от него значительных затрат времени и средств, тогда как участие в дележе выгод от установления такого контроля неизбежно примут все члены общества. Вследствие менее эффективного, чем в частных фирмах, контроля за поведением управляющих у тех появляется больше возможностей злоупотреблять своим положением в личных интересах. Кроме того, отсутствует совершенный механизм эффективного управления государственной собственностью. Экономическая эффективность такого механизма понимается как сравнительная, а не абсолютная. В конечном счете необходимо признать экономическую неэффективность практически любого механизма управления государственной собственностью.

Третье отличие связано с **наивысшей степенью рассогласованности интересов отдельных совладельцев** государственной собственности и общества в целом, отдельных групп совладельцев внутри общества, и, наконец, интересов отдельных совладельцев. «Общественный интерес» сложнее определить и измерить, чем частный: «...бюрократ имеет больше стимулов производить то, в чем, как он думает, нуждается общество, и меньше стимулов производить то, на что общество предъявляет спрос. Мнение бюрократа о том, что общество

<sup>1</sup> Бояркин Д.Д. Теория собственности. Новосибирск: «Экор», 1994.

<sup>2</sup> «Полное» определение права собственности А.Оноре включает 11 элементов: 1) право владения, т.е. исключительного физического контроля над вещью; 2) право пользования, т.е. личного использования вещи; 3) право управления, т.е. решения, как и кем вещь может быть использована; 4) право на доход, т.е. на блага, проистекающие от предшествующего личного пользования вещью или от разрешения другим лицам пользоваться ею (иными словами - право присвоения); 5) право на «капитальную стоимость» вещи, предполагающее право на отчуждение, потребление, промотание, изменение или уничтожение вещи; 6) право на безопасность, т.е. иммунитет от экспроприации; 7) право на переход вещи по наследству или по завещанию; 8) бессрочность; 9) запрещение вредного использования, т.е. обязанность воздерживаться от использования вещи вредным для других способом; 10) ответственность в виде взыскания, т.е. возможность отобрания вещи в уплату долга; 11) остаточный характер, т.е. ожидание «естественного» возврата переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи или в случае утраты ею силы по любой иной причине. Перечень правомочий, включаемых западными экономистами в определение права собственности, обычно короче «полного определения». «Право собственности на имущество, -- отмечает С. Пейович, -- состоит из следующих правомочий: 1) права пользования имуществом (*usus*); 2) права пожинать приносимые им плоды (*usus fructus*); 3) права изменять его форму и субстанцию (*abusus*) и 4) права передавать его другим лицам по взаимно согласованной цене. (См.: Р. Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 13-14, 19.)

<sup>3</sup> Alchian A. A. Corporate Management and Property Rights // The Economics of Property Rights. Ed. by Furuboth E. G., Pejovich S. Cambridge, 1974. С. 823. (Цит. по: Р. Капелюшников. Экономическая теория прав собственности. С.54.)

должно иметь, обычно называют «интересами общества»<sup>2</sup><sup>4</sup>. Часто рассогласованность интересов отдельных совладельцев государственной собственности зависит от соотношения политических сил.

Кроме того, необходимо учитывать и интересы отдельных государственных служащих, которым в некоторых случаях более выгодно оппортунистическое поведение. Ведь выгоды от использования государственной собственности в личных целях достаются самому чиновнику, тогда как возникающие в связи с этим экономические потери несут все члены общества, и на его долю совладельца государственной собственности приходится ничтожно малая их часть.

Четвертое отличие связано с **формальной и неформальной реализацией прав государственной собственности**. В зависимости от степени распространения системы государственной собственности, а также от ряда других факторов (в частности, организации системы контроля), возникает существенное различие между правом государственной собственности де-юре и этим же правом де-факто. Если формально ресурсы находятся в государственной собственности, то фактически вполне может осуществляться режим свободного доступа, групповой или индивидуальной собственности. Данная ситуация будет лишь определять (а) набор правомочий, которые могут реализовывать экономические агенты, и (б) особенности технологии передачи правомочий от одного экономического агента другому<sup>5</sup>. Формальные и неформальные права собственности соответствуют сравнительным преимуществам их реализации.

В результате возникает тенденция стихийной приватизации государственной собственности. Поскольку реальное осуществление правомочий возлагается на чиновников, которые в то же время являются экономическими агентами, обладающими своими интересами, как правило, не совпадающими с интересами тех, кого они представляют, а возможности контроля за их деятельностью ограничены, постольку права собственности на самом деле превращаются в частные. Если данного превращения не происходит, то тенденция сохраняется, что выражается прежде всего, в распространении взяточничества, коррупции, вымогательства и т.п.

Под спонтанной приватизацией подразумевается использование доступа к ресурсам в личных целях, не обусловленное системой формальных правил<sup>6</sup>. Возможность такого доступа обусловлена, с одной стороны, высокими издержками защиты права государственной собственности, а с другой — сформировавшимся, в частности, в России институтами административного рынка, позволявшего обеспечить торговлю правом нарушать формальные правила<sup>7</sup>. Возникшая система административного рынка создает дополнительные препятствия для формирования эффективных прав собственности в силу эффекта зависимости существующего набора альтернатив от предшествующих изменений (path-dependence).

Итак, совладельцы государственной собственности не могут производить концентрацию своего богатства в избранных ими областях (не могут, например, увеличить свою долю “собственности” в здравоохранении, уменьшив свою долю “собственности” в обороне), расщеплять пучки правомочий и специализироваться в реализации частичного правомочия только одного типа, осуществлять действенный контроль за своими агентами.

Однако результаты анализа государственной собственности еще не означают, что государственная собственность всегда и во всех случаях неэффективнее частной. Есть причины, объясняющие ее длительное существование в условиях рыночной экономики.

В ряде случаев государственная собственность может быть наиболее эффективным средством решения проблемы трансакционных издержек. В основном она оказывается необходима при производстве многих общественных благ (таких как оборона и правопорядок). Однако из практики известно (и подтверждено теорией), что общественные блага вполне могут производиться и частным образом. В то же время частные блага производятся и на предприятиях, находящихся в государственной собственности. Выбор между государственным и частным способами производства любого общественного блага регулируется сопоставлением издержек, присущих этим способам: выживает тот из них, который реализуется с минимальными затратами. При этом необходимо оценивать полные затраты, а не те, которые непосредственно связаны с производством. Например, когда говорят, что производство того или иного общественного блага государством соответствует общественной традиции, то есть регулируется, на первый взгляд, неэкономически, — фактически речь идет о том, что совокупные издержки частного производства, включающие как прямые, так и сопряженные (связанные с реализацией социальной инновации, заключающейся в изменении общественного мнения и ломке существующей традиции), оцениваются как более высокие, чем издержки государственного производства данного общественного блага<sup>8</sup>. Особое значение имеет учет издержек институциональной трансформации, факторами которых В. Полтерович называет следующие: отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования на создание новых институтов; издержки дезорганизации; издержки перераспределения переходной ренты<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> *Pejovich S. Fundamentals of Economics: a Property Rights Approach. Dallas, 1981. С. 144. (Цит. по: Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. С.55.)*

<sup>5</sup> *Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория. 2 изд., перераб. и доп. - М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999. С.270-273.*

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> *Найшуль В. Либерализм и экономические реформы // МЭиМО. 1992. №8.*

<sup>8</sup> *Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: Пределы управляемости. М: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. С.36-37.*

<sup>9</sup> Более подробно см.: *Полтерович В. На пути к новой теории реформ // www.cemr.rssi.ru. 1999.*

Многие общественные блага, действительно, эффективнее производить государственным, нежели частным способом, но в этом, по справедливому замечанию В. Тамбовцева, “государство может убедиться лишь на собственном опыте, приходя в своей эволюции к гораздо более сложной структуре расходов, чем сбор доходов и расходование оставшейся части на личные нужды работников организации, именуемой государством”<sup>10</sup>.

Важное значение имеет соотношение государственной собственности и потенциала государства. Потенциал государства можно определить как способность “эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия”<sup>11</sup> и, технократически, как совокупность аккумулируемых государством различных видов ресурсов. Эффективно управляемая государственная собственность способствует приумножению государственных ресурсов, а значит, и повышению потенциала государства. В то же время неэффективно используемые государственные ресурсы, наоборот, влияют на способность государства организовывать коллективные действия, разрушают потенциал государства.

В отчете Всемирного Банка о мировом развитии в странах с переходной экономикой рекомендуется провести систему мероприятий по повышению эффективности государственного управления. По мнению авторов отчета, *на первом этапе* восстановления конструктивной роли государства в экономике оно должно отказаться от выполнения тех функций, которые не в состоянии выполнять хорошо, поскольку использование ограниченных бюджетных ресурсов на некачественное выполнение тех или иных задач означает неэффективное расходование этих ресурсов. Функции государства должны быть ограничены лишь теми, которые реально могут быть осуществлены при имеющемся потенциале возможностей. В отношении к государственной собственности это означает значительное сокращение ее доли, в первую очередь за счет объектов, где организация эффективного управления требует больших затрат.

На *втором этапе*, полагают авторы исследования, “сжавшееся” государство должно заняться наращиванием своего потенциала и, по мере его роста, может начать расширять круг выполняемых функций. Одной из основных задач становится обоснование последовательности “восстановления” функций и определение их оптимального набора и уровня осуществления<sup>12</sup>.

Однако при таком подходе, по мнению В. Тамбовцева, возникает целый ряд проблем: “Отказ государственных структур от того или иного вида деятельности, который ранее был привычен для населения, — пусть даже эта деятельность выполнялась плохо и неэффективно, — означает не что иное, как **снижение потенциала государства** (если понимать потенциал не как объем аккумулированных средств, а как способность организовывать коллективное действие). Ведь если государство перестает предоставлять то или иное общественное благо, люди вынуждены приобретать его на свои средства, и “сжатие” государства становится вычетом из бюджета граждан (если, разумеется, не происходит адекватное снижение налогового бремени, вполне компенсирующее повышение расходов семей).

Кроме того, плохо выполняемая, но все-таки выполняемая государством функция может быть исключена из его деятельности только в том случае, если спонтанное развитие в ходе реформирования *уже создало* тот или иной *институциональный субститут негосударственного характера*, осуществляющий предоставление того же самого общественного блага. Если же такого заменителя нет, уход государства из соответствующей сферы, приводя в соответствие его функции имеющемуся потенциалу, способен привести либо к возникновению острого социального конфликта, либо к утрате определенной части потенциала экономического развития страны.

Для России современного переходного периода яркими примерами являются государственная собственность на учреждения науки и высшего образования: если бы государство полностью прекратило их финансирование, возможностям будущего экономического роста страны был бы нанесен невосполнимый ущерб. Другой пример — негативные социально-политические последствия отказа государства от финансовой поддержки жилищно-коммунального хозяйства в условиях, когда доходы населения не позволяют полностью оплачивать соответствующие услуги.

Интересно, что названная проблема снижения потенциала государства в результате “сжатия” его функций не возникает, если сам потенциал трактовать как сумму традиционных — финансовых — ресурсов, а не как способность к организации коллективного действия. В этом случае обозначенный экспертами Всемирного Банка первый этап действительно позволяет правительству сконцентрироваться только на хорошо решаемых задачах и параллельно накапливать возможности для роста своего потенциала. Возникающие при этом социальные проблемы и напряжения как бы выводятся за рамки рассмотрения и полагаются не влияющими на этот процесс накопления (или расширения) возможностей государства.

Для современного российского государства вполне актуально именно технократическое видение своего потенциала, хотя в наиболее очевидных случаях оно учитывает и возможность включения в нее социально-организационной составляющей. Однако следствием организационно-пропагандистски неподготовленное “сжатие” государства вызывает адекватное “сжатие” его доходов в силу стремления и граждан, и фирм “уйти

---

<sup>10</sup> Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: Пределы управляемости. М: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. С.38

<sup>11</sup> Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии - 1997. Всемирный Банк, 1997. С.3.

<sup>12</sup> Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии - 1997. Всемирный Банк, 1997.

из-под” государства в ответ на его уход из привычных сфер предоставления общественных благ. Ситуация грозит “схлопыванием” государства, со всеми катастрофическими последствиями<sup>13</sup>.

В этой ситуации, следовательно, государству необходимо поддерживать рациональное число объектов государственной собственности, постоянно совершенствуя механизм контроля и управления этими объектами.

Признание сосуществования альтернативных форм собственности в переходной экономике позволяет преодолеть ограниченность неоклассического подхода, предполагающего, что вмешательство государства в случае с провалами рынка будет связано с Парето-улучшением<sup>14</sup>. Во всех же остальных случаях право частной собственности является наиболее приемлемым, и только приватизация может решить все проблемы неэффективности функционирования экономики. Однако оценка издержек по обеспечению спецификации и защиты прав собственности вполне может привести к выводу о предпочтительности сохранения имеющейся ситуации.

*Практически в любой экономике встречаются элементы всех форм собственности. Вместе с тем их соотношение постоянно меняется в зависимости от характера экономического и социального развития. Согласно теории прав собственности, в замкнутом, однородном, технологически статичном обществе издержки организации экономики на принципах, характерных для системы государственной собственности, могут быть достаточно невелики, но стремительно нарастают по мере расширения масштабов экономической деятельности, ускорения технических изменений, усложнения информационной среды. В результате сторонники теории прав собственности приходят к выводу, что чем сложнее общество, тем важнее для его процветания и просто выживания становится институт частной собственности<sup>15</sup>.*

#### 14.1.2 Структуризация объектов государственной собственности

В широком смысле основным объектом собственности современного государства является его материальное пространство вместе с заключенными в нем природными ресурсами, то есть земельные площади, недра земли, водная поверхность и воздушное пространство над территорией конкретной страны. Однако в отношении многих из этих объектов невозможно обеспечить исключительность, и фактически они функционируют в режиме свободного доступа при некотором контроле и регулировании со стороны государства, как правило, неэффективном.

Государство является крупнейшим собственником и другого недвижимого и движимого имущества. Ряд объектов недвижимого имущества позволяет считать государство собственником-предпринимателем.

В России согласно ГК РФ (ст. 212) и Закону “О собственности в РСФСР” к государственной собственности относится собственность Российской Федерации (федеральная собственность) и собственность субъектов Федерации. Равной формой признается муниципальная собственность, которая по своей сути также является государственной. Она включает имущество органов власти и управления РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской зоны, культурные и исторические ценности, средства госбюджета, государственные банки, золотой запас, алмазный и валютный фонд, республиканские пенсионный, страховые, резервные и иные фонды, средства производства в промышленности, предприятия транспорта, связи, информатики, ТЭК, иные предприятия и имущество.

Российскому государству принадлежат 13786 унитарных предприятий и 23099 учреждений<sup>16</sup>. Оно является участником (акционером) в 2500 АО, представляющих базовые отрасли народного хозяйства, где его доля превышает 25% уставного капитала (в том числе 382 АО – 100% акций, 470 АО – более 50% акций, 1601 АО – от 25 до 50% акций). Кроме того, в отношении 580 АО используется “золотая акция”<sup>17</sup>.

В федеральной собственности закреплены пакеты акций еще 697 АО, которые производят продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства. Перечень таких АО утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №784 “О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже”. С учетом других актов в собственности РФ закреплены акции 847 АО<sup>18</sup>.

Таким образом, государственная собственность включает предприятия следующих организационно-правовых форм: казенные предприятия, государственные или муниципальные унитарные предприятия<sup>19</sup> и акционерные общества с долей собственности РФ или ее субъектов. Именно данная часть государственной собственности является объектом дальнейшего анализа.

<sup>13</sup> Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: Пределы управляемости. М: Экономический факультет МГУ, ТЕ-ИС, 1997. С.115-117.

<sup>14</sup> Langlois R., 1990a, p.14.

<sup>15</sup> Капелюшников Р. Теория прав собственности. М., 1999. С.8. [http:// www. libertarium.ru](http://www.libertarium.ru)

<sup>16</sup> По состоянию на ноябрь 1999 г.

<sup>17</sup> “Золотая акция” – специальное право государства на блокирование решений общего собрания акционеров.

<sup>18</sup> Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. (Выпуск 21). М.: ИЭПП. 2000.

<sup>19</sup> В соответствии со ст. 113 ГК РФ унитарное предприятие не наделяется правом собственности на закрепленное за ним государственное или муниципальное имущество (оно принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

Определение методов управления государственной собственностью требует ее структуризации с целью выделения однотипных групп объектов, для которых целесообразно использовать одинаковые управляющие воздействия. В. Бандурин и В. Кузнецов выделяют три группы объектов по степени значимости и функциональному назначению.

Первая группа — объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач, к числу которых следует отнести объекты, прямо связанные с обеспечением обороны и безопасности, функционированием органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной); контролем за природопользованием и охраной окружающей среды, охраной памятников истории и культуры и т.д. В эту же группу должна быть включена большая часть природных ресурсов — недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство.

На данную группу должно распространяться исключительное право федеральной собственности, позволяющее прямо и оперативно применять все возможные методы управления, формулируемые исходя из меняющейся политической ситуации и оптимизируемые по критериям эффективности.

Вторая группа — объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического потенциала страны — предприятия электроэнергетики, по добыче и переработке нефти и газа, по добыче и переработке драгоценных металлов и камней, радиоактивных и редкоземельных элементов, предприятия авиакосмической техники, атомного машиностроения, по разработке и производству систем вооружения и боеприпасов, трубопроводного транспорта и другие.

Перечень объектов этой группы с течением времени может меняться. По мере развития рыночного хозяйства и улучшения общей экономической ситуации в стране число таких объектов в составе федеральной собственности может сокращаться за счет их перехода в негосударственные формы, причем передача должна осуществляться только на основании критериев эффективности.

Для объектов второй группы наряду с федеральной допустимо существование совместной собственности, например, через закрепление за государством контрольных пакетов акций или специального права, предоставляемого “золотой акцией”.

Третья группа — объекты, через которые государство берет на себя функции проведения централизованной социально-экономической политики и социальной защиты населения: учреждения и организации здравоохранения; высшие и средние специальные учебные заведения; общеобразовательные школы; учреждения культуры и искусства; федеральные органы социального страхования и социального обеспечения; учреждения социальной защиты (дома престарелых, реабилитационные центры для инвалидов и др.).

На большинство объектов этой группы должно распространяться полное право федеральной собственности. Вместе с тем цели и методы управления имуществом таких объектов должны учитывать некоммерческий характер их деятельности и ориентироваться на рационализацию расходования федеральных средств, направляемых на соответствующие цели<sup>20</sup>.

Объекты второй группы целесообразно дополнительно классифицировать по величине государственного участия, по степени закрепления государственной доли и по уровню ликвидности. Так, государственная доля в предприятии может составлять: 100% (государственные АО или унитарные предприятия); 75% + 1 акция (квалифицированное большинство акций); 50% + 1 акция (контрольный пакет акций); 25% + 1 акция (блокирующий пакет); “золотая акция”.

По степени закрепления государственного участия можно выделить: казенные предприятия; предприятия с закрепленным у государства пакетом акций (не подлежат продаже); предприятия с частично закрепленным госпакетом акций (продажа по постановлению Правительства РФ); предприятия с незакрепленным госпакетом акций (продажа в обычном порядке).

По уровню ликвидности объекты государственной собственности (ГС) делятся на следующие категории:

- низколиквидные (неликвидные) объекты ГС;
- стабильные, среднерисковые объекты ГС;
- высоколиквидные объекты ГС;
- «голубые фишки» (blue chips) — акции компаний, ликвидность которых на рынке является наивысшей.

В целом приведенная классификация позволяет перейти к изложению проблем управляемости объектов государственной собственности.

#### 14.1.3 Управляемость объектов госсобственности

Отличительная черта государственных предприятий — отсутствие права на свободную продажу всех остальных правомочий. Тем самым, *во-первых*, исключается возможность специализации разных членов “команды” в раздельном выполнении функции принятия риска и функции управления, как это происходит в частных корпорациях. Поэтому государственные агенты не будут распределяться в соответствии с относительными преимуществами, которыми они обладают в выполнении той или иной из этих задач. *Во-вторых*, становится

<sup>20</sup> Бандурин В. В., Кузнецов В. Ю. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики. М.: “Наука и экономика”, 1999. С.73-75.

невозможно выразить капитализированную стоимость будущих последствий текущих действий менеджмента, т.е. получить рыночную оценку его управленческой состоятельности. В-третьих, происходит ослабление контроля со стороны собственников (налогоплательщиков) за поведением менеджмента, поскольку они лишены права продать свою долю в капитале государственного предприятия. В-четвертых, из-за отсутствия возможностей для поглощений частный рынок оказывается незаинтересован в судьбах государственных предприятий. Он будет уклоняться от участия в их реорганизации<sup>21</sup>. Поэтому возможности менеджеров получать разного рода неденежные удовлетворения за счет ресурсов предприятия оказываются намного выше.

Многие исследования зарубежных экономистов по анализу сравнительной экономической эффективности предприятий, находящихся в собственности государства и частных лиц, показывают, что государственные предприятия при прочих равных условиях проявляют следующие особенности: устанавливают более низкие цены на свою продукцию; имеют большие мощности; больше средств тратят на строительство зданий и помещений; используют более капиталоемкие технологии; имеют более высокие операционные издержки; реже пересматривают цены, слабее реагируют на изменения в спросе; производят менее разнообразную продукцию; медленнее осваивают новую технику; имеют более продолжительные сроки службы высших управляющих<sup>22</sup>.

Исследование Р. Капелюшниковым предприятий российской промышленности в 1997-1999 гг. показало, что предприятия с крупнейшим собственником в лице государства находятся в заметно более тяжелом положении в сравнении с предприятиями других форм собственности<sup>23</sup>. Они имели более низкие показатели загрузки производственных мощностей (52%) и рабочей силы (75%), две трети предприятий из этих групп оценивали свое текущее финансовое положение как "плохое", каждое второе было убыточным. Эти предприятия чаще других прибегали к бартеру и были лидерами по производству убыточной продукции (на ее долю приходилась почти четверть всего выпуска). При этом они поддерживали объем производственных мощностей практически на неизменном уровне и увеличивали численность занятых, что можно рассматривать как свидетельство устойчивого нежелания государственных предприятий расставаться с избыточными активами, будь то физический или человеческий капитал.

Предприятия с доминированием государства также проигрывали всем остальным группам предприятий как с точки зрения использования производственных активов, так и с точки зрения текущего финансового положения. Доля бартерных сделок достигала на них 70%, никакого денежного вознаграждения в течение месяца, предшествовавшего опросу, не получила треть их персонала! Но, несмотря на это, государственные предприятия продолжали поддерживать практически неизменным запас производственных мощностей и наращивали численность рабочей силы. Характерно также, что доля вынужденных увольнений в общем числе выбытий была у них минимальной — 9% против 10-23% в группах предприятий других форм собственности.

Уровень задолженности перед банками у преимущественно государственных предприятий превосходил более чем вдвое тот уровень, который они считали для себя "нормальным". Поэтому неудивительно, что среди государственных предприятий каждое второе предприятие не предполагало обращаться в следующем квартале за получением кредита. Государственные предприятия имели почти вдвое ниже ставку процента, по которой планировали получать кредиты в начале 1999 г. (20%, в сравнении с 35-40% для предприятий других форм собственности). Это позволяет предполагать наличие у них доступа к льготным кредитам, по ставкам ниже рыночных. Государственные предприятия имели самую высокую долю средств, поступавших из внешних источников, — 45%. Скорее всего, причиной этого было предоставление им субсидий со стороны государства. Но их инвестиционные проекты отличались самой низкой рентабельностью, составившей лишь 5%. Возможно, это свидетельствует о вынужденном характере значительной части осуществлявшихся ими капиталовложений.

Таким образом, в условиях переходной экономики России государственные предприятия в целом сохраняют вышеназванные негативные особенности управления. Кроме того, именно они в наибольшей степени сохраняют стереотипы "нерыночного" поведения и имеют наибольшие препятствия на пути реструктуризации.

Результаты проведенных исследований подтверждают, что в рамках режима государственной собственности особенно остро стоит проблема управления поведением исполнителя. Основные претензии государства как собственника к деятельности менеджеров *акционерных компаний с государственным участием* сводятся к непрозрачности деятельности как для рядовых акционеров, так и для государства; уменьшению доли "сторонних" акционеров путем осуществления дополнительной эмиссии без их согласия в пользу "своих" инвесторов; перекачиванию материальных и финансовых активов из материнской компании в дочерние, как правило, контролируемые менеджерами или связанными с ними фирмами.

В *унитарных государственных предприятиях* существуют и свои специфические проблемы управления. До сих пор отсутствует полный реестр унитарных предприятий, содержащий информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности. Анализ деятельности унитарных предприятий позволяет предположить, что их количество явно не соответствует возможностям государства по управлению

<sup>21</sup> Davis D. G., Brucato P. F. Property Rights and Transaction Costs: Theory and Evidence of Privately-Owned and Governmently-Owned Enterprises // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1987. Vol. 143, N 1. (Цит. по: Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. С.98.)

<sup>22</sup> De Alessi L. The Economics of Property Rights: a Review of Evidence // Research in Law and Economics. 1980. Vol. 2. P.27-40.

<sup>23</sup> Капелюшников Р.И. Крупнейшие и доминирующие собственники в российской промышленности: свидетельства мониторинга РЭБ 1999 // Вопросы экономики. 2000. №1.

ими и контролю их деятельности. Во многом это связано с тем, что отсутствуют четкие критерии необходимости создания и функционирования унитарных предприятий. Многие из этих предприятий получили свой статус в основном в силу низкой ликвидности имущества, поэтому их основная деятельность не всегда отвечает интересам государства.

Другая группа проблем унитарных предприятий связана с несовершенством формальных институтов. Так, функции по управлению унитарными предприятиями (равно как при осуществлении полномочий собственника) четко не разделены между федеральными органами исполнительной власти; организационно-правовая форма ряда унитарных предприятий, созданных до вступления в силу Гражданского кодекса РФ, не предусмотрена действующим законодательством; с большинством руководителей унитарных предприятий контракты не заключены, а имеющиеся не предусматривают ответственности руководителей. При этом трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия.

В соответствии с законодательством руководитель унитарного предприятия имеет широкий круг полномочий в отношении государственного имущества, включая самостоятельное управление финансовыми потоками и использование прибыли. При этом круг полномочий собственника определен исчерпывающим образом. Не предусмотрено обязательное проведение периодических аудиторских проверок, что затрудняет контроль за их финансово-хозяйственной деятельностью.

На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий в отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к переводу части финансовых потоков унитарных предприятий в фирмы-спутники, заключению инсайдерских сделок в интересах руководителей, к недополучению доходов в федеральный бюджет. Неудивительно в этой связи, что Закон “О государственных и муниципальных предприятиях в РФ” (который должен дополнить соответствующие нормы Гражданского кодекса РФ) до сих пор не принят<sup>24</sup>.

#### 14.1.4 Поиск эффективных механизмов управления государственной собственностью

Основным элементом механизма управления предприятия с государственным участием является институт государственных представителей. Этими представителями могут быть государственные служащие или иные граждане РФ по договору на представление интересов государства в АО. В настоящее время количество государственных представителей составляет около 2000 человек, из которых 92% — работники федеральных органов исполнительной власти, 8% — работники различных ведомств. Привлечение профессиональных менеджеров к управлению государственными пакетами акций носит единичный характер (основные причины — неурегулированность оплаты их деятельности, сложный механизм передачи пакетов акций в доверительное управление).

По имеющимся оценкам, *этот институт не может быть признан эффективным*. Представительство в нескольких АО, отсутствие квалификации, отсутствие материальных (легальных) стимулов, отсутствие внятных (оформленных в договорах) целей представительства, отсутствие механизмов имущественной ответственности для снижения рисков государства, отсутствие отчетности о состоянии дел в АО и принятых решениях и др. резко снижают эффективность деятельности государственного представителя. При этом одинаковые требования предъявляются к АО с разными долями участия государства, хотя возможности влияния отнюдь не равнозначны. Поэтому управление предприятиями со стороны представителей государства носит формальный и пассивный характер<sup>25</sup>. По словам бывшего председателя ГКИ А.Коха, в 1996 г. при номинальной стоимости государственного пакета акций в 7 трлн. руб. (а экспертная оценка пакета — 1500 трлн. руб.) было получено 120 млрд. руб. в качестве дивидендов, т.е. 2% годовых, что в 10 раз ниже уровня инфляции<sup>26</sup>.

Иногда деятельность государственных представителей наносит прямой ущерб государству. Так, на ряде стратегически важных для обеспечения национальной безопасности предприятий государственным представителем было допущено размывание федерального пакета акций<sup>27</sup>. Единичные примеры активного вмеша-

<sup>24</sup> Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. (Выпуск 21). М.:ИЭПП.2000.

<sup>25</sup> По результатам проверки представителей ГКИ, выявлены следующие недостатки института представителей государства по управлению федеральными пакетами акций:

- нерегулярная работа представителей государства в советах директоров АО;
- самоустранение министерств и ведомств от работы по назначению представителей;
- нерегулярная отчетность представителей;
- самоустранение представителей государства от активной работы в АО;
- нарушения представителями государства порядка согласования своих действий в органах управления АО;
- нарушение представителями государства полученных инструкций и голосование вопреки им;
- многие представители государства демонстрируют крайне слабую профессиональную подготовленность;
- не установлен общий порядок определения единой позиции представителей государства;
- само существование института госслужащих - представителей государства в АО противоречит закону “Об основах государственной службы в РФ” [146].

<sup>26</sup> Государство может управлять только тысячей предприятий (Интервью с А.Кохом) // Деловые люди. №77. 1997. С.20.

<sup>27</sup> АО “НИИ “Дельта” (с 25,5% до 17%), “Иркутское авиационное ПО” (с 25,5% до 14,5%) в 1996 г., АО “Пермские моторы” (с 14,25% до 6,7%) в 1997 г.



ства представителей государства в деятельность курируемых предприятий в основном связаны с личными качествами государственных служащих. Таким образом, отсутствие эффективных институтов управления объектами государственной собственности создает ситуацию, когда результаты управления оказываются зависимыми от конкретных личностей.

Весьма низкий уровень управления федеральными пакетами акций 1993-1996 гг. обусловил продолжение поиска новых методов управления смешанной собственностью, адекватных реалиям постприватизационного периода. Альтернативой институту государственных представителей в настоящее время могут стать представление интересов государства в АО на договорной основе (для физических лиц — институт поверенных в делах государства) и передача пакетов акций в доверительное (трастовое) управление.

Попытки использования других вариантов распоряжения государственным имуществом в основном выразились в залоге государственных пакетов акций для получения кредитов коммерческих банков. Особенно организации залоговых аукционов (например, заявки участников принимал банк, который также участвовал в аукционе) и их результаты позволяют предположить, что государственные органы явились в данных случаях выразителями интересов не общества в целом, а его отдельных членов. Фактически залог акций завершился их продажей, ни по одному из обязательств, обеспеченных залогом акций, кредит не был возвращен государством. Предполагаемое повышение эффективности деятельности предприятий, акции которых послужили предметом залога, в результате появления частного инвестора, по нашим оценкам, не состоялось.

В настоящее время сделаны лишь первые шаги по организации **представления интересов государства в АО на договорной основе**: приняты базовые документы для внедрения института поверенных, на базе 3 вузов (АНХ при Правительстве РФ, РЭА имени Г.В. Плеханова и Высшей школы приватизации и предпринимательства) начата подготовка таких специалистов из числа госслужащих и предпринимателей, некоторые уже прошли аттестацию. В целом этот механизм пока не работает, главным образом из-за отсутствия конкретных решений в вопросе об источниках оплаты соответствующей деятельности.

В качестве другого варианта повышения эффективности управления государственными пакетами акций рассматривается **передача пакетов акций в доверительное (трастовое) управление**.

Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1997 г. №989 (редакция от 17 апреля 1998 г.) были утверждены общие (безотносительно отраслевой специфики) "Правила передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности пакетов акций, созданных в процессе приватизации, и заключении договоров доверительного управления этими акциями". Определялось, что доступ к этим операциям могут иметь физические лица, имеющие лицензию на работу с ценными бумагами, и юридические лица, чьи собственные средства составляют величину не менее 20% стоимости передаваемого в управление пакета акций.

Первоочередными объектами доверительного управления в декабре 1997 г. стали АО "Востсибуголь", "Хакасуголь". Однако дальнейшее продвижение в этом направлении затормозилось ввиду противоречий, возникших между федеральными органами управления и региональными властями.

Ограниченно или селективно использовались и другие инструменты управления государственными долями. Особо важным объектом, где происходило параллельное внедрение нескольких новых способов управления государственными пакетами акций, стало ОАО "Газпром". Здесь одновременно был заключен трастовый договор с руководителем Правления ОАО на управление 35%-ным государственным пакетом акций и учрежден новый орган представительства интересов государства в компании — коллегия, которая должна была действовать в рабочих органах ОАО и руководствоваться Основными положениями структурной реформы в сферах естественных монополий, одобренных Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426.

**Коллегии представителей государства** также действуют в АО "Росгазификация" и РАО "ЕЭС России" (позднее эта практика была распространена и на холдинг "Связьинвест"). В РАО "ЕЭС России" коллегия представителей государства была образована еще в 1992 г., но действовала во многом формально, не проходя персонального обновления. Сужение возможностей внутрикорпоративного контроля со стороны государства в РАО "ЕЭС России" во многом было предопределено вхождением президента РАО в число представителей государства, а также и тем, что интересы субъектов Федерации представляли, как правило, гендиректора региональных энергетических компаний. Эти обстоятельства во многом обусловили высокую степень конфликтности при реформировании этой естественной монополии в 1997-1998 гг.

Кроме того, "укрепление" того или иного предприятия (холдинга) с государственным участием иногда происходит за счет вклада в его уставный капитал государственных пакетов акций других предприятий (включение в уставный капитал "Связьинвеста" перед продажей его блокирующего пакета акций контрольных пакетов акций АО "Ростелеком", "Центральный телеграф", ряда других предприятий, аналогично — по ряду угольных и нефтяных компаний). Осуществлялась передача пакетов акций в доверительное управление управляющим (центральным) компаниям ФПГ или в управление холдинговым компаниям (ФПГ "Русхим", РАО "Биопрепарат", "Носта-Газ-Трубы", АО "Росмясломторг", спецстроительство и др.). В качестве инструмента управления государственной собственностью применяются персональные назначения в Советы директоров поставщиками Правительства РФ или распоряжениями Президента РФ (РАО "Газпром", РАО "Норильский никель", нефтяные компании и др.), устанавливается порядок голосования государственным пакетом акций на собраниях акционеров. В некоторых случаях имела место реструктуризация ("секьютиризация") долгов бюджету, передача в зачет долгов федерального бюджета пакетов акций в некоторые регионы (Москва, Калмыкия,

Кировская, Свердловская, Новосибирская области, Красноярский край), а также переаттестация государственных представителей, выявление фактов голосования за размывание федерального пакета.

Все вышесказанное со всей очевидностью свидетельствует о желательности достижения позитивных сдвигов в системе управления принадлежащей государству собственностью в рамках масштабной комплексной реформы всей системы управления государственным имуществом. В связи с данной проблемой Институтом экономики проблем переходного периода был разработан набор мероприятий краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера.

По мнению экспертов Института, *в краткосрочном плане* (срок реализации — до 1 года) возможно **проведение переаттестации государственных представителей** с целью выявления тех АО, в которых они голосовали за размывание федерального пакета, и проверка таких предприятий на предмет соблюдения законодательства об АО.

*В среднесрочном плане* (со сроком реализации 2-3 года) основным вопросом является **спецификация правомочий государства как собственника в различных АО** в зависимости от ряда критериев, важнейшим из которых (до окончательного утверждения их перечня) следует считать размер доли государства в уставном капитале АО. Для крупных и мажоритарных пакетов акций (от 25% уставного капитала) речь должна идти о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как стратегическому собственнику, осуществлять функции управления, для миноритарных пакетов акций (менее 25%) — о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля за деятельностью предприятия.

Спецификация правомочий государства как собственника в различных АО в сегодняшних условиях требует решения трех частных задач:

- придание большей четкости и регламентированности деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО, посредством внесения корректив в уже действующие нормативные акты по этим вопросам (в основном вне рамок законодательства Федерального Собрания РФ);
- введение элементарных механизмов контроля за финансовыми потоками и процессом воспроизводства капитала в смешанных компаниях с участием государства со встраиванием этих механизмов в схемы деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО;
- инвентаризация и ранжирование имеющихся в собственности государства пакетов акций в регионально-отраслевом разрезе с точки зрения исполнения доходной части бюджетов всех уровней, проведения назревших институциональных реформ, а в дальнейшем — проведения активной структурно-промышленной политики.

При этом необходимо понимать, что одним лишь усилением регламентации деятельности представителей государства в АО нельзя добиться радикального повышения их ответственности за свои действия. Очевидно, что необходимы и позитивные стимулы. В этой связи законодательного разрешения требует одна из ключевых проблем в деятельности представителей государства в АО, связанная с неопределенностью в вопросах об источниках оплаты соответствующей деятельности. Эта проблема еще более усложнилась в связи с принятием нового закона о приватизации, согласно которому государственные или муниципальные служащие, представляющие интересы государства, не могут получать в открытых акционерных обществах вознаграждение в денежной или иной форме, а также покрывать за счет последних и третьих лиц расходы на осуществление своих функций.

В целях стимулирования работы представителей государства и поверенных необходимо предусмотреть отчисление им некоторой доли дивидендных выплат, которые поступают от госпакетов. В качестве механизмов контроля и предотвращения злоупотреблений возможно определение максимальных и минимальных границ отчислений.

*В долгосрочном плане* (срок реализации — до 5 лет) речь может идти о **постепенном встраивании логичной системы управления** принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности **на основе индивидуального подхода к каждому объекту управления с использованием программно-целевых методов**, что предполагает обязательное определение целей участия государства в капитале того или иного предприятия, четкую формулировку стоящих в связи с этим задач, документальную фиксацию путей воздействия на объект управления и наличие эффективных инструментов контроля<sup>28</sup>.

\* \* \*

Проблема остаточной государственной собственности является одной из самых сложных и актуальных в условиях переходной экономики. Ее особая острота обусловлена проблемами государственного бюджета и дефицитом финансовых ресурсов. В этой связи **повышение эффективности управления объектами государственной собственности может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платежеспособности страны.**

<sup>28</sup> Некоторые из этих мероприятий нашли отражение в "Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации" (утверждено постановлением правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.).

Результаты процесса управления государственной собственностью определяют уровень жизни, социальную защищенность, состояние здоровья, интеллектуальное развитие, безопасность и многие другие общепризнанные человеческие ценности многих российских граждан. Государственная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных на всей территории страны и за ее пределами, которые отличаются большим организационным и правовым многообразием, охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых разнообразных направлениях.

В условиях государственной собственности крайним образом обостряются проблемы групповой собственности, результатом чего является сложность эффективного управления. Однако существуют механизмы, которые позволяют отчасти компенсировать вредное влияние дифференциации интересов или устранить основание оппортунистического поведения агентов. Прежде всего, это реальная возможность сменяемости государственных служащих. Часто данная форма контроля оказывается неэффективной ввиду значительных издержек измерения результативности деятельности исполнителей, несовершенства политического рынка и как следствие рациональной неосведомленности избирателей.

Стимулом повышения эффективности управления государственной собственностью может быть конкуренция со стороны других государств, угроза формирования экономической, а через нее и политической зависимости, утрата репутации, увеличение эмиграционных потоков.

Хотя в управлении государственной собственностью главная роль принадлежит совершенствованию формальных правил, однако именно здесь могут иметь большое значение неформальные институты, оказывающие прямое и косвенное регулирующее воздействие на объекты государственной собственности. В первую очередь речь *идет о возрождении частично утраченной традиции бережного отношения граждан к социально значимым объектам государственной собственности* — национальным паркам, памятникам природы, истории и культуры, спортивным и другим сооружениям, где невозможно или нецелесообразно постоянно поддерживать режим исключительного доступа. *Пример же подобного должно подавать само государство и тогда в общественном сознании государственная собственность будет равнозначна национальной или народной собственности. Важное значение имеет также распространение идеологии, препятствующей оппортунистическому поведению, и создание институтов общественного контроля.*

## 14.2 Государственное отраслевое регулирование в постсоветской России

### 14.2.1 Причины регулирования

Считается, что особенности функционирования некоторых отраслей порождают необходимость прямого государственного регулирования их деятельности. Хотя рамки регулирования довольно гибкие, но основные причины прямого государственного регулирования можно объединить в четыре группы<sup>29</sup>.

1) *Естественная монополия*<sup>30</sup>. Классическими примерами естественных монополий на федеральном уровне являются передача электроэнергии, нефти и газа, железнодорожная инфраструктура, а также отдельные подотрасли связи, а на региональном уровне — коммунальные услуги, включая теплоснабжение, канализацию, водоснабжение и т.д. В условиях монополии при отсутствии регулирования фирма устанавливает такой максимизирующий прибыль объем выпуска, что ресурсы оказываются распределены неоптимально, потому что монополия цена выше предельных издержек, а выпуск оказывается меньше, чем общественно необходимый. Потребители лишаются премии, а фирма получает сверхприбыль, которая способствует неравенству доходов в обществе. Следовательно, естественная монополия нуждается в регулировании, результатом которого должно быть установление цены, близкой к цене конкурентного рынка, но обеспечивающей покрытие высоких постоянных затрат.

2) *Отрасли, свободный вход в которые приводит к грубому нарушению общественного порядка*. Например, регулирование теле- и радиовещания не связано с обеспечением экономической эффективности, однако вещание ограничено определенными волнами и каналами, поэтому свободный вход в данные отрасли может привести к распространению помех в эфире. Возникает необходимость лицензирования этих видов деятельности, как способ ограничения входа в отрасли, а ценовое регулирование здесь, как правило, отсутствует.

3) *Возможность деструктивной конкуренции*. Отрасли с такими характеристиками, как высокая капиталоемкость и наличие избыточных мощностей, нуждаются в защите от деструктивной конкуренции. Избыточные мощности в условиях конкуренции побуждают к неоправданному снижению цен. Высокая капиталоемкость отражается в высокой доле постоянных издержек. Конкурентное падение цен может привести к их снижению до уровня средних переменных издержек. Следовательно, в таких отраслях ценовые войны разрушительны и для производителя, и для потребителя. Кроме того, в данных отраслях, как правило, регулируется уровень не максимальных, как в случае естественной монополии, а *минимальных* цен. Примером отраслей, где возможно появление деструктивной конкуренции, являются некоторые виды транспорта<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> См.: Greer D.F. Industrial Organization and Public Policy. 3rd ed. Macmillan Publishing Company, 1992. P. 629-630.

<sup>30</sup> *Естественная монополия* - это такая рыночная ситуация, при которой минимизация издержек производства единицы продукции достигается при наличии одной фирмы, производящей данный продукт или услугу.

<sup>31</sup> Однако многие экономисты не согласны с этими аргументами. Например, Л. Уэйс и А. Стрикленд считают, что на рынке

4) *Острое общественное неприятие "несправедливости", возникающей иногда в отраслях общественного значения.* Одним из ярких примеров является экономика железных дорог. Острая конкуренция на железных дорогах действительно может создать реальные проблемы. Более ста лет назад сосуществование в отрасли конкурентной (на маршрутах с большим объемом движения) и монополевой (на маршрутах с низким спросом) моделей стало причиной значительной разницы тарифов в различных городах США. В городах, где отсутствовала конкуренция, тарифы были выше, чем в тех местах, где сосуществовали две или более железнодорожных компании. Кроме того, на многих неконкурентных маршрутах тарифы на короткие расстояния превышали тарифы на конкурентные длинные маршруты, в противоречие общему представлению о том, что тарифы должны увеличиваться по мере роста издержек вместе с расстоянием. Крупные перевозчики часто предлагали более привлекательные тарифы, чем небольшие компании. Разница тарифов привела к большому возмущению неудовлетворенных пассажиров, их многочисленные обращения в государственные органы послужили причиной принятия мер по регулированию тарифов в отрасли<sup>32</sup>.

Схематически причины регулирования изображены на рисунке 14.1.



**Рис. 14.1. Причины регулирования отраслей**

В системе мер государственного регулирования отраслей наибольшее значение имеет ценовое регулирование, так как именно оно определяет доходность предприятия и платежеспособный спрос потребителей.

Очевидно, что главным аргументом регулирования является общественная значимость отрасли или продукции. Наличие естественной монополии может быть лишь одной из нескольких причин необходимости ее регулирования. Не каждая естественная монополия регулируется, не всякая регулируемая отрасль относится к естественной монополии. Однако большинство регулируемых отраслей имеют в своем составе естественные монополевые сегменты.

В порядке убывания государственного вмешательства можно выделить: государственную компанию с государственным управляющим, государственную компанию с частным управляющим и частную регулируемую компанию. Этим трем формам соответствуют три формы контрактов: операционные (performance), управленческие (managerial) и регуляционные (regulation)<sup>33</sup>. Объектом настоящего анализа являются регуляционные контракты, а также адаптивное поведение частных регулируемых компаний (государство может быть одним из акционеров такой компании).

Следует отметить, что государственные компании демонстрируют во многом сходные с частными регулируемыми фирмами модели поведения. Данное обстоятельство связано с повышенной сложностью контроля эффективности управления государственной собственностью, в рамках которой зачастую создаются условия для стихийной или спонтанной приватизации.

#### 14.2.2 Регулирование: нарушение прав собственности или специфический контракт?

Инструментарий новой институциональной теории позволяет рассматривать государственное регулирование фирм с двух позиций: как размывание прав собственности<sup>34</sup> и как долговременный специфический контракт между государством и фирмой, занимающейся особым видом деятельности.

грузовых автомобильных перевозок цены не могут снизиться до уровня средних переменных издержек. Инвестиции в сравнении с переменными издержками относительно невелики, так что вряд ли кто-то захочет работать по ценам много ниже издержек. К тому же трудовые и капитальные ресурсы этих отраслей легко могут найти альтернативное использование. Ведь в других отраслях с низкими постоянными издержками, таких как розничная торговля, цены редко падают ниже издержек, и приспособление предприятий к меняющимся рыночным условиям протекает быстро и с наименьшими потерями. Weiss L. W., Strickland A. D. Regulation: a Case Approach. New York: McGraw Hill, 1976. P.6.) Таким образом, аргументы о необходимости регулирования в отраслях с деструктивной конкуренцией имеют ограниченное применение.

<sup>32</sup> Принятие законов по регулированию максимальных тарифов (Interstate Commerce Act, 1887; Herburn Act, 1906), учреждение регулирующей комиссии (Interstate Commerce Commission). (MakAvoy Paul W. The Economic Effect of Regulation: The Trunkline Railroad Cartels and Interstate Commerce Commission Before 1900. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965).

<sup>33</sup> Шаститко А.Е. Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии. М.: ТЕИС, 2000. С.55.

<sup>34</sup> Размывание (attenuation) прав собственности - неполнота спецификации прав собственности, то есть недостаточно точное их определение в плане обеспечения исключительности доступа. Спецификация прав собственности способствует созданию

Через контроль ценообразования для большинства регулируемых предприятий в одностороннем и принудительном порядке государством вводятся ограничения на допустимый размер прибыли фирмы, то есть ограничивается ее право на присвоение остаточного дохода. Таким образом, происходит размывание прав собственности, которое перестраивает ожидания экономического агента, снижает для него ценность ресурса, меняет условия обмена. Регулируемые фирмы вынуждены вырабатывать адаптивные модели поведения, минимизирующие издержки или упущенную прибыль, возникающие вследствие государственного регулирования. Следовательно, действия государства по регулированию ценообразования частных фирм не могут соответствовать критерию эффективности и снижают уровень благосостояния общества.

Однако критерию эффективности не противоречит дифференциации прав собственности, которая носит добровольный и двусторонний характер. Главный выигрыш от рассредоточения правомочий теоретиками прав собственности видится в том, что экономические агенты получают возможность специализироваться в реализации того ли иного частичного правомочия (например, в праве управления или в праве распоряжения капитальной стоимостью ресурса). Перераспределение прав в соответствии с относительными преимуществами, которые имеет каждый из участников хозяйственного процесса в каком-то виде деятельности, повышает общую эффективность функционирования экономики<sup>35</sup>.

Вместе с тем экономисты признают, что в реальности отделить процессы расщепления от процессов размывания прав собственности очень трудно: "Никакая четкая граница, — пишет С. Чен, — не отделяет ограничения прав, являющиеся результатом частных договоров, от ограничений, подпадающих под юрисдикцию судов или принудительную власть правительства"<sup>36</sup>.

Поэтому регулирование одновременно можно трактовать как контракт между государством и фирмой, который является добровольным и соответствует интересам обеих сторон. Посредством такого контракта государство реализует общественный интерес: избыточная прибыль, которая может быть получена в некоторых отраслях в силу естественных условий их организации, должна поступать потребителям в форме дохода от снижения цен. А фирма, в соответствии с контрактом, получает доступ к специфическим ресурсам или особому виду деятельности, и главное — полную или частичную защиту от конкурентов.

В этом случае возникают проблемы эффективности контракта и контроля его соблюдения. Эффективными считаются такие контрактные отношения, которые минимизируют трансакционные издержки путем создания системы стимулов для участников обмена и механизма разрешения конфликтов, что способствует повышению благосостояния обеих сторон. Таким образом, анализ контрактных проблем может быть дан на основе таких ключевых параметров, как (1) информация, необходимая для оценки результативности деятельности регулируемого предприятия; (2) система стимулов повышения эффективности предприятия, вознаграждения и санкции; (3) достоверность обещаний сторон. В этом случае рассматриваемые ниже модели адапционного поведения регулируемых фирм связаны с уклонением от соблюдения контракта и могут быть оправданы только в случае заключения контрактов, не отражающих интересы регулируемых фирм или в случаях оппортунистического поведения государства при выполнении своих контрактных обязательств.

Для исследования российской ситуации нами принимается контрактная теория регуляционных отношений. Все регулируемые фирмы до перехода страны к рыночным отношениям находились в государственной собственности. Передачу части собственности от государства в частное владение можно рассматривать как одно из условий контракта в обмен на частичное ограничение права присвоения новым собственником остаточного дохода.

Контрактный подход к регулированию, однако, не исключает необходимости совершенствования самих контрактов, а также наличия оппортунистического и рентоориентированного поведения со стороны государства.

#### 14.2.3 Способы адаптации регулируемых фирм

Особенности регуляционных контрактов приводят к формированию регулируемыми фирмами особых форм поведения, которые не свойственны фирмам, действующим в условиях конкуренции. Регулируемые фирмы в условиях российской действительности должны приспосабливаться не только к издержкам, которые они несут в связи с регулированием, но и к устойчивому неисполнению условий контрактов со стороны государства. Несмотря на наличие особенностей российской действительности, поведение регулируемых фирм в целом укладывается в традиционные виды: неоправданное завышение издержек, поиск ренты и различные формы оппортунистического поведения.

**Завышение издержек.** В условиях регулируемого ценообразования акционеры более терпимо относятся к оппортунистическому поведению менеджеров. При наличии верхнего предела прибыли менеджеры могут удовлетворять свои личные потребности, не ущемляя их интересов. Стремление акционеров фирмы

---

устойчивой экономической среды, уменьшая неопределенность и формируя у индивидуумов стабильные ожидания относительно того, что они могут получить в результате своих действий и на что они могут рассчитывать в отношениях с другими экономическими агентами.

<sup>35</sup> См.: Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С.23-24.

<sup>36</sup> Цит по: Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С.24.

монополиста к получению прибыли ослабевает, а расходование средств администрацией становится более бесконтрольным. Поведение менеджеров регулируемой фирмы характеризуется стремлением превратить всю "избыточную" прибыль в разного рода неденежные формы.

В. Кокорев показывает, что сдерживание цен на продукцию естественной монополии на уровне средних издержек приводит к росту трансформационных и трансакционных издержек<sup>37</sup>. Рост трансформационных издержек обусловлен недостаточными стимулами к экономному расходованию ресурсов в условиях установленной государством, а не рыночной конкуренцией цены. Рост имплицитных трансакционных издержек связан с тем, фирма-монополия менее заинтересована в проведении мероприятий по внедрению новых технологий или рационализации структуры управления, результатом которых может стать оптимизация материальных и финансовых потоков<sup>38</sup>.

Рост эксплицитных трансакционных издержек находит свое отражение в более быстром росте накладных расходов<sup>39</sup>. В. Кокорев считает, что менеджеры естественно-монопольных компаний имеют сильные стимулы к увеличению не только личного богатства, но и благосостояния всего бюрократического клана. "«Плюшевые» офисы для руководителей, бассейны для сотрудников, кафетерии с дотируемыми ценами и т.п. — все это ложится ощутимым бременем на плечи покупателей продукции естественной монополии".<sup>40</sup> Трансакционные издержки возрастают вместе с увеличением бюрократического аппарата и возможностей для коррупции.

Таким образом, вся "избыточная" прибыль потребляется внутри фирмы, а регулирующим государственным органам она демонстрируется под видом более высоких издержек. Поэтому основную часть дополнительного дохода, права на который лишены акционеры, присваивают не столько потребители, сколько менеджеры регулируемых фирм.

Российская практика дает многочисленные примеры завышения издержек субъектами естественной монополии. Во всех отраслях, содержащих естественно-монопольные сегменты, заработная плата традиционно превышает среднюю заработную плату по промышленности, их работники пользуются большими социальными льготами по сравнению с работниками других отраслей.

Проведенные Госстроем комплексные аудиторские проверки предприятий ЖКХ во многих городах показали, что в большинстве случаев имело место завышение реальных расходов на 30-40%. Причинами завышения тарифов обычно являлись завышение заработной платы сотрудников и рентабельности, незаконное списание материально-технических ресурсов, расходование выделенных средств не по назначению. По некоторым оценкам, только в результате финансовых злоупотреблений производственные услуги дорожают на 10-15%<sup>41</sup>. В результате аудиторских проверок локальных естественных монополий, действующих в отрасли жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области<sup>42</sup>, также были выявлены такие типичные нарушения, как завышения заработной платы и тарифной ставки рабочих первого разряда основной профессии (соответственно, и общего фонда заработной платы), завышение эксплуатационных расходов, отнесение непроизводственных затрат на себестоимость реализованной продукции. В некоторых тарифах учитывались даже расходы на заграничные командировки.

Значительные резервы сокращения себестоимости были вскрыты при проверке цепочки дочерних независимых фирм субъектов естественных монополий — "подрядчиков" и "субподрядчиков", рентабельность которых превышала порой 50% за счет увеличения тарифов на ремонтные работы в среднем на 20%. Через сеть подрядчиков также втридорога закупались сырье, материалы, оборудование.

Монополисты активно манипулируют амортизацией и ремонтным фондом: завышают стоимость основных фондов, увеличивают амортизационные отчисления. Занижение налогооблагаемой прибыли позволяет им создавать неконтролируемые финансовые резервы. Задача же обновления производственного парка как не решалась, так и не решается.

**Поиски ренты и квазиренты.** Регулирование деятельности отдельных отраслей в той или иной форме может приводить к созданию ренты или квазиренты для фирм. Для регулируемой фирмы рента возникает, если установленная на рынке цена  $p$  больше, чем минимальная цена  $p^{43}$ , достаточная для того, чтобы привлечь

<sup>37</sup> Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики. 1998. №4. С.115-133.

<sup>38</sup> «Имплицитные трансакционные издержки экономический агент явно не оплачивает, и поэтому статистически учесть их сложно, а если и возможно, то только косвенным образом». (Кокорев В. Трансакционные издержки «AD VALOREN» / Фактор трансакционных издержек в теории и практике российских реформ: по материалам одноименного Круглого стола / Под ред. Тамбовцева В.Л. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. С.75)

<sup>39</sup> «Эксплицитными (явными) назовем те трансакционные издержки, которые принимают или могут принять форму денежных платежей поставщикам ресурсов». (Там же. С.75)

<sup>40</sup> Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики. 1998. №4. С.121.

<sup>41</sup> Чернышов Л. В мутной воде ЖКХ водятся большие тарифы // Экономика и жизнь. №24. Июнь 1998. С.30.

<sup>42</sup> В Ростовской области в 1998 г. Департаментом ЖКХ Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ совместно с аудиторскими фирмами было проведено 27 проверок обоснованности включения затрат в себестоимость для контроля за размером тарифа на жилищно-коммунальные услуги в 1996-1997 годах.

<sup>43</sup> Минимальная цена привлечения фирмы в отрасль равна общим операционным издержкам в среднем по отрасли, включающим альтернативные издержки, а также все остальные виды постоянных и переменных издержек.

фирму на данный рынок, и равна  $(p - p') \cdot q$ , где  $q$  — объем реализованных товаров. Квазирента появляется в случае, если регулируемая цена  $p$  выше средних переменных издержек  $p'$ , и на объем выпуска  $q$  квазирента равна  $(p - p') \cdot q$ .

**Существование ренты и квазиренты создает стимулы у регулируемых фирм для расходования ресурсов в попытках воздействия на государственные органы в целях ее перераспределения.** Фирмы добиваются распределения ренты и квазиренты в свою пользу, прибегая к формальным и неформальным способам, вплоть до подкупа государственных чиновников. Результатом такого поведения является, с одной стороны, принятие регулирующими органами предвзятых решений, а с другой стороны, расходование ресурсов вне связи с полезной деятельностью. Часто эти издержки компенсируются в очень небольшой степени или вообще не компенсируются получаемыми выгодами. Виды деятельности, которые не имеют никаких социальных функций помимо перераспределения ренты или квазиренты, называют **поиском ренты**, а издержки, связанные с затратами ресурсов и искажением решений в результате такой деятельности, — **издержками влияния**<sup>44</sup>.

Таким образом, поведение регулируемых фирм характеризуется поиском ренты и квазиренты и способствует росту издержек влияния, бремя которых в конечном счете перекладывается на покупателей продукции регулируемых фирм.

Результатом подобного поведения регулируемых фирм может быть "захват" органов регулирования. Согласно теории "захвата" (Capture Theory), разработанной представителями чикагской школы, часто фирмы заинтересованы в регулировании отрасли, потому что в этом случае они могут "захватывать" (убеждением, взятками или угрозами) органы регулирования и использовать их с целью защиты от конкуренции. **Сначала компании лоббируют законодательные органы, добиваясь статуса регулируемой отрасли, затем принимают попытки "захвата" самих работников регулирующего органа.**

Странники этой теории обычно полагают, что соответствующая цель регулирования состоит в исправлении рыночной неэффективности. Однако давление отрасли на органы регулирования не позволит принять необходимые нормативные документы и ликвидировать рыночные провалы.

В доказательство этой теории приводится тот факт, что различные заинтересованные группы по-разному воздействуют на регулирование. Заинтересованные группы конкурируют друг с другом в своем влиянии на законодательные органы: лучше организованные и наиболее влиятельные тратят больше средств, пытаясь продвинуть собственные интересы через законодательные органы и вызвать симпатии регуляторов. Согласно более общей теории заинтересованных групп (Interest-Group Theory)<sup>45</sup>, группы фирм, потребителей или другие группы могут "захватывать" регулирующий орган прямо или косвенно. При этом доминирующие группы получают выгоды за счет других групп.

Называют три причины, почему регулирующие органы, скорее всего, окажутся "захваченными"<sup>46</sup>.

Во-первых, регулирующие органы обычно укомплектовываются экспертами по регулируемой отрасли, которые работали в данной отрасли или в близких правительственных органах и, следовательно, им дороги интересы отрасли.

Во-вторых, сотрудники органов регулирования часто ожидают получить привлекательные рабочие места в регулируемых компаниях после увольнения из органов регулирования. Услуги экспертов по регулированию действительно ценны для компаний, и перспективы получения работы могут увеличивать их симпатии к регулируемой фирме.

В-третьих, так как регулирующие комиссии часто ограничены в ресурсах, они могут полагаться на хорошее финансирование многих из своих расходов регулируемыми предприятиями. Эти расходы могут быть "возмещены" регулируемым компаниям в форме повышения разрешенной прибыли.

В истории развития регулирования в США и других развитых странах можно найти факты, действительно подтверждающие эти теории<sup>47</sup>. Так, Р. Эскерт показывает, что вновь назначаемые работники органов регулирования в своем большинстве ранее были заняты на государственной службе, в то время как после увольнения из органов регулирования большая их часть уходит работать в регулируемые отрасли<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т. / Пер. с англ. Под редакцией И.И. Елисеевой, В.Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 1999. Т.1. С.387.

<sup>45</sup> Разрабатывалась Г. Стиглером, Р. Познером, С. Пеллманом, Г. Беккером.

<sup>46</sup> Asch P., Seneca J. Is Collusion Profitable? // Review of Economics and Statistics. 1985. February. P. 316-317.

<sup>47</sup> Яркий пример захвата регулирующего органа железными дорогами имел место в начале 1930-х годов, когда грузовой транспорт начал конкурировать с железными дорогами за дальние перевозки. В Техасе и Луизиане было введено ограничение веса до 7000 фунтов для грузовиков, перевозящих грузы на расстояние двух или более железнодорожных станций (и следовательно, конкурирующих с железными дорогами), при 14000-фунтовом ограничении грузовикам, обслуживающим клиентов только на расстояние одной станции (и следовательно, не конкурирующих непосредственно с железными дорогами). (Stigler R. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics. 1971. N2. P.3-21.)

<sup>48</sup> Из 174 человек, назначенных и утвержденных американскими органами регулирования, к концу 1977 года 48 процентов работали ранее в общественном секторе, и только 21 процент был занят в частном секторе. Из 142 членов органов регулирования, чьи последующие рабочие места известны, 51 процент занимал должности в частном секторе регулируемой отрасли, и лишь 11% экс-членов комиссий уходили работать в общественный сектор. Эти рабочие места, а также смертные случаи во время исполнения служебных обязанностей и отставки составляют 70 процентов от всех работников регулирования.

Проблема кадрового обеспечения является актуальной и для российских органов регулирования. Заработная плата государственных служащих значительно ниже заработной платы работников аналогичного уровня во многих регулируемых компаниях, поэтому оказывается довольно сложным привлечь к регулированию квалифицированных сотрудников. Уже известны примеры, когда лучшие из отраслевых специалистов, бывшие сотрудники регулирующих органов, уходят на высокооплачиваемые должности в регулируемые компании.

Результаты совместного исследования Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка 3 тыс. компаний в 20 странах с переходной экономикой показывают, что степень "захвата" государственных органов отдельными компаниями наиболее высока в Молдове, России, Украине, Азербайджане<sup>49</sup>. При этом **более высокая степень "захвата" государства сочетается с меньшей эффективностью государственного управления**<sup>50</sup>.

Теория заинтересованных групп объясняет также появление перекрестного субсидирования во многих регулируемых отраслях. В результате перекрестного субсидирования часто оказывается, что доминирующая группа потребителей получает преимущества над другими группами через решения регулирующих органов о необходимости субсидирования. Гипотеза о том, что регулирующие органы порождают перекрестное субсидирование, была проверена на основе статистических данных за периоды в истории Америки, когда еще оставались несколько нерегулируемых штатов. Промышленные потребители покупают большее количества электроэнергии, чем домохозяйства, их число относительно невелико, так что они могут более эффективно лоббировать регуляторов. Таким образом, согласно этой гипотезе, отношение тарифов для населения к тарифам для промышленных потребителей должно быть выше в регулируемых штатах, при том, что различия в издержках обеспечения услуг обеим группам не существенны. Статистические исследования подтвердили эту гипотезу: регулирование вынуждало население субсидировать промышленных потребителей<sup>51</sup>.

Однако возможность "захвата" регулируемого органа может быть ослаблена, если отрасль регулируется несколькими комиссиями. В этом случае давление со стороны доминирующей группы на нескольких регулирующих субъектов затруднено. Тот же эффект наблюдается, когда регулирование отрасли осуществляется на разных уровнях — и федеральными, и региональными органами одновременно. Например, утверждение тарифов на многие жилищно-коммунальные услуги в России осуществляется вначале местной тарифной комиссией, а затем региональной, и вводится решением главы региональных властей. Однако в этом случае издержки влияния повышаются вместе с ростом масштабов регулирования.

Неэффективность регулирования проявляется в резко различающихся результатах воздействия на цены. В ряде исследований американских ученых эмпирически было доказано, что в таких отраслях, как электроэнергетика и телефонное обслуживание, регулирование способствовало установлению цен на 10-20% ниже в сравнении с нерегулируемой монополией. Но эти рынки представляют случай устойчивой естественной монополии. Напротив, в отраслях транспорта, где естественная монополия не является устойчивой, и где в прошлом конкуренция была официально подавлена через ограничение входа и контроль минимальных цен, эмпирические исследования показывают противоположные результаты. Регулирование в этих отраслях американской экономики способствовало повышению цен. До отмены государственного контроля в середине 1960-х гг. регулирование железных дорог, грузового и водного транспорта, возможно, стоило американцам целых \$4 — 9 миллиардов в год за счет более высоких тарифов<sup>52</sup>. Подобные заключения были сделаны и относительно регулирования авиаперевозок. За период 1969-1974 гг., регулирование, по оценкам Т. Килера, способствовало повышению стоимости авиабилетов в среднем на 22 — 52%. Ежегодно это составляло от \$1,4 до \$1,8 миллиардов долларов общественных потерь<sup>53</sup>. Главные причины этих непомерных тарифов — различные формы неэффективности, появившейся в результате неоправданного регулирования этих отраслей.

Ярким примером неэффективности регулирования служит сравнение нерегулируемых внутриштатных и регулируемых федеральных тарифов на авиарейсы по Калифорнии и Техасу. В 1975 году на маршрутах одинаковой длины и соединяющих одни и те же города, внутренние тарифы были существенно ниже. Дерегулирование авиалиний и грузовых перевозок в конце 1970-х и начале 1980-х привело к снижению цен, главным обра-

---

Таким образом, прибывших из общественного сектора членов комиссий были вдвое больше в сравнении с частным сектором. Однако почти в пять раз больше их ушло в частный сектор. (Eckert R.D. The Life Cycle of Regulatory Commissioners // Journal of Law and Economics. 1981. N24. P.113-120.)

<sup>49</sup> См.: «Результаты исследования ЕБРР и Всемирного банка свидетельствуют о панибратских отношениях между государством и предприятиями» // Трансформация. 1999. Декабрь. С.6-9.

<sup>50</sup> По мнению специалистов этих организаций, уровень «захвата» государственных органов определяется способностью отдельных людей или компаний платить за нормативные документы, соответствующие их личным интересам. (Там же, с.6.)

<sup>51</sup> Как и предсказывалось, в 1917 г. среднее отношение тарифов для населения к тарифам для промышленности оказалось 1,616 в регулируемых штатах и 1,445 в нерегулируемых. Таким образом, тарифы для населения были на 12% выше в регулируемых штатах. Соответствующие отношения в 1937 г. уже были 2,459 в регулируемых штатах и 2,047 в нерегулируемых, то есть относительная стоимость услуг для домохозяйств была на 20% выше.

<sup>52</sup> Moore T. G. Deregulating Surface Freight Transportation in Promoting Competition in Regulated Market. Washington, D.C.:Brooking Institution P. 55-98.

<sup>53</sup> Keeler T.E. Deregulation and Scale Economies in the U.S. Trucking Industry: An Econometric Extension of the Survivor Principle // Journal of Law and Economics. 1989. № 32. P. 399 - 424.



зом из-за появления новых конкурентов. Например, стоимость авиабилетов на рынках, обслуживаемых *People Express*, уменьшилась на 40 — 50%. За период с 1976 по 1983 гг. цены на грузовые перевозки на коротких и средних расстояниях упали на 12-14 %<sup>54</sup>.

Однако многие из этих достижений впоследствии были утеряны. Причиной, по мнению большинства экономистов и политиков, послужила снисходительная антимонопольная политика в течение правления администрации Рейгана, поощряющая слияние компаний и недобросовестную конкуренцию. Таким образом, дерегулирование приветствуется лишь в той мере, в которой оно заменяет регулирование конкуренцией.

**Оппортунистическое поведение.** Характерной особенностью регулируемых фирм является наличие оппортунистического поведения в следующих формах: сокрытие информации от регулирующего органа; злоупотребление монопольным положением; снижение качества продукции и услуг.

Завышение издержек тесно связано со стремлением регулируемых фирм к информационной закрытости. В российской экономике реальное положение дел монополистов является, как правило, тщательно скрываемой информацией, регулирующий орган не всегда имеет дело с достоверными и надежными данными. Таким образом, трудности создания эффективной системы регулирования социально значимых отраслей в российской экономике усугубляются также непрозрачностью финансовых потоков в регулируемых отраслях.

Так как во многих случаях регулируемые фирмы оказываются монополистами на рынке, практика выявляет немало фактов злоупотребления монопольным положением. Практически раз в месяц Министерство по антимонопольной политике России возбуждает дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении МПС России, и ежегодно антимонопольными органами рассматривается порядка 200 заявлений по фактам нарушений антимонопольного законодательства железными дорогами. Эта статистика достаточно стабильна в течение ряда последних лет<sup>55</sup>. Среди типичных примеров — расширение утвержденного МПС и Минэкономики перечня работ и услуг, оплачиваемых по договорным тарифам. Вместо регулируемых тарифов потребителям часто навязываются необоснованно высокие договорные тарифы или дополнительные услуги, не предусмотренные прейскурантом, часто завышаются объемы фактически проведенных работ и оказанных услуг. Как правило, такие ситуации имеют место в районах, где железные дороги являются практически единственным видом транспорта. Также наблюдается дискриминация грузовладельцев, имеющих собственный подвижной состав. За перевозку собственным парком даже по официальным расценкам им приходится платить больше, чем за перевозку парком железной дороги.

Другой формой оппортунистического поведения регулируемых фирм является снижение качества производимой продукции или услуг. Во многих регулируемых отраслях существуют высокие издержки измерения качества производимой продукции или услуг, поэтому регулируемая фирма имеет возможности снижать качество в условиях установленных государством цен.

#### 14.2.4 Особенности регулирования в России

Контракты между государством и регулируемыми фирмами большей частью являются формальными. Одновременно в этой сфере достаточно широко используются и имплицитные контракты. В существующих условиях неопределенности регуляционные контракты не могут быть полными.

Российская ситуация характеризуется низкой формализацией контрактных отношений. Это служит источником противоречивости государственного регулирования. Так, **многим регулируемым отраслям в период перехода к рынку государством были определены взаимоисключающие роли — обеспечивать экономический подъем и развитие экономики и одновременно служить основным источником доходов государственного бюджета всех уровней, а также обеспечить выполнение социальных функций.** При этом приоритетными оказались фискальная и социальная функции.

Неэффективность существующих контрактов между государством и регулирующими органами в России отражается в наличии практики перекрестного субсидирования. Покупатели регулируемых предприятий делятся на три группы: население, бюджетные организации и коммерческие потребители. Как правило, органы регулирования устанавливают наименьшие тарифы для населения, часто на уровне или даже ниже себестоимости. Тарифы для бюджетных организаций выше, но эту группу потребителей отличает крайне низкая дисциплина платежей. Самыми высокими оказываются тарифы для коммерческих потребителей. Таким образом, в большинстве случаев решается проблема доходов, выпадающих за счет первых двух групп потребителей. Но спрос коммерческих потребителей является наиболее эластичным, они проявляют большую активность в поиске альтернативных поставщиков услуг там, где это возможно. Многие предприятия строят собственные генераторы электрической энергии и водозаборы с высокой себестоимостью производства, предпочитают использовать сотовую связь для междугородных и международных переговоров вместо электросвязи и т. д. При этом

<sup>54</sup> Bnieckner J.K., Spiller P.T. Competition and Mergers in Airline Networks // International Journal of Industrial Organization. 1991. №9. P. 374 - 382.

<sup>55</sup> Пресс-релиз МАП России от 14 сентября 2000 г. // www.maprus.ru.

издержки предприятий оказываются сравнимыми с регулируемыми тарифами, а качество услуг и надежность поставок намного выше. Таким образом, регулируемые фирмы теряют наиболее выгодных клиентов, а значит, и значительную часть дохода. Если эти тенденции окажутся устойчивыми, то в недалеком будущем основными потребителями продукции и услуг регулируемых компаний останутся бедное население и неплатежеспособные бюджетные организации.

Особо нужно сказать о задолженности бюджетных организаций, которая составляет значительную долю в общей сумме задолженности. Ведь именно само государство как собственник этих предприятий в конечном счете оказывается должником регулируемых компаний. Таким образом, неплатежи со стороны бюджетных организаций являются проявлением нарушения контракта государства и регулируемых фирм. Достоверность обещаний и дисциплина выполнения обязательств со стороны государства как института, определяющего правила игры в целом, имеют важнейшее значение для повышения эффективности контрактных отношений.

Особенностью отношений данных сторон является ситуация, когда одна из сторон контракта (государство) выступает в то же время в качестве арбитра в разрешении спорных вопросов. Поэтому совершенствование регуляционных контрактов должно быть направлено на повышение их формализации, полноты и эффективности.

#### 14.2.5 *Как отрегулировать систему регулирования*

Совершенствование отраслевого регулирования в России связано со следующими важнейшими направлениями. Прежде всего, необходимо четкое определение критериев целесообразности регулирования для различных отраслей: при каких условиях отрасль или производство отдельных видов продукции должно подвергаться регулированию и, что особенно важно, когда и при каких условиях возможно дерегулирование и каков его механизм. Ведь "регулирование в лучшем случае является бледной заменой конкуренции. Оно не может предписывать качество, повышать эффективность, или требовать инноваций, потому что такое действие вторглось бы в сферу управления. Но когда оно оставляет эти вопросы на усмотрение отрасли, это отрицает защиту потребителей, которую допускает конкуренция. Регулирование не может устанавливать цены ниже издержек компании, однако они могут быть завышены. Конкуренция способна на это, и компания с высокими издержками вынуждена искать средства для их сокращения. Регулирование не увеличивает потребление, устанавливая цены на самом низком уровне в соответствии со справедливой доходностью. Конкуренция дает и такой результат. Регулирование не в состоянии поощрять деятельность в общественных интересах, вознаграждая и штрафуя. Конкуренция способна и на это"<sup>56</sup>.

В тех же случаях, когда регулирование действительно необходимо, оно будет наиболее эффективно при создании механизмов, обеспечивающих эффективные контрактные отношения между всеми сторонами, а также в условиях соответствующей институциональной среды.

Крупнейшие российские многопродуктовые компании ОАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", железные дороги под управлением МПС имеют в своем составе естественно-монопольное ядро и, следовательно, являются субъектами естественной монополии на федеральном уровне, их деятельность подлежит прямому государственному регулированию. Важность государственного регулирования этих объектов обостряется макроэкономическим эффектом их деятельности.

В период перехода от командной экономики к рыночным методам хозяйствования деятельность субъектов естественной монополии на федеральном и локальном уровнях является важнейшим фактором как макро-, так мезо- и микроэкономической стабильности. Отсутствие адекватного механизма отраслевого регулирования привело к ситуации, в результате которой тарифная и товарно-кредитная политика важнейших инфраструктурных отраслей стала одной из причин инфляции издержек, тяжелого финансового положения большинства предприятий. Нельзя переоценить роль естественных монополий в формировании "институциональных ловушек" на основе всеобщего кризиса неплатежей, побочными следствиями которого оказались подвижность собственности большинства российских предприятий, препятствия демополизации экономики и развитию конкуренции.

***Налицо имплицитный контракт между слабым государством и сильными заинтересованными группами. Государство обеспечивает субъектам инфраструктурных отраслей возможность получать монопольную ренту в обмен на обеспечение минимального уровня социальной стабильности в стране и финансовой состоятельности государственного бюджета и бюджетных организаций.***

Поэтому искусственное сдерживание тарифов на продукцию и услуги естественных монополий не может решить проблем страны и самих регулируемых компаний. Эффективность реформирования экономики естественно-монопольных структур, создание механизма действенного государственного регулирования ценообразования естественных монополий, организация конкуренции и дерегулирование потенциально конкурентных сегментов данных отраслей могут стать основой реального снижения тарифов, создать предпосылки роста в других отраслях российской промышленности.

Успешность вышеназванных действий зависит от ликвидации возможности получения субъектами естественных монополий природной и монопольной ренты и внедрения институтов, ослабляющих влияние от-

<sup>56</sup> Wilcox C. Public Policy Toward Business. Homewood, Ill.: Irwin R. D., 1966. P. 476.

раслевых заинтересованных групп. Наиболее реальный путь — *формирование достаточно сильной коалиции антимонопольных сил в лице не связанной с ТЭКом крупной промышленности и общественных организаций, представляющих интересы мелкого бизнеса и домохозяйств.*

### 14.3 Институциональные ловушки на пути становления бюджетного федерализма

#### 14.3.1 Модификация типов соглашений в сфере бюджетного перераспределения

Бюджетное перераспределение — наиболее интересная сфера государственных финансов, наглядно демонстрирующая взаимодействие институциональной среды с принятием эффективных решений в сфере общественного выбора. Эта идея удачно высказана во вступлении к одному из исследований в области бюджетных отношений: “Новейшая динамичная теория федерализма активно ищет ответ на следующий вопрос: какая институциональная форма государства предоставляет наиболее широкую степень свободы в процессе формирования оптимальных институтов, призванных через государственную деятельность заниматься сбором доходов и выполнением задач?”<sup>57</sup>

История межбюджетных отношений в России — история создания нового контрактного государства, основополагающим принципом взаимоотношений в котором является федерализм.

Концепция российского федерализма ведет свою историю с 26 апреля 1990 года, когда Верховный Совет СССР принял закон “*О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации*”, который положил начало реформированию федеральных отношений. Во-первых, он выравнял правовой статус автономных и союзных республик. Во-вторых, впервые учреждал практику договорных отношений и соглашений между автономными республиками и образованиями (округами и областями) и союзными республиками.

Ставший уже нарицательным призыв президента Б.Ельцина “Возьмите ту долю власти, которую сами сможете проглотить”, создал своего рода неопределенность в статусах республик, их полномочиях и вызвал процесс, получивший название “парад суверенитетов”. Правовой вакуум породил региональную инициативу — от стремления изменить статус путем самостоятельного подписания учредительного Союзного договора до создания собственных законов и прямой конфронтации с Центром.

Значительным продвижением в развитии новых отношений стало подписание федеральных соглашений. Процесс был запущен в 1991-1992 годах. Две из 21 республики — Татарстан и Башкортостан — настаивали на подписании Союзного договора (фактически, межгосударственного соглашения с РФ, уравнивающего их статус с Россией), семь республик — на подписании Федеративного договора и только 4 республики согласились подписать предложенное рабочей группой Верховного Совета РФ “Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти Российской Федерации и органами госвласти республик”. Начавшиеся национальные движения вынудили правительство РФ пойти на ускоренное (без необходимых проработок) заключение в 1992 году *Федеративного договора*, который легитимен и по сей день и содержит целый ряд неопределенностей. Между тем угроза распада целостного российского государства в 1992-1993 годах усилилась: две республики (Чечня и Татарстан) вообще отказались от подписания Федеративного договора, другие приняли его условия как временные, продолжая борьбу за “национальное самоопределение”.

Процесс подписания Федеративного договора очень сильно напоминал политический торг, в котором лишь декларировалось формальное равенство республик, а фактически цена участия каждой из республик в этом договоре в значительной мере определялась ее фактическим политическим влиянием и экономической развитостью. Например, для Республики Башкортостан в Федеративном договоре предусматривалось объемное приложение, в котором, в частности, определялось право республики на самостоятельное определение общих принципов налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятого в республике законодательства, а также право самостоятельного создания в республике законодательной и судебной системы, прокуратуры, адвокатуры и нотариата.

Закрепление принципов федерализма произошло в принятой в 1993 году Конституции РФ. Статьей 11 Конституции Российской Федерации (часть III) предусматривалась новая форма соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации — “*Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий*”. Первый такой договор был подписан с Республикой Татарстан 15 февраля 1994 года. Он дополнялся рядом межправительственных соглашений: об экономическом сотрудничестве; о взаимодействии в области охраны окружающей среды; в области высшего образования; о реализации и транспортировке нефти и продуктов нефтехимической переработки; по вопросам собственности; о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности; об урегулировании отношений в вопросах таможенного дела; о разграничении полномочий внешнеэкономических связей; о бюджетных взаимоотношениях; о координации борьбы с преступностью и другими правонарушениями; в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики. Выработанный пакет соглашений стал своего рода эталоном, моделью, на основе которой стали формироваться взаимоотношения республик с Центром. Главным принципом заключения договоров был учет национальных, материально-технических, природно-географических, демографических, политических условий в каждой конкретной республике.

<sup>57</sup> Politekonom. 1997. №2 (Вступление). - [http://www.transecon.ru/Politek/archive/text2\\_97.html](http://www.transecon.ru/Politek/archive/text2_97.html).

Таким образом, *договорный принцип взаимоотношений республик с Центром стал дополнять конституционный принцип* этого взаимоотношения, что позволяло поддерживать некоторое политическое равновесие. В то же время, по мнению отдельных ученых, договорный принцип является лишь переходным, он закрепляет неравенство регионов и противоречит принципу бюджетного федерализма<sup>58</sup>.

Постепенно появляются собственные Конституции девятнадцати республик и Уставы субъектов Федерации, многие из которых прямо противоречат принятому федеральному законодательству. Поэтому одной из форм создания единого конституционно-правового пространства стало *предоставление на экспертизу* в Министерство юстиции Российской Федерации актов, принятых в субъектах Федерации. Так, с середины 1995 по июнь 1996 года на такую экспертизу поступило более 16 тысяч нормативных правовых. Однако 14 из 89 субъектов Федерации (Алтай, Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Саха (Якутия), Удмуртия, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский, Таймырский автономные округа, Ивановская, Тамбовская, Московская области) проигнорировали это решение и не сочли необходимым присылать свои нормативные акты на экспертизу в Минюст, а 2 из этих субъектов Федерации официально уведомили Минюст о том, что не считают целесообразным это делать<sup>59</sup>. В 1996-1998 годах на экспертизу в Министерство юстиции РФ поступило уже 44 тысячи нормативных актов, принятых в субъектах РФ, половина из них оказались несоответствующими Конституции РФ и федеральным законам<sup>60</sup>.

Конфликты, возникающие в законодательной деятельности, был призван решать Конституционный Суд РФ, Арбитражный суд РФ и Генеральная Прокуратура РФ. Однако в ответ на это республики создают собственные структуры со схожими полномочиями.

Как результат нарастающих бюджетных проблем в 1997 году правительство впервые было вынуждено официально признать нереальность только что утвержденного бюджета, представив в Государственную Думу проект закона "О секвестре расходов федерального бюджета на 1997 год". Это был первый значительный провал. Требовался кардинально новый подход к межбюджетным отношениям. Этот подход был найден, им оказалось построение межбюджетных отношений на основе принципов *бюджетного федерализма*. В то же время финансовый кризис 1998 года стал мощным стимулом развития центробежных тенденций в российской государственности и потребовал особого внимания к развитию новых форм межбюджетных отношений.

Новым этапом на пути становления российского федерализма было принятие 24 июня 1999 г. Федерального закона "*О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации*", определяющего единые условия и порядок подготовки проектов договоров и соглашений, и Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, а также учреждение *Фонда финансовой поддержки регионов*. Впервые межгосударственные отношения приобрели строго формализованную основу.

В развитии межбюджетных отношений прослеживается "столкновение" интересов: Центра, понимающего, что без сохранения важных атрибутов государственности, каковыми являются Центральный Банк с монопольным правом эмиссии, федеральный бюджет, двухканальная система сбора налогов, армия и правоохранительная система, о едином экономическом и политическом пространстве уже не может быть и речи, и регионов, пытающихся "приватизировать" как можно больше институтов государственности, расположенных на параллели власть-собственность.

Кроме прямой законодательной инициативы возникают и другие формы институтов влияния регионов на Центр. Наибольший интерес представляют *Ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ*. В настоящее время насчитывается 8 таких ассоциаций: "Северо-Запад", "Центральная Россия", "Черноземье", "Большая Волга", "Северо-Кавказская", "Большой Урал", "Сибирское соглашение", "Дальний Восток и Забайкалье". Целью ассоциаций является координация усилий в законотворческом процессе, защита совместных интересов в федеральном Центре. В то же время такие формы объединения являются значительным шагом в создании единого макроэкономического пространства. Другим важным элементом укрепления федеративного устройства является участие субъектов Федерации в выработке и реализации общегосударственных программ развития, однако идея "бюджетов развития" после кризиса 1998 года, в буквальном смысле слова, "повисла в воздухе".

И, наконец, наиболее развитой формой объединения снизу для защиты общих интересов стало *создание партий власти региональных элит* — своего рода монополю-политических союзов, целью которых является оказание совместного давления на Центр. Однако такого рода объединения не являются устойчивыми, так как интересы субъектов Федерации на самом деле внутренне противоречивы, и каждый создает свою "идеальную систему взаимоотношений с Центром", исходя из реальных условий существования региона, которые значительно различаются.

<sup>58</sup> Анализ позиций по данному вопросу можно найти в книге: Кузнецова О. Бюджетный федерализм // Регионы России в 1998 году. <http://pubs.carnegie.ru/books/1999/08np/05.asp>.

<sup>59</sup> Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма. Исследования по прикладной и неотложной этнологии / ИЭА. 1997. №105. <http://www.iea.ras.ru/Russian/publications/applied/105.html>.

<sup>60</sup> Проблемы и перспективы развития федерализма в России. М., 1999. <http://www.svop.ru/doklad7.htm>.

Описанная нами модификация межбюджетных отношений прошла длительный отбор эффективных институтов, а сама инициатива, как правило, являлась реакцией на высокие транзакционные издержки, связанные с новыми формами оппортунистического поведения, к анализу которых мы переходим.

#### 14.3.2 Проявления оппортунизма в сфере межбюджетных отношений как стимул институционального развития

Следует выделить некоторые, наиболее типичные для России формы экономического оппортунизма в сфере межбюджетных отношений:

1. Отказ от перечисления налогов в федеральный бюджет, заявление о введении “одноканальной системы” сбора налогов. Такие действия активно практиковали республики Башкирия, Татария, Чечня, Якутия в 1992-1993 гг. Они имеют тенденцию повторяться каждый раз, когда Россия сталкивается с очередным финансовым кризисом. Так, в разгар кризиса 1998 года президентом Калмыкии К. Илюмжиновым было сделано заявление о суверенитете республики и отказе от обязательств перед федеральным бюджетом. Самое страшное, что *политика “бюджетного сепаратизма” чрезвычайно заразительна, она является своего рода “институциональной ловушкой”: чем больше регионов следуют ей, тем меньше у других регионов оснований, желаний и возможностей исполнять взятые на себя обязательства*. И действительно, политика “бюджетного сепаратизма” позволяла союзным республикам распоряжаться большими ресурсами, за счет которых финансировались региональные программы, что повышало заинтересованность населения в отделении республики в самостоятельное государство. В то же время бремя финансирования общефедеральных социальных программ, фундаментальной науки, вооруженных сил, поддержки депрессивных регионов возлагалось на те регионы, которые добросовестно исполняли свои обязательства. Таким образом, возникали неравные условия для регионов, и единственным способом избежать печальной участи “дойной коровы” было следование практике “бюджетного сепаратизма”.
2. Выбивание межбюджетных льгот и привилегий. Например, по данным А.Н. Аринина, “в 1994 году в результате “особого” межбюджетного режима Башкортостан перечислил в федеральный бюджет лишь 12% всех собранных налогов, Татарстан — 16, Карелия — 5, Ингушетия — 11%, а Саха (Якутия) вообще ничего. В то же время Москва перевела в федеральный бюджет 40% всех собранных налогов, Московская и Нижегородская области — по 42, Санкт-Петербург — 43, Самарская область — 45% и т.д.”<sup>61</sup>. *Формируется особый тип национального (регионального) сознания, когда выбивание бюджетных льгот и привилегий рассматривается как сила политического лидера, его авторитет в Центре, что обеспечивает ему успех на очередных выборах*. Так, недавняя победа губернатора Магаданской области местными политологами связывается именно с созданием (при его правлении) на территории республики свободной экономической зоны. Такого рода поведение также можно рассматривать как своего рода “институциональную ловушку”: поведение неэффективно, разрушительно, с точки зрения общегосударственных интересов, но оно весьма продуктивно, так как обеспечивает единство интересов регионального лидера и населения, проживающего на вверенной ему территории.
3. Попытки скрыть реальные бюджетные возможности региона, прикинуться “бедной овечкой”, сослаться на прошлую историческую несправедливость (типа: “регион всегда получал от Центра меньше, чем другие, этим объясняется его более низкий уровень бюджетного потенциала”). И снова “ловушка”. Потому что нет никакого смысла изыскивать внутренние источники покрытия расходов, проводить мероприятия по улучшению сбора налогов, экономии, уменьшению нерациональных расходов, когда доходы можно получить более легким путем — путем перераспределения федерального бюджета.
4. Предоставление самому себе льгот, создание особых, привилегированных условий. Одной из наиболее ярких форм наделения себя самого полномочиями было создание в Калмыкии без уведомления Федерального центра оффшорной зоны, позволившей привлечь огромные российские капиталы, которые создавали в том числе и дополнительные доходы республиканского бюджета. Кроме того, в обход федерального законодательства президент Калмыкии становится президентом корпорации “Калмыкия”, владеющей пакетами акций крупнейших предприятий. А 5 тысяч предприятий оффшорной зоны за представленные им налоговые льготы ежегодно перечисляют 30 млн. долл. непосредственно в “Фонд программ президента Республики Калмыкии”<sup>62</sup>.
5. Другой формой экономического оппортунизма стало переведение органами государственной власти автономий и ряда краев и областей РСФСР под свою юрисдикцию материальных и природных ресурсов, которые находились на их территориях. Неравномерность распределения природных ресурсов, а также разный уровень развития материально-технической базы нередко воспринимается регионом как право на извлечение ренты за счет других регионов. Например, уровень производства в расчете на душу населения национального дохода и ВВП в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах заметно выше, чем в других регионах. В них сосредоточено 92,5 % запасов российского газа (соответственно 89% — в Ямало-Ненецком и 3,5% — в Ханты-Мансийском) и 50,7% нефти (11% и 39,7%). Чтобы избавиться от функции

<sup>61</sup> Аринин А.Н. Указ соч.

<sup>62</sup> Кузнецова О. Указ. соч. Не случайно новый Бюджетный кодекс РФ, вступающий в силу с 2001 года, отменяет оффшорные зоны, лишая их законных основ функционирования.

доноров, указанные округа начали усиленно проводить политику сепаратизма по отношению к Тюменской области, в которую они входят. Политику присвоения рентных доходов проводит и Республика Саха, на территории которой добывается 99,5% всех российских алмазов. Например, в 1995 году федеральный бюджет вообще не получал налоговых доходов от разработки этих месторождений и продажи алмазов, напротив, государство выделило для этих целей беспроцентный кредит из федерального бюджета в размере 2 млрд. долл.

6. Попытки установить контроль за ситуацией на региональном рынке посредством ограничения доступа других покупателей, вплоть до учреждения пограничного режима. Например, после августовского кризиса 1998 года ряд регионов, в частности город Москва, ввели особые пограничные посты, наложили прямые запреты на вывоз продовольствия из региона.
7. Прямые антирыночные действия, направленные на торможение реформ — в виде государственного регулирования цен, прямого вмешательства в деятельность хозяйственных агентов, ограничения свободы торговли, а также эмиссии денежных суррогатов. Примером может служить Ульяновская область, где длительное время сохранялась карточная система распределения продуктов.
8. Подталкивание местного населения к национальным демонстрациям, митингам, игнорированию выборов, референдумов, развертывание в СМИ националистической пропаганды. Примером такого поведения являются и проходившие в республиках в 1991-1992 годах съезды национальных движений, и состоявшаяся 2 ноября 2000 года демонстрация в Республике Марий-Эл против принятия федерального бюджета на 2001 год в окончательном, третьем, варианте.
9. Перекалывание ответственности. Иными словами, объяснение невыполнения обязательств по заработной плате, пенсиям, пособиям неперечислением трансфертов из федерального бюджета.
10. Закрепление в статьях регионального законодательства полномочий, прямо противоречащих Конституции РФ, например:

- ⇒ права приостановки действия законов и нормативных актов РФ, если они противоречат Конституции (Уставу) или законам субъектов Федерации (Якутия, Башкортостан, Тыва, Коми),
- ⇒ права приостановления действий актов федеральных законов исполнительной власти, если они противоречат законодательству или интересам населения субъекта Федерации, высказанным на референдуме (Саратовская область),
- ⇒ права объявления военного положения, заключения мира или объявления войны (Тыва),
- ⇒ права принятия собственных законов о воинской службе (Якутия, Тыва),
- ⇒ права введения чрезвычайного положения без согласования с Президентом России и Советом Федерации (Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия),
- ⇒ согласие субъекта на дислокацию военных формирований (Северная Осетия-Алания),
- ⇒ определение природных ресурсов собственностью субъекта Федерации (Ингушетия, Якутия, Тыва),
- ⇒ самостоятельное участие в международных отношениях (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Краснодарский край, Свердловская и Новгородская области). Так, в настоящее время субъектами Федерации заключено более 200 **международных соглашений**<sup>63</sup>.

Таким образом, практика взаимоотношений Центра и республик демонстрирует и случаи “вымогательства” (2, 3, 5, 6, 8), и случаи “отлынивания” (1, 4, 7, 9, 10), то есть два классических варианта экономического оппортунизма, изучаемые неонституциональной теорией.

Описанные выше взаимоотношения порождали и новые, извращенные формы соглашений, которые не всегда носили гласный характер, противоречили принципам демократии. С нашей точки зрения, можно выделить три типа сценария, по которому обычно развивались события:

- *Согласительный сценарий.* “Обмен” дополнительных региональных полномочий (власти и собственности) на политическую поддержку союзного руководства. Особенно в такого рода взаимоотношениях с центром преуспели республики Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Саха-Якутия в 1994-1995 годах.
- *Конфронтационный сценарий.* В некоторых случаях политика оппортунизма может вызывать ответную реакцию той стороны, чьи интересы она нарушает, особенно если существует угроза ее распространения как схемы поведения. В таком случае имеет место обмен “антиблагами”, при котором обе стороны в расчете на получение временных выгод или политических преимуществ готовы нести издержки, тогда возможно новое равновесие при частичной реставрации менее эффективных институтов, но такое равновесие в длительном периоде вряд ли является устойчивым. Так, после скандального заявления Народного Хурала Республики Калмыкии об отказе от перечисления налогов в федеральный бюджет, прозвучавшего после августовского кризиса 1998 года, федеральный Центр предпринял решительные меры: Центральный банк приостановил деятельность Национального банка Республики Калмыкии, а министерство финансов — предоставление финансовой помощи республике и финансирование федеральных программ на территории республики. В ре-

<sup>63</sup> Использованы материалы доклада: Стратегия для России: повестка дня для Президента. Глава 7. Перспективы развития федерализма в России. М., 2000. [http://www.svor.ru/book2000\\_chapter7.htm](http://www.svor.ru/book2000_chapter7.htm).

зультате Народный Хурал отменил свое решение. Хотя задолженные федеральному бюджету 236 млн. рублей так и остались в бюджете республики, Центр постепенно зачел их как выплаченные республике трансферты. В качестве другого примера следует вспомнить безуспешную попытку правительства Кириенко поставить под контроль экспорт нефти компанией “Татнефть” — попытку, вызвавшую сопротивление со стороны президента Татарстана М. Шаймиева.

- *Трансформационный сценарий.* Такой сценарий может появиться в развитие либо согласительного, либо конфронтационного сценария. При этом обе стороны приходят к третьему, предварительно не планируемому, соглашению. Например, в обход решения Конституционного Суда РФ в Республике Татарстан был проведен референдум, в ходе которого большинство населения республики высказалось за отмену института прописки. Московские власти нашли способ временного решения конфликтной ситуации, “модифицировав” этот институт для Республики Татарстан.

Описанные выше формы проявления оппортунистического поведения и сценарии взаимоотношений регионов с Центром ни в коем случае нельзя рассматривать исключительно в негативном плане как результат недостаточной спецификации и защиты прав собственности и неразвитости контрактных отношений. Такой спецификации в условиях полураспада прежних институтов административно-командной системы и унитарного государства просто и быть не могло, она сама рождалась именно в ходе конкуренции институтов, их естественного отбора. В не меньшей степени оппортунистические формы поведения являлись продуктом неэффективности устаревших институтов, не способных функционировать в новой среде. Как это ни странно звучит, именно благодаря (а не вопреки) таким видам поведения происходил отбор новых институтов, которые позволяли сохранить целостность государства, найти компромиссное, равновесное решение.

**Регион-Центр: разделенные финансы.** В ходе эволюции финансовой системы государства во взаимоотношениях регионов с Центром возникли новые интересные тенденции. Приведенная ниже таблица 14.1 свидетельствует о том, что все еще наблюдается асимметрия между доходами и расходами бюджетов различных уровней, причем за приведенные 5 лет картина поменялась на диаметрально противоположную: в 1992 году федеральный бюджет нес на себе непропорционально высокую (в сравнении с доходами) долю общегосударственных расходов, в 1997 году в таком положении оказались бюджеты субъектов РФ, в то время как доля доходов федерального бюджета стала существенно превышать долю его расходов.

Таблица 14.1

**Фактические пропорции распределения доходов и расходов бюджетной системы**

Бюджеты	Расходы		Доходы	
	1992	1997	1992	1997
• <b>Федеральный</b>	61,4	41,7	55,9	44,8
• <b>Консолидированные бюджеты субъектов РФ</b>	38,6	58,3	44,1	55,2
<b>в том числе:</b>				
• <b>региональные</b>	10,1	-	16,5	-
• <b>местные</b>	28,5	-	27,6	-

Источник: Финансы: Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В.Романовского, проф. О.В.Врублевской, проф. Б.М.Сабанти. М.: Изд-во “Перспектива”, Изд-во “Юрайт”, 2000. С. 186.

Таблица показывает увеличение бюджетной нагрузки регионов. В то же время интересна и структура доходов и расходов федерального и регионального бюджетов.

**Доходы.** Как известно, 80% всех бюджетных поступлений идет от НДС, налога на прибыль, акцизов и подоходного налога с граждан. Именно эти налоги и представляют наибольший интерес в плане деления между уровнями бюджетной системы, что, собственно, и происходит в современной налоговой системе. Так, налог на прибыль формируется за счет фиксированной ставки отчисления в федеральный бюджет и гибкой региональной ставки, ограниченной верхним пределом. В то же время в большинстве западных стран проведено более четкое разграничение принадлежности каждого налога. Так, основным источником доходов муниципальных бюджетов там является местный налог с продаж, при установлении которого регионы руководствуются как своими потребностями, так и реально существующей проблемой сокращения поступлений в бюджет вследствие “ухода” товара за пределы региона.

**Расходы.** Прежде всего, практически полностью финансирование социальной сферы и народного хозяйства перешло на региональный уровень. Так, уже в 1997 году федеральный бюджет финансировал лишь 18% всех расходов на социальную сферу и 27% расходов на народное хозяйство<sup>64</sup>. В то же время расходы на правоохранительные органы, армию и оборону остаются прерогативой федерального бюджета, и это также выступает одним из важных факторов сохранения федеративного устройства.

<sup>64</sup> Проблемы и перспективы развития федерализма в России. М., 1999.<http://www.svop.ru/doklad7.htm>.

**Проблема дефицита (профицита) бюджета.** Эта проблема связана с решением вопроса, как, в каких пропорциях происходит урезание (или увеличение) соответствующих статей расходов. Поскольку регионы по-разному задействованы в различных расходных статьях, принцип урезания (прирезания) доходов также является для них небезынтересным. В настоящее время найдено решение этой проблемы — в виде законодательного закрепления структуры расходов: 4% — на науку, 3% — на культуру, 2% — на высшую школу и т.д.

#### 14.3.3 Бюджетный федерализм: проблемы и противоречия

Бюджетный федерализм — тот принцип, в пользу которого фактически произошел институциональный отбор, он соединяет в себе элементы унитаризма и федерализма. Благодаря ему становится возможным осуществлять спецификацию прав собственности и защиту контрактов.

В основе бюджетного федерализма лежат следующие принципы построения межбюджетных отношений:

- *самостоятельность бюджетов* различных уровней: самостоятельное осуществление бюджетного процесса органами государственной власти и местного самоуправления, наличие и законодательное закрепление собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления расходования и источники финансирования, недопустимость изъятия дополнительно полученных законным способом доходов или экономии в бюджет более высокого уровня, недопустимость компенсации дефицитов и потерь бюджетов одних уровней за счет других;
- *четкое (законодательное) разграничение расходов и доходов* между бюджетами различных уровней;
- *равенство бюджетных прав* субъектов Российской Федерации, а также равенство бюджетных прав муниципальных образований;
- *выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности* субъектов РФ, муниципальных образований;
- *равенство всех бюджетов субъектов РФ во взаимоотношении с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ;*
- *нормативно-расчетные (формализованные) методы* организации межбюджетных отношений, в том числе предоставления финансовой помощи.

Невыполнение этих принципов, нечеткое отражение их в законодательстве и других нормативных актах, наличие внутренних противоречий в этих актах либо отсутствие разработанных механизмов реализации указанных принципов становятся причиной политического торга, рентаискательства в сфере межбюджетных отношений, проявлений бюджетного оппортунизма.

Между тем несоблюдение принципов бюджетного федерализма может быть объяснено не только и не столько субъективными причинами, но и объективными обстоятельствами, одним из которых является *фактическое неравенство республик*, в частности, с точки зрения их экономического и природного потенциала. Поэтому важным предметом политического торга до сих пор остается модель распределения доходов. Более того, *легитимно оформленное (то есть формальное) неравенство* республик во взаимоотношениях с Центром — то наследство, которое досталось от десятилетней истории реформирования бюджетных отношений, и с ним придется еще долгое время считаться. И, наконец, несмотря на конституционное закрепление равенства, фактически субъекты Федерации имеют совершенно различный статус, *разное политическое влияние* на Центр.

Бюджетный федерализм пытается совместить решение двух противоречивых задач: соблюдение *справедливости* в отношениях республик с Центром и *выравнивание уровня бюджетной обеспеченности*. Последнее предусматривает перераспределение средств между субъектами Федерации. С одной стороны, бюджетное выравнивание — результат объективного неравенства республик и потому оно справедливо. С другой стороны, такое выравнивание способно подорвать стимулирующую функцию, направленную на изыскание собственных финансовых ресурсов, породить иждивенческие настроения.

Невозможность раз и навсегда закрепить механизмы перераспределения доходов также связана с постоянно воспроизводящейся *диспропорциональностью в источниках поступления средств и их расходовании* — как между бюджетами различных уровней, так и между бюджетами одного уровня. Причиной этого являются и общая макроэкономическая нестабильность, и постоянные смены политического курса. В связи с этим в законодательстве должны быть предусмотрены такие процедуры выравнивания диспропорций, которые позволяли бы оперативно реагировать на эти диспропорции, оставались прозрачными для заинтересованных сторон, не нарушали их видения справедливости, поддерживали центристские, а не центробежные устремления регионов. Ясно, что это одна из самых важных проблем бюджетного федерализма на современном этапе. В настоящих российских условиях эта проблема усугубляется еще следующими обстоятельствами: когда не достигнута макроэкономическая стабильность, существует большая доля неопределенности относительно будущего, структура налоговых доходов бюджетной системы остается весьма подвижной, а значит, невозможно окончательное закрепление налогов или их четкое, окончательное распределение между бюджетами различных уровней. Не случайно появление в таких условиях так называемых *регулирующих доходов*, устанавливаемых ежегодно в законе о бюджете, в отличие от так называемых собственных доходов, формирование которых происходит на постоянной основе и закрепляется в Бюджетном кодексе РФ.



Несмотря на указанные трудности в становлении бюджетного федерализма, некоторые подвижки в этом направлении все-таки имеются.

**Во-первых, в настоящее время российская модель предусматривает** строгое закрепление за каждым из бюджетов собственных налоговых источников и единые проценты отчислений от основных налогов в федеральный бюджет (*например, налог на прибыль согласно установленным в законе нормативам распределяется между тремя бюджетами*).

Такая модель имеет свою “правую” и “левую” оппозиции. “Правая” (радикальная) оппозиция настаивает на возврате к одноканальной системе сбора налогов — в республиканский бюджет и отчисление из него в федеральный бюджет согласно единому нормативу или фиксированной суммы. Так, в приведенной ниже табл. 14.2, составленной А.Лавровым и В.Христенко, собраны аргументы сторонников “одноканальной системы” и представлена серьезная контраргументация против данной системы.

“Левая” (перераспределительная, радикальная) модель предлагает введение дифференцированных пропорций распределения основных налогов, в частности налога на прибыль, и особенно налога на природные ресурсы с целью выравнивания бюджетной обеспеченности регионов без дополнительных схем перераспределения через федеральный бюджет.

**Во-вторых, установлены формы межбюджетных отношений, благодаря которым собственно и осуществляется “бюджетное выравнивание”.** В современном понимании они включают виды финансовой помощи, оказываемые бюджетами различных уровней друг другу, систему взаимных расчетов между ними и бюджетные компенсации — суммы, утверждаемые и передаваемые из бюджета одного уровня в другой для возмещения выпадающих доходов или покрытия дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня.

Таблица 14.2

**Аргументы “за” и “против” одноканальной модели сбора налогов**

	<i>Аргумент</i>	<i>Контраргумент(ы)</i>
1.	Россия наконец станет подлинной федерацией	Федераций с таким бюджетным устройством не было, нет и быть не может. основополагающий признак единого государства – налоги, уплачиваемые населением и предприятиями непосредственно в центральный (федеральный) бюджет. Нет таких налогов – нет единого государства, есть некое объединение государств типа ЕС. Субъекты Федерации не являются посредниками между населением и федеральными властями. Они не могут и не должны решать, сколько денег и где нужно тратить на общегосударственные нужды – это дело граждан, для того и избирающих федеральные власти
2.	Исчезнет сепаратизм, между Центром и регионами воцарится полное согласие	В 1991-1993 гг. Татарстан, Башкортостан, Якутия, Чечня явочным порядком перешли на “одноканальную” модель. До сих пор разбираемся с последствиями. Регионы в явном виде разделятся на “доноров” и “иждивенцев” (последним «одноканальная» модель явно невыгодна). Начнется бесконечный торг, а затем и конфликты вокруг размеров “оброка” в федеральный бюджет. Федеральное правительство станет не нужным. Все дела будут решать 10-15 самых крупных “удельных князей”, подминающих под себя остальных. Очень скоро они поделят между собой армию и ядерные боеголовки, начнут печатать деньги и потребуют вступления в ООН
3.	Произойдет необходимая для бюджетной системы России децентрализация, сократится якобы чрезмерно высокая доля доходов, “уходящих” в Москву для последующего перераспределения между регионами	Уже сегодня Россия имеет самую децентрализованную бюджетную систему в мире с весьма незначительным, если учесть межрегиональные различия, уровнем прямого перераспределения средств между региональными бюджетами. Так, доля субъектов Федерации в общих налоговых доходах страны в 1997 г. составила 56% (для сравнения: в Канаде в середине 1990-х гг. – 54%, Германии – 53%, США – 45%, Индии – 35%, Австралии – 33%, Бразилии – 28%). Финансовая помощь из федерального бюджета регионам в России составляет всего 2,5% ВВП, тогда как в США – 3%, в Канаде – 4%, в Индии – 4,8%, в Австралии – 6,5%. Основная проблема – не в пропорциях между уровнями бюджетной системы России, а в механизмах межбюджетных отношений, соотношении самостоятельности и ответственности региональных и местных властей

	<i>Аргумент</i>	<i>Контраргумент(ы)</i>
4.	Улучшится собираемость налогов, так как регионы будут заинтересованы поскорее выполнить “оборок” с тем, чтобы получать дополнительные доходы в свои бюджеты	Найдутся тысячи причин не перечислять “оброк” в федеральный бюджет (несогласие с его размером, недовольство правительством, забота о местном населении). Единственно возможное противоядие – снимать (а еще лучше – сажать) губернаторов, не перечисливших положенного “оброка” (примерно так действуют в Китае). Что касается роста доходов регионов, то нет никаких гарантий, что он будет использован в интересах населения, а не, например, для субсидирования экономики. К тому же “живых” денег вряд ли удастся собрать больше (во всяком случае, никто не мешает делать это же сейчас)
5.	Регионы перестанут обращаться в федеральное правительство за помощью, а будут все свои проблемы решать сами	Примерно для 30 субъектов Федерации не хватит всей суммы собираемых на их территории налогов для финансирования самых минимальных бюджетных потребностей. С учетом неизбежного перераспределения расходов число таких регионов может возрасти до 45-50. Им все равно придется помогать из федерального бюджета. Все нынешние проблемы останутся, а вот ресурсов для их решения уже не будет
6.	Экономика пойдет в гору, рекой потекут инвестиции, так как на местах “виднее” что нужно для этого делать, кому помогать, а с кого “брать”	Предприятия окажутся в полной зависимости от региональных властей (произвол, коррупция, неэффективные субсидии и льготы, сращивание госаппарата и бизнеса), появится 89 налоговых режимов, барьеры для перемещения товаров и капиталов. Единый внутренний рынок исчезнет. Договариваться о поставках начнут не предприятия, а губернаторы. Если не договорятся, начнутся торговые войны. Об экономическом росте можно будет забыть
7.	За последние годы определился баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и каждым регионом, поэтому нужно лишь его зафиксировать и перестать “гонять” деньги из Москвы и обратно	Баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и отдельно взятыми регионами очень неустойчив (вплоть до изменения знака). Сколько-нибудь надежно рассчитать на его основе размер “взноса” или финансовой помощи не только на ближайшие 3 года, но и на 1999 г. невозможно. Если “взносы” в федеральный бюджет будут установлены в фиксированной сумме, их съест инфляция. Деньги в Москву мешками не возят, основная часть собранных налогов и так используется на местах через систему казначейства. Эту практику нужно совершенствовать, но “одноканальная” модель этому только повредит, так как окончательно запутает, кому, за что и сколько платить
8.	Внутри субъектов Федерации “одноканальная” система уже успешно действует	Это не так. Бюджеты муниципалитетов фактически утверждаются субъектом Федерации. Муниципалитеты не делают никаких взносов в региональный бюджет. В каждом регионе есть 1-2 “донора” (крупных города), для которых по решению региональных властей установлены самые низкие нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов (как следствие – типичный конфликт между губернатором и мэром областного центра). “Выкаченные” из них средства перераспределяются в пользу сельских районов (в основном – субъективно)

Источник: Лавров А., Христенко В. Экономика и политика российского бюджетного федерализма // [http://minfin.park.ru/off\\_inf/93.htm](http://minfin.park.ru/off_inf/93.htm).

В ходе эволюции межбюджетных отношений в РФ возникли следующие виды финансовой помощи бюджетов друг другу:

- *Дотации* — средства, передаваемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для целевого финансирования текущих расходов. Существовали преимущественно до 1994 года;
- *Нормативно-долевые дотации (трансферт)* — средства, передаваемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе без указания конкретной цели расходования. Появление такой формы регулирования было связано с образованием Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) — в составе федерального бюджета, и Фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) — в составе бюджетов субъектов Федерации. Принимаемые ежегодные законы о соответствующих бюджетах включают статьи, регулирующие образование указанных фондов. Каждому субъекту Федерации (муници-

пальному образованию) устанавливается своя доля в Фонде поддержки, которая с 1999 года стала рассчитываться по единой методике. Методика расчета нормативно-долевой дотации предусматривает выравнивание бюджетных доходов на душу населения, но до сих пор она остается предметом ожесточенного спора. В настоящее время трансферт — единственный вид финансовой помощи, имеющий строго формализованную расчетную основу;

- *Субвенции* — бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов;
- *Субсидии* — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых программ;
- *Бюджетные ссуды* — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на возвратной, безвозмездной или возмездной основе в пределах финансового года на срок не более 6 месяцев.

Если в системе трансфертов была введена некоторая упорядоченность, то система получения ссуд и субвенций до сих пор не имеет прочной законодательной базы и основывается на устоявшейся практике взаимоотношений региональных лидеров с Центром, нередко сопровождающейся “выбиванием” федеральных средств.

Подрывает основы бюджетного федерализма и система взаимозачетов и расчетов суррогатами, практикуемая во взаимоотношениях Центра с регионами. Даже в самых экономически развитых регионах наполняемость бюджета “живыми деньгами” составляет лишь 50-60%, в то время как в ряде регионов она вообще не превышает 25-30%. Остальное наполнение осуществляется за счет суррогатов: векселей, облигаций, взаимозачетов и бартерных схем расчетов. При этом неизбежно возникают высокие транзакционные издержки, связанные с ведением переговоров и разработкой индивидуальных схем расчетов с каждым крупным налогоплательщиком. Периодически проводятся программы всероссийских зачетов взаимных требований органов власти и крупнейших налогоплательщиков и предприятий-бюджетополучателей. В этом зачете участвуют бюджеты различных уровней. Однако такая практика таит в себе опасность, что предприятия, которые в состоянии вовремя расплатиться с налоговой системой, начнут сознательно задерживать эти платежи, накапливая их к зачету, оправдывая такое поведение накопленной дебиторской задолженностью.

До кризиса местные власти (всего 130 субъектов Федерации, крупные города) активно размещали свои займы, которые превратились в суррогатные деньги. Уже в 1996 году треть всех доходов и расходов территорий стала обеспечиваться денежными суррогатами. В консолидированном бюджете 1996 года они заменили 145 триллионов рублей. А реальные деньги уходили в тень, в наличный оборот, начинали жить своей независимой жизнью.

Важной проблемой, затрагивающей региональные интересы, остаются и взаимоотношения субъектов Федерации с естественными монополиями, с собственностью на которые государство до сих пор не определилось. Например, 1 квт-час электроэнергии в 1999 году оплачивался по дифференцированным региональным тарифам: Курганская область — 37 коп., Оренбургская область — 19 коп., Иркутская область — 6 коп. А газификация Курганской области, находящейся лишь в 100 км. от месторождения, составляет лишь 3%, в то время как Орловской — 90%<sup>65</sup>. Эти факты также свидетельствуют о фактическом неравенстве в отношениях субъектов Федерации с Центром, препятствуют становлению федерализма.

Пути усиления начал бюджетного федерализма таковы:

- Принятие законов об общих принципах организации государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий, об основах налоговой системы и бюджетного устройства, о разграничении государственной собственности, о природо- и землепользовании и др.
- Разработка механизмов ответственности за нарушение федерального законодательства и постановлений органов федеральной исполнительной власти.
- Создание унифицированной системы трансфертов, основанной на формализованном подходе к их выделению.
- Сокращение бюджетных ссуд как источника покрытия дефицита бюджета.
- Прекращение практики безвозмездного финансирования сезонных программ.
- Развитие муниципального рынка облигаций, используемого ради привлечения финансовых средств для региональных программ.
- Создание фондов кризисного реагирования и мобилизации ресурсов.

#### **14.4 От государства всеобщего перераспределения к социальному государству**

##### *14.4.1 Функции и механизмы социальной политики государства*

Деятельность государства в социальной сфере служит механизмом предупреждения или снятия социальной напряженности, неизбежно возникающей в рыночной экономике. По отношению к социальной системе государство выполняет роль постоянно действующего стабилизатора, обеспечивающего создание и действие

<sup>65</sup> Проблемы и перспективы развития федерализма в России. М., 1999. <http://www.svop.ru/doklad7.htm>.

защитных механизмов с помощью подчиненной ему иерархии управления. В этом и заключается его отличие от частного сектора, основной целью которого является получение прибыли.

Социальная политика как политика перераспределения доходов ставит перед собой задачу откорректировать связанное с производством первичное распределение доходов при помощи системы трансфертных социальных услуг (т.е. системы перечисления (передачи) средств) и субсидий в сочетании с необходимым для их финансирования налогообложением. Тем самым классы с низкими доходами и не имеющие доходов получают возможность повысить свою долю в потреблении благ, сделать ее более справедливой и достойной человека. Передача части доходов от одних лиц другим в условиях рыночного хозяйства, естественно, должна проходить таким образом, чтобы стимул к достижению более высоких доходов не исчезал, а помощь оказывалась только тем, кто в ней действительно нуждается. Получатели же трансфертных доходов должны иметь свободу выбора в потреблении, поэтому помощь оказывается преимущественно в денежной форме.

Социальная коррекция распределения доходов при помощи перераспределительной политики осуществляется посредством государственного бюджета и участия государства в организации пенсионного обеспечения и страхования. Прогрессивное налогообложение нивелирует доходы, и через финансируемые из налоговых средств выплаты тем, кто не имеет доходов или получает низкий доход, обеспечивается выравнивание первичного распределения доходов. К числу прямых трансфертов относятся, например, пособия по безработице и неполной занятости, помощь безработным, перечисления в фонды пенсионного и медицинского страхования в дополнение к собственным средствам получателя социальных услуг, социальная помощь, пособия на детей, помощь на получение образования, субсидии на оплату жилья.

Соображения общественного блага диктуют совершенно иной подход государства к принятию решения о реализации какой-либо программы или проекта, чем тот, который присущ частному сектору. Когда правительство решает вопрос о строительстве школ, больниц, дорог и прочих объектов социальной инфраструктуры, оно не может руководствоваться коммерческими мотивами и должно иметь более широкий взгляд, сравнивая в процессе принятия решения общественную пользу от осуществления проекта с общественными издержками. Цели государства значительно шире и масштабней интересов частных лиц и организаций. Вместе с решением экономических вопросов оно должно заботиться о решении социальных проблем (занятости, образования, здоровья, экологии и т.п.). Таким образом, наряду с рассмотрением экономических показателей при проведении социальной политики необходим учет параметров социальной эффективности. С позиций государства они могут иметь значительно большее значение, чем, например, срок окупаемости инвестиций или уровень рентабельности какого-либо проекта.

Важную роль в поддержании динамичного равновесия в социальной системе играет социальная инфраструктура (отрасли социального обслуживания населения). Сегодня она строится на долевым участии средств государства и населения в возмещении расходов, связанных с оказанием социальных услуг. Пропорциональность, в которой находятся средства государства и населения, зависит от меры использования принципа бесплатности предоставления этих услуг. Одни из социальных услуг, такие как образование, подготовка профессиональных кадров, пока в большинстве случаев бесплатны. Другие — такие как здравоохранение, физическая культура — допускают участие в оплате средств населения. Ряд услуг предоставляется на льготных условиях, то есть со значительным участием средств граждан. Это услуги жилищно-коммунального хозяйства, внутригородского транспорта, отраслей культуры, искусства и т.д.

Осуществление социальной политики основывается на использовании комплекса механизмов, основными из которых являются:<sup>66</sup>

**1. Законодательно-нормативный механизм.** Он формируется законодательными органами государства и определяет общие направления социальной политики и устанавливает правила, в соответствии с которыми взаимодействуют различные социальные институты. К важнейшим законодательным актам, непосредственно связанным с социальной политикой, следует отнести своды законов (кодексы), в том числе гражданский, налоговый, бюджетный, трудовой. Разработку нормативных материалов текущего характера в рамках соответствующих законодательных документов осуществляют как законодательные, так и исполнительные структуры. Субъектами нормативно-законотворческой деятельности являются и местные органы управления. Большое значение в практической работе государства в социальной сфере имеют разрабатываемые федеральными и региональными ведомствами нормативы социально-экономического развития, нормативы финансирования объектов социальной инфраструктуры и т.п.

**2. Финансово-бюджетный механизм,** устанавливающий порядок образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения мероприятий социального комплекса, а также деятельность структур, осуществляющих эти функции. Он состоит из двух самостоятельных блоков, один из которых регулирует финансовое обеспечение части собственно социальной политики (нормативы обязательных страховых платежей социального характера, расходные статьи утверждаемых законодателями бюджетов различных уровней и т.п.). В пределах второго блока создаются финансовые ресурсы, предназначенные для государственной поддержки (в случае возникновения такой необходимости) производителей товаров и услуг, которые удовлетворяют платежеспособный спрос населения.

<sup>66</sup> Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М.: Гелиос АРВ, 1999. С. 28-30.

**3. Налоговые рычаги и стимулы**, используемые исполнительными структурами различных уровней (в пределах своей компетенции) в целях ориентации работодателей на проведение социальной политики как в узком, так и в широком ее понимании, а также членов общества в интересах развития деятельности, позволяющей повысить уровень социальной защищенности за счет собственных усилий.

Примерами первого являются льготное обложение юридических лиц, использующих труд пенсионеров и инвалидов, а также тех юридических лиц, которые выпуском своей продукции (услуг) способствуют удовлетворению платежеспособного спроса населения или же реализуют необходимые для этого инвестиционные проекты.

В качестве примера второго направления льготного налогообложения может служить распространение последнего на некоторые виды деятельности членов общества, не связанные с извлечением прибыли (дохода) сверх некоторого установленного минимума. Налоговые льготы могут предоставляться и тем юридическим лицам, которые реализуют мероприятия, направленные на улучшение качества жизни населения, например, связанные с выполнением природоохранных проектов.

**4. Административные решения**, используемые органами государственного управления различных уровней. К ним относятся решения, изменяющие порядок социальной поддержки отдельных категорий населения, например, квотирование рабочих мест для молодежи и инвалидов, запрещение властными структурами строительства или закрытие действующих предприятий, существенно загрязняющих окружающую среду и ухудшающих условия жизни местного населения.

#### *14.4.2 Смена парадигмы социальной политики – от патернализма к либерализму*

Современные социальные процессы в России характеризуются изменением взаимоотношений между государством и отдельными членами общества. Прежде всего следует отметить отказ от принципа патернализма, свойственного социалистическому строю. Таким образом, государство в значительной степени сняло с себя ответственность за обеспечение комплекса условий общественного развития. На смену всеобщей зависимости человека от государственных структур пришел принцип разграничения прав и ответственности между личностью и обществом.

С одной стороны, этот процесс можно рассматривать как благо для отдельных людей, так как он способствует самореализации личности в различных областях деятельности. Если раньше государство прямо и весьма активно вмешивалось в различные сферы общественной жизни, устанавливая при этом жесткие ограничения и заставляя людей действовать в определенных им рамках, то сейчас приоритетным является принцип свободы личности.

С другой стороны, данный процесс привел к возникновению целого комплекса социальных проблем. Происходит отказ от провозглашенных ранее принципов общественной жизни, в частности, уже нет права на гарантированный труд, возникают проблемы с получением бесплатного медицинского обслуживания, все трудней получить бесплатное образование.

В условиях смены фундаментальных ориентиров общественного развития успехи и неудачи все в большей степени начинают зависеть от действий самого человека.

Для новой социальной среды характерны следующие признаки:

- повышенная нестабильность, труднопрогнозируемость, неопределенность, что в свою очередь ведет к росту недовольства и нервозности в обществе;
- обесценивание прежних внутренних регуляторов поведения, способствующее нарушению морали и закона;
- резкое расширение степени свободы личности — при одновременном ослаблении социального контроля;
- повышенные требования к гибкости мышления и поведения в целом;
- доминирование борьбы над согласием в российском обществе.

В то время как социальная среда изменилась буквально за несколько лет, значительная часть людей оказалась не в состоянии быстро изменить свои стратегии и принципы поведения, привычки, способы действий. Им трудно адаптироваться к новым социальным явлениям. В условиях плановой экономики выросло несколько поколений, привыкших к жесткой системе общественных и экономических институтов. В условиях "развитого социализма" каждому человеку полагался некий социально гарантированный минимум. Теперь же, когда государственные гарантии отсутствуют либо не выполняются, в российском обществе нарастает социальная напряженность, усугубившаяся финансово-экономическим кризисом 1998 года. Все больше россиян становится недовольными происходящими в стране социальными и экономическими процессами. Наряду с общим экономическим кризисом в России наблюдается институциональный кризис, выражающийся в резком падении доверия к государственным структурам.

Либеральная социальная политика, осуществляемая российскими властями с начала 90-х годов, наталкивается на сопротивление различных слоев населения. Показательна реакция неприятия населением предложенной правительством Касьянова социально-экономической программы. Против намерения повысить пенси-

онный возраст высказывается более 89 % опрошенных, сокращение доли бесплатных услуг здравоохранения вызывает протест у 91 %, оплачивать коммунальные расходы в полном объеме не согласны 84 %.<sup>67</sup>

Серьезной социальной проблемой стало расслоение общества. Усиливаются противоречия между различными группами населения, например, — между богатыми и бедными, между занятыми и безработными. Вместе с тем общегрупповые интересы в значительной степени являются неустойчивыми и временными. В большинстве своем люди живут собственными интересами и устремлениями.

В этих условиях важное значение приобретает проблема определения общих интересов. В настоящее время Россия переживает становление новой социальной субъектности. Особенность этого драматического процесса осознания личностью своего собственного интереса состоит в неопределенности представлений об общности интересов. На смену принципам коллективизма пришел индивидуализм. В силу того, что гражданское общество еще не сформировано, а механизм защиты прав различных групп населения был прерогативой исключительно бюрократических структур, всякий действительно общий интерес воспринимается ныне с величайшим подозрением.

Отсутствие общих интересов может выражаться в виде социальных конфликтов. Например, в ходе своих забастовок шахтеры преследовали свои узкоотраслевые интересы, а их действия противоречили интересам различных слоев населения — учителям, врачам и другим общественным группам, также не получившим своевременно заработную плату. Перекрывая железную дорогу, шахтеры вступили в конфликт с железнодорожниками и металлургами.

Переход к новой социальной среде привел к появлению множества неформальных связей, которые, на наш взгляд, усложняют процесс социального управления. В стабильном обществе объектом изучения в общественных науках являются в основном формальные связи, так как именно они часто выступают наиболее явственно. В условиях разрушения действовавшей ранее общественной системы и социальных институтов все большее значение получают неформальные связи как на уровне взаимосвязей между отдельными людьми, так и в их взаимоотношениях с социальными организациями.

Современный этап социального развития привел к усложнению процесса исследования отдельных людей, так как человек с позиций новой парадигмы общественной жизни представляет собой сложный и часто противоречивый объект управления. Так, например, отдельный конкретный человек может рассматриваться с нескольких позиций — в отношении занятости (имеющий работу или безработный, т.е. нужно ли ему выплачивать пособие по безработице или нет), в отношении семейного положения (многодетный или нет, т.е. выдавать ли ему пособие на детей) и т.д.

Все перечисленные выше особенности новой системы общественной жизни вызывают необходимость пересмотра многих принципов и методов социального управления и выработки нового механизма управления социальными процессами.

#### *14.4.3 Трансформация субъектов социального управления*

Отказ от командно-административной системы и присущих ей принципов управления и переход к рыночной системе привел к необходимости создания высокоэффективного управленческого комплекса, соответствующего изменившимся условиям и учитывающего общечеловеческие и социальные ценности нового общества. Важной общественной задачей в настоящее время является определение адекватных экономических форм воздействия на объект управления, организационно включающего различные институциональные уровни (федеральный, региональный, местный). При этом следует также учитывать взаимодействие между различными субъектами управления — государственными, хозяйственными, общественными и другими органами и структурами.

Изменения касаются также форм и методов управленческого воздействия. На смену методам жесткого, централизованного управления в различных сферах социальной и хозяйственной жизни общества приходят методы государственного регулирования, характеризующиеся в основном косвенными способами воздействия на управляемые объекты. Таким образом, весьма актуальной проблемой становится трансформация субъектов общественного управления, а также определение их роли и функций.

Трансформация управленческого комплекса предполагает замену жесткой, детерминированной системы регулирования социальных и экономических процессов более гибкой и в большей степени соответствующей современным условиям. При этом должна происходить замена устаревших организационных форм, методов, инструментов и структур управления.

Достижение поставленных государством целей в социальной политике обусловлено выполнением ряда условий. Рассмотрим основные из них.

1. **Оптимальность.** Для того чтобы иметь возможность сравнивать различные альтернативы мероприятий государства в социальной сфере, необходимо иметь четкие, однозначные критерии оптимальности рассматриваемых вариантов. Здесь необходимо разграничить интересы государства, отдельных граждан и юридических лиц (институциональных единиц). В отличие от частного сектора, основной целью которого яв-

<sup>67</sup> Приведены данные исследования Российского независимого института социальных и национальных реформ. Общая газета, 2000. № 30.

ляется получение максимальной прибыли, цели государства намного обширнее и включают в себя не только экономическую, но и социальную составляющую.

В условиях недостатка финансовых средств, ставшим в социальной сфере хроническим явлением, необходимо разрабатывать такие мероприятия социальной политики, которые не связаны с дополнительными затратами ресурсов. Поэтому актуальной является проблема определения критериев отбора управленческих решений, приносящих максимальный социальный эффект с учетом ограниченности ресурсов. Важным элементом социальной политики может стать учет параметров социальной эффективности (например, рост занятости, улучшение экологической обстановки) при реализации экономических проектов. Кроме того, целесообразно учитывать не только первичные эффекты при проведении тех или иных мероприятий в социальной сфере и в экономике, но и косвенные. Например, реализация инвестиционного проекта, как правило, приводит к увеличению числа рабочих мест не только на вновь создаваемом производстве, но и на предприятиях-смежниках, производящих соответствующее сырье и полуфабрикаты.

**2. Системность управления.** Демонтаж командно-административной системы управления привел к усложнению процесса социального управления, образованию множества самостоятельных хозяйственных, социальных и других субъектов, многие из которых в разной степени осуществляют функцию социального управления. Произошло перераспределение полномочий и ресурсов между различными уровнями общественного управления.

Многие органы, организации и структуры, стремясь к достижению определенной цели, получили возможность оказывать влияние на ход тех или иных социальных процессов. Например, вопросами занятости населения помимо Федеральной службы занятости в качестве отдельных ведомственных проблем занимаются министерство труда и социальной защиты, министерство образования и ряд других ведомств. Деятельность их во многом пересекается, дублируется, что приводит к неоправданным издержкам и снижению эффективности принимаемых решений. С другой стороны, в настоящее время нередко наблюдается узковедомственный подход, учитывающий только прямое воздействие планируемых мероприятий на те или иные подсистемы или параметры социальной сферы. В силу этого при выборе оптимальной стратегии социального развития необходимо использовать системный подход. Особенность данного подхода в отличие, например, от ведомственного (отраслевого) заключается в том, что в соответствии с ним социальная сфера должна рассматриваться как единая сложная система, состоящая из множества подсистем, часто имеющих противоположные цели.

**3. Информационное обеспечение.** В настоящее время одной из важнейших задач социальной политики государства является создание единой информационной базы, способной объединить информационные массивы различных ведомств, в той или иной степени связанных с социальными проблемами населения. Это позволит, во-первых, объединить усилия различных ведомств при реализации мероприятий социальной политики и, таким образом, снизить соответствующие затраты, во-вторых, координировать деятельность субъектов социальной защиты и на основе этого более точно определять наиболее нуждающиеся семьи с целью оказания адресной помощи, в-третьих, проводить детальный и оперативный мониторинг социальной политики государства.

#### 14.4.4 Будущее России: социальное государство или...?

Разработка для современной России действенной модели социальной политики, которая способствовала бы адаптации сформировавшихся в условиях командно-административной системы россиян к новым условиям жизни, хотя бы частичному снятию социальных конфликтов, интеграции разобщенных и частично враждебно настроенных по отношению друг к другу слоев общества, является ключевой задачей сегодняшнего дня.

Наибольший интерес у российских политиков и исследователей вызывает концепция **социального государства**, сформировавшаяся и закрепленная в конституциях западных стран, в том числе ФРГ (1949), Франции (1958), Швейцарии (1972), Швеции (1975), Испании (1978). Социальное государство выражает новое качество самой политической власти, из которого вытекают все другие его свойства. В нем снимается политическое отчуждение личности от власти, гражданское общество "обуздывает" государственные институты, которые начинают служить интересам людей и общества в целом. Поэтому социальное государство возникает не стихийно, но на основе целенаправленной политической стратегии, благодаря которой оно формируется динамичнее в странах с глубокими социал-демократическими традициями. При этом исторический опыт показал, что объективными предпосылками его становления и развития выступают социально ориентированная экономика (социальное рыночное хозяйство), правовое государство, предусматривающее эффективное гражданское, трудовое, социальное и другое законодательство.

Принципами устройства и деятельности социального государства выступают **открытость политической власти, ее демократизм, гражданский мир, социальное согласие и солидаризм, социальная справедливость и осуществление сильной социальной защиты населения, обширных социальных программ в рамках активной и адресной социальной политики.** Следование этим принципам в активной политике позволит государству добиваться и снятия отчуждения личности от власти, и гарантированной социальной защиты, и создания справедливых условий и возможностей для достойного уровня жизни, и минимизации социальных рисков. При этом государство от отношений господства и подчинения с гражданами переходит к солидарным партнерским отношениям с ними на основе равноправного социального контракта, как правило, получающего выражение в конституции или социальном кодексе страны. Благодаря этому во всех общественных

сферах происходят позитивные трансформации, которые на высокой ступени развития страны приводят к формированию общества всеобщего благоденствия.

В свете сказанного очевидно, что **социальное государство — это не только специфическое состояние политических институтов и самой власти, но также и особое состояние всего общества, преобразованного на основе социальных ценностей и содействующего самореализации творческого потенциала личности.** Таким образом, это действительно государство всеобщего благоденствия. Наконец, **социальное государство представляет собой также особое состояние системы управления социальной сферы.** Складывается самостоятельная управляющая система социального государства, функциями которой выступают планирование и реализация активной, сильной, адресной социальной политики, охватывающей все социальные группы, слои и классы общества. Без такой управляющей системы все высокие социальные приоритеты остаются только политическими декларациями, не подкрепленными конкретными механизмами их реализации. В этой системе эффективно действуют не только государственные институты общей компетенции, но также органы власти, имеющие узкую специализацию, функционирующие и в системе законодательной власти (например, парламентские комитеты по социальной политике, труду, здравоохранению и т.д.), и в исполнительной власти (например, министерство труда и социального развития), и в судебной власти. При этом активно поощряется создание и деятельность различных негосударственных институтов, участвующих в осуществлении социальной политики общества. Речь идет о профсоюзных организациях, о частных страховых, пенсионных, благотворительных и иных фондах в поддержку безработных, науки, культуры и т.д.

Следует отметить, что **значимыми компонентами управляющей системы государства являются также такие институциональные элементы, как правовые и иные юридические нормы.** В развитом социальном государстве, как правило, существует социальный кодекс, в который сведены и кодифицированы основные юридические акты и нормы по социальной сфере общества.

В условиях современной российской модернизации наблюдается процесс одновременного зарождения и становления как предпосылок социальной ориентации экономики, формирование элементов гражданского общества, правовой государственности, демократического политического режима, так и процессуально-институциональных компонентов социального государства как управляющей системы. Последняя имеет преемственность с социальной политикой, осуществлявшейся в советский период, но исключает государственный патернализм и уравнительность. В силу определенных исторических и иных причин, российское государство в большей мере тяготеет к социал-демократической модели.