

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ



В. Л. ТАМБОВЦЕВ

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Рекомендовано

Учебно-методическим объединением по классическому
университетскому образованию в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по экономическим специальностям



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ



В. Л. ТАМБОВЦЕВ

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

118617
• TDIU
kutubxonasi
ОНТУ

Рекомендовано

Учебно-методическим объединением по классическому университетскому образованию в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2021

330.73(04) 339.13.024(04)

УДК 330(075.8)

ББК 65я73

T173

Тамбовцев В. Л.

T17 Теории государственного регулирования экономики : учебное пособие. — Москва : Проспект, 2021. — 160 с.

ISBN 978-5-392-33155-0

Учебное пособие посвящено характеристике основных теоретических подходов к анализу процессов государственного регулирования экономики, включая вопросы анализа процессов дерегулирования, широко разворачивающихся в последние годы в большинстве экономически развитых стран, а также вопросы организации процессов введения регулирующих мер в этих странах. В пособии отражены также проблемы проведения политики де бюрократизации российской экономики.

Предназначено для студентов магистратуры российских экономических вузов и университетов.

УДК 330(075.8)

ББК 65я73

*Подготовлено при содействии НФПК —
Национального фонда подготовки кадров в рамках Программы
«Совершенствование преподавания социально-экономических дисциплин в вузах»
Инновационного проекта развития образования.*

Репринт издания 2010 г.
Макет предоставлен экономическим факультетом МГУ
имени М.В. Ломоносова

Учебное издание

Тамбовцев Виталий Леонидович

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Учебное пособие

Подписано в печать 10.09.2020. Формат 60×90 1/16.
Печать цифровая. Печ. л. 10,0. Тираж 500 (1-й завод 50) экз.

ООО «Проспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ISBN 978-5-392-33155-0

© Экономический факультет
МГУ имени М. В. Ломоносова, 2008
© Оформление. ООО «Проспект», 2016

УВАЖАЕМЫЙ ЧИТАТЕЛЬ!

Книга, которую Вы держите в руках, воспроизведена на основе ранее опубликованного издания экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

Экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова на протяжении всей своей истории активно распространяет экономические знания среди широкой аудитории российских и зарубежных студентов, преподавателей, ученых, экспертов и просто людей, интересующихся экономической наукой. Важнейшим способом передачи этих знаний для нас являются книги, создаваемые сотрудниками факультета и нашими коллегами из других образовательных и научных организаций.

С начала XXI века мы разработали и опубликовали многие десятки учебников, учебных пособий, монографий и сборников в различных областях экономических исследований. Значительная часть этих книг вышла в рамках серии «Учебники экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова». Эта серия стала важной вехой на пути развития экономического образования во всей России, поскольку вошедшие в нее книги рекомендуются многими вузами и обрели широкую популярность в академической среде. Создание российских учебников было важно и с точки зрения более полного и правильного отражения экономической реальности нашей страны по сравнению с зарубежными учебниками, безусловно доминировавшими до этого в рамках образовательных программ.

Экономическая наука эволюционирует вместе с развитием общества, появлением новых знаний и технологий. Предшествующие достижения не утрачивают своей значимости, но на их основе уже сформированы новые исследовательские методы и модели, обнаружены новые тенденции и взаимосвязи. Цифровые технологии поставили новые вызовы перед общественными науками, и на эти вызовы уже начинают появляться ответы.

В этих условиях экономический факультет МГУ успешно адаптируется к заданному темпу, а в некоторых областях и сам задает его. Это требует от нас постоянного обновления научного задела, в том числе в формате новых учебников и монографий, а также существенно обновленных переизданий ранее опубликованных книг. Многие книги, изданные в 2000-х годах и даже в первой половине 2010-х годов, сегодня существенно отстают от более современных изданий, подготовленных на экономическом факультете МГУ в последние годы.

В то же время мы считаем важным сохранить тот запас фундаментальных знаний и научных достижений, которые были зафиксированы в наших предшествующих книгах. Но тиражи тех книг давно разошлись по университетским и домашним библиотекам. Чтобы обеспечить доступ современных читателей к ранее изданным, но все еще востребованным книгам, мы решили воспроизвести их вместе с издательством «Проспект». Именно таким образом и появилась на свет эта книга.

Мы рады, что Вы проявили интерес к нашей предшествующей образовательной и научной работе, приобретя эту книгу.

Вместе с этим, если Вы ищете наиболее актуальную и точную на данный момент информацию, мы рекомендуем Вам обращаться к самым новым изданиям книг экономического факультета МГУ.

А. А. АУЗАН
*декан экономического факультета МГУ
им. М. В. Ломоносова,
профессор, доктор экономических наук*

Предисловие

Предлагаемое вниманию читателя учебное пособие по курсу «Теории государственного регулирования экономики» нацелено на выработку у учащихся представлений о современном состоянии и разнообразии *позитивных* теорий государственного регулирования экономических процессов.

Актуальность этого предмета обусловлена тем, что стандартные учебные курсы уровня бакалавриата, в которых в той или иной степени затрагиваются вопросы государственного регулирования экономики, в подавляющей своей части подробно представляют лишь *один* из существующих подходов к трактовке государственного вмешательства в экономические процессы, связывающий его с существованием провалов рынка. Тем самым, государственное вмешательство предстает как *априори полезная* для экономического развития деятельность. Между тем, простое наблюдение за хозяйственной жизнью различных стран, и России — прежде всего, ясно показывает, что государственное регулирование экономики далеко не столь однозначно по своим результатам, зачастую не способствуя, а препятствуя росту общественного благосостояния и созданию стоимости.

Таким образом, знакомство с различными теориями государственного регулирования позволит в значительной мере устранить упомянутое расхождение между односторонней «школьной» трактовкой госрегулирования и наблюдаемой практикой. Альтернативные объяснения поведения государства в его взаимодействиях с экономикой, которые даются в рамках соответствующих подходов, служат одновременно и основанием для различных *нормативных* теорий, предлагающих несовпадающие рекомендации по составу, формам и механизмам действия регуляций. Эти вопросы также затрагиваются в курсе (и учебном пособии), однако в меньшей степени, поскольку раскрываются другими учебными курсами магистерского уровня, посвященными проблематике институционального проектирования, функционирования саморегулирующихся организаций и экономического анализа права.

Данное пособие также практически *не затрагивает* вопрос о *методах регулирования* (ценовое регулирование монополий, установление квот и т.п.), поскольку они достаточно подробно изучаются в других курсах (микроэкономика, теория отраслевых рынков и др.). Исключение сделано только для одного из подходов, так называемого *стимулирующего регулирования (incentive regulation)*, в силу его относительно малой известности, с одной стороны, и тесной связи с одним из новых теоретических подходов к пониманию государственного регулирования, с другой.

Для полноценного восприятия материалов пособия от учащихся требуется знание курсов микроэкономики, теории отраслевых рынков, институциональной экономики, полезно также знание теории государственных финансов.

Материалы данного учебного пособия представляют собой лишь часть учебных материалов, необходимых для полноценного изучения курса «Теории государственного регулирования экономики». Другую часть составляют *тексты оригинальных работ* исследователей, посвященные обсуждаемым вопросам, список которых приведен в конце каждой главы в разделе «Обязательная литература». Эти тексты являются, как правило, классическими для соответствующего подхода статьями, т.е. работами, заложившими основы самого подхода или внесшими значительный вклад в его становление и развитие.

К каждой главе пособия даются контрольные вопросы для самопроверки, отвечая на которые, учащийся сможет самостоятельно оценить полноту знаний, полученных при чтении соответствующего раздела. Кроме того, в состав пособия включены также задания творческого характера для домашней работы: написания эссе, рефератов, курсовой работы.

Введение

Государственное регулирование является неотъемлемой частью всех современных экономик. Вместе с тем, в экономической теории нет в настоящее время однозначных ответов на вопросы о происхождении и роли государственного регулирования экономики, его влиянии на экономическое развитие и рост, о взаимодействии государства и бизнеса в ходе выработки мер государственного регулирования и их осуществлении, нет общепринятого объяснения преобладания одних видов и форм регулирования над другими и т.п.¹ Между тем, от ответов на эти вопросы не может не зависеть политика государства в области экономического регулирования, а также успешность проведения как этой политики, так и конкретных мер по регулированию экономики.

В последние несколько лет, начиная с 2001 г., в России начались некоторые преобразования в сфере политики регулирования экономики. Они выражаются в объявлении дебюрократизации взаимодействий бизнеса с государством (первый пакет соответствующих законов был принят в августе 2001 г.), начале административной реформы (официальные документы были опубликованы в июле 2003 г.), разворачивании трансформации бюджетных отношений федерального центра и субъектов Российской Федерации. Все эти процессы не могли не сказаться на усилении интереса общественности и исследователей к проблематике государственного регулирования. Поскольку к настоящему времени в мировой экономической науке получено значительное число результатов, имеющих непосредственное отношение к данной тематике, знакомство с ними представляется весьма полезным для того, чтобы избежать при осуществлении названных реформ и преобразований возможных ошибок.

Под *государственным регулированием* мы будем, вслед за [Hertog, 1999], понимать *использование юридических инструментов для реализации целей социально-экономической политики государства*.

¹ Более того, нет даже единства мнений по поводу определения самого термина «регулирование»: так, в [Mitnick, 1980] приводится даже классификация таких определений!

Смысл характеристики некоторого средства или инструмента проведения социально-экономической политики как *юридического* заключается в том, что граждане или организации могут быть принуждены государством к следованию предписанной линии поведения под угрозой официальных санкций, субъектом которых выступает то или иное специализированное государственное ведомство (агентство). Каждый из таких инструментов мы будем в дальнейшем называть *регуляцией*.

Регуляции представляют собой *нормативные модели* или *правила поведения* экономических агентов, вводимые государством для того, чтобы достичь тех или иных целей государственной политики.

Примерами регуляций могут служить: установления для фирм предельных цен, обязательных требований к безопасности продукции, предписание установки некоторых типов оборудования или требование выплачивать работникам заработную плату не менее установленного минимума. В качестве санкций за нарушения упомянутых регуляций могут выступать штрафы, предписания об установке отсутствующего оборудования, приостановление работы фирмы, тюремное заключение, принудительное закрытие предприятия и т.п.

Регуляции можно подразделить на *экономические* и *социальные* [Viscusi, Vernon and Harrington, 1996]. *Экономические* регуляции нацелены на *повышение эффективности* использования ресурсов. Их принято делить на два типа: (1) *структурные регуляции* и (2) *регуляции поведения* фирмы (*conduct regulations*) [Kay and Vickers, 1990]. При этом понятие эффективности трактуется трояко: это может быть производственная, аллокативная или динамическая эффективность. *Производственная эффективность* (*productive efficiency*) означает, что выпуск оптимальных объемов товаров и услуг осуществляется с наименьшими издержками. В рамках производственной эффективности можно выделить два компонента: техническую эффективность и эффективность факторных цен. Первая означает достижение оптимального выпуска при заданном множестве ресурсов и фиксированной технологии, вторая измеряет способность фирмы использовать наилучшую комбинацию ресурсов при заданных относительных ценах на них. *Аллокативная эффективность* достигается в том случае, когда произведенные фирмой товары и услуги продаются в соответствии с предельными издержками. Такие ситуации характеризуются как Парето-оптимальные.

или, как иногда говорят, ситуации «первого наилучшего» (*First Best*). Причиной этого является то обстоятельство, что в подобных ситуациях полностью используются возможность взаимовыгодной торговли, т.е. ни один из агентов не может улучшить свое положение, не ухудшив положение другого агента. Иначе говоря, цены равны предельным издержкам, поскольку цены, которые люди готовы платить за дополнительную единицу товара, равны издержкам поставки этой единицы. *Динамическая эффективность* связана с наилучшим использованием ресурсов во времени посредством адаптации технологий и организации производства.

Структурные регуляции используются для того, чтобы регулировать структуру рынка; примерами могут служить ограничения на вход (или выход), такие как требования государственной регистрации фирм или лицензирование деятельности фирмы. Основанием для воздействия на структуру рынков служит известная в теории отраслевых рынков триада «структура — поведение — эффективность» (*Structure — Conduct — Performance*), в соответствии с которой эффективность, на повышение которой и нацелены экономические регуляции, во многом обуславливается именно структурой рынка, на котором оперирует фирма (структурой рынка отраслевого продукта).

Регуляции поведения фирмы нацелены на ограничения действий агентов, уже функционирующих на рынке; примерами могут служить контроль цен, запрет на некоторые виды рекламы, стандарты безопасности продукции. Мировая практика показывает, что экономические регуляции применяются в основном по отношению к естественным монополиям, а также к рынкам с ограниченной либо избыточной конкуренцией.

Социальные регуляции принято обуславливать существованием различных *социальных ценностей*, реализующихся в предпочтениях населения и потому учитываемых политиками при формировании соответствующих правил. Считается, что достижение таких, например, ценностей, как *справедливость* или *равенство*, требует определенных *уступок* в плане обеспечения наибольшей эффективности использования ресурсов. Социальные регуляции применяются в областях охраны окружающей среды, обеспечения безопасности условий труда, защиты прав потребителей и работников (равные права независимо от пола, расы, вероисповедания и т.п.).

Как следует из приведенного определения, регуляции являются некоторой разновидностью *институтов*. Специфической чертой,

отличающей регуляции от других экономических институтов, выступает тот факт, что они всегда вводятся *сознательно*, а не формируются спонтанно, а также *их направленность на достижение вполне определенных целей политики*, т.е. прямая зависимость от политики, проводимой государством в данный период времени. Регуляции, как следствие, всегда суть результаты более или менее последовательной и полной реализации процедур *институционального проектирования* [Тамбовцев, 1997].

Ограниченная рациональность всех участников политического процесса, неполнота знаний, которыми они обладают относительно устройства и закономерностей поведения компонентов социально-экономической системы, и, как следствие, несовершенства проектируемых регуляций, обуславливают *неизбежные расхождения* между заявляемыми *целями* политики государства, с одной стороны, и *результатами*, получаемыми после введения в действие регуляций.

Наряду с этим, принятие предпосылки *оппортунистического поведения* политических и экономических агентов² позволяет говорить о том, что отклонения фактических результатов регулирования от декларировавшихся могут быть связаны не только с непреднамеренными ошибками. Такие отклонения могут быть следствием *сознательного обмана и введения в заблуждение* общественности (избирателей) либо вышестоящего руководства теми из государственных служащих, которые получают явную выгоду от введения регуляции в действие. Другими словами, фактические результаты введения той или иной регуляции, несмотря на несовпадение с декларировавшимися целями, могут быть достаточно близки к действительным, но не зафиксированным в явном виде целям «авторов» такой регуляции (см. ниже, раздел 3.2, в части, посвященной анализу административных барьеров).

В этой связи следует подчеркнуть, что приведенное выше определение экономических регуляций как правил, нацеленных на повышение эффективности использования ресурсов (производственной, аллокативной или динамической) в масштабах экономики в целом, т.е. *повышения общественного благосостояния*, являющееся вполне общепринятым в экономической литературе, в действительности *не вполне корректно*. Дело в том, что оно не охватывает

² Напомним, что в новой институциональной экономической теории *оппортунистическим* принято называть поведение, нацеленное на преследование собственного интереса и не ограниченное соображениями морали, т.е. связанное с использованием обмана, хитрости и коварства (О. Уильямсон).

ситуаций, в которых регуляция вводится для повышения частного благосостояния путем перераспределения ресурсов. Легко видеть, что подобные регуляции не ведут к достижению Парето-оптимальных состояний — ведь одним агентам становится лучше за счет *ухудшения* положения других. Соответственно, уточненное определение экономических регуляций можно сформулировать так: это правила, нацеленные на повышение общественного *или частного* благосостояния (благосостояния отдельных групп). Ссылка на эффективность, имеющаяся в традиционном определении экономических регуляций, при этом становится некорректной.

Итак, априори нет каких-либо фундаментальных теоретических ограничений на экономический характер существующих и проектируемых регуляций: они могут *как способствовать* созданию стоимости и росту общественного благосостояния, *так и препятствовать* ему, лишь перераспределяя стоимость в пользу какой-то группы лиц.

Перед исследователями, изучающими процессы государственного регулирования экономики как некоторую наблюдаемую данность, возникают стандартные задачи *объяснения* возникновения и существования различных регуляций, *предсказания* их возникновения в тех или иных сферах при определенных условиях (обстоятельствах) и, кроме того, *выработки рекомендаций* относительно того, какие регуляции наилучшим образом способны обеспечить достижение сформулированных целей государственной социально-экономической политики.

Соответственно, теории, имеющие своим предметом процессы регулирования, принято подразделять на *позитивные*, предлагающие экономические объяснения возникновению тех или иных регуляций и выявляющие экономические последствия их введения, и *нормативные*, нацеленные на выявление наиболее предпочтительных (эффективных) типов регуляций. Нормативный характер подобных теорий обусловлен тем, что такое выявление сопровождается и обосновывается обычно явной или неявной предпосылкой о том, что *наиболее эффективные* (в аспекте максимизации общественного благосостояния или стоимости) регуляции полагаются также и *общественно желательными*.

Мы рассмотрим вкратце вначале позитивные экономические теории государственного регулирования, отнеся характеристику нормативных теорий в конец данного пособия.

В современной экономической литературе принято выделять два основных понимания причин возникновения и роли государ-

ственного регулирования (и государства) в функционировании экономики:

- 1) понимание, исходящее из трактовки регулирования как средства реализации *общественного интереса* (интереса общества в целом); соответствующие теории можно кратко назвать теориями общественного интереса (см. гл. 1);
- 2) понимание, исходящее из трактовки регулирования как средства реализации некоторых *частных интересов* (отдельных компаний, групп бизнесменов или государственных служащих); соответствующие теории можно кратко назвать теориями частного интереса (см. гл. 2)³.

Кроме того, в отдельную группу можно выделить подходы, имеющие *синтетический* характер, т.е. допускающие двойственное объяснение регуляций (см. гл. 3).

³ После публикации работ А. Шляйфера и Р. Вишни (см., например, [Shleifer and Vishny, 1998]) эти трактовки часто называют концепциями *helping hand* и *grabbing hand* (что в данном контексте можно трактовать как «рука дающая» и «рука загибающая»). Соответственно, иногда говорят также о *благожелательном* или *неблагожелательном* государстве.

Глава 1

ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА

Говоря об этой теории государственного регулирования экономики, необходимо отметить, что в экономической литературе *отсутствуют работы*, в которых теория общественного интереса (теория, которая обосновывала бы необходимость государственного регулирования необходимостью реализации общественного интереса) формулировалась бы *в явном виде*. Специальное исследование, проведенное М. Хантке-Домасом [Hantke-Domas, 2003], показало, что под этим наименованием (введенным в оборот Р. Познером в 1974 г., см. [Posner, 1974]) фактически скрываются «витавшие в воздухе» в предшествующие десятилетия общие представления о необходимости корректировать результаты действия свободного рынка, порожденные как политической философией США, так и судебной практикой стран общего права, а также, разумеется, экономической теорией благосостояния (*welfare economics*). Эти представления нигде не сведены (за исключением, вероятно, некоторых учебников) в целостную и достаточно полную теорию, которая не только объясняла бы сам факт существования регуляций, но и предсказывала бы, где именно, в каких отраслях или секторах экономики, следует ожидать существования или введения регуляций.

В рамках названного понимания, экономическое обоснование целесообразности государственного регулирования традиционно возводится к работам А. Пигу [Pigou, 1947], а также связывается с одним из базовых положений современной экономической теории, согласно которому рынок совершенной конкуренции обеспечивает наиболее эффективное использование ресурсов [Arrow, 1985], однако делает это лишь в том случае, если товары, обращающиеся на рынке, лишены внешних эффектов, а участники рынка обладают

полнотой информации и неограниченными вычислительными способностями.

Существование внешних эффектов, а также неполнота и асимметрия информации приводят, как известно, к так называемым провалам (или несовершенствам) рынка (*market failures*). Последние выражаются в том, что потребительский выбор оказывается несовершенным, дезориентируя производство (сторону предложения на рынке) и уводя фактическое распределение ресурсов от наилучшего состояния. Кроме того, в экономике существуют общественные блага, которые, в силу своих особенностей, производятся рынком не в оптимальных объемах (недопроизводятся). Устранение таких несовершенств и является, по мнению сторонников данного подхода, целью государственного вмешательства в экономику в форме установления *регуляций* как специальных правил поведения экономических агентов. Ведь поскольку реально функционирующие рынки весьма далеки от идеальной модели рынка совершенной конкуренции, для приближения большинства из них к идеальной модели нужны корректирующие воздействия государства — государственное регулирование.

Более конкретно, в соответствии с теорией общественного благосостояния, государственное регулирование, следующее цели достижения общественного интереса, призвано преодолеть четыре основных недостатка, связанных с функционированием чисто рыночной экономики:

1. Несовершенство конкуренции;
2. Несбалансированность рынка;
3. Отсутствие рынков и
4. Нежелательные результаты функционирования рынка.

1.1. КОМПЕНСАЦИИ НЕСОВЕРШЕНСТВА КОНКУРЕНЦИИ

Добровольный обмен благами и услугами, создающий дополнительную стоимость, составляющий существо рыночного процесса, предполагает, как известно, наличие специфицированных прав собственности на предмет обмена, а также свободу контрактации (свободу выбора предмета, партнера и параметров обмена) и защиту заключенного контракта, включая принуждение его к исполнению [Pejovich, 1979]. Спецификация прав собственности и

защита контрактов представляют собой, как известно, виды деятельности, сопряженные с (транзакционными) издержками, поэтому, вследствие существования *эффекта специализации* и *экономии на масштабе*, их выполнение чаще всего более эффективно организуется государством, чем частными лицами. Эти издержки еще более сокращаются за счет принятия *законодательства о собственности и контрактного права*, которые и представляют собой типичные регуляции, облегчающие функционирование рынка.

Вместе с тем, свобода контрактации может быть использована также и для того, чтобы обеспечить кооперацию между участниками рынка, противоречащую его функции оптимизировать распределение ресурсов. Речь идет о *сговорах* между производителями (продавцами), нацеленных на *ограничение конкуренции* за счет фиксации цен, раздела рынка и т.п. Такая регуляция, как *антимонопольное законодательство*, преследует, соответственно, цель предотвращения проявления рыночной власти путем запрета определенных типов договоров и наказания тех рыночных агентов, которые все-таки заключают между собой такие договоры, т.е. вступают в запрещенные сговоры⁴.

Несовершенство конкуренции может также являться следствием особого характера производственных процессов, ведущего к возникновению *возрастающей отдачи от масштабов* и *феномена субаддитивности издержек*, когда при данном объеме спроса на товар совокупные средние издержки оказываются наименьшими в том случае, если все производство концентрируется на *одной* фирме. Если тот же объем выпуска осуществляется несколькими фирмами, удельные издержки производства возрастают, и общество недополучает часть потенциальной отдачи от использования ограниченных ресурсов.

Примером возникновения подобных ситуаций могут служить те отрасли, где производственные процессы сопряжены со значительными начальными вложениями капитала: с ростом объемов выпуска удельные постоянные издержки снижаются. Такого рода ситуации хорошо известны как ситуации *естественной монополии*, которые оказываются общественно желательными с точки зрения роста производственной эффективности.

⁴ Вместе с тем, эмпирические данные не свидетельствуют однозначно в пользу того, что антимонопольное законодательство (по крайней мере, в США) действительно способствует «усовершенствованию» рынков, т.е. облегчает условия для максимизации общественного благосостояния (см. [DeLorme, Frame and Kamerschen, 1996]).

Вместе с тем, «естественный» монополист, стремясь максимизировать прибыль, может устанавливать цены, отклоняющиеся от предельных издержек, так что забота о производственной эффективности может негативно сказаться на аллокативной эффективности. Чтобы избежать таких последствий, естественные монополии либо приобретают характер государственной собственности (как в большинстве европейских стран и в России), либо становятся объектами жесткого регулирования (как в США). В последнем случае соответствующие регуляции заключаются в «закрытии» входа на рынок и введении правил ценообразования, способствующих эффективному распределению ресурсов [Brauetigam, 1989].

Действуя таким способом в отраслях естественной монополии, государство фактически стремится *имитировать* действие рынка совершенной конкуренции, так что регулирование оказывается *заменителем* конкуренции [Sidak and Spulber, 1998], а не реакцией на ее нежелательные результаты, см. ниже, раздел 1.4.

1.2. УСТРАНЕНИЕ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЫНКА

Несбалансированность может возникать как на уровне *экономики в целом*, так и на уровне *отдельных рынков*.

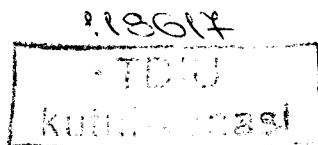
Как известно, рыночные экономики характеризуются циклическостью развития, когда периоды роста регулярно сменяются периодами спада производства. При этом импульсы, приходящие со стороны спроса на товарные рынки, часто не находят отклика на рынке труда вследствие существования долгосрочных трудовых контрактов и ригидности заработной платы. Как следствие, в экономике возникают различные потери, что снижает эффективность использования ресурсов. Соответственно, для предотвращения или сокращения длительности периодов разбалансированности целесообразно применение мер государственного регулирования в форме *стабилизационной политики*.

Например, в периоды спада могут безвозвратно теряться те капиталные активы, которые имеют ограниченную полезность для других секторов экономики в эти периоды, однако безусловно полезны в периоды подъема. Тем самым, необходимы меры, предотвращающие упомянутые возможные безвозвратные потери. Возникающая структурная безработица обесценивает человеческий капитал, работники теряют свои навыки и мотивации. Следова-

тельно, необходимы меры, препятствующие таким потерям, и т.д. Поскольку различные социальные группы в разной степени подвержены влиянию спадов и подъемов производства, стабилизационная политика оказывается желательной также и с социальной точки зрения.

Традиционно стабилизационная политика осуществляется совместно с бюджетной и кредитно-денежной политиками, поскольку именно государственные расходы оказываются достаточно действенными инструментами предотвращения упомянутых выше (и других) потерь, потенциально возможных в периоды спада экономической активности (см., например, обзор [Snowdon, Vane and Wynarczyk, 1994]). Поскольку эти инструменты воздействуют обычно не на какие-то отдельные сектора экономики и, кроме того, их влияние сказывается только через достаточно длительные промежутки времени, упомянутые типы регуляций дополняются часто специфическими методами регулирования цен и заработных плат. Так, для того, чтобы преодолеть спираль роста «зарплата — цены», правительства часто замораживают в некоторых отраслях как заработную плату, так и цены (см., например, обзор [Ogus, 1994]).

На уровне отдельных рынков разбалансированность может возникать вследствие так называемой *разрушительной* или *избыточной* конкуренции. Такая конкуренция, в свою очередь, часто оказывается следствием долговременного существования в отрасли *избыточных производственных мощностей*. В подобных ситуациях формирование нового равновесия через добровольное сокращение участниками стороны предложения своих мощностей может затянуться на неопределенно долгий срок, поскольку эти участники фактически оказываются в ситуации, моделируемой известной игрой «дилемма заключенного». Действительно, для всех производителей — участников рынка *совместно наилучшим* решением, максимизирующим их прибыль, была бы рационализация (сокращение) существующих избыточных мощностей. Однако для каждого *отдельного* производителя такое сокращение означает возникновение омертвленных затрат, так что рациональным для него оказывается выждать того момента, пока другие производители не сократят свои мощности. Поскольку это рассуждение может быть применено к *любому* из продавцов, избыточность производственных мощностей может стать постоянной характеристикой подобного рынка.



Ситуация наличия избыточных мощностей обычно возникает тогда, когда эти мощности определяются из условий *максимального спроса* на продукцию (общественный транспорт, рассчитанный на обслуживание в часы пик; вместимость гостиниц, рассчитанная на пик туристического сезона, и т.п.). Избыточная, или разрушительная, конкуренция может также возникать в ситуации *естественной олигополии*, когда максимальная эффективность достигается в том случае, когда сторона предложения представлена небольшим числом фирм. Ведь малое число компаний дает им возможность реагировать на маркетинговые стратегии каждого из противников, что может означать, в частности, ведение ценовых войн.

Следствием избыточной конкуренции является обычно не только снижение цен за уровень совокупных средних издержек (т.е. чистая убыточность производства в краткосрочном периоде), но и возникновение значительных *флуктуаций уровня* цен. Такие колебания обуславливают как неэффективность в принятии решений и продавцами, и покупателями, так и снижение уровня их «экономической безопасности». Наконец, избыточная конкуренция может осуществляться за счет снижения качества продукции, что негативно сказывается на потребителях [Kahn, 1988, pp. 172–178].

Обычными средствами компенсации отмеченных несовершенств являются такие меры как *введение лицензирования*, иногда в сочетании с установлением минимальной цены. Однако, как показывает опыт многих стран, эти меры *не решают проблему*, поскольку связаны с необходимостью дискреционного принятия решений представителями регулирующих органов. Соответственно, в современных теориях регулирования множество инструментов для предотвращения избыточной конкуренции рассматривается как «пустой ящик» [Breyer, 1982, pp. 29–32].

1.3. ОТСУТСТВИЕ РЫНКОВ

Даже в тех случаях, когда полезность некоторого блага или готовность платить за него *превосходит* производственные издержки, рынок для такого блага может *отсутствовать*. В случаях внешних эффектов и общественных благ отсутствие рынка оказывается следствием *информационных проблем* и *транзакционных издержек*. Государственное регулирование, нацеленное на преодоление этих препятствий, может, тем самым, *создать* (ранее отсутствовавший)

рынок (или условия для его спонтанного возникновения), повысив, тем самым, эффективность распределения ограниченных ресурсов.

Во-первых, рынки могут отсутствовать по причине существования скрытой информации или асимметричного распределения информации относительно цен, объемов или качества благ [Hirshleifer and Riley, 1979].

В этой связи значимым является разграничение всего множества благ на три типа: (1) *исследуемые блага* (*search goods*), для которых качество товара может быть установлено покупателем до совершения покупки (без каких-либо различимых транзакционных издержек); (2) *опытные блага* (*experience goods*), качественные свойства которых становятся известными только после покупки, в ходе их потребления; (3) *доверительные блага* (*credence goods*), для которых качественные характеристики не могут быть установлены даже после начала их потребления [Nelson, 1970; Darby and Karni, 1973]. В качестве примеров каждого из названных типов товаров можно указать, соответственно, цветы, подержанные автомобили и услуги образования.

В случаях приобретения благ второго и третьего типов, качество которых не может быть надежно оценено до их покупки, потребитель готов уплатить за них цену, *среднюю* для всего множества торгуемых однотипных благ (среди которых в той или иной пропорции представлены как высококачественные, так и низкокачественные товары). В то же время продавец высококачественных благ не готов предлагать товар по запрашиваемой цене (предполагается, естественно, что издержки производства высококачественных благ выше, чем низкокачественных). В результате он вынужден уйти с рынка, а высококачественные товары вытесняются низкокачественными, так что рынок качественных благ исчезает [Akerlof, 1970; Акерлоф, 1994]. Такого рода процессы получили в теории название *ухудшающего отбора или скрытой информации* (*adverse selection or hidden information*).

Наряду с ними, асимметричное распределение информации порождает также проблему *угрозы недобросовестного поведения исполнителя или скрытых действий* (*moral hazard or hidden actions*), заключающуюся в том, что сторона контракта (исполнитель, *agent*), действия которой не могут наблюдаться другой стороной (поручителем, *principal*), может использовать имеющуюся у нее информацию оппортунистически, в своих собственных интересах. Например, художник, пишущий заказанную ему картину, может использовать

дешевые краски низкого качества; адвокат может давать необоснованные советы и т.п.

Проблемы ухудшающего отбора и угрозы недобросовестного поведения исполнителя могут объяснить существование таких регуляций, как сертификаты, лицензии, технические регламенты, стандарты и т.п., посредством которых устанавливаются *минимальные требования* к используемому для производства товаров и услуг оборудованию, к навыкам работников, параметрам товаров и т.д., что существенно снижает (в принципе) трансакционные издержки потребителей и уменьшает остроту информационных проблем [Leland, 1979].

Вместе с тем, по самой природе доверительных благ, минимальные требования к их качеству установить достаточно точно бывает чрезвычайно сложно, так что риск угрозы недобросовестного поведения продавца (или производителя) остается высоким. В таких условиях действенным оказывается контроль со стороны юридически санкционированных *организаций саморегулирования* [Van den Berg and Faure, 1991; Den Hertog, 1993; Крючкова, 2001]. Участники таких организаций не только демонстрируют фактом своего участия наличие намерений придерживаться стандартов качества (т.е. *сигнализируют* покупателям о таких намерениях [Spence, 1973]), но и в большей мере, чем государство, способны формулировать и устанавливать соответствующие требования и правила, поскольку лучше информированы о взаимосвязях этих требований и качества конечной продукции [Gehrig and Jost, 1995].

«Схлопывание» рынка может происходить также в результате *значительных издержек поиска (search costs)*, *вменяемых потребителям* вследствие отсутствия или недоступности релевантной информации о товарах или услугах. Поскольку принятие решения о покупке осуществляется обычно на базе *сравнения* потребителем данных о полезности и ценах товаров, отсутствие таких данных или их чрезмерная дороговизна ведут к отказу от покупки соответствующего блага и к переходу на рынок товаров-субститутов. Введение регуляций, устанавливающих минимальные требования к данным, которые необходимо указывать на этикетке или упаковке товара, запрет на некоторые виды данных в рекламе и т.п., сокращают издержки поиска, способствуя поддержанию соответствующего рынка [Barzel, 1982, 1985; Beales, Craswell and Salop, 1981; Schwartz and Wilde, 1979].

Во-вторых, в дополнение к информационным проблемам, причиной отсутствия того или иного рынка могут быть также *запретительно-высокие транзакционные издержки*. Именно они препятствуют, например, возникновению рынка для эффективного использования природной среды.

Действительно, в рыночной экономике ресурсы используются эффективно, если производство благ увеличивается до того момента, пока предельные издержки не уравниваются с предельными выгодами от производства. На рынке совершенной конкуренции отдельный производитель, преследующий цель максимизации прибыли, будет увеличивать производство до тех пор, пока его предельные издержки не сравняются с рыночной ценой.

Однако в условиях существования *внешних эффектов* распределение ресурсов становится неэффективным [Meade, 1975]. Внешние эффекты могут быть определены как такие последствия экономических действий, которые влияют на условия производства или уровень полезности третьей стороны и проявляются вне того рынка, на котором происходит «базовое» экономическое действие. Типичный пример — использование вредных химических реактивов фабрикой, сбрасывающей отходы производства в реку, ниже по течению которой расположен водозабор населенного пункта, который вынужден затрачивать дополнительные средства на очистку воды. Поскольку *частные* издержки владельца фабрики отличаются от совокупных (социальных) издержек, он будет увеличивать производство сверх тех пределов, которые были бы желательны с точки зрения их эффективного распределения.

В соответствии с теоремой Коуза, эффективное распределение ресурсов, тем не менее, возможно — посредством процесса *переговоров* между владельцем фабрики и владельцем водозабора, однако лишь в условиях *четко определенных правомочий собственности и отсутствия транзакционных издержек* (ведения переговоров, заключения и защиты контракта). Однако транзакционные издержки улаживания подобных конфликтов использования ресурсов, особенно в случае *множества* заинтересованных сторон и при наличии моментов стратегического поведения, могут оказаться *запретительно-высокими* [Veljanovski, 1982], так что переговорный процесс не начнется или не завершится, т.е. не приведет к оптимизации распределения ресурсов. В таких условиях государство может попытаться интернализировать внешние эффекты посредством введения регуляций [Gruenspecht and Lave, 1989], таких как предельно допустимые концентрации вредных веществ в выхлопах автомобилей.

предельно допустимый уровень шума авиадвигателей, предписание устанавливать очистители дыма на предприятиях и т.п.

В-третьих, рынки отсутствуют для товаров, имеющих характеристики, приближающие их к категории *общественных благ* [Samuelson, 1954]. Как известно, этот тип благ обладает двумя особыми чертами: во-первых, для их поставщика (производителя) физически невозможно или запретительно дорого исключить из процесса их потребления тех индивидов, кто не заплатил за потребление (свойство *неисключаемости*); во-вторых, потребление такого блага одним индивидом не уменьшает его объема, достаемого другому индивиду (свойство *неконкурентности*) [Musgrave, 1969]. Классическим (и фактически единственным) примером чистых общественных благ является оборона страны от внешней агрессии.

В силу указанных особенностей (особенно первой из них) общественные блага в условиях рыночной экономики либо не производятся вообще, либо производятся в неоптимальных объемах, вследствие существования для них, во-первых, проблемы безбилетника, а во-вторых, из-за трудностей с установлением *готовности платить* (т.е. фактически рыночной стоимости) за эти блага [Bohm, 1987]. Действительно, если поставщик *уже произвел* такое благо, потребители могут вообще отказаться оплатить его производство — вследствие неисключаемости. Если же мы попытаемся определить оптимальный объем производства общественного блага *до того*, как начать его выпуск, нам должна быть известна (для всех потребителей) предельная полезность единичного приращения его объема. Однако из-за неконкурентности в потреблении сопоставляться должны *совокупная* готовность платить за предельную единицу и предельные издержки.

Когда потребителей *спрашивают* относительно их готовности платить за дополнительную единицу общественного блага, они (из стратегических соображений) будут либо преувеличивать, либо преуменьшать свои оценки. *Преувеличение* будет происходить в том случае, если вербальная оценка *не связана* с фактическими выплатами за потребление: фактически такая оценка будет отражать заинтересованность опрашиваемых в предоставлении им соответствующего блага. *Преуменьшение* будет иметь место в случае, если фактические платежи *будут зависеть* от вербальной оценки; очевидно, такое занижение будет отражать естественное для потребителя стремление к минимизации расходов. Поскольку потребители не могут быть исключены из процесса потребления, естественно ожидать от них стремления «проехать за чужой счет», т.е. наде-

яться на готовность платить *других* индивидов. Именно поэтому в рыночной экономике общественные блага будут производиться в объемах, меньших, чем оптимальные, т.е. недопроизводиться (если будут производиться вообще).

Соответственно, как для обеспечения производства общественных благ, так и для принуждения граждан оплачивать это производство, необходимо введение государственного регулирования, компенсирующего данный тип провалов рынка. К его типичным мерам относятся, как известно, *прямое государственное предоставление* (производство) общественного блага либо *субсидирование* его производителей или потребителей, а также финансирование этих процессов за счет введения *налогов*.

1.4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЫНКА

В рамках функционирования рыночной экономики доходы участников экономических процессов устанавливаются в соответствии с их вкладом в предельную производительность. Однако такой результат рыночного процесса может оказаться нежелательным как с экономической, так и с социальной точки зрения.

С *экономической* точки зрения сложившееся распределение может быть в принципе улучшено (в смысле увеличения общего уровня благосостояния) путем перераспределения доходов между участниками системы. Однако добровольное перераспределение возможно не всегда: если участники оказываются в ситуации, моделируемой дилеммой заключенных, договор не заключается, так что необходимо некоторое *внешнее вмешательство*, которое и приводит к результату, максимизирующему стоимость [Hochman and Rogers, 1969].

С *социальной* точки зрения складывающееся распределение доходов может оцениваться как нежелательное. Исходя из соображений справедливости, патерналистских мотивов или же этических принципов. Принято считать, что при реализации соответствующих вмешательств обычно возникают противоречия с задачей максимизации экономической эффективности, поскольку воздействие перераспределения на стимулы может снизить уровень индивидуальной полезности [Okun, 1975].

Однако более внимательный анализ подобных ситуаций показывает, что такие противоречия возникают далеко не всегда. Дей-

ствительно, если отказ государства от следования упомянутым неэкономическим соображениям, разделяемым значительными группами населения, приведет к тому, что соответствующие группы начнут *деятельность по оказанию влияния* на государство и нести значительные (непроизводительные) *издержки влияния* [Милгром, Робертс, 1999, гл. 8], то совокупные потери общества от последних могут оказаться *больше*, чем потери от снижения эффективности в результате ослабления стимулов из-за перераспределительных процессов. Соответственно, перераспределение доходов по неэкономическим основаниям оказывается более экономически эффективным, чем отказ от такого перераспределения⁵.

Другой путь обоснования желательности регулирования с целью предотвращения или компенсации негативных результатов рыночного процесса, предлагающий решения упомянутой дилеммы «эффективность vs. справедливость», заключается в расширении понятия эффективности до *социальной эффективности* [Posner, 1974].

В качестве примеров регуляций, нацеленных на предотвращение или смягчение нежелательных результатов функционирования рынка, можно назвать такие меры, как законодательное установление минимальной заработной платы, введение пособий по безработице, перекрестное субсидирование в сфере услуг телефонной связи, железнодорожных пассажирских перевозок и т.п.

1.5. КРИТИКА ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА

Подходы к государственному регулированию рыночной экономики как форме выражения общественного интереса, направляемого на устранение провалов рынка, являлись и являются объектом разнообразной критики. В числе ее направлений выделяются три основных линии:

а) критика самого *понятия* провала рынка:

⁵ Разумеется, для того, чтобы государство учитывало очерченную возможность, оно должно в полной мере само интернализировать соответствующие экономические последствия, например – ошутимо недополучать налоги. Если же упомянутые эффекты не сказываются на государственном бюджете (или на шансах выборных политиков быть избранными вновь и т.п.), у государства может не оказаться стимулов к осуществлению соответствующих перераспределительных процессов, тем более, что сами они безусловно сопряжены с дополнительными транзакционными издержками (см. подробнее гл. 2).

- б) критика *эффективности процессов* государственного регулирования и
- в) критика *направленности* государственного регулирования на *повышение эффективности* экономики.

Рассмотрим эти направления несколько более подробно.

(а) В основе первого направления критики лежат представления о том, что концепция провалов рынка является скорее *артефактом*, чем адекватным отражением реальных процессов его функционирования: как показывает практика, очень часто *рынок сам выправляет собственные ошибки* [Cowan, 1988].

Например, проблема ухудшающего отбора, способная «закрыть» рынок товара с ненаблюдаемыми качественными характеристиками, повсеместно решается компаниями самостоятельно, путем выпуска гарантий, использования товарных знаков (брендов) и проведения рекламных кампаний, реализующих функцию сигнализации о качестве продукции [Nelson, 1974]. Анализ также показал, что рынок способен производить блага, считавшиеся классическими примерами общественных благ, например, такие как маяки [Coase, 1974]. Выводы о том, что монопольная рыночная власть или внешние эффекты ведут к неэффективному распределению ресурсов, верны только в рамках моделей, где принимается предположение о том, что трансакционные издержки отсутствуют. Введение же в анализ ненулевых трансакционных издержек, т.е. приближение моделей к реальности, приводит к обратным выводам [Dahlman, 1979], [Toumanoff, 1984]. Со схожих позиций подвергается критике и положение о том, что провалы рынка возникают в ситуациях, где товар производится одной или небольшим числом фирм [Demsetz, 1976]. Согласно концепции *состязательных рынков* (когда конкуренция идет не на рынке, а за рынок [Baumol, Panzar and Willig, 1982]), значительные доходы таких компаний могут быть следствием лишь их более высокой эффективности.

(б) Теории общественного интереса, обосновывающие необходимость государственного регулирования для предотвращения или компенсации провалов рынка, фактически предполагают, что подобное вмешательство *эффективно* и осуществляется *без значительных издержек* как со стороны государства, так и со стороны регулируемых фирм (отраслей), — прежде всего, трансакционных и информационных издержек.

Эти предположения являются объектом критики, исходящей как из теоретических исследований, так и из анализа практики регулирования.

Разработки в области теории субоптимальных решений (или, как иногда говорят, теории «второго наилучшего», *second-best theory*, см. [Lipsey, Lancaster, 1956—57]) показывают, что частичное повышение эффективности на каком-то одном рынке, если остальные рынки характеризуются *неустранимой неэффективностью*, не повышает эффективность в экономике в целом [Ng, 1990]. Неустранимая неэффективность рынка обуславливается такими факторами, как несовершенная конкуренция, налогообложение и искаженная информация [Upton, 1986].

Анализ влияния искаженной информации на процессы регулирования, как в аспекте формулирования регуляций, так и в плане принуждения их к исполнению, представлен в работе [Sappington and Stiglitz, 1987]. Следствием таких искажений является, например, неспособность регулируемых фирм выбрать наиболее эффективные комбинации факторов производства, так что они не могут производить продукцию с наименьшими издержками [Bautol and Klevorick, 1970]. К аналогичным последствиям приводит и феномен *X-неэффективности* [Leibenstein, 1966; Лейбенштайн, 1995].

Таким образом, согласно упомянутым теоретическим разработкам, частные улучшения на практике не способны улучшить эффективность распределения ресурсов в экономике в целом.

Эмпирические исследования практики государственного регулирования вполне подтверждают эти критические выводы. Так, анализ регулирования естественных монополий показал, что государственные воздействия влияют на них чрезвычайно слабо, если такое воздействие вообще существует, а регулирование потенциально конкурентных секторов, таких как управление воздушным движением, ведет к росту цен и уменьшению числа конкурентов [Stigler and Friedland, 1962], [Jordan, 1972]. Социальные регуляции в основном характеризуются *балансом* издержек и выгод [Hahn and Hird, 1991], однако данные свидетельствуют о том, что большинство из них имеет весьма неточную целевую ориентацию и отличается при этом чрезмерной жесткостью [Hahn, 1996], что во многом является следствием как существования информационных издержек, так и искажения информации.

В целом, направления критики, охарактеризованные выше в пунктах (а) и (б), ясно показывают, что основание теории общественного интереса представляет собой разновидность так называемого «мира Нирваны» (*Nirvana approach*, [Demsetz, 1968]), поскольку

эта теория исходит из возможности заменить реально существующие несовершенные институты теоретически совершенными, идеальными институтами. При этом трансакционные издержки, связанные с подобными замещениями и функционированием самих институтов, в расчет, естественно, не принимаются. Между тем очевидно, что совокупные приведенные *издержки перехода* могут существенно превышать выгоду, достигаемую вследствие перехода к более совершенным институтам⁶.

(в) Трактовка государственного регулирования как процесса, направленного на *повышение эффективности* экономики, неспособна объяснить, почему конкретные регуляции, вводимые при возникновении альтернативных целей, — таких как обеспечение справедливости или решение вопросов перераспределения, — обычно достигают их именно за счет *снижения экономической эффективности* [Joskow and Noll, 1981, p. 36].

Если же предполагать, что регуляции преследуют цель *повышения социальной эффективности*, мы сразу сталкиваемся с проблемой взвешивания экономической эффективности и равенства. — проблемой, не имеющей удовлетворительного решения [Sen, 1979]. Если при экономическом подходе к анализу конфликтных ситуаций общепринятым является применение критериев Парето и Калдора-Хикса, то при социальном подходе отсутствуют какие-либо общие стандарты оценки справедливости, даже при рассмотрении отдельных конкретных ситуаций [Dworkin, 1981].

1.6. УТОЧНЕННЫЙ ВАРИАНТ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА

Охарактеризованная выше разносторонняя критика исходного «наивного» варианта теории государственного регулирования с позиций общественного интереса привела к появлению *уточненного варианта* этой теории [Noll, 1983, 1989]. Если в соответствии с исходной версией регуляции «выправляли» провалы рынка в условиях *нулевых трансакционных издержек и полной бесплатной информации*, то в уточненном варианте эти предпосылки *отбрасываются*.

⁶ Применительно к преобразованиям в области производственных технологий подобное явление было отмечено в известной статье П. Дэвида, посвященной «экономической теории QWERTY» [David, 1985], и получило впоследствии наименование «зависимость от предшествующего развития» (*path dependence*).

Если транзакционные издержки не равны нулю, то, по мнению сторонников данной теории, регуляции *могут* повышать эффективность за счет того, что сопряженные с ними издержки оказываются *ниже*, чем издержки ведения частных переговоров, преследующих ту же цель (преодоление провала того или иного рынка). Регуляции способны также решить проблему запретительно-высоких издержек организации коллективного действия, — например, в случае загрязнения окружающей среды, затрагивающего большое число агентов, где, кроме чисто «физических» трудностей заключения договоренности проявляется также и проблема безбилетника.

Что касается проблемы искаженной информации (*flawed information*), то регуляции опять-таки могут оказаться более эффективными, поскольку правительство способно *в принципе* выявить правильную информацию с *меньшими издержками* (и довести ее до заинтересованных лиц), чем частные лица, сталкивающиеся с проблемами искаженных данных.

Эта продвинутая версия теории общественного интереса не предполагает, таким образом, что регуляции обязательно должны быть «абсолютно» эффективны (или совершенны). Она лишь предполагает, что *в некоторых случаях* государственные регуляции *относительно более эффективны*, чем частные способы улаживания конфликтов.

Другими словами, уточненный вариант теории общественного интереса фактически рассматривает частные (рыночные) и государственные (регуляционные) способы повышения эффективности использования ресурсов как *дискретные институциональные альтернативы* [Williamson, 1991; Уильямсон, 1996].

Такой подход, безусловно, является существенным шагом вперед в рамках *нормативного «прочтения»* теории общественного интереса. Ведь он ставит во главу угла при решении политических вопросов введения регуляции (или отказа от такого введения) не наличие несовершенства или провала рынка *как такового*, а обоснование *большей экономической эффективности регуляции* в сравнении с альтернативными способами борьбы (или сосуществования) с выявившимся несовершенством.

Другими словами, при принятии решения о начале регулирования того или иного процесса или сектора рынка решающим фактором становится (точнее говоря, должно стать) *сопоставление издержек и выгод* для намечаемой к введению регуляции и ее институциональных альтернатив.

Если *издержки* намечаемой *регуляции* *выше*, чем ожидаемые *выгоды* от ее введения, такая *регуляция* *не должна вводиться*. Соответственно, если с развитием знаний, технологии или организации регулируемого сектора «частная» институциональная альтернатива преодоления несовершенства рынка становится более эффективной, чем меры государственного регулирования, последние должны быть *отменены*.

Сформулированные положения уточненной (современной) теории общественного интереса были широко восприняты в экономически развитых странах, став фактически базой для повсеместного введения в практическую деятельность как законодателей (органов власти, устанавливающих или вводящих регуляции), так и регулирующих ведомств методов анализа «затраты–выгоды»⁷ (*cost-benefit analysis*) (см., например, [Lutter, 2000]). О распространенности данной практики в развитых зарубежных странах наглядно свидетельствует такой факт: почти четыре пятых правительств штатов в США располагают собственными руководствами по процедурам такого анализа, которые представлены на *web-сайтах* этих правительств (см. гл. 5 данного пособия).

Вместе с тем, как *позитивная* теория государственного регулирования, охарактеризованная версия теории общественного интереса по-прежнему оставляет необъясненными массовые факты существования *неэффективных* (в смысле повышения общественного благосостояния) регуляций. Ведь, как отмечалось выше, согласно этой теории неэффективные регуляции должны прекращать свое существование.

Объяснения массовому существованию таких регуляций дают теории, связывающие регуляции с реализацией *частных интересов* различных участников процессов функционирования экономики и ее государственного регулирования.

Вопросы для самопроверки

1. На какие группы подразделяются теории государственного регулирования экономики?
2. Какие именно недостатки функционирования рынков преодолевает, согласно теориям общественного интереса, государственное регулирование экономики?

⁷ Метод анализа «затраты–выгоды» широко известен и описан во многих учебниках. Один из первых обзоров достижений и проблем в этой области – статья [Prest and Turvey, 1965].

3. Является ли законодательство о собственности и контрактное право формами государственного регулирования экономики?
4. Какие виды сделок регулирует антимонопольное законодательство?
5. Как связаны эффект возрастающей отдачи от масштабов производства (феномен субаддитивности издержек) и несовершенство конкуренции?
6. Какие меры регулирования в отраслях естественной монополии замещают отсутствующую в них конкуренцию?
7. Каковы основные причины экономической целесообразности стабилизационной политики?
8. Что представляет собой *избыточная конкуренция* и какими причинами она чаще всего порождается?
9. В чем проявляются негативные последствия избыточной конкуренции?
10. Каковы типичные меры регулирования, направленные против избыточной конкуренции?
11. Каковы основные причины отсутствия рынков для некоторых экономических благ?
12. Какие виды благ принято различать по признаку информированности покупателя об их свойствах?
13. В чем состоят феномены ухудшающего отбора и угрозы недобросовестного поведения исполнителя в связи с несовершенством рынков?
14. Каковы типичные меры по регулированию соответствующих несовершенств?
15. В чем заключается основное преимущество организаций саморегулирования по сравнению с государственным регулированием функционирования рынков?
16. На каких рынках четче всего проявляется (может проявиться) это преимущество?
17. Какие меры регулирования нацелены на сокращение издержек поиска покупателей?
18. Как связана теорема Коуза и процессы регулирования?

19. В чем заключаются информационные причины неоптимального производства общественных благ?
20. С чем обычно связана нежелательность некоторых результатов функционирования рынков?
21. Каковы альтернативные способы преодоления нежелательных результатов функционирования рынков?
22. По каким линиям подвергается критике теория общественного интереса?
23. Как рынок компенсирует собственные несовершенства?
24. Как связаны концепция состязательных рынков и регулирование экономики?
25. Что такое «мир Нирваны» и в чем заключается его критика?
26. В чем заключается суть уточненного варианта теории общественного интереса, от каких предпосылок базовой теории государственного регулирования она отказывается?
27. Как соотносится эта теория с концепцией сопоставления дискретных институциональных альтернатив?
28. В чем заключаются основные нормативные выводы уточненного варианта теории общественного интереса?
29. Какие направления критики не преодолеваются в рамках уточненной теории общественного интереса?

Основные понятия главы

- Благожелательное государство.
- Неблагожелательное государство.
- Регуляция.
- Провал рынка.
- Несовершенство конкуренции.
- Несбалансированность рынка.
- Отсутствие рынка.
- Нежелательные результаты функционирования рынка.
- Возрастающая отдача от масштабов.
- Естественная монополия.
- Избыточная конкуренция.
- Исследуемые блага.

- Опытные блага.
- Доверительные блага.
- Ухудшающий отбор.
- Угроза недобросовестного поведения исполнителя.
- Организации саморегулирования.
- Издержки поиска.
- Внешние эффекты.
- Общественные блага.
- Издержки влияния.
- Состязательные рынки.
- «Мир Нирваны».
- Искаженная информация.
- Дискретные институциональные альтернативы.
- Анализ «затраты—выгоды».

Обязательная литература

1. *Olus A.I.* Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Clarendon. 1994. P. 1–3, 30–54.
2. *Hägg G.P.* Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from European Perspective // *European Journal of Law and Economics*. 1997. Vol. 4. P. 337–370.

Дополнительная литература

1. *Крючкова П.В.* Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию. М.: ИНП Общественный договор, 2001.
2. *Dahlman C.J.* The Problem of Externality // *Journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22. P. 141–162.
3. *Prest A.R. and Turvey R.* Cost-Benefit Analysis: A Survey // *The Economic Journal*, 1965. Vol. LXXV. No. 300. P. 683–735.
4. *Tullock G.* The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal*. 1967. Vol. 5. P. 224–232.
5. *DeLorme C.D., Frame W.S. and Kamerschen D.R.* Special-interest-group perspective before and after the Clayton and Federal Trade Commission Acts // *Applied Economics*. 1996. Vol. 28. No. 7. P. 773–777.
6. *Hochman H.M. and Rogers J.D.* Pareto Optimal Redistribution // *American Economic Review*. 1969. Vol. 59 (4). P. 542–557.
7. *Hirshleifer J. and Riley J.G.* The Analytics of Uncertainty and Information // *Journal of Economic Literature*. 1979. Vol. 17. P. 1375–1421.

Глава 2

ТЕОРИИ ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСА

В рамках этого подхода принято выделять два базовых направления — (1) так называемую *экономическую* (или, как принято еще говорить, *чикагскую*) теорию регулирования и (2) теорию рентоориентированного поведения, или подход с позиций теории общественного выбора (*rent-seeking*, или *public choice theories*). Промежуточное место между теориями общественного и теориями частного интереса занимает (3) теория захвата регулятора (*capture theory*), рассматриваемая в гл. 3.

2.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Базовая работа, положившая начало данному направлению исследования государственного регулирования экономики, была опубликована Дж. Стиглером в 1971 г. [*Stigler, 1971*]. Основная идея теории заключается в том, что регуляции разрабатываются, вводятся и применяются, прежде всего, *для предоставления выгод* различным отраслям (секторам) экономики.

Выгоды, которые получают отрасли от введения регулирования, обычно вполне очевидны:

- 1) правительство может предоставлять им субсидии или
- 2) предотвращать вход в нее конкурентов,
- 3) устанавливать единый уровень цен с большей легкостью, чем это сделал бы картель, или же
- 4) сдерживать производство продуктов-заменителей, поощряя производство комплементарной продукции (например, субсидируя строительство и развитие аэропортов, косвенно поддерживая тем самым авиакомпании), и т.д.

Возможность получения различных выгод отраслями экономики создает, по мнению Стиглера, *спрос на регуляции*. С другой сто-

роны, особенности политического процесса принятия решений дают возможность политикам *откликаться на такой спрос*, обеспечивая себе будущую поддержку со стороны отрасли, получившей желаемое регулирование. Тем самым, *отрасли используют заинтересованность политиков в избирательной поддержке в своих собственных интересах*.

Такая трактовка процесса государственного регулирования базируется на понимании политического процесса как функционирования политического рынка [Downs, 1957], игроками на котором выступают не только политики, но и различные *группы интересов* [Olson, 1965; Olson, 1995]; см. также [Olson, 1998].

В процессе принятия политических решений влияние на них оказывают не отдельные индивиды, а заинтересованные *группы*. Отдельные индивиды (не являющиеся политиками) не участвуют в этом процессе, поскольку формирование собственных представлений об отдельных направлениях политики предполагает расходование на это времени и усилий, т.е. несение определенных издержек, в то время как выгоды от таких издержек, измеряемые в терминах политического влияния, оказываются ничтожными. Поэтому представительная демократия тем в меньшей степени будет учитывать предпочтения различных групп, независимо от их размера, чем менее ясно и «громко» эти предпочтения выражены.

Упомянутые различия связаны с издержками (само)организации групп во влиятельные политические объединения: для одних типов групп такие транзакционные издержки выше, для других — ниже. Малые группы имеют здесь преимущества, поскольку у них ниже упомянутые транзакционные издержки, а также легче разрешима проблема безбилетника. Кроме того, в случае успеха в оказании политического влияния для малых групп выше оказываются индивидуальные выгоды каждого участника, что усиливает стимулы к самоорганизации.

Тот факт, что крупные по масштабам отрасли часто оказываются более хорошо организованными, чем малые, Стиглер объясняет явлением концентрации: если *большая отрасль* состоит в основном из небольшого числа крупных компаний, то фактически она представляет собой *малую группу*. В то же время относительно *небольшая отрасль*, имеющая *дисперсный* характер, т.е. составленная значительным числом малых предприятий, с точки зрения оказания политического влияния представляет собой *большую* (или *латентную*, по М. Олсону) *группу*, со всеми вытекающими отсюда издержками самоорганизации, которые могут стать и запретительно высокими.

Вследствие очерченных особенностей самоорганизации для оказания политического влияния, отмечает Стиглер, производители обычно организованы гораздо лучше, чем потребители. Поскольку политики и политические партии заинтересованы в переизбрании, а организованные производители способны внести более значительный вклад в необходимые для этого ресурсы⁸, то отклик политиков на спрос со стороны отраслей на регуляции оказывается вполне естественным, экономически рациональным. Как следствие этого, регуляции в экономике оказываются направленными не на устранение или компенсацию провалов рынка, а на обеспечение *перераспределения доходов в пользу отдельных отраслей* в обмен на их финансовую и политическую поддержку.

Экономическая теория регулирования стала объектом критики практически в момент своего опубликования [Posner, 1971]. Р. Познер обратил внимание на тот факт, что во многих случаях регуляции строго благоприятствуют определенным группам *потребителей*. Например, для таких товаров, как железнодорожный транспорт, поставки газа, воды и электричества, передача телефонных и почтовых сообщений, законодательство США предписывает использование *единых цен*. В то же время издержки предоставления населению соответствующих услуг, в зависимости от географического местоположения потребителей, варьируют, разумеется, весьма широко. Другие примеры того же типа — предоставление домохозяйствам питьевой воды, образовательных услуг средних школ и услуг пожарных команд либо вообще бесплатно для потребителей, либо по ценам ниже предельных издержек: бесплатный проезд по железной дороге для военнослужащих; поставки электроэнергии в больницы по ценам, ниже предельных издержек и т.д.

Упомянутые феномены внутреннего или перекрестного субсидирования не укладываются в теорию Стиглера. Даже если другие группы потребителей принуждаются к уплате цены, большей, чем предельные издержки, перекрестное субсидирование все равно противоречит цели максимизации прибыли производителей.

Объяснение перекрестного субсидирования было дано в рамках развития экономической теории регулирования С. Пельцманом

⁸ Формулируя это положение, Дж. Стиглер исходил из политического законодательства США, согласно которому избирательные фонды партий и политиков формируются за счет добровольных пожертвований организаций и отдельных лиц, без каких-либо ограничений. В более общем случае, например для российской избирательной практики, подобные пожертвования будут иметь в значительной мере внезаконный характер, что, разумеется, не влияет на содержание самих положений экономической теории регулирования.

[Peltzman, 1976]. Он предположил, что политики выбирают регуляции так, чтобы *максимизировать свою политическую поддержку*. Это означает, что регуляции не всегда будут обеспечивать выгоды только производителям, поскольку некоторые группы потребителей также в состоянии самоорганизоваться в целях оказания политического влияния. Более того, в среде производителей организационные и информационные издержки оказываются препятствием для немедленного и всеобщего отказа в политической поддержке при незначительном сокращении прибыли соответствующего картеля.

Поскольку более низкие цены благоприятны для потребителей, а более высокие — для производителей, то, согласно положениям теории Пельзмана, основной задачей регулятора (политика) оказывается задача формирования и проведение *эффективного регулирования* с точки зрения оптимизации своей политической поддержки избирателями. Для этого уровень цен должен быть установлен так, чтобы *приращение голосов за счет перераспределения доходов уравнивалось бы потерей голосов вследствие роста цен*.

Расширенная экономическая теория регулирования не только объясняет феномен перекрестного субсидирования, но и позволяет *предсказать*, какие отрасли скорее всего будут объектами регулирования.

Это, в соответствии с данной теорией, во-первых, отрасли с относительно высокой внутренней конкуренцией, и, во-вторых, монополизированные отрасли. В первом случае заинтересованность в регулировании имеется у самой отрасли (ограждение от прихода новых конкурентов и т.п.), во втором — интерес к регулированию проявляют потребители. Можно также ожидать существования «промежуточных» отраслей, где любой регулируемый уровень цен не будет слишком отличаться от фактически существующего, так что ни у производителей, ни у потребителей не будет достаточных стимулов для осуществления издержек преобразования (самоорганизации) во влиятельную политическую группу.

Практика регулирования в основном *подтверждает* эти предсказания. Регулируемые отрасли представляют собой либо монополизированные, такие как железнодорожный транспорт или телекоммуникации, либо высококонкурентные отрасли, такие как грузоперевозки, сельское хозяйство, сферы занятий так называемых «свободных профессий», например адвокатура, или же такси.

Кроме отраслей, которые с наибольшей вероятностью будут подвержены государственному регулированию, рассматриваемая теория предсказывает также и наиболее вероятные *формы*, в которых будет осуществляться трансферт доходов и других выгод.

В общем случае такой трансферт может быть как *прямым*, в виде бюджетных субсидий, так и *косвенным*, посредством ценовых регуляций или установления ограничений на объемы выпуска («объемные» регуляции), а также ограничений на вход на рынок. В исходной статье Стиглер предположил, что отрасли будут предпочитать формы *косвенной* поддержки, поскольку прямые субсидии будут стимулировать вход на рынок новичков, что приведет к уменьшению субсидий в расчете на одного производителя.

Развитие теории однако показало, что *формы поддержки зависят от эластичности спроса на производственные факторы* в рассматриваемой отрасли [Migue, 1977]. На политическом рынке представлены как потребители, так и поставщики производственных факторов, и последние будут отдавать предпочтение *субсидиям*, если *предложение неэластично*. Ведь налогообложение, необходимое для финансирования субсидий, «раскладывается» на *множество* налогоплательщиков, в то время как субсидии достаются только *ограниченной группе* поставщиков факторов производства.

Это расширение базовой теории регулирования объяснило, почему именно *субсидии* распространены в таких отраслях, как образование, здравоохранение и городской транспорт, в то время как *система квот и ценовое регулирование* имеет место в таких секторах, как сельское хозяйство и железнодорожный транспорт.

Другое расширение экономической теории регулирования было развито в работах Ф. Мак-Чисни [McChesney, 1987, 1991, 1997]. В его концепции *вымогательства ренты* политики являются не пассивными агентами, выбирающими максимизирующее их выгоду предложение из конкурирующих предложений отраслей, а активными максимизаторами выгоды, оказывающими *давление* на эти отрасли.

Это давление представляет собой действия политиков (государственных служащих) по доведению до сведения заинтересованных лиц *угрозы* относительно возможности введения таких регулирующих правил, которые в состоянии *ухудшить экономическое положение соответствующих отраслей* по сравнению с существующим положением. Ожидаемое ухудшение ситуации порождает у затрагиваемых хозяйствующих субъектов стимулы к *оплате* соответствующим государственным служащим их *отказа* от намечаемого действия.

Однако для того, чтобы эти стимулы реализовались, заинтересованные экономические агенты должны решить для себя проблему коллективного действия. Ведь если плату за отмену (удовлетво-

ряющую политика, сформулировавшего угрозу) вносит только один агент, то выгодами от отказа введения нового правила пользуются все агенты, подпадавшие под действие планировавшейся регуляции. Следовательно, у каждого из таких агентов возникает стимул к ожиданию того, что заплатит кто-то другой. Если число агентов, затрагиваемых угрозой введения регуляции или реально введенной регуляцией, велико, вероятность того, что кто-то один оплатит выгоды, получаемые всеми участниками такой группы, становится пренебрежимо малой. Напротив, если группа участников рынка, подвергающаяся угрозе ухудшения их ситуации хозяйствования, компактна, т.е. издержки заключения договоренности между ними невелики, механизм вымогательства ренты становится действенным, — с точки зрения оппортунистически ведущих себя представителей государства.

Таким образом, ликвидация «вымогающего» правила происходит обычно путем выплат его создателям со стороны заинтересованных лиц. Вместе с тем, такое правило может быть, очевидно, ликвидировано и посредством вмешательства вышестоящих органов власти, если те заботятся о своей массовой электоральной поддержке, а заинтересованным лицам удается публично доказать вредность регуляции для развития экономики.

Эмпирические исследования современной российской экономики показывают достаточно широкую распространенность такой модели поведения государства, по крайней мере, на региональном уровне [Заостровцев, 1996, 2001].

Дальнейшее развитие экономической теории регулирования связано, прежде всего, с именем Г. Беккера, который в серии своих статей [Becker, 1983, 1985] исследовал последствия конкуренции между отраслевыми группами интересов (которые он назвал группами давления) за политическое влияние.

Источником конкуренции служит тот очевидный факт, что с ростом политического влияния группы увеличиваются и ее финансовые выгоды от введения соответствующих регуляций. Однако группы давления имеют несопадающую эффективность в оказании политического давления, некоторые из них более эффективны, чем другие. Более высокая эффективность политического давления может быть следствием таких факторов, как экономия на масштабе в процессе производства давления, более действенное решение проблемы безбилетника, лучший доступ к средствам массовой информации и других моментов.

Победа в конкурентной борьбе приводит к трансферту дохода от менее эффективной к более эффективной группе, однако величина такого перетока имеет свой предел. Дело в том, что он связан с потерями в создаваемой стоимости, известными как омертвленные затраты (*deadweight costs*), которые в данном случае представляют собой издержки, осуществленные менее эффективными группами давления и не приведшие к росту стоимости. Вследствие этого потери наименее эффективной группы могут оказаться большими, чем выгоды наиболее эффективной группы, и когда совокупные потери от политического давления возрастают, давление более эффективной группы снижается, поскольку выгоды от него становятся все меньшими (из-за возникающего снижения общественного благосостояния, т.е. произведенной стоимости).

В то же самое время давление менее эффективной группы с масштабом потерь благосостояния возрастает, поскольку увеличиваются *потенциальные* выгоды от оказания давления в «противоположном» направлении. Подобное «противодавление», очевидно, ограничивает возможности трансферта богатства к более эффективной группе давления.

Из анализа конкуренции за политическое влияние логически следует, что политически успешные группы невелики по размерам в сравнении с группами, несущими бремя финансирования трансферта. Чем больше по численности группа-плательщик, тем меньший размер платежа приходится отдельному ее члену и меньше омертвленные издержки, что, естественно, сокращает ее сопротивление. Чем меньше группа-получатель, тем больший объем выгоды приходится отдельному ее члену, что увеличивает стимулы к оказанию давления. В частности, этот анализ объясняет, почему в странах, где *аграрный сектор невелик*, он обычно является *получателем* субсидий, в то время как в странах с *масштабным аграрным сектором* он несет бремя значительных *налогов*.

Согласно исходной теории Стиглера–Пельмана, конкурентные отрасли, обладая информационными и организационными преимуществами, должны получать значительные выгоды от установления благоприятствующих им регуляций. Между тем на практике регулирование в конкурентных секторах экономики применяется достаточно редко. Подход Беккера дает возможность объяснить такое положение дел: потери благосостояния выше там, где эластичность предложения больше, а конкурентные сектора как раз и характеризуются значительными величинами таких эластичностей. Следовательно, обусловленные регулированием потоки

трансфертов и потери благосостояния здесь столь велики, что практически исключают стимулы к инвестированию в политическое влияние.

Одновременно из анализа Беккера вытекает, что наличия регулиций можно ожидать в тех секторах, где имеют место *провалы рынка*, — вывод, как легко видеть, согласующийся с положениями теории общественного интереса. Дело в том, что, например, в монополизированных секторах потребители могут получить трансферт, *превышающий* потери производителя (хотя в конкурентных отраслях, как было отмечено выше, выигрыш победителя меньше, чем издержки проигравших). Следовательно, при прочих равных, в монополизированных отраслях следует ожидать большую активность по оказанию давления со стороны потенциальных победителей и меньшую — со стороны потенциальных проигравших, чем в конкурентных отраслях.

Вместе с тем, наличие провалов рынка не является, согласно Беккеру, *достаточным* условием для введения регулирования: последнее зависит также и от относительной *эффективности групп интересов* в оказании политического давления.

Наконец, из теории Беккера следует, что конкуренция за оказание политического давления не будет отрицательно сказываться на экономическом росте и производительности, если давление оказывается группами одинакового размера и эффективности. Кроме того, в результате такой конкуренции будет осуществляться *отбор наиболее эффективных форм регулирования*.

Однако, если *результаты конкуренции групп давления* при некоторых обстоятельствах могут оказаться *эффективными*, само по себе *оказание давления эффективным* видом экономической деятельности (в смысле роста общественного благосостояния, производства стоимости и т.п.) *не является*: благосостояние *всех групп давления улучшилось бы*, если они *сократили* свои расходы на оказание давления на равные величины. Поэтому установление правил, ограничивающих такие расходы (и вообще влияние групп давления), например, принятие законодательства о лоббировании, представляет собой действие, противостоящее растратам ресурсов на политическое давление⁹.

Экономическая теория регулирования, как видно из приведенного выше краткого ее очерка, ориентирована, прежде всего,

⁹ Схожие положения сформулированы в экономической теории и применительно к внутриорганизационному уровню взаимодействия экономических агентов посредством понятий «деятельность по оказанию влияния» и «издержки влияния», см. [Милгром, Робертс, 1999, гл. 6].

на объяснение экономических регуляций, в то время как социальные регуляции фактически остаются за пределами ее сферы действия. Однако ряд исследований, базирующихся на этой теории (см. [Bartel and Thomas, 1985], [Pashigian, 1984]), затронул и область социальных регуляций. Применение правил и стандартов, устанавливающих требования к безопасности на рабочих местах, условиям труда и т.п., оказывается в интересах тех компаний, которые уже *соответствуют* таким требованиям. Далее, крупные компании имеют очевидные преимущества в тех ситуациях, когда приведение ситуации в соответствие с вводимыми социальными регуляциями требует значительных издержек. Небольшие компании подобными регуляциями просто вытесняются с рынка, что снижает уровень его конкурентности. Кроме того, вводимые регуляции часто относятся только к компаниям, стремящимся войти на рынок («новичкам» или претендентам), в то время как уже действующие на нем («инкубенты») получают значительные отсрочки по приведению своего производства в соответствие с новыми требованиями, что, очевидно, затрудняет новичкам вход на рынок и ухудшает на нем условия конкуренции.

2.2. ТЕОРИЯ РЕНТООРИЕНТИРОВАННОГО ПОВЕДЕНИЯ

Центральным понятием этой теории является понятие *поиска* (или *изыскания*) *ренты* (*rent seeking*), который представляет собой политическую деятельность индивидов и групп, расходующих ограниченные ресурсы для получения от государства некоторых *монопольных прав*. В силу важности понятия поиска ренты как для понимания соответствующей теории государственного регулирования экономики, так и в связи с широким его распространением в экономической теории вообще, остановимся более подробно на его смысле и истории возникновения, базирясь на статье Г. Таллока [Tullock, 2003] — активного участника развития всего этого направления исследований.

Примерно до середины 1960-х годов отношение экономической теории к феномену *монополии* базировалось на понимании ее как источника потерь в общественном благосостоянии, размеры которых определялись величиной известного «треугольника Харбергера» [Harberger, 1954] (треугольник *A* на рис. 2.2.1). Четырехугольник *C* интерпретировался в рамках этой графической модели

как трансфер и, тем самым, не включался в общий объем порождаемых монополией социальных издержек.

В статье А. Харбергера была не только предложена упомянутая модель, но и приведены *количественные оценки возникающих потерь* (по данным для экономики США за 1929 г.). К удивлению экономистов, они оказались весьма малы — порядка 0.07% от ВВП. Последующие пересчеты этой величины для различных лет и экономик (их список приведен в [Лейбенштейн, 1995, с. 479], а также в [Tullock, 2003, р. 2]) принципиально не изменили эту оценку. — печаль шла максимум *об одном проценте ВВП*.

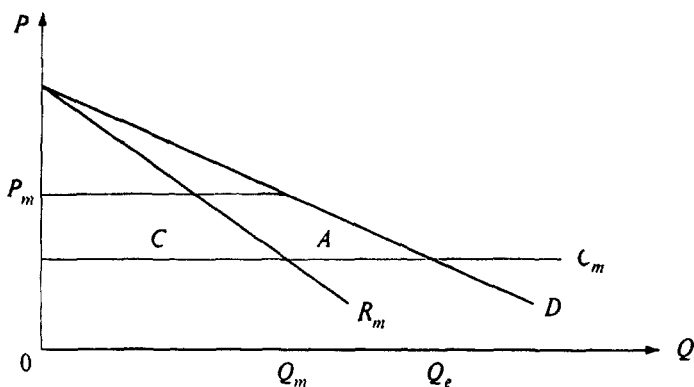


Рис. 2.2.1. Монополия и потери благосостояния

Возникшее противоречие между безусловно отрицательным отношением экономической теории и экономистов к монополии и выявленными незначительными величинами экономических потерь от ее существования требовало своего разрешения. Одним из его способов стало введение в 1966 г. уже упоминавшимся Х. Лейбенштейном понятия *X-эффективности* [Leibenstein, 1966]. Суть данного феномена, как известно, заключается в следующем: в условиях монополии, когда фирма ограждена от конкурентного давления, у нее *нет стимулов* к наиболее эффективному использованию ресурсов, она *не стремится максимизировать* прибыль. Иными словами, в очерченных условиях фирма позволяет своим издержкам становиться выше, чем это необходимо по условиям оптимума; она выбирает комбинации цен и объемов выпуска, являющиеся неэффективно высокими или низкими.

Вскоре после публикации этой статьи Г. Таллок предложил альтернативное объяснение наблюдаемым незначительным вели-

чинам потерь от монопольной власти [Tullock, 1967]. Он предположил, что предприниматель, независимо от условий (т.е. степени своей рыночной власти, защищенности от конкуренции и т.п.), всегда будет стремиться максимизировать прибыль. При этом заработанная им прибыль будет инвестироваться, также исходя из стремления к такой максимизации. Это означает, что фирма, обладающая рыночной властью вследствие существования *некоторого входного барьера*, может инвестировать в его сохранение и укрепление. Такие инвестиции, очевидно, будут уменьшать размеры наблюдаемой (бухгалтерской) прибыли, что и фиксируют упоминавшиеся количественные оценки потерь от существования монополий.

Действительно, пусть некоторая фирма действует в конкурентной среде, так что ее экономическая прибыль близка к нулю. Предположим далее, что если бы вдруг все остальные фирмы покинули отрасль, эта фирма получила бы монопольную прибыль в 100 руб. Теперь предположим, что фирма в состоянии *заставить* конкурентов уйти из отрасли, затратив на такое принуждение 99 руб. Следовательно (в предположении отсутствия какой-либо неопределенности), для максимизации прибыли такой фирме будет вполне *выгодно* осуществить соответствующие *инвестиции в принуждение*.

В соответствии с моделью, отраженной на рис. 2.2.1, монопольная прибыль для данного случая составит 100 руб., однако в бухгалтерских расчетах будет фигурировать только 1 руб. прибыли! Иначе говоря, *возросшая рыночная власть* будет ассоциироваться с *незначительной* (бухгалтерской) *прибылью*. Именно это обстоятельство, согласно интерпретации Г. Таллока, и является объяснением упомянутых выше эмпирических расчетов потерь благосостояния от существования монополий.

В литературе по теории отраслевых рынков, опубликованной к тому времени, уже было осознано, что фирмы могут инвестировать в создание входных барьеров, например, в форме рекламы. Заслугой Таллока, особенно в связи с формированием понятия рентоориентированного поведения (поиска ренты), было привлечение внимания к тому моменту, что подобные инвестиции могут иметь форму *деятельности по вовлечению государства* в создание привилегий для отрасли, например, в виде таможенных пошлин. Более того, *любые ограничения предложения*, создаваемые государством, — импортные лицензии, квоты, разрешения и т.п., создавая ренту, порождают и конкуренцию хозяйствующих субъектов за обладание ею, т.е. обуславливают возникновение непроизводительных издержек.

Другой важный момент, отмеченный в его статье, — это выявление единой природы с точки зрения влияния на общественное благосостояние монополии, «защитных» таможенных пошлин и... краж. В случае кражи существуют два типичных класса инвестиций: осуществляемые будущим вором для подготовки своего противозаконного действия и осуществляемые будущей жертвой для защиты от покушения на его имущество. «Аналогично, как мне казалось, мы должны принимать в расчет не только инвестиции будущего монополиста, но также и потенциальные инвестиции потребителей для предотвращения возникновения монополии. Схожая картина возникает и в случае изыскания защиты отрасли посредством таможенных пошлин. В описании расточительных инвестиций ресурсов, относящихся к изысканию монополией привилегий, я не использовал термин «поиск ренты», который еще не был изобретен, однако мои аргументы были на деле прямым его приложением» [Tullock, 2003, P. 4–5]¹⁰.

Итак, любая монополия, согласно Г. Таллоку, неэффективна не только вследствие возникновения «треугольника Харбергера» (A — на рис. 2.2.1), но и вследствие того, что конкуренция между потенциальными монополистами за получение монопольных прав может увеличить этот треугольник до четырехугольника (трапеции $A \cup C$ — на рис. 2.2.1), прибавляя к нему «прямоугольник Таллока» (C). Кроме того, потребители, потенциально теряющие от возникновения монопольных прав, будут расходовать свои ограниченные ресурсы для предотвращения формирования таких прав. Если же монополия все же будет создана, то растрачивание ограниченных ресурсов будет продолжаться, поскольку монополист будет защищать свои права от угрозы со стороны конкурентов и теряющих выгоды потребителей¹¹.

Не следует также забывать о том, что монопольные права способны породить и феномен X -неэффективности, поскольку у монополиста в реальной жизни не столь сильны стимулы к осуществлению производства с минимальными издержками, как у фирмы, действующей в высококонкурентной среде (см. [Leibenstein, 1966]).

¹⁰ Термин *rent seeking* был введен в 1974 г. Энн Крюгер [Krueger, 1974], рассмотревшей в своей статье практически те же проблемы, что и семье годами раньше изучил Гордон Таллок, однако использовавшей в качестве примеров экономики Индии и Турции. — не столь развитых стран, как США, фигурировавшие в работе Таллока.

¹¹ Легко видеть, что значительная часть административных барьеров, действовавших и действующих в отечественной экономике, обладает свойствами искусственной монополии, созданной тем или иным государственным ведомством [Аузан, Крючкова, 2002].

Приведенные экономические характеристики монопольных прав соотносятся с процессами государственного регулирования экономики трояко.

Во-первых, в современной экономической теории *государство* трактуется как организация, обладающая монопольным правом на осуществление легального насилия (М. Вебер). Тем самым, *любые вмешательства* государства в экономику представляют собой (точнее, могут трактоваться с точки зрения теории рентоориентированного поведения) одно из указанных выше действий обладателя монопольных прав, чреватое непроизводительным растрачиванием ограниченных ресурсов.

Во-вторых, в роли соискателя ренты (= монопольных прав) выступают отдельные работники этой организации, т.е. государственные служащие, которые, заняв позицию в структуре государственной власти, позволяющую им монопольно устанавливать правила действий для экономических агентов, вносят свой вклад в нерациональное расходование ресурсов.

В-третьих, экономические агенты вне государственных структур, добиваясь и добившись с помощью государства (отдельных государственных служащих, политиков или бюрократов) монопольных прав в каком-либо секторе рынка, также начинают содействовать росту неэффективности использования ресурсов, «заинтересовывая» госслужащих в предоставлении привилегий и поддерживая эту «заинтересованность» после их получения.

Теория рентоориентированного поведения выдвигает свои объяснения и предсказания относительно возникновения и динамики регуляций. Если в теории Стиглера–Пельцмана монополист на несостязательном рынке не заинтересован во введении регуляций, поскольку они не в состоянии увеличить его доход, то с точки зрения теории рентоориентированного поведения стимулы к введению регуляций в этой ситуации остаются, хотя уже не у монополиста, а у бюрократов и политиков. Заинтересованность последних в получении политической (электоральной) поддержки может реализовываться в форме предоставления перекрестного субсидирования некоторым группам потребителей [Crew and Roley, 1988].

Другим выводом теории рентоориентированного поведения, отличающим ее от экономической теории регулирования, является положение о том, что налогообложение, субсидирование и регуляции не являются эквивалентами с точки зрения их влияния на эффективность. Именно регуляции ведут к наибольшему растрачиванию ресурсов, поскольку предоставляют политикам и бюро-

кратам наибольшие возможности для реализации их собственных интересов, получению наибольшей ренты: ведь налоги имеют обезличенный характер, субсидии обычно относятся к контингентам потребителей и способствуют росту их благосостояния, в то время как регуляции касаются прежде всего производителей и могут быть более «адресными», чем налоги. Кроме того, налоги и регуляции различаются по степени *неэффективности*: оценивая последнюю, в расчет обычно принимают треугольник Харбергера, который действительно меньше для налогов, чем для регуляций; однако прямоугольник Таллока, напротив, может быть больше для налогообложения, чем для регулирования.

Основная *критика* теории рентоориентированного поведения как концепции, объясняющей государственное регулирование экономики, связана с переоценкой ею потерь общественного благосостояния, обусловливаемых монопольными правами. Монополисты вряд ли вынуждены использовать для защиты своих прав *весь объем* прямоугольника Таллока, так что исключение рентоориентированного поведения не окажет ощутимого положительного влияния на рост благосостояния [Varian, 1989]. Что же касается принципиального подхода к объяснению феномена регулирования, то он в настоящее время применяется при анализе государственного регулирования практически повсеместно.

2.3. КРИТИКА ТЕОРИИ ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСА

Поскольку среди теорий частного интереса наиболее развитой является экономическая теория регулирования и поскольку критические замечания относительно трактовки регулирования с позиций рентоориентированного поведения были вкратце приведены выше, в этом разделе мы остановимся более подробно на критике в адрес именно *экономической теории регулирования*.

Основное содержание приводившихся в литературе критических суждений можно свести к тому, что эта теория трактует отражение стремлений частных групп интересов в деятельности государства как своеобразный «черный ящик», не анализируя процессы воздействия частных агентов на действия государства и не детализируя влияние различных факторов на их успешность или неуспешность этих процессов. Как отмечает Й. ден Хертог, «в этой теории регулирования мало внимания уделяется, если уделяется

вообще, следующим трем моментам: а) мотивация и поведение различных политических акторов, таких как избиратели, законодатели, работники бюджетной сферы и ведомства; б) взаимодействие между различными акторами в процессе регулирования; с) механизм, посредством которого законодатели и регуляторы соотнобразуются с пожеланиями групп специальных интересов» [Den Hertog, 1999, P. 241].

В этой связи под сомнение была, прежде всего, поставлена идея о том, что только интересы *организованных групп* в неурезанном виде находят отражение в деятельности законодателей [Wilson, 1980]. Возникновение регулирующего законодательства, согласно Дж. Уилсону, может быть объяснено из анализа *концентрации и рассеяния издержек и выгод*. Политика большинства (*majoritarian politics*) ориентируется на распределенные издержки и выгоды; примером может служить принятие антимонопольного законодательства¹². Политика, выражающая пожелания групп специальных интересов (*interest group politics*), связана с концентрированными издержками и выгодами; примерами служат трудовое законодательство и регулирование железнодорожного транспорта. «Клиенталистская» политика (*client politics*) есть результат концентрированных преимуществ и распределенных издержек; примером является защита профессиональных групп путем лицензирования и субсидирование компаний и отраслей. Последней формой политики является так называемая предпринимательская политика (*entrepreneurial politics*), в которой издержки сконцентрированы, а выгоды рассеяны; примерами выступают политика защиты прав потребителей, защита рабочих от несчастных случаев, защита окружающей среды. Именно существование этой последней формы регулирования невозможно объяснить с точки зрения экономической теории регулирования. Таким образом, группы специальных интересов не являются *единственной* причиной возникновения регулирования.

Кроме того, Уилсон подверг критике предположение о возможности и способности законодателя качественно контролировать действия регулятора. С его точки зрения, поведение регулирующих ведомств в большей степени зависит от мотиваций их работников, чем от пожеланий законодателя. В этой связи он выделяет такие типы, как карьеристы, профессионалы и политики, и объясняет с их помощью различные типы политики регулирования.

Другое направление критики экономической теории регулирования представлено Б. Вайнгастом [Weingast, 1981]. В полном со-

¹² См. выше сноску 4 в разделе 1.1.

гласии с этой теорией, он также не придает какой-либо самостоятельной роли регулирующим ведомствам, полагая, что изменения в их поведении представляют собой простое отражение изменений в предпочтениях законодателей или законодательных комиссий¹³.

Однако, в отличие от нее, он показывает, что политический выбор в законодательном органе является следствием структурно-индуцированного равновесия, возникающего как реакция на неустойчивость голосования по правилу большинства. В условиях равновесия законодательных комитетов регулирующие ведомства и группы интересов имеют различные, но сопоставимые цели. Модель Вайнгаста объясняет, почему поощряются пожелания групп интересов и почему диффузные группы, сконцентрированные на одном узком вопросе (*single issue groups*), такие как группы в поддержку охраны окружающей среды или организации защиты прав потребителей, способны обрести политическую силу за счет традиционных групп интересов, таких как промышленность, наемные рабочие или сельское хозяйство.

Предположение о том, что только интересы *организованных групп* в неурезанном виде находят отражение в деятельности законодателей, было подвергнуто критике также с позиций теории управления поведением исполнителя (*principal-agent theory*). Получение информации о поведении как законодателей, так и регулирующих ведомств представляет собой дорогостоящий процесс, поэтому и те, и другие располагают достаточно широкими возможностями для того, чтобы избежать внимания как избирателей, так и групп интересов и действовать, исходя из своих собственных экономических интересов или идеологических предпочтений [*Kalt and Zupan*, 1984, 1990].

В этой связи М. Левин и Дж. Форренс предложили различать два типа мотиваций и два типа политического доминирования [*Levine and Forrence*, 1990]. В зависимости от того, на что нацелен политический актор, различаются частные и общественные интересы. *Частные интересы* представляют собой предпочтения политического актора по отношению к нему самому, *общественные* — предпочтения, относящиеся к интересам других. Соотношение названных интересов показывает, что именно будет максимизиро-

¹³ Роль законодательных комиссий в деятельности Конгресса США была позже специально исследована Б. Вайнгастом и У. Маршаллом в известной статье «Почему законодательные организации подобны фирме, а не как рынок» [*Weingast, Marshall*, 1988].

вать политический актор, когда у него возникает необходимость определиться со своими предпочтениями. Политика *общего интереса* определяется как политика, которая принимается при отсутствии информационных и транзакционных издержек, политики *специальных интересов* определяются как те, которые не должны быть приняты при отсутствии упомянутых издержек.

Поскольку издержки мониторинга всегда существуют, возникает «вялость» (*slack*) политики, обусловленная возникновением возможности для исполнителя (законодателя или служащего ведомства) преследовать свои собственные цели. С одной стороны, такая политика означает возникновение потенциала дискреционного поведения, который может быть использован для предоставления преимуществ группам специальных интересов, с другой стороны, такой потенциал может быть использован для реализации общественных интересов. В последнем случае опять-таки возникают две возможности: в отсутствие издержек мониторинга и других транзакционных издержек такая «вялая» политика либо будет, либо не будет воспринята и принята всем политическим сообществом.

В этой связи вопрос о захвате регулятора (см. характеристику этого подхода ниже, в разделе 3.1) оказывается связан с тем, *кто доминирует* в политическом процессе, и, следовательно, не столько с вопросом о соотношении *частных* и *общественных* интересов, сколько с вопросом о соотношении *общих* и *специальных* интересов. В соответствии с положениями Левина—Форренс. общие интересы будут преобладать в той мере, в какой уменьшена вялость политики, а она резко сокращается, когда соответствующие вопросы выносятся в центр внимания общественности. Благоприятными условиями для такого вынесения являются политическая (межпартийная) конкуренция, т.е. наличие достаточно сильной политической оппозиции, наличие организаций, представляющих группы специальных интересов, наличие независимых средств массовой информации.

Вместе с тем, тот факт, что некоторая политика является политикой *общего интереса*, не означает, что она автоматически является *эффективной* политикой. Например, если подавляющая часть жилья в стране является арендуемой, политика ограничения и контроля арендной платы будет получать очевидное общественное признание, что, разумеется, не означает, что она будет способствовать росту эффективности в этом секторе.

Вопросы для самопроверки

1. Для каких целей вводятся регуляции, с точки зрения экономической теории регулирования?
2. Каковы основные источники выгод для отраслей от введения регулирования?
3. Какая модель политического процесса лежит в основе экономической теории регулирования?
4. Почему основную роль в политическом процессе играют не отдельные индивиды, а группы?
5. Какой параметр, согласно Дж. Стиглеру, максимизируют политики?
6. Какого типа группы получают преимущества в оказании влияния на политиков (по М. Олсону)?
7. Как Дж. Стиглер объясняет успешность влияния на политиков крупных по масштабам отраслей?
8. На какие слабые моменты экономической теории регулирования обратил внимание Р. Познер?
9. Как модифицировал экономическую теорию регулирования С. Пельцман?
10. Что представляет собой *эффективное регулирование* в рамках экономической теории регулирования?
11. Какие отрасли скорее всего будут объектами регулирования, с точки зрения экономической теории регулирования?
12. От какого фактора зависят формы поддержки регулируемых отраслей?
13. В чем состоит суть концепции вымогательства ренты Ф. Мак-Чисни?
14. Каковы инструменты вымогательства ренты?
15. В каких отраслях скорее всего можно ожидать вымогательства ренты и почему?
16. Что является источником конкуренции между группами давления в модели Г. Беккера?
17. Каковы последствия конкуренции между группами давления?

18. Почему давление более эффективной группы может со временем снижаться?
19. Что происходит при этом с уровнем давления менее эффективной группы?
20. Каков обычно размер политически успешной группы давления?
21. Почему в одних странах сельское хозяйство является получателем субсидий, а в других — несет основное бремя налогов?
22. Как модель Беккера объясняет слабую распространенность регуляций в высококонкурентных отраслях?
23. В каком пункте выводы теории общественного интереса и модели Беккера совпадают?
24. В чем может состоять *позитивный* результат конкуренции между группами давления?
25. Каков экономический смысл установления правил, ограничивающих расходы на лоббирование?
26. Применима ли экономическая теория регулирования к объяснению *социальных* регуляций?
27. Что представляет собой *поиск* (изыскание) *ренды*?
28. Что порождает ренту?
29. Какие эмпирические оценки поставили под сомнение негативное отношение экономической теории к монополиям?
30. Как объяснил незначительность социальных издержек монополии Х. Лейбенстайн?
31. Как объяснил незначительность социальных издержек монополии Г. Таллок?
32. Что общего между монополией, таможенной пошлиной и кражей?
33. Как соотносятся экономические характеристики (последствия) существования монопольных прав и процессы государственного регулирования экономики?
34. Как различаются теории Стиглера–Пельцмана и Таллока в предсказании поведения монополиста на несостязательном рынке?

35. За что подвергается критике теория рентоориентированного поведения?
36. Каковы направления критики экономической теории регулирования?
37. Какова типология политик с точки зрения уровней концентрации издержек и выгод (по Дж. Уилсону)?
38. Какое предположение экономической теории регулирования подвергается критике с точки зрения теории управления поведением исполнителя?
39. Какие типы мотиваций и типы политического доминирования выделяются в подходе Левина—Форренс?
40. Всегда ли политика общего интереса является экономически эффективной?

Основные понятия главы

- Экономическая (чикагская) теория регулирования.
- Подход к регулированию с позиций теории общественного выбора (теория рентоориентированного поведения).
- Отраслевые привилегии.
- Политический рынок.
- Группы специальных интересов (заинтересованные группы).
- Малые группы.
- Большие (латентные) группы.
- Перекрестное субсидирование.
- Эффективное (для политика) регулирование.
- Прямой трансферт.
- Косвенный трансферт.
- Эластичность спроса на производственные факторы.
- Вымогательство ренты.
- Группы давления.
- Конкуренция между группами давления.
- Эффективность групп давления.
- Омертвленные затраты.
- Рентоориентированное поведение (поиск, или изыскание, ренты).
- Монопольные права.

- «Треугольник Харбергера».
- «Четырехугольник Таллока».
- Концентрация и рассеяние издержек и выгод.
- Политика большинства.
- Политика, выражающая пожелания групп специальных интересов.
- «Клиенталистская» политика.
- Предпринимательская политика.
- Диффузная группа, сконцентрированная на одном узком вопросе.
- Политика общего интереса.
- Политика специальных интересов.

Обязательная литература

1. *Stigler G.* The Theory of Economic Regulation. // *Bell Journal of Economics and Management Science.* 1971. Vol. 2. P. 3–21.
2. *Pelitzman S.* Toward a More General Theory of Regulation // *Journal of Law and Economics.* 1976. Vol. 19. P. 211–240.
3. *Becker G.S.* A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence // *Quarterly Journal of Economics.* 1983. Vol. XCVIII. P. 371–400.
4. *Tullock G.* The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal.* 1967. Vol. 5. P. 224–232.

Дополнительная литература

1. *Заостровцев А.П.* Поиск ренты и потери общества // *Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов.* 1996. № 2. С. 39–54.
2. *Krueger A.* The Political Economy of Rent-Seeking Society // *American Economic Review.* 1974. Vol. 64. P. 291–303.
3. *Posner R.* Taxation by Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science.* 1971. Vol. 2. No. 1. P. 22–50.
4. *Posner R.* Theories of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science.* 1974. Vol. 5. P. 335–358.
5. *Tullock G.* The Origin Rent-Seeking Concept // *International Journal of Business and Economics.* 2003. Vol. 2. No. 1. P. 1–8.

Глава 3

СИНТЕТИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

К числу подходов, которые можно отнести к данной группе, в настоящее время принадлежат два: 1) теория «захвата регулятора» и 2) неоинституциональный подход, или, точнее, подход с позиций новой институциональной экономической теории.

3.1. ТЕОРИЯ ЗАХВАТА РЕГУЛЯТОРА

Данный подход к трактовке государственного регулирования фактически занимает *промежуточную* позицию между теориями общественного и частного интереса. В его рамках предполагается, что регулирующие государственные ведомства, преследуя в *начальный период* своего создания цели повышения общественного благосостояния, *впоследствии* «захватываются» частными экономическими агентами, поведение которых они призваны регулировать. Соответственно, после такого захвата ведомства начинают модифицировать существующие или вводить новые регуляции так, чтобы они действовали уже в *частную пользу* регулируемого сектора. Очевидно, после этого резко снижается эффективность регулирования, его положительное влияние на рост общественного благосостояния.

Очерченный подход был сформулирован и развит первоначально преимущественно политологами, обобщившими с его помощью многочисленные наблюдения за поведением регулирующих ведомств [Lierson, 1949], [Bernstein, 1955], [Huntington, 1966], [Downs, 1967].

М. Бернстайн, например, характеризует логику процесса захвата на качественном уровне посредством понятия *жизненного цикла* регулирующего ведомства, который включает следующие этапы:

«Беременность» — период, в течение которого ведомство создается обществом (законодательной или исполнительной властью) по политическим соображениям, обычно в качестве реакции на накопившиеся проблемы или кризис в той или иной отрасли или сфере экономики, связанные со злоупотреблениями рыночной властью. Созданное регулирующее ведомство в это время оказывается в центре внимания общественности.

«Молодость» — период, в течение которого ведомство полно усердия в решении своих задач, но относительно плохо разбирается в проблемах регулируемой отрасли или сферы, представители которой обычно более опытни в разрешении конфликтов с ведомством. Интерес общественности к деятельности ведомства начинает ослабевать, поскольку появляется организация, ответственная за решение соответствующих проблем.

«Зрелость» — период, в течение которого политическое и общественное внимание к ведомству ослабляется, само ведомство становится из-за этого менее агрессивным в преследовании общественных (политических) целей, и между ним и регулируемыми фирмами устанавливаются отношения кооперации, т.е. ведомство становится более отзывчивым к нуждам отрасли.

«Старость» — период, в течение которого приоритеты деятельности ведомства отдаются нуждам отрасли, интересы которой ведомство начинает идентифицировать с собственными интересами.

Собственно *захват* происходит, как видно из содержания приведенных этапов жизненного цикла, на этапе *зрелости* регулирующего ведомства. Объяснение такой временной привязки связано с тем, что именно в рамках этого этапа для служащих ведомства *уравновешиваются*, с одной стороны, *издержки* выявления смены их отношения к регулируемой отрасли, а с другой стороны — *выгоды* такого изменения.

Предпосылки изменения отношения чиновников к регулируемой отрасли закладываются еще на *этапе молодости* ведомства, когда контроль политиков за действия ведомства еще силен (т.е. издержки обнаружения «благожелательности» к отрасли велики), однако недостаточная информированность в делах отрасли заставляет сотрудников ведомства прибегать к услугам регулируемых фирм по ходу осуществления самой регулирующей деятельности. Ведь *некорректные решения ведомства* по тем или иным случаям выявленных нарушений в поведении отрасли будут непременно оспорены последней, что вызовет *сомнения в компетентности руководителей*

регулирующего агентства со стороны соответствующих политиков¹⁴. Поэтому на этапе своей молодости ведомство неизбежно использует в своей работе отраслевую информацию, т.е. осуществляет своеобразный «заем» у отрасли. Отрасль (регулируемые фирмы), в свою очередь, достаточно охотно предоставляет этот заем, ожидая в будущем его «отдачи» в форме получения от регулирующего ведомства тех или иных поблажек.

Таким образом, основой для захвата ведомства отраслью является *частный интерес* его работников, заинтересованных (на начальном этапе работы ведомства) в приобретении *положительной репутации* в глазах политиков. «породивших» данное ведомство, реализуемый в условиях неполноты информации о деятельности отрасли. Действительно, если бы такой интерес отсутствовал, на этапе молодости регулирующего ведомства его работники могли бы приобретать необходимую информацию и без непосредственного участия фирм (без «одолжения» с их стороны), действуя методом проб и ошибок. Однако заинтересованность в отсутствии решений, которые были бы оспорены фирмами (т.е. в отсутствии наблюдаемых ошибок), как раз и ведет к установлению неформальных контактов с представителями регулируемой отрасли.

Соответственно, на стадии зрелости ведомства, когда либо его успешная, безошибочная (благодаря участию регулируемых фирм) работа, либо изменение политической ситуации ослабляют уровень жесткости контроля его деятельности со стороны политиков, наступает время «отдавать долги» отрасли. Для ведомства снижение контроля означает уменьшение ожидаемых издержек в случае обнаружения захвата, для отрасли оно же означает увеличение ожидаемых выгод захвата. Как следствие, заинтересованные группы начинают пытаться захватить ведомство, используя при этом различные стратегии. Ж.-Ж. Лаффон и Ж. Тироль [Laffont, Tirole, 1991, P. 1090–1091] выделяют следующие их виды:

- а) прямые денежные взятки;
- б) заинтересовывание будущей занятостью чиновника непосредственно в руководстве фирмы или в дочерней организации;

¹⁴ Заметим, что обращение за информацией к регулируемым фирмам представляет собой *рациональный акт* для работников регулирующего ведомства, поскольку дает возможность получить недостающие данные *с наименьшими издержками*. В условиях ограниченного бюджета любого регулирующего ведомства проведение, например, собственных исследований или заказ таких исследований независимым (академическим) организациям означало бы уменьшение доли бюджета, которую можно было бы использовать на другие цели (например, вознаграждение работников ведомства).

- в) возникновение доброжелательного отношения к фирме на основе сложившихся неформальных отношений;
- г) использование возможностей фирмы для ограждения ведомства от публичной критики, включая прямую поддержку через средства массовой информации и т.п.;
- д) отрасль может также использовать не прямое воздействие на ведомство через выборных политиков, получивших в свое время поддержку со стороны этой отрасли.

Успешность реализации хотя бы одной из этих стратегий применительно к регулируемому ведомству приводит к тому, что такое ведомство фактически начинает представлять уже не интересы общества в регулируемой отрасли, а интересы отрасли в структуре государственной власти.

Многочисленные конкретные случаи взаимодействий ведомств и отраслей, которые можно квалифицировать как захват регулятора, а также стратегии поведения, демонстрируемые как ведомствами, так и компаниями, проанализированы, например, в книге [Owen and Braeutigam, 1978]. Один из первых вариантов экономической теории захвата регулятора представлен в статье [Kali and Zupan, 1984]. Более полная модель, базирующаяся на теории управления поведением исполнителя (*agency theory*), представлена в упоминавшейся статье [Laffont, Tirole, 1991]. Экономический анализ и математическая модель самого процесса захвата представлены в работе [Martimort, 1999].

Необходимо отметить, что стратегия (б), получившая название «стратегии вращающихся дверей (*revolving door*)», дает возможность эмпирически проверить правильность теории захвата регулятора не на уровне анализа отдельных случаев, а с использованием эконометрической техники. Одно из недавних исследований в этой сфере (см. [Helland, Sykuta, 2000]), базировавшееся на сопоставлении составов советов директоров фирм, действовавших в отрасли газоснабжения в США в период с 1978 по 1998 г., показало, что именно теория захвата регулятора находит наилучшее подтверждение в имеющихся данных. Дело в том, что примерно в середине рассмотренного периода, в 1986 г., данная отрасль подвергалась дерегулированию, так что если вхождение бывших чиновников регулирующего ведомства в состав советов директоров обуславливалось какими-то «объективными» причинами (например, их менеджерским опытом, знанием отраслевого рынка и т.п.), то после 1986 г. состав проанализированных советов директоров не претерпел бы значительных изменений. Однако статистически значимые

изменения (а именно сокращения) произошли, что и явилось подтверждением «субъективных» причин широкого вхождения чиновников в руководящие органы регулируемых компаний.

Характеризуя теорию захвата регулятора в целом, следует отметить, что она обладает несомненными *публицистическими достоинствами*, поскольку дает возможность использовать данную метафору как эффективное средство политического воздействия на избирателей через средства массовой информации. Так, например, в ходе развертывания переходных процессов, в середине 1990-х годов, в печати при характеристике хода реформ в России широко использовалось выражение «захват государства (олигархами)».

Вместе с тем, в качестве *общей теории* государственного регулирования она оказывается открытой для критики.

Во-первых, критике должно быть подвержено положение о том, что в начальный период своего существования регулятор (регулирующее ведомство) преследует общественные интересы (см. выше, раздел 1.5).

Во-вторых, из положений этой теории неясно, почему отрасль может преуспеть в переориентации на свои интересы регулирующего ведомства, преследующего общественный интерес, но не может предотвратить его возникновения, воздействуя на законодателя (а также возникновения регуляции, ущемляющей интересы отрасли).

В-третьих, регуляции часто возникают для обслуживания интересов *потребителей*, принуждая компании расширять объемы своей деятельности сверх тех, которые они выбрали бы самостоятельно. Примерами могут служить транспортное обслуживание, поставки газа, воды и электричества в слабозаселенных местностях. Точно также регуляции экологического характера, установление стандартов техники безопасности и условий труда отрицательно сказываются на прибыльности компаний.

В четвертых, необъясненной остается неспособность потребителей противостоять захвату регулирующего ведомства регулируемой отраслью.

Указанные направления критики явились не только следствием теоретического рассуждения или анализа отдельных конкретных случаев, но и результатом эмпирических статистических исследований. Так, в статье У. Берри [Berry, 1984] статистически анализируется практика регулирования потребительских цен на электроэнергию комиссиями штатов в США за ряд лет и показывается, что эти комиссии скорее стремятся к тому, чтобы установить цены для

населения на минимальном уровне, чем на максимальном, как следует из теории захвата.

Хотя количественные данные этой работы относятся к 70-м годам прошлого века, она интересна, прежде всего, своим методическим подходом, который может быть применен и к другим сферам регулирования (локальных) естественных монополий. Поэтому остановимся более подробно на логике проведенного исследования. В соответствии с теорией захвата регулятора, региональные регулирующие комиссии должны представлять собой типичный объект захвата, поскольку им противостоит, с одной стороны, концентрированная группа регулируемых фирм-производителей электроэнергии, способная легко решить проблему коллективного действия, а с другой стороны — широкое множество неорганизованных потребителей, для которого решение этой проблемы практически невозможно.

По мнению же автора исследования, решения регулирующих комиссий определяется не интересами отрасли, а целями их членов, в составе которых выделяется денежная и неденежная составляющие.

«Денежные» цели членов комиссии могут быть охарактеризованы как «*выживание*», т.е. пребывание в должности в течение оговоренного срока и получение поддержки, достаточной для продолжения занятия должности. При этом речь идет как о политической поддержке со стороны администрации штата, так и о поддержке со стороны общественности. Важным средством получения такой поддержки является избегание судебных исков к комиссии — как со стороны регулируемых фирм, так и со стороны потребителей электроэнергии¹⁵.

Неденежные цели членов комиссии заключаются в проведении той *политики регулирования*, которая сформулирована на политическом и законодательном уровне. Достижение этих целей является одновременно, как легко видеть, и одним из средств реализации денежных целей, поскольку способствует получению политической поддержки. В анализируемый период сформулированной целью политики в области регулирования цен на электроэнергию выступало следование принципу *покрытия издержек* ее производства (*cost-of-service standard*). В соответствии с ним, цена для потребителя должна была устанавливаться на уровне, равном величине издержек плюс некоторая «справедливая» прибыль (*fair profit*).

¹⁵ В соответствии с законодательством США, решения регулирующих комиссий могут быть оспорены в судебном порядке.

Исходя из сформулированных посылок, У. Берри формулирует следующую основную гипотезу (гипотезу 1): если члены регулирующей комиссии действительно следуют упомянутым целям, а не «захвачены» регулируемыми фирмами, то *чем выше издержки производства* электроэнергии в рамках штата, тем *выше должны быть* устанавливаемые ими *цены для потребителей*.

Поскольку персональный состав регулирующих комиссий варьирует от штата к штату, в рамках очерченных предпосылок естественно предположить, что наличие в составе комиссии непосредственных представителей потребителей (как фирм, так и населения) должно оказывать понижающее воздействие на устанавливаемый уровень цен (гипотеза 2). В том же направлении на решения регулирующих комиссий должны влиять и «открытые» формы их работы (открытые слушания в присутствии общественности, прессы и т.п.), в то время как принятие решений в закрытых от общественности формах должно коррелировать с повышательной тенденцией в установлении цен (гипотеза 3).

Приводимые в статье статистические данные по пятидесяти энергетическим комиссиям штатов вполне подтверждают приведенные гипотезы.

3.2. НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

В отличие от теории захвата регулятора, в настоящее время пока нельзя говорить о существовании полноценной, охватывающей процессы регулирования в целом, неоинституциональной теории государственного регулирования, — налицо только отдельные положения, предложения и интерпретации эмпирически фиксируемых феноменов регулирования, которые еще не сложились в целостную теорию. Вместе с тем, потенциал этих частичных теоретических моделей представляется весьма значительным, что и дает основания для специального рассмотрения этого подхода.

Не останавливаясь детально на описании положений самой новой институциональной экономической теории (НИЭТ)¹⁶, охарактеризуем вкратце логику ее подхода к анализу рынков. Этот подход выступает одновременно и как обоснование трактовки этой теорией феномена регуляций, включая антимонопольное законодательство.

¹⁶ Систематический очерк современного состояния этой теории представлен, например, в монографиях [Шаститко, 2002] и [Эггертссон, 2001], а также в учебном пособии [Аузан, Крючкова, Тамбовцев, 2003].

Центральным пунктом здесь является утверждение, известное как *теорема Коуза*, согласно которому только в воображаемом мире, лишенном издержек заключения сделок (договоренностей об обмене) и принуждения их к исполнению, могут быть в полной мере реализованы все выгоды от торговли, и достигаемая эффективность не зависит от начального распределения ресурсов между агентами рынка. В *реальном же мире*, где заключение сделок и обеспечение их выполнения сопряжено с издержками, *потенциальные выгоды обменов не реализуются полностью*, поскольку не все необходимые для этого сделки могут быть заключены и не все заключенные сделки могут быть выполнены.

Причиной незаключения некоторых возможных сделок служат значительные издержки поиска партнера и отсутствие уверенности в том, что изначальные договоренности будут исполнены, а причиной невыполнения уже заключенных сделок — оппортунистическое (стратегическое) поведение сторон, нацеленное на получение большей выгоды за счет партнера.

В силу этих причин, в реальном мире выгоды рыночного обмена (неполные, если сравнивать с несуществующим миром идеальных обменов) реализуются посредством:

- 1) заключения между партнерами *контрактов* как юридически обязывающих документов и
- 2) возникновения системы *судебного принуждения* сторон к исполнению заключенных контрактов в случае их одностороннего нарушения.

Связка «контракт—суд» была бы эффективным средством решения проблемы реализации потенциальных выгод рынка, если бы стороны могли заключать полные, всеобъемлющие контракты, описывающие их согласованные действия во всех возможных будущих ситуациях, а суды могли бы проверять исполнение всех контрактных условий. И тому, и другому мешают опять-таки значительные издержки, так что в реальности контракты не полны, а суды не являются «информационными суперменами», способными без ощутимых издержек восполнить неполноту реальных контрактов.

Это обстоятельство имеет одним из своих следствий возникновение феномена *вымогательства (hold-up)*. Он заключается в том, что сторона контракта, осуществившая для его заключения *специфические инвестиции* (инвестиции, которые могут быть производительно использованы только для выполнения данного контракта, или непереключаемые инвестиции), сталкивается с угрозой их потери, если партнер откажется от сделки. Тем самым, такой парт-

нер может диктовать инвестору свои условия договора, снижая цену вплоть до уровня, лишаящего инвестора прибыли. Поскольку сделанные инвестиции не всегда могут быть верифицированы судом (например, если это инвестиции в человеческий капитал) и поскольку потенциальный инвестор может предвидеть подобные акты вымогательства, соответствующая сделка может быть просто не заключена, несмотря на ее очевидную потенциальную выгоду.

Практическим решением проблемы вымогательства часто служит *вертикальная интеграция*, т.е. объединение ранее независимых агентов в единую организацию, внутри которой добровольно заключаемые контракты заменяются прямым внутриорганизационным управлением.

Аналогичную роль могут выполнять также и долгосрочные *отношенческие контракты*. С помощью последних стороны решают проблему вымогательства (особенно острую при заключении разового, единичного контракта) переходом, во-первых, к *длительным отношениям*, в течение которых сделанные инвестиции успевают окупиться, а во-вторых, переходом от механизма судебного управления исполнением контрактов к механизму *внутреннего управления* их исполнением, при котором трудности верификации нарушений устраняются.

Однако проблемы, возникающие в связи с контрактацией, не исчерпываются, разумеется, проблемой вымогательства. Поэтому в тех случаях, когда *общее* контрактное законодательство и суды общей юрисдикции оказываются не в состоянии обеспечить достижение специфических целей отдельных типов контрактов¹⁷, полезным может оказаться введение *альтернативных механизмов управления* такими контрактами путем установления *специального права* и *специальных организаций* для разрешения конфликтов. Такое специализированное *право*, вступающее в действие не только *после* обращения к суду одной из сторон, но и *до* возникновения конфликта, и специализированные *организации*, обладающие большими знаниями о предмете конфликта, чем суды общей юрисдикции, и представляющие собой *регуляции* и *регулирующие ведомства* соответственно.

Исходя из сформулированного подхода, общее антимонопольное законодательство и отраслевые регуляции можно трактовать как *имплицитные долгосрочные контрактные отношения между фир-*

¹⁷ Общей причиной такой неспособности выступают *ограниченная рациональность* суда, а также существование *скрытой информации*, которая доступна только одной из сторон сделки.

мами и потребителями. Соответственно, регулирующие ведомства трактуются как агенты всех или некоторых сторон таких контрактов, ответственные за администрирование отдельных контрактов внутри общих отношений этих сторон, т.е. их проектирование, интерпретацию, пересмотр, уточнение, а также принуждение к исполнению в случае одностороннего разрыва [Goldberg, 1976].

Разграничение антимонопольного законодательства, с одной стороны, и других регуляций, с другой, не всегда ясное и не всегда проводимое в рамках других теоретических подходов, с точки зрения НИЭТ получает следующее, достаточно прозрачное, понимание.

Антимонопольное законодательство представляет собой совокупность правил и механизмов принуждения их к исполнению, направленную на защиту и поддержание конкуренции *на всех рынках*. При этом сама природа конкуренции, неразрывно связанная со *свободой контрактации*, требует, чтобы антимонопольные правила *не были бы слишком детализированными и «активными»*, вступая в действие *лишь тогда, когда* добросовестная (производительная) конкуренция *подрывается* вследствие сговоров, злоупотребления доминирующим положением и т.п., т.е. только при обращении «ущемленной» стороны за помощью к антимонопольным органам.

Напротив, *регуляции* означают *активное вмешательство* государства в функционирование соответствующего рынка «на постоянной основе»: даже тогда, когда регулируемая фирма выполняет все требования установленных правил, она может стать объектом вмешательства регулирующего ведомства.

Иными словами, антимонопольное законодательство, подобно суду, вмешивается в деятельность рынка *ex post*, в то время как иные регуляции нацелены на предопределение работы отдельных рынков *ex ante*.

Предложенное рассмотрение регуляций как специальных механизмов управления отдельными типами нестандартных контрактных отношений, которые (т.е. механизмы управления) *сами имеют контрактную природу* (предметом сделки в них, очевидно, оказываются формы и виды взаимодействий между фирмами и потребителями), автоматически означает, что от регуляций *в принципе* не следует ожидать «абсолютного» решения проблемы повышения эффективности. Ведь и законодатель, устанавливающий регуляцию, и регулирующее ведомство в равной степени сталкиваются с проблемами ограниченности и неполноты информации, дороговизны мониторинга и т.п., — всем тем, что не позволяет реализовать все потенциальные выгоды от обмена в реальном, а не идеальном мире теоремы Коуза.

Соответственно, лишается единственного и заранее заданного ответа вопрос о «конечной цели» регулирования, — служит ли оно *общественным или частным* интересам? Такой вопрос *полностью корректен* лишь по отношению к каждому *конкретному* регулируемому правилу или даже *конкретному решению* по тому или иному конфликтному поводу, принятому регулирующим ведомством, поскольку любые правила всегда выполняются не полностью, непоследовательно и с ошибками (по причине того, что информация неполна и дорогостояща). При этом для соответствующей оценки регуляции становится важным не только ее тип (какие именно *отношения* или *действия* регулируются), но и конкретные *количественные параметры* вводимого правила.

Для иллюстрации этого положения рассмотрим подробнее такой феномен, как *административные барьеры*.

Будучи большой по размерам, многоуровневой и сложной по своему устройству организацией, государство постоянно сталкивается с проблемой управления поведением исполнителей — государственных служащих, призванных исполнять задания вышестоящих руководителей. В силу существования значительных издержек контроля поведения исполнителей, вышестоящие руководители в состоянии лишь частично наблюдать процесс и результаты деятельности исполнителей, что дает последним возможность в пределах их компетенции использовать выделенные им ресурсы в своих собственных целях, т.е. вести себя оппортунистически.

Одной из форм оппортунистического поведения государственных служащих является введение *чрезмерного регулирования*, которое может существовать в двух формах:

- 1) *излишних регуляций*, которые ограничивают возможности хозяйствующих субъектов по наиболее эффективному использованию ресурсов, и
- 2) *регуляций с завышенными издержками*, которые сами по себе, как некоторый *тип* правила, могут быть вполне полезными для экономических агентов, однако приданные им параметры таковы, что возлагают на агентов неоправданно высокие издержки, сводящие на нет их принципиальные (или потенциальные) выгоды.

Примером может служить такая регуляция, как обязательная государственная регистрация сделок с недвижимостью. В принципе такая регистрация *полезна* гражданам, поскольку снижает их возможные будущие издержки, связанные с разрешением кон-

фликтов относительно прав собственности. Однако, если государство устанавливает чрезмерно высокую плату за регистрацию, полезность может стать отрицательной, т.е. фактические *издержки регистрации* превзойдут *ожидаемые выгоды* от успешного разрешения конфликта (т.е. выгоды с учетом вероятности возникновения конфликта и вероятности его успешного разрешения). Именно такие регуляции чаще всего и квалифицируются как административные барьеры (АБ). Введем более строго определение этого понятия¹⁸.

Отправляясь от общей характеристики АБ как формального правила, препятствующего созданию стоимости, и его характеристики как правила, для которого *частные* издержки предпринимателей, необходимые для его исполнения, превышают получаемые частные выгоды, можно построить следующую типологию правил, учитывающую также и соотношения порождаемых правилом *социальных* издержек и выгод:

Таблица 3.2.1

Варианты соотношения частных и социальных издержек и выгод, возникающих в связи с существованием формального правила

	ЧИ > ЧВ	ЧИ ≤ ЧВ
СИ > СВ	1.1	1.2
СИ ≤ СВ	2.1	2.2

Здесь ЧИ — частные издержки, ЧВ — частные выгоды, СИ — социальные издержки, СВ — социальные выгоды.

Рассмотрим содержание получившихся типов правил.

1.1. Правило, для которого не только ЧИ превышают соответствующие выгоды, но и СИ оказываются выше, чем социальные выгоды, можно охарактеризовать как «классический», или *качественный* административный барьер (в противоположность *количественному* АБ, определение которого будет введено ниже). Очевидно, оно оказывает сугубо *негативное* воздействие на процесс *формирования стоимости* в национальной экономике, а порождаемые им *издержки* имеют явно *непроизводительный* характер с общественной точки зрения.

Вместе с тем, функционирование такого правила может, конечно, быть вполне *прибыльным для оператора* данного барьера.

¹⁸ Впервые сформулировано в [Лузан, Крючкова, 2002].

т.е. регулирующего ведомства и частной фирмы (или государственного предприятия), оказывающей услуги по преодолению барьера за плату, меньшую, чем издержки экономического агента, пытающегося выполнить требования правила самостоятельно. Разумеется, здесь возможна и иная ситуация — наличие рассматриваемого правила порождает частные издержки предпринимателя, не трансформирующиеся в частные доходы оператора АБ, или, точнее говоря, в его *легальные* частные доходы.

Примером качественного АБ может служить существовавший в России запрет (точнее, отсутствие явного разрешения) на *продажу* земель сельскохозяйственного назначения (при существовании процедур их дискреционного *выделения* за формально установленную плату, не отражающую стоимость земли).

Действительно:

- 1) ЧИ предпринимателей в условиях действия данного правила, если относить к ним недополученную выгоду от расширения производства, явно превышают частную выгоду следования этому правилу;
- 2) СИ, выражающиеся в несозданной стоимости и произведенном ВВП, также, очевидно, превышают СВ, имеющую чисто идеологический характер и материализующуюся в удовлетворении политических предпочтений некоторой части акторов политического рынка;
- 3) ЧВ *фактических* операторов данного барьера — руководителей муниципального уровня, реально осуществляющих теневую продажу земель, — при этом оказываются, вероятно, весьма значительными, хотя и имеют нелегальный характер.

Здесь важно подчеркнуть, что *сам факт* возникновения и существования *теневого рынка* земли выступает надежным *индикатором* административно-барьерной природы рассматриваемого правила. Данный теневой рынок представляет собой не что иное, как рынок *прав на фактическое нарушение* существующего запрета.

Тем самым, обобщая, можно отметить, что хозяйственная деятельность предпринимателей в условиях функционирования качественного АБ может осуществляться двояко:

- а) с исполнением правила АБ (и соответствующими издержками в форме недополученной выгоды) и
- б) с нарушением правила АБ и соответствующими чрезмерными ЧИ в виде прямых выплат монитору данного правила.

При этом последний не обязательно является участником той политико-экономической группы, которая обусловила введение подобного правила. В рассматриваемом случае с запретом земельного оборота трудно представить реальность существования группы, включающей в себя не только политиков федерального уровня, но также и многочисленных руководителей муниципального уровня и руководителей бывших колхозов и совхозов, и притом организовавшей внутри себя систематическое перераспределение получаемых нелегальных выплат. В этой связи реальные получатели прямых экономических выгод от существования данного барьера должны рассматриваться не как активные члены некоторой неформальной группы, а как индивиды, использующие данное правило в личных целях, т.е. своеобразные его «спонтанные приватизаторы».

1.2. Правило, исполнение которого сопряжено с издержками предпринимателей, меньшими, чем получаемые ими частные выгоды, хотя возникающие при этом социальные издержки перекрывают социальные выгоды, можно условно охарактеризовать как *внешний АБ*. По сути, это такое правило, которое *выгодно* выполнять тем, кто ему следует, несмотря на то, что *экономика в целом* несет при этом явные *потери*.

Типичным примером такого АБ могут служить правила, ограждающие рынок от входа на него новых участников, или претендентов (если, разумеется, «старые» участники, или инкумбенты, не образуют естественную монополию): это правила лицензирования, вводимые при активном участии (лоббировании) инкумбентов, охранительные таможенные импортные пошлины, вводимые «для защиты отечественного товаропроизводителя», и т.п.

Идентификация внешних АБ предполагает, как это следует из характеристики их общего содержания, оценку влияния анализируемого правила на изменение *уровня конкурентности* того или иного рынка. Как представляется, отправной точкой при таком анализе должен выступать уровень конкурентности на рынке *до* введения правила. Тем самым, следует предположить, что речь идет, прежде всего, о развивающихся рынках, где только начинает формироваться состав стороны предложения, либо об «открывающихся» рынках, на которые предполагается активное вхождение группы новых игроков. Если содержание правила таково, что оно ограничивает вход претендентов (новичков), предъявляя к ним трудноосуществимые требования, и одновременно следование правилу не представляет большого труда для уже действующих участ-

ников рынка, можно утверждать, что данное правило определяет внешний административный барьер. Определенную тонкость в очерченной процедуре представляет собой сопоставление издержек исполнения правила для инкубентов и претендентов. В принципе выполнение какого-либо нового правила хозяйствования не должно сопровождаться существенно различными издержками для разных фирм. Различия возникают, если только предполагаемые правилом платежи оказываются прямо или косвенно зависящими от продолжительности пребывания фирмы на рынке или если в такой зависимости находятся те или иные из требований, предъявляемых к фирмам, не имеющим характера непосредственных платежей.

В качестве примера правила, предполагающего подобную зависимость, укажем на правила *государственной аттестации* негосударственных учебных заведений.

Прохождение этой процедуры необходимо последним для того, чтобы получить право выдавать аттестаты и дипломы государственного образца. Согласно упомянутым правилам, для получения аттестации негосударственный вуз должен предварительно осуществить хотя бы один выпуск учащихся. Тем самым, этот первый выпуск автоматически оказывается обладателем *негосударственных* аттестатов и дипломов, что вполне может понизить их конкурентоспособность на рынке труда. Тем самым, инкубенты — государственные учебные заведения — получают, согласно данным правилам, конкурентное преимущество перед претендентами.

2.1. Правило, частные издержки исполнения которого больше, чем частные выгоды, но социальные выгоды следования которому превышают социальные издержки, можно назвать *количественным* АБ. Общая характеристика количественных АБ заключается в том, что данное правило, по сути своей содействующее (или не препятствующее) созданию стоимости в национальной экономике, должно реализоваться по такой процедуре, которая принуждает предпринимателей нести неоправданно высокие издержки как непосредственно денежного, так и не денежного характера (прежде всего, чрезмерные затраты времени). Эти излишние, непроизводительные издержки оказываются прямым следствием либо произвольно высоких выплат, либо заложенного в процедуру *дефицита мощностей* по предоставлению услуг клиентам, обратившимся в то или иное государственное учреждение. Количественные АБ

являются, вероятно, наиболее характерными для современной российской экономики.

Прямые выплаты за совершение требуемых действий (оказание услуг), предполагаемые такими правилами — количественными административными барьерами, — обычно никак не связаны с фактическими издержками на осуществление соответствующих действий, в несколько раз превышая их.

Что же касается искусственно создаваемых дефицитов мощностей по оказанию услуг, то, столкнувшись с упомянутыми дефицитами, клиент охотно обращается за содействием (ускорением прохождения процедур) к частным организациям, предоставляющим соответствующие «ускоряющие» услуги за плату, обычно несколько меньшую, чем оценка клиентом потраченного времени и усилий.

Как следует из приведенных характеристик количественных АБ, наиболее явственный их признак — неадекватность предполагаемых выплат за принудительно предоставляемые услуги издержкам производства (оказания) последних, а также избыточность самого набора требуемых услуг (действий) по отношению к официально декларируемому смыслу выполнения правила.

2.2. Если и частные, и социальные издержки следования правилу оказываются меньше, чем соответствующие выгоды, — налицо не разновидность административного барьера, а правило хозяйствования, способствующее созданию стоимости, в силу чего данный тип выпадает за рамки нашего анализа.

Формирование административных барьеров представляет собой обычно *совместные действия* государственных служащих и предпринимателей, причем каждая из этих групп выполняет свои функции в едином процессе создания и эксплуатации барьера. *Служащие*, как часть «оператора административного барьера», определяют такие правила выполнения предписываемых государством действий со стороны граждан или хозяйственных организаций либо искусственно создают такие условия выполнения этих действий, которые сопряжены со значительными потерями времени и/или расходом средств со стороны граждан или хозяйственных организаций. *Предприниматели*, как часть «оператора административного барьера», предлагают субъектам, вынужденным осуществлять предписываемые действия, *платные услуги* по сокращению ожидаемых потерь времени или других ресурсов, причем уровень оплаты ока-

зывается меньшим, чем ожидаемые потери, что и вызывает спрос на такие услуги. Легко видеть, что соответствующая оплата поступает *частным лицам* в связи с осуществлением введенных *от лица государства* правил.

Административные барьеры, таким образом, могут создаваться *в связи* с осуществлением даже таких форм государственного регулирования, которые сами по себе являются общественно полезными, положительно влияют на рост и развитие экономики. Частные доходы от эксплуатации административного барьера тем больше, чем дольше существует барьер, а длительность его существования зависит от того, сколь велики стимулы граждан и организаций к осуществлению действий, направленных на слом административного барьера. Если индивидуальные затраты на следование искусственно переусложненным правилам *относительно* невелики, то издержки, которые необходимо понести в ходе борьбы с барьером, могут оказаться больше, чем издержки следования ему, так что индивидуальные стимулы к борьбе могут и не возникнуть. Если же число агентов, затрагиваемых барьером, велико, то для совместной борьбы с барьером им нужно будет разрешить проблему коллективного действия, понести запретительно-высокие издержки заключения соглашения о согласованных действиях.

Таким образом, административные барьеры действенны (с точки зрения получения частных доходов их операторов) в тех случаях, когда они предполагают получение сравнительно *небольшой* платы со стороны *большого* числа агентов. В этом плане административные барьеры «дополняют» механизмы вымогательства ренты, которые действенны как раз в противоположных ситуациях. Причем, в силу отмеченных особенностей, ликвидация административных барьеров практически невозможна усилиями только тех граждан и организаций, которые вынуждены оплачивать их «работу», для этого требуется либо вмешательство государства (вышестоящих органов власти и управления), либо вмешательство неправительственных организаций, представляющих интересы неопределенного круга физических лиц, либо ассоциаций хозяйствующих субъектов.

Введение излишних регуляций, в том числе и административных барьеров, приводит к тому, что у хозяйствующих субъектов возникают стимулы к «заинтересовыванию» государственных служащих в нарушении или отмене введенных регуляций, т.е. стиму-

лы к подкупу. Такие стимулы тем сильнее, чем значительнее потери бизнеса от введенных излишних ограничений и правил¹⁹.

Приведенный пример институционального анализа регуляций особого типа — административных барьеров — не исчерпывает, разумеется, всего множества проведенных исследований.

Одной из первых работ, содержащих результаты применения методологии НИЭТ к проблематике регулирования, была статья О. Уильямсона [Williamson, 1968; Уильямсон, 2003], в которой были представлены аргументы в пользу так называемого «взвешенного подхода» при применении на практике антимонопольного законодательства. Суть этого подхода, в настоящее время широко применяемого в развитых экономически странах, но принципиально нового на момент публикации упомянутой статьи, заключается в том, что при формальном нарушении фирмами положений антимонопольного законодательства (конкретно речь в работе шла о слияниях фирм) судам, с экономической точки зрения, следует принимать во внимание *последствия для эффективности* использования ресурсов, обусловленные слиянием.

Особый интерес с точки зрения становления неoinституционального подхода к регуляциям представляет раздел статьи, посвященный *вертикальным слияниям*. Именно здесь О. Уильямсон вводит определение фирмы по Коузу, характеризуя границы фирмы как следствие сравнительной экономии на издержках осуществления трансакций на рынке и внутри фирмы. Он сопоставляет такой подход с технологической трактовкой фирмы и подводит к положению о том, что «вертикальная интеграция может привести к реальной экономии; это объясняется тем, что рыночный обмен не является бесплатным. Выход на рынок предполагает затраты на

¹⁹ Необходимо отметить, что стимулы к подкупу государственных служащих возникают у хозяйствующих субъектов не только в связи с чрезмерным регулированием, но и в связи с теми регулируемыми воздействиями, которые являются вполне оправданными с точки зрения экономического развития, т.е. с регулированием, компенсирующим несовершенство рынка. Ведь, например, ограничения злоупотреблений доминирующим положением продавца на рынке, принося выгоды покупателям и обществу в целом, одновременно снижают прибыль продавца; следовательно, у него возникает стимул к «преодолению» таких ограничений, в частности, путем подкупа работников контролирующих государственных органов. Объект коррупции — служащий, от которого зависит, «закрывать ли глаза» на нарушение или нет, выполняет здесь пассивную роль. Эти обстоятельства лежат в основе экономической теории регулирования и теории захвата регулятора, которые были охарактеризованы выше.

поиск, на заключение контрактов, стоимость дезинформации, стоимость задержек, затраты на перемещение, на взаимодействие и т.д., и они должны быть сопоставлены с затратами на организацию сделок внутри фирмы. Там, где первые превосходят последние, происходит «вертикальная интеграция», которая, конечно, только на поверхности выступает как вертикальная интеграция: фактически этот процесс представляет собой рационализацию фирмы с ее последующим превращением в оптимальную экономическую единицу» [Уильямсон, 2003, с. 645].

Легко видеть, что здесь фактически речь идет о трактовке вертикальной интеграции и независимого функционирования двух или более фирм как двух *дискретных институциональных альтернатив*, оправданность существования (реализации) которых предлагается трактовать согласно критерию *минимизации транзакционных (и трансформационных) издержек*, а не согласно формальному соответствию регулирующим правилам. Тем самым, неявно вводится и предпосылка *ограниченной рациональности* законодателя (или регулирующего ведомства), установившего эти правила. Следовательно, повышение эффективности использования ресурсов — центральный пункт всего антимонопольного законодательства, как было показано выше. — в данном случае *обобщается* на случай не только трансформационных, но и транзакционных издержек.

Развитие приведенных положений представлено в статье К. Менара [Menard, 1999], посвященной проблемам, возникающим при применении стандартных положений антимонопольного регулирования к нестандартным *гибридным формам* координации действий экономических агентов, занимающим *промежуточное положение* между рынком и фирмой как альтернативными («крайними») координирующими механизмами. Выбор таких гибридных форм, с одной стороны, повышает эффективность использования ресурсов, т.е. «работает» на общественный интерес, а с другой стороны, может нарушать формальные ограничения, устанавливаемые регулируемыми ведомствами, исходящими из полного *противопоставления* фирмы и рынка. Поэтому возникающие несоответствия должны решаться путем совершенствования регулирующего законодательства, учета в нем новых положений, развитых в экономической теории. Значительное число примеров неинституционального подхода к проблемам государственного регулирования приведено в работе [Bickenbach, Kumkar, Soltwedel, 1999].

В заключение данного раздела остановимся на группе *методов* государственного регулирования, разработка и обоснование кото-

рых тесно связаны с одной из базовых предпосылок новой институциональной экономической теории — предпосылкой ограниченной рациональности экономических агентов, т.е. отсутствию у них полной, достоверной и бесплатной информации и ограниченности их вычислительных способностей. Эти методы получили название *стимулирующего регулирования* (*incentive regulation*) и восходят к *теории управления поведением исполнителя* (*agency theory*), в рамках которой как раз и изучаются различные аспекты оппортунистического поведения, неразрывно связанного с неполнотой информации.

Первой работой, посвященной применению упомянутой теории к проблемам регулирования, была статья Д. Бэйрона и Р. Майерсона [Baron and Myerson, 1981], посвященная анализу задачи регулирования поведения монополиста, издержки которого для регулятора остаются ненаблюдаемыми²⁰. В ней была предложена первая схема стимулирующего регулирования в условиях ухудшающего отбора (*adverse selection*), базирующаяся на Байесовском механизме, предполагающем замену отсутствующей у регулятора информации относительно параметров фирмы *субъективными вероятностями* этих параметров. В работе Д. Саппингтона [Sappington, 1983] к этим предпосылкам была добавлена возможность наблюдать издержки монополиста *ex post*.

Обобщение этих исследований, в частности, путем введения в анализ феномена угрозы недобросовестного поведения (*moral hazard*), представлено в монографии Ж.-Ж. Лаффонта и Ж. Тироля [Laffont, Tirole, 1993]. Здесь предполагается, что регулятор максимизирует свою целевую функцию при условии, что регулируемые фирмы используют свои информационные преимущества для максимизации прибыли и что таким фирмам установлена некоторая минимальная прибыль. В очерченных условиях у регулируемых фирм возникают *стимулы к снижению издержек* своей производ-

²⁰ Принято считать, что именно эта работа положила начало целому направлению исследований в современной экономической теории, известному как проектирование механизмов стимулирования (*mechanism design*).

Базовые положения теории *стимулирующих контрактов*, которые и легли в основу теории стимулирующего регулирования, изложены в учебнике [Мишгром, Робертс, 1999]. Суть таких контрактов заключается в том, что они устанавливают связь между *вознаграждением* исполнителя и *ненаблюдаемым* уровнем его усилий, основываясь на известной вероятностной связи между (1) этими усилиями (их самостоятельно выбирает работник, максимизируя свою функцию полезности), (2) случайными факторами (не зависящими от усилий работника) и (3) результатами деятельности работника (прибылью фирмы, на которую работает исполнитель).

ственной деятельности, т.е. повышению эффективности использования ресурсов, а не к, например, расходованию этих ресурсов на деятельность по оказанию влияния (захват регулятора).

Теоретическое обоснование таких возможностей для регулируемых фирм при осуществлении особой политики регулирования (применении специальных методов регулирования) предлагает новый взгляд на всю проблему регулирования, в явном виде учитывающий и использующий *асимметрию информации* для целенаправленного воздействия на поведение фирмы. Соответственно, по мнению Ж.-Ж. Лаффонта и Ж. Тироля, существовавшие ранее теории регулирования «не отвечали стандартам новой теории управления поведением исполнителя, чьей задачей является пролить свет на информационные ограничения, свойственные агентским отношениям. Более того, весьма упрощенные формальные модели, не предполагавшие несовершенство информации, предлагали такие рекомендации для политики, которые требовали наличия информации, на практике отсутствующей» [ibid, p. xvi].

Какие же инструменты регулирования предлагает новая теория регулирования? Наиболее широко используемый среди них — механизм установления максимальной цены (*price cap*). Метод максимальной цены был впервые предложен С. Литтлчайлдом в докладе британскому правительству о регулировании компании *British Telecom* [LITTLECHILD, 1983]. Последующая успешность его применения²¹ была обусловлена сочетанием в нем двух существенных для регулирования характеристик: созданием стимулов как для снижения издержек в целом, так и для перестройки системы цен на отдельные услуги (например, для местных и междугородных звонков в отрасли телекоммуникаций, пассажирских и грузовых перевозок на железнодорожном транспорте и т.п.).

В соответствии с этим методом, максимальная цена устанавливается на «корзину» услуг, причем на достаточно длительный период (3–5 лет), в течение которого ежегодному уточнению подлежат следующие ее компоненты:

- инфляционный фактор, изменяемый в соответствии с динамикой цен в экономике в целом;
- X-фактор, отражающий улучшения в эффективности использования ресурсов в регулируемой отрасли;

²¹ В 2000 г. этот метод использовался в области телекоммуникаций, например, в большинстве стран ОЭСР, в 40 из пятидесяти штатов США, а также многими другими странами.

- *Y*-фактор, учитывающий независимые от отрасли изменения в ее издержках, вызванные изменениями в смежных отраслях или вообще за пределами национальной экономики.

Последние два фактора как раз и представляют собой те субъективные вероятности (экспертные оценки), использование которых предполагается в Байесовском механизме.

Регулируемая фирма (обычно — естественный локальный монополист), исходя из установленной цены в условиях неэластичного спроса, получает возможности для снижения своих издержек и получения значительной прибыли, которая может снизиться лишь по прошествии заданного периода стабильности цены. Соответственно, располагая такой прибылью, фирма может варьировать ценами внутри оказываемого спектра услуг, борясь за другие локальные рынки, и т.п. Регулятор же, отслеживая применяемые технологические и иные инновации и оценивая их воздействие на эффективность использования ресурсов и издержки фирмы, может снижать максимальную цену, изменяя *X*-фактор.

Методы стимулирующего регулирования (см. обзор в [Vogel-sang, 2002]), несмотря на их широкое распространение, подвергаются критике по двум направлениям.

Во-первых, если регулятор (регулирующее ведомство) оказывается «захваченным», в соответствии с теорией захвата регулятора, то применение методов стимулирующего регулирования дает ведомству широкую свободу для удовлетворения интересов регулируемой отрасли. Например, использование метода установления максимальной цены дает возможному ведомству устанавливать такую цену, что регулируемая фирма будет получать положительную экономическую прибыль.

Во-вторых, критике подвергается сам *перенос принципов* стимулирующей контрактации в сферу государственного регулирования. Дело в том, что в рамках частной контрактации (например, в случае использования стимулирующих контрактов для активизации усилий наемного работника) *поручитель* принимает на себя все *бремя издержек*, возникающих в случае ошибочного установления им параметров контракта (например, при ошибочности субъективных оценок распределения работников по их типу). В рамках же процедур стимулирующего регулирования соответствующее ведомство, в случае ошибочности установленных параметров регуляции, такой *ответственности* перед регулируемыми фирмами *не несет*. Тем самым,

у него нет *адекватных* стимулов к формированию правильных представлений о значениях параметров фирмы (отрасли)²².

Кроме того, составной частью теории стимулирующих контрактов является так называемое *ограничение совместимости по стимулам*²³, — предпосылка, согласно которой уровень полезности исполнителя (агента), достигаемый им в случае участия в стимулирующем контракте, должен быть не ниже, чем в альтернативной сфере занятости (или деятельности). Другими словами, если предлагаемые поручителем (нанимателем) условия контракта хуже, чем в рамках другой фирмы, исполнитель может отказаться от такого контракта и *перейти к другому* работодателю (или партнеру, если речь идет о межфирменных контрактах). Очевидно, что во взаимодействиях регулирующего ведомства и фирмы такой *свободы выбора нет*, поскольку выход из отрасли в случае введения регуляции, снижающей прибыль фирмы, может привести к потерям, существенно превышающим это снижение. Напомним, что именно с этим обстоятельством связан феномен вымогательства ренты (см. выше, гл. 2).

В-третьих, объектом критики являются и некоторые предпосылки концепции стимулирующего регулирования, прежде всего — предположения об информации, которой располагают регулирующие ведомства. Дело в том, что в исследованиях стимулирующему регулированию, вслед за работами по проектированию механизмов стимулирования, сведения, которыми располагает регулятор об отрасли, предполагаются заранее известными, данными ему.

М. Крю и П. Кляйндорфер называют эту предпосылку предпосылкой общеизвестности (*common knowledge*): «Под общеизвестностью мы понимаем стандартную предпосылку большинства исследований по проектированию механизмов стимулирования, согласно которой регулируемая фирма активно раскрывает свой

²² Разумеется, ошибочные действия регулирующего ведомства, как не раз отмечалось выше, могут служить источником определенных санкций со стороны политиков. Однако здесь важно подчеркнуть, что масштабы таких санкций, измеренные экономическими потерями работников ведомства, *несопоставимо меньше*, чем ущерб, который ошибка может нанести регулируемым фирмам. Соответственно, возможные политические санкции оказывают *неадекватное сдерживающее воздействие* на решения ведомства и не создают должные стимулы к сбору и обработке данных, необходимых для принятия корректных регулирующих воздействий. О связи между характером санкций и сдерживанием нарушений правил см., например: *Shavell S. A Note on Marginal Deterrence // International Review of Law and Economics. 1992. Vol. 12. P. 345–355.*

²³ См. [*Милгром, Робертс*, 1999. Т. 1. Гл. 6].

тип (т.е. свои издержки или другие ключевые параметры), зная, что регулятор будет устанавливать параметры регулирования (например, допустимый уровень рентабельности, при регулировании издержек обслуживания, или *X*-фактор, при установлении максимальной цены), базируясь на выявленном типе фирмы. Предпосылка общеизвестности предполагает, что и регулятор, и фирма принимают как неоспоримое знание вероятностное распределение возможных выявленных типов, равно как и схему регулирования, зависящую от этого общеизвестного распределения. Мы включаем также в нашу широкую критику этого предположения также и его более слабую форму, разрешающую регулятору просто объявлять *ex ante* некоторое распределение выявленных типов, независимо от того, согласна с этим регулируемая фирма или нет. Ведь любая такая декларация, независимо от согласия с ней регулируемой фирмы, может и должна быть оспариваемой, поскольку различные предположения относительно этого распределения естественно ведут к разным схемам стимулирующего регулирования, при стандартных предпосылках Байесовского подхода, используемых в данных исследованиях. Проще говоря, регулируемая фирма определенно беспокоится о том, какое именно распределение потенциальных типов регулятор объявляет реально существующим, и будет пытаться влиять на принятое определение этого распределения, если оно будет центральным моментом регулирующей схемы. Если такое распределение представляет собой центральный пункт задачи проектирования механизма регулирования, любая теория, которая просто принимает это распределение как данное, без моделирования процесса, который будет сопровождать его конфликтное определение, оказывается фундаментально порочной» [Crew, Kleindorfer, 2002].

Действительно, в реальности получение подобных сведений всегда является непростым и *конфликтным* процессом, поскольку фирмы, предполагая (чаще всего вполне обоснованно), что такие данные могут *ухудшить* их экономическое положение, отнюдь не стремятся к их адекватному раскрытию²⁴. В результате регулирующие ведомства обычно находятся в состоянии информированности, далеко от того, которое предполагается в теории. Следовательно, применение регулирующих схем, рекомендуемых теорией, не может не быть процессом, учитывающим взаимодействие сторон, которое оказывается зачастую *противостоянием*.

²⁴ Напомним, что именно с процесса получения от фирм необходимых для регулирования данных начинается процесс *захвата регулятора* (см. выше, раздел 3.1).

Разумеется, приведенные критические положения нельзя считать *отрицанием* теории стимулирующего регулирования. Скорее, они указывают те направления, в которых этот подход нуждается в дальнейшем развитии и обосновании. Заметим, что такое развитие данного подхода будет одновременно и дальнейшим развитием новой институциональной экономической теории.

* * *

Итак, приведенный в трех главах анализ основных теоретических подходов к феномену государственного регулирования экономики показывает, что на деле ни один из них *в отдельности* не дает полного и исчерпывающего объяснения практике введения и реализации всего разнообразия регуляций.

Эту ситуацию можно интерпретировать двояко:

- во-первых, можно считать, что разные типы или виды регуляций имеют в принципе разное происхождение, поэтому и объяснение им следует искать в различных экономических теориях; иными словами, *единой* (и единственной) теории регулирования, строго говоря, не существует;
- во-вторых, можно считать, что такая единая или общая теория *пока* не создана, так что противоречивость объяснений реально применяемых регуляций есть следствие неразвитости такой теории.

Безусловно, обе трактовки имеют право на существование, однако исследования последних лет показывают, что вторая позиция получает некоторые подтверждения в практике исследований последних лет. Примером здесь может служить статья А. Банерджи [Banerjee, 1997], в которой автор, исходя из предпосылки *благожелательности* государства и нацеленности его на *общественные* интересы, приходит, тем не менее, к объяснению таких наблюдаемых повсеместно феноменов, как выстраивание работниками регулирующих ведомств административных барьеров (*red tape*, по терминологии статьи), отсутствие у них стимулов к эффективной работе и коррумпированность государственных служащих.

Центральным звеном предложенного в этой работе объяснения существования (и даже в некотором смысле эффективности) упомянутых явлений служит вводимая предпосылка о существовании (значительных) *издержек мониторинга* политиками действий регулирующих ведомств и преследование государственными служащими (работниками регулирующих ведомств) интересов *рациональ-*

ного расходования бюджетных средств, выделяемых на цели субсидирования производства социально значимых благ²⁵. При отсутствии у работников регулирующих ведомств достоверной информации о том, насколько высоко экономические агенты в регулируемой сфере оценивают распределяемое между ними социально значимое благо, административные барьеры и взятки оказываются сигналами, несущими информацию, необходимую для принятия эффективных решений внутри ведомства.

Разумеется, охарактеризованный подход не может считаться решением задачи формирования единой теории государственного регулирования, однако он явно демонстрирует наличие не до конца использованных возможностей построения такой теории.

Вопросы для самопроверки

1. Что представляет собой феномен захвата регулятора?
2. Из каких этапов состоит жизненный цикл регулирующего ведомства?
3. Почему захват регулятора происходит на этапе зрелости регулирующего ведомства?
4. Какие предпосылки захвата складываются на этапе молодости регулирующего ведомства?
5. Какие стратегии захвата регулятора обычно используются регулируемыми фирмами?
6. Что представляет собой стратегия «вращающихся дверей»?
7. Каковы направления критики теории захвата регулятора?
8. Каковы возможные причины незаключения потенциально выгодных сделок?
9. Почему не исполняются заключенные соглашения?
10. Каковы обычные средства преодоления названных проблем?
11. Почему эти средства не всегда эффективны?
12. В чем состоит феномен вымогательства?

²⁵ Социально значимыми (*merit goods*) принято называть такие частные блага, которые обладают значительными положительными внешними эффектами, интернализировать которые в состоянии только общество в целом, а также государство как представитель общества, см. подробнее [Публичные услуги.... 2002].

13. Как обычно на практике решается проблема вымогательства?
14. Что мешает судам общей юрисдикции успешно разрешать все конфликты, возникающие в связи с заключением и исполнением контрактов?
15. Как соотносятся регуляции и регулирующие ведомства, с одной стороны, и контрактное право и суды общей юрисдикции, с другой стороны, с точки зрения неоинституционального подхода?
16. В чем состоит контрактная трактовка антимонопольного законодательства и отдельных регуляций, с точки зрения неоинституционального подхода?
17. Чем отличаются друг от друга, в рамках этого подхода, антимонопольное законодательство и регуляции?
18. В чем заключается особенность постановки вопроса об эффективности регулирования в рамках неоинституционального подхода?
19. Что собой представляет административный барьер?
20. Кто такой оператор административного барьера?
21. Как определяется «классический», или *качественный*, административный барьер?
22. Как определяется *внешний* административный барьер?
23. Как определяется количественный административный барьер?
24. Как соотносятся административные барьеры и феномен вымогательства ренты?
25. Что представляет собой «взвешенный подход» в практике применения антимонопольного законодательства?
26. Каковы обоснования «взвешенного подхода» (по О. Уильямсону)?
27. Какие предпосылки положены в основу методов стимулирующего регулирования?
28. Каков механизм установления максимальной цены?
29. Какие стимулы порождает у регулируемых фирм механизм максимальной цены?
30. Каковы основные направления критики концепции стимулирующего регулирования?

Основные понятия главы

- Захват регулятора.
- Жизненный цикл регулирующего ведомства.
- Стратегии захвата регулятора.
- Теорема Коуза.
- Ограниченная рациональность.
- Трансакционные издержки.
- Оппортунистическое поведение.
- Контракт.
- Административный барьер.
- Социальные издержки и выгоды.
- Частные издержки и выгоды.
- Оператор административного барьера.
- «Взвешенный подход».
- Гибридные формы координации.
- Стимулирующее регулирование.
- Установление максимальной цены.

Обязательная литература

1. *Goldberg V.P.* Regulation and Administered Contracts // *Bell Journal of Economics*. 1976. Vol. 7. No. 2. P. 426–448.
2. *Kalt J.P. and Zupan M.A.* Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics // *American Economic Review*. 1984. Vol. 74. No. 3. P. 279–300.
3. *Уильямсон О.* Экономия как защита в антимонопольном процессе: компромисс с позиции благосостояния. — В сб.: Вехи экономической мысли. Т. 5. Теория отраслевых рынков. СПб.: Экономическая школа, 2003. С. 622–649.
4. *Menard C.* Maladaptation of Regulation to Hybrid Organizational Forms // *International Review of Law and Economics*. 1999. Vol. 18. P. 403–417.

Дополнительная литература

1. *Laffont J.-J., Tirole J.* The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture // *Quarterly Journal of Economics*. 1991. Vol. 106. No. 4. P. 1089–1127.
2. *Martimort D.* The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs // *Review of Economic Studies*. 1999. Vol. 66. P. 929–947.

3. *Helland E. and Sykuta M.* Deregulation and Board Composition: Evidence on the Value of the Revolving Door // CORI Working Paper No. 01-01. 2001. January.
4. *Bickenbach F., Kumkar L., Solnvedel R.* The New Institutional Economics of Antitrust and Regulation. Kiel Institute of World Economics // Working Paper No. 961. 1999. December.
5. *Banerjee A.* A Theory of Misgovernance // Quarterly Journal of Economics. 1997. November. P. 1289–1332.
6. *Berry W.D.* An Alternative to the Capture Theory of Regulation: The Case of State Public Utility Commissions // American Journal of Political Science. 1984. Vol. 28. No. 3. P. 524–558.

Глава 4

РЕГУЛИРОВАНИЕ И ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ

4.1. ТИПЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА ЭКОНОМИКУ

Мировая практика последних десятилетий, особенно в экономически развитых странах, показывает, что наряду с процессами *введения регуляций*, регулированием, широкое распространение получили также процессы их *ликвидации*, получившие название *дерегулирования*. С нашей точки зрения, для корректной трактовки соотношения процессов регулирования и дерегулирования важно различать следующие типы *формализованного* воздействия государства на экономику:

- а) государственное регулирование;
- б) государственное вмешательство;
- в) государственное присутствие в экономике.

Государственное регулирование, в соответствии с введенным выше определением, представляет собой использование юридических инструментов для реализации целей социально-экономической политики государства. Важно подчеркнуть, что *содержанием* соответствующих юридических инструментов — законов, указов президента, распоряжений и постановлений правительства, предписаний и инструкций, принимаемых отдельными органами исполнительной власти (регулирующими ведомствами), а также нормативных актов региональных и муниципальных органов — являются преимущественно *правила* поведения или осуществления отдельных действий экономическими агентами. Другими словами, регуляции определяют и устанавливают нормативные модели поведения агентов, которым они должны следовать *многократно*.

каждый раз, когда экономические агенты — адресаты правила — оказываются в ситуации, соответствующей условиям применения правила.

Государственное вмешательство, как представляется, является более широкой категорией. Она включает как случаи установления *регуляций* долгосрочного (или неопределенного периода) действия, так и *разовые адресные (дискреционные) решения*, предписывающие (в пределах конституционно и законодательно установленных полномочий государственных органов власти) конкретным экономическим агентам или их определенным контингентам совершение определенных действий в тот или иной момент или ограниченный период времени²⁶. Разумеется, такие разовые решения, как и регуляции, служат средствами достижения целей социально-экономической политики государства.

Примерами могут служить такие действия государства, как проведение аукционов по продаже тех или иных объектов государственной собственности, оказание помощи регионам в случае возникновения стихийных бедствий, поддержка какого-либо крупного банка в случае возникновения угрозы его банкротства, которое затронуло бы интересы многих граждан, и т.п. Подчеркнем, что состав и характер такого рода единичных вмешательств всецело предопределен той социально-экономической политикой, которую проводит государство (например, финансовая поддержка неплатежеспособных предприятий может как проводиться правительством, так и не проводиться).

Заметим, что как государственное регулирование, так и государственное вмешательство могут быть как экономически эффективными, так и неэффективными.

Государственное присутствие в экономике, строго говоря, в отличие от первых двух форм взаимодействия государства и экономики, не связано непосредственно с проводимой им социально-экономической политикой.

Дело в том, что государство как особая организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия [North, 1981, p. 21], выполняет в экономике чрезвычайно значимую функцию *спецификации и защиты прав собственности*.

Под спецификацией прав собственности в экономической теории принято понимать создание режима *исключительности* этих прав для отдельного индивида или группы лиц. Исключительность права — это реальная возможность субъекта такого права

²⁶ Иногда государственным вмешательством называют только его дискреционные решения (государственное вмешательство в узком смысле слова).

исключить других из процесса принятия решения относительно направлений, интенсивности и форм использования соответствующего объекта. Спецификация права собственности производится посредством определения субъекта права, объекта права, набора правомочий, которыми располагает данный субъект, а также механизма, обеспечивающего их соблюдение.

Важность спецификации прав собственности для функционирования экономики обусловлена тем, что достижение наибольшей эффективности размещения ресурсов в результате рыночных обменов возможно лишь при том условии, что участники обмена обладают *защищенными* правами собственности на предмет обмена и его результаты. Только такая защита создает у них стимулы к *производительному использованию* своих ресурсов, которое приводит к созданию (росту) стоимости. В условиях же незащищенных прав собственности интересы агентов смещаются в сторону не производства, а перераспределения стоимости и непосредственному потреблению, т.е. к непроизводительному использованию ресурсов.

Спецификация (установление) и защита прав собственности — процессы, сопряженные с расходом ресурсов, т.е. с издержками, получившими наименование *транзакционных издержек*²⁷. Спецификация и защита прав собственности могут осуществляться с помощью различных технологий, однако в любом случае они, в конечном счете, сводятся к применению насилия (или к достоверной угрозе его применения) по отношению к нарушителю установленных прав собственности. Субъектом спецификации и защиты прав собственности могут выступать различные субъекты и организации, однако наличие у государства упомянутых сравнительных преимуществ в осуществлении насилия, в сочетании с эффектом специализации и экономии на масштабе, делает его наиболее эффективным субъектом для выполнения названной функции. Именно по этой причине государство и выступает конечным гарантом прав собственности.

Таким образом, присутствие государства в экономике в указанной функции фактически выступает *условием эффективности* экономики и, тем самым, в принципе эффективно. Напротив, «уход» государства от решения задач спецификации и защиты прав соб-

²⁷ Состав транзакционных издержек не исчерпывается издержками спецификации и защиты прав собственности. Они включают также издержки поиска партнера по обмену, издержки ведения переговоров, заключения сделки (написания контракта), а также издержки управления процессом осуществления сделки, включая издержки оппортунистического поведения (уклонения стороны от выполнения условий договоренности).

ственности заведомо приводит к снижению общего уровня эффективности использования ресурсов — из-за чрезмерного расходования их экономическими агентами на обеспечение частной защиты своих прав. Вместе с тем, разные технологии выполнения государством этой его функции характеризуются неодинаковой *сравнительной* эффективностью использования ресурсов. Поэтому теоретически вполне возможна и такая ситуация, когда избранная государством технология спецификации и защиты прав собственности оказывается менее эффективной, чем частная технология (т.е. расходы государства на обеспечение некоторого уровня защищенности прав собственности оказываются *больше*, чем *совокупные издержки* всех агентов, частным образом защищающих свои права). Однако, если реальная ситуация оказывается именно такой, как описанная теоретическая, из этого не следует, что государство должно «уйти» из экономики окончательно. Напротив, из этого следует, что государство должно *усилить свое присутствие* в экономике, *повысить эффективность* применяемых технологий спецификации и защиты правомочий собственности (но, конечно, *не следует*, что должно быть «увеличено» государственное *регулирование* или государственное *вмешательство*). Если такого повышения эффективности не произойдет, легитимное государство столкнется с *риском вытеснения* из экономической и общественной жизни теми негосударственными организациями, которые реализуют упомянутые выше более эффективные частные технологии спецификации и защиты прав собственности.

Как представляется, *смещение* охарактеризованных трех типов воздействия государства на экономику²⁸ зачастую выступает основой для формулирования некорректных рекомендаций в области определения государственной экономической политики и формулировки некорректных оценок этой политики со стороны различных политических сил²⁹.

²⁸ Наряду с выделенными тремя формами «управленческого», информационного влияния государства на экономику существует, разумеется, и «физическое» его влияние, выражающееся в *доле государственной собственности* в экономике и *доле перераспределяемого через бюджет ВВП*.

²⁹ Следует заметить, что такого рода некорректные рекомендации и оценки имеют место преимущественно в рамках *переходных* и *развивающихся* экономических систем. Дело в том, что в рамках *развитых экономик* функция спецификации и защиты правомочий собственности уже достаточно давно решена, и потому достигнутый уровень государственного присутствия в экономике воспринимается как данность, т.е. выводится за рамки политических дискуссий.

Наряду с перечисленными типами формализованного, *правового* воздействия государства на экономику, в реальности имеют место также и различные виды *внеправового* влияния государства, — точнее, отдельных государственных служащих различного ранга, — на ход экономических процессов. Речь идет, прежде всего, о таком явлении, как коррупция, а также «вымогательство участия», т.е. принуждение предпринимателей осуществлять «добровольные» взносы в различные внебюджетные фонды (об оценке масштабов такого воздействия в современной России см. [Ясин, 2002. раздел 4.3]).

С точки зрения теорий государственного регулирования, близких к неоклассической теории, различие правовых и внеправовых форм воздействия государства на экономику не представляется существенным. Между тем, с точки зрения новой институциональной экономической теории, это разграничение значимо, поскольку упомянутые формы различаются величинами сопряженных с ними транзакционных издержек, а также механизмами введения и исключения этих форм из институциональной среды экономики, т.е. механизмами соответствующих институциональных изменений.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что *возможности* внеправового воздействия государства на экономику и *стимулы* к такому воздействию, возникающие у государственных служащих, в значительной мере определяются характером существующих *правовых форм* такого воздействия. Среди наиболее значимых факторов, связанных с упомянутым характером правовых форм, следует выделить такие моменты, как:

(i) *процедуры* выработки и принятия регуляции, предоставляющие большие или меньшие возможности для ее общественной оценки, высказывания различных мнений и предпочтений представителями различных затрагиваемых регуляцией групп экономических агентов; этим вопросам будет посвящена гл. 5 данного пособия;

(ii) *формулировки правил*, вошедшие в тексты юридических документов, определяющих регуляцию, допускающие больший или меньший уровень дискреционности поведения государственных служащих, большую или меньшую однозначность понимания этих формулировок и т.п.; эти вопросы достаточно подробно рассмотрены, например, в монографии [Тамбовцев, 2001].

Обратим внимание на следующий важный момент: в рамках теорий общественного интереса вопросы организации *процедуры* разработки и введения регуляции *не имеют принципиального значения*. Ведь доброжелательный регулятор «по определению» будет

стремиться к тому, чтобы собрать релевантную информацию, выслушать мнения сторон и т.п., поскольку его целью является максимизация общественного благосостояния.

Напротив, вопросы *процедуры* становятся *одними из центральных* в рамках теорий частного интереса и синтетических теорий, поскольку от организации процесса формирования и принятия регуляций существенно зависят возможности общественности противодействовать возложению на граждан чрезмерных издержек, перераспределению доходов в пользу отдельных групп специальных интересов и т.п. От организации этих процедур зависят также издержки заинтересованных лиц и групп на получение информации о проектируемой регуляции, возможности своевременно вмешаться в этот процесс и т.д.

В этой связи отметим, что упомянутые выше возможности и стимулы к *внеправовому воздействию* на экономику также очевидным образом зависят от процедуры принятия решений в органах власти и управления, от ее регламентированности и прозрачности. Разумеется, зависят они также и от более общих факторов, таких как конституционное соотношение законодательной и исполнительной власти (в том числе на федеральном и местном уровнях), устройство государственной службы и т.п. Этому кругу вопросов посвящена гл. 6.

4.2. ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ И ЕГО ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОБЪЯСНЕНИЯ

Характерной чертой развитых экономик в конце 70-х — начале 80-х годов XX в. в области государственного воздействия на экономику, как отмечалось выше, стали процессы *дерегулирования*, т.е. последовательного *анализа* введенных ранее регуляций и *отказа* от тех из них, которые не соответствовали некоторым принятым на законодательном уровне критериям³⁰.

Дерегулирование затронуло преимущественно *экономические* регуляции в таких секторах, как воздушный и морской транспорт, телекоммуникации, электроэнергетика и банковский сектор, в то время как *социальные* регуляции, напротив, умножались в количестве, хотя их характеристики (равно как и процедуры принятия)

³⁰ Опыт дерегулирования в США освещен, например, в [Bailey, 1986]. [Khan, 1990] и [Hahn, 1990]. опыт Великобритании — в [Vickers, 1991] и т.д.

существенно менялись. Так, при выработке социальных регуляций существенно шире стали использоваться такие методы, как анализ затраты—выгоды, анализ сопряженных рисков, а для оценки деятельности ведомств, осуществляющих контроль исполнения социальных регуляций, чаще стали применяться стандарты функционирования (*performance standards*) и т. д.

Разные теории регулирования, обсужденные выше, дают несовпадающие ответы на вопрос о причинах широкого распространения процессов дерегулирования.

Из теории *общественного интереса* логически вытекают как минимум два объяснения дерегулирования.

Во-первых, в его основе могут лежать произошедшие технологические изменения в отраслях, ранее характеризовавшихся наличием провалов рынка, которые привели к изменениям в типе рынка. Например, возникновение мобильной телефонии трансформировало рынок соответствующих услуг из рынка естественной монополии во вполне конкурентный рынок, так что действовавшие ранее регуляции стали излишними.

Во-вторых, отказ от регуляций мог быть обусловлен тем, что с развитием знаний появились более эффективные институциональные альтернативы, способные решать схожие задачи компенсации провалов рынка. Например, введение правил государством может быть заменено становлением и развитием организаций саморегулирования [Kay and Vickers, 1990].

Кроме того, рост знаний об экономике может в принципе поменять взгляд на необходимость регулирования: так, развитие в теории понятия *состязательного рынка* на практике сузило сферу антимонопольного законодательства [Bailey and Baumol, 1984].

Экономическая теория регулирования предлагает для феномена дерегулирования принципиально иные объяснения.

Первое из них — это изменение в относительной политической мощи групп давления, например, вследствие успешного разрешения проблемы безбилетника или действенного использования средств массовой информации той из них, которая ранее проигрывала победителю.

Второе — осознание политической эффективной группой того обстоятельства, что ее экономические интересы будут реализоваться в большей степени на нерегулируемом государством рынке, чем на регулируемом (например, посредством введения саморегулирования).

Третье — дерегулирование может стать результатом снижения прибыли, т. е. утраты преимуществ от обладания политической си-

лой. Например, фиксация цен или ограничение на вход на рынок новых компаний может привести к тому, что конкуренция между участниками рынка переместится в такие области и формы, которые станут снижать прибыль (предоставление чрезмерных гарантий, повышенные издержки на привлечение потребителей и т.п.).

Четвертое — дерегулирование может быть объяснено растушими омертвленными издержками. Эти издержки могут с течением времени расти, как следствие появления продуктов-субститутов или изобретения новых способов обхода введенных регуляций.

Теория *рентоориентированного поведения* также дает несколько возможных объяснений дерегулированию.

Во-первых, причиной может быть изменение баланса власти различных групп давления.

Во-вторых, на структурно-индуцированное равновесие в законодательном органе может повлиять появление политического предпринимателя, например, занявшего место председателя той или иной из комиссий.

В-третьих, лозунг дерегулирования может быть выдвинут политиком (политическим предпринимателем), ищущим поддержки избирателей и объясняющим им через средства массовой информации неэффективность существующих регуляций; кроме того, политический предприниматель, используя сложность вопроса о качестве регулирующего правила, может просто заявлять, что дерегулирование способно существенно повысить экономическое и социальное благосостояние избирателей, привлекая тем самым голоса последних.

Теория *захвата регулятора* трактует дерегулирование как политическое решение о ликвидации «захваченного» ведомства под давлением политических сил, не удовлетворенных действиями последнего.

Наконец, с точки зрения неоинституциональной теории дерегулирование представляет собой естественный процесс, систематически возникающий по мере изобретения новых дискретных альтернатив и вытеснения ими старых (при условии отсутствия эффекта блокировки³¹). Иными словами, дерегулирование трактуется здесь как частный случай *институциональных изменений*³².

³¹ Эффект блокировки — ситуация, в которой выгоды, получаемые некоторой организацией от действия неэффективного правила, столь велики, что их хватает на организацию противодействия его изменению.

³² Об институциональных изменениях в рамках неоинституциональной теории см. [Норт, 1997].

В целом сопоставление практики дерегулирования в развитых экономиках и теоретических подходов к регулированию дает весьма пеструю картину [Peltzman, 1989], [Noll, 1989]: с одной стороны, если бы теория общественного интереса корректно описывала процессы государственного регулирования, дерегулирование должно было быть постоянно идущим процессом, чего в реальности не наблюдается. С другой стороны, с точки зрения, например, экономической теории регулирования, невозможно объяснить дерегулирование морских перевозок в США, где производилось достаточное количество прибыли, которая после дерегулирования уменьшилась. В данном конкретном случае, весьма вероятно, имел место феномен политического предпринимательства (т.е. политик или группа политиков, заинтересованных в обеспечении избирательской поддержки, провела соответствующий законопроект, последствия которого совпали с общественным интересом).

4.3. ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Подобно тому, как сопоставление практики дерегулирования с теоретическими подходами не позволяет определенно установить корректность лишь одного из них, неоднозначная картина вырисовывается с точки зрения теории и относительно *перспектив* дерегулирования.

Во-первых, значительная часть исследователей занимает позицию, согласно которой соображения повышения эффективности, обеспечиваемой рыночным механизмом, объективно подталкивают государство к «расчистке поля» для его действия, т.е. к ликвидации антирыночных регуляций и введению регуляций, поддерживающих рынок или имитирующих его действие [Kahn, 1990], [Hahn, 1990].

Здесь существует, однако, и иная точка зрения, высказанная еще в 1984 г. Р. Мак-Кормиком, У. Шугхартом и Р. Толлисоном [McCormick, Shughart and Tollison, 1984], согласно которой в тех случаях, когда монополия создана искусственно, посредством введения соответствующей регуляции, выгоды от ее устранения, т.е. дерегулирования, в действительности оказываются существенно *меньшими*, чем это представлялось ранее. Причиной этого, по мнению упомянутых исследователей, служит то обстоятельство, что издержки,

связанные с изысканием ренты отраслью, представляют собой, в силу своей «физической формы», такие затраты, которые никогда уже не могут быть возвращены в процессы производства стоимости, поскольку растрочены безвозвратно. Примером могут служить вложения в человеческий капитал адвокатов, специализировавшихся на отстаивании интересов отрасли в регулирующем ведомстве: очевидно, после ликвидации последнего, такие навыки (и породившие их издержки) оказываются уже не нужными. Соответственно, дерегулирование может вернуть в экономический оборот только издержки, составляющие треугольник Харбергера, но не издержки, составляющие прямоугольник Таллока, так что заинтересованность в дерегулировании не может быть значительной. Эта точка зрения породила достаточно интенсивную дискуссию (см. [Cherkes, Friedman and Spivak, 1986] и [Bell, 1988]), однако авторы обсуждаемой позиции достаточно аргументировано отстаивали свою точку зрения в ответах на упомянутые комментарии [McCormick, Shughart and Tollison, 1986, 1988].

Во-вторых, обобщая практику дерегулирования, другие ученые обращают внимание на такие ее особенности, как возникающее у государства искушение «поуправлять» начинающимся конкурентным процессом, чтобы предопределить его конечные результаты: «Парадоксально, но дерегулирование часто приводит к росту регулирующего вмешательства в рыночные процессы, с соответствующим увеличением административных издержек и неэффективности. В результате получается ни рыба ни мясо, — не регулируемый, но и не конкурентный рынок, и выгоды конкуренции не материализуются» [Sidak, Spulber, 1998, p. 118]. Формулируя выводы нормативного характера, Сидак и Спалбер предлагают ввести для регулирующих ведомств «принцип беспристрастности» (*impartiality principle*), подчеркивая, что регулирование должно *имитировать* конкуренцию, а не становиться ответом на ее действие, поскольку конкуренция — непредсказуемый процесс, которому следует доверять в плане гарантий повышения эффективности, но вовсе не в плане обеспечения справедливости или равенства [*ibid*, p. 136—140]. Другими словами, если рынок (конкуренция) ведет к «неправильным» результатам с точки зрения справедливости или равенства, то регулятору следует четко определиться, чего он хочет в соответствующей отрасли — эффективности или справедливости.

В-третьих, внимания заслуживает концепция *цикличности* регулирования — дерегулирования. Возникновение тенденции к

дерегулированию следует ожидать на ниспадающей фазе делового цикла как отражение стремления к созданию дополнительных стимулов для оживления деловой активности. Однако по мере проявления на стадии подъема таких негативных последствий дерегулирования, как хищническое ценообразование, неустойчивость и дискриминационность цен, навязывание дополнительных услуг, снижение уровня безопасности продукции, ухудшение условий труда и т.п., неизбежно нарастает тенденция к новой волне регулирования и т.п. [Cudahy, 1993]. Другие исследователи обращают внимание также на развитие процессов концентрации в дерегулируемых отраслях, затрудняющих вход на рынок новых игроков и снижающих уровень конкуренции [Mosco, 1990], что в целом позволяет говорить о существовании «парадокса дерегулирования» [Gershon, 2002]. Разрешением такого парадокса как раз и оказывается новая волна введения регуляций.

В этой связи можно отметить, что при включении в состав регуляций мер по приватизации и национализации различных отраслей изложенная концепция может быть в некотором смысле обобщена и проинтерпретирована с точки зрения эффективностного подхода. С этих позиций, национализация различных отраслей промышленности (прежде всего, имеющих сетевой характер) происходит тогда, когда частного капитала (с учетом снижающейся прибыльности отрасли) становится недостаточно для массового технико-технологического обновления основных фондов отрасли. Государственный бюджет, аккумулирующий средства множества налогоплательщиков, позволяет произвести такое обновление для национализированных предприятий, что повышает потенциальную эффективность отрасли. Однако низкие стимулы к эффективному использованию ресурсов, свойственные государственным предприятиям, препятствуют реализации этого потенциала, вследствие чего отрасль вновь приватизируется и функционирует в таком режиме вплоть до следующего периода морального устаревания основных фондов, и т.д.

Таким образом, концепция цикличности регулирования — дерегулирования, независимо от причин, определяющих возникновение цикла, представляется вполне убедительной основой для оценки будущей динамики этого процесса. Вместе с тем, предсказание конкретных деталей будущего (какие именно отрасли и при каких условиях окажутся вовлеченными в процессы либо усиления регулирования, либо дерегулирования) требует, разумеется, более надежного выявления движущих сил такого цикла (или циклов), т.е. проведения углубленных исследований в этой области.

Итак, подводя итоги обсуждения перспектив политик регулирования и дерегулирования, можно зафиксировать, что в составе действующих на какой-то момент времени в экономике юридически оформленных норм и правил, регулирующих хозяйственную деятельность, можно обнаружить следующие их типы:

1. Правила, компенсирующие или устраняющие несовершенства рынков, функционирующих в данной экономике;
2. Правила, компенсировавшие несовершенства рынков в момент их принятия, но не выполняющие эту функцию в текущий период времени (устаревшие регуляции³³);
3. Правила, введенные по инициативе оппортунистически ведущих себя государственных служащих для того, чтобы спровоцировать разовую выплату от частных лиц, заинтересованных в их отмене (инструменты вымогательства ренты);
4. Правила, введенные по инициативе оппортунистически ведущих себя государственных служащих для того, чтобы создать постоянный поток частных доходов (административные барьеры) (см. схему 4.3.1).

Все перечисленные типы правил, за исключением типа 1, представляют собой факторы, мешающие развитию и росту экономики. Если предположить, что государство при провозглашении и проведении своей политики исходит из задач обеспечения наилучших условий для экономического роста, то, очевидно, именно такие регуляции выступают в качестве объекта в рамках *политики дерегулирования* — направления государственной экономической политики, нацеленной на устранение препятствий экономическому росту, снятию с субъектов хозяйственной деятельности непроизводительных издержек, отвлекаемых от процесса создания стоимости.

В разных странах существуют несовпадающие политические условия функционирования государственных органов экономиче-

³³ Устаревание принятых ранее вполне обоснованно форм государственного регулирования может происходить по трем основным причинам. Во-первых, это развитие технологий и изменение свойств товаров, ведущие к тому, что рынки становятся более совершенными (приближаются к типу совершенной конкуренции), вследствие чего введенные ранее правила поведения агентов оказываются излишними. Во-вторых, меняются (развиваются) знания о закономерностях функционирования экономики, что может привести к изменению представлений о характере процессов, подвергавшихся регулированию. В-третьих, могут измениться ценностные ориентации общества, так что продукты и услуги, считавшиеся ранее социально значимыми и, следовательно, нуждавшиеся в регулировании их потребления, могут изменить свой статус.

ского регулирования, предоставляющие различные возможности для оппортунистического поведения государственных служащих, кроме того, страны проходили достаточно уникальные траектории социально-экономического развития. Соответственно, пропорции между указанными видами регуляций в разных странах также различны, что обуславливает специфику конкретных политик дерегулирования, которые в них проводятся. Опыт реформирования российской экономики в период 1992–2002 гг. не является в этом смысле исключением, определяя специфические проблемы и задачи политики дерегулирования.



НГО — негосударственные организации.

Схема 4.3.1. Регулирование и дерегулирование в экономике

Вопросы для самопроверки

1. Какие существуют типы формализованного воздействия государства на экономику?
2. Что представляет собой государственное регулирование экономики?
3. В чем суть государственного вмешательства в экономику?
4. Каковы основные формы государственного присутствия в экономике?
5. Что такое «исключительность» прав собственности?
6. Как проявляется внеправовое воздействие государства на экономику?
7. Какими показателями выражается «физическое» присутствие государства в экономике?
8. Как разные теории регулирования оценивают значимость процедур разработки и принятия регуляций? С чем связаны эти различия?
9. Что собой представляет дерегулирование экономики?
10. Как можно определить политику дерегулирования?
11. Какие объяснения дерегулированию дает теория общественного интереса?
12. Каковы причины дерегулирования с точки зрения экономической теории регулирования?
13. Как объясняет дерегулирование теория рентоориентированного поведения?
14. Что говорит о дерегулировании неонституциональная теория?
15. В чем суть концепции цикличности регулирования — дерегулирования?
16. Какие типы регуляций можно выделить в системе правил, регулирующих хозяйственную деятельность?

Основные понятия главы

- Государственное регулирование.
- Государственное вмешательство.

- Государственное присутствие.
- Внеправовое воздействие государства на экономику.
- «Физическое» присутствие государства в экономике.
- Процедуры разработки и принятия регуляций.
- Дерегулирование.
- Политика дерегулирования.
- Институциональные изменения.
- Эффект блокировки.
- Цикл регулирования — дерегулирования.

Обязательная литература

1. *Gerzson R.A.* The Deregulation Paradox. Paper presented at 30th Telecommunications Policy Research Conference, Alexandria, Virginia, September 29, 2002 (mimeo).
2. *Sidak G. and Spulber D.* Deregulation and Managed Competition in Network Industries // *Yale Journal on Regulation*. Vol. 15. No. 1. 1998. P. 117–147.
3. *Noll R.G.* Comments and Discussions // *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989. P. 48–58.

Дополнительная литература

1. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation // *American Economic Review*. 1984. Vol. 74. No. 5. P. 1075–1079.
2. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation: Replay // *American Economic Review*. 1986. Vol. 76. No. 3. P. 564–565.
3. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation: Replay // *American Economic Review*. 1988. Vol. 78. No. 1. P. 284.
4. *Cherkes M., Friedman J. and Spivak A.* The Disinterest in Deregulation: Comment // *American Economic Review*. 1986. Vol. 76. No. 3. P. 559–563.
5. *Bell J.A.* The Disinterest in Deregulation: Comment // *American Economic Review*. 1988. Vol. 78. No. 1. P. 282–283.

Глава 5

ПРОЦЕССЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

5.1. ПРОЦЕДУРЫ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ РЕГУЛЯЦИЙ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Как показывает опыт осуществления политики дерегулирования в экономически развитых странах, практически повсеместно компонентом ее содержания, наряду с исключением неэффективных регуляций, является *упорядочение процедур формирования регулирующих правил*. Целью такого упорядочения является *предотвращение* разработки и принятия регулирующими ведомствами новых неэффективных правил. Легко видеть, что сосредоточение внимания на вопросах процедуры является фактически признанием регуляций формой проявления частных интересов, поскольку, как отмечалось выше, в рамках теории общественного интереса благожелательному регулятору какие-либо ограничивающие процедуры, строго говоря, не нужны.

Анализ подобных правил и процедур показывает, что основным средством, позволяющим в большей или меньшей степени достичь цели предотвращения появления неэффективных регуляций, является *вовлечение* в той иной форме в процесс разработки регуляций *будущих адресатов* соответствующих регуляций.

В терминах методологии институционального проектирования такой прием может быть охарактеризован как реализация *принципа соучастия*. С точки зрения экономической теории, подобный подход представляется вполне оправданным, поскольку позволяет привлечь к разработке регулирующих правил *новую информацию*,

имеющую частный и неявный характер, единственными обладателями которой являются упомянутые адресаты правил. Содержанием такой информации являются, во-первых, *предпочтения* адресатов регулирующих правил, а во-вторых, *оценки издержек* следования правилам.

В принципе, такие данные можно получить и *без* непосредственного участия регулируемых агентов, однако издержки регулятора при этом, безусловно, будут более значительными; кроме того, при «внешнем» получении упомянутой информации недоступной оказывается латентное знание³⁴ (*tacit knowledge*), которое может не осознаваться самим его носителем, однако проявляться в его действиях, решениях, оценках и суждениях.

Рассмотрим существующие подходы к формированию процедур введения регуляций на примере США. В настоящее время здесь процесс формирования регуляций на уровне отдельных ведомств исполнительной ветви власти федерального уровня и уровня штатов определяется федеральным Законом об административной процедуре (*Administrative Procedure Act, APA*) и аналогичными законами, принятыми законодательными собраниями штатов.

Этот закон, прежде всего, дает определение понятия «правила» (*rule*) как ведомственного положения (*agency statement*), разработанного для применения некоторого закона (*made to implement a law*), которое имеет общую применимость (т.е. относится к неопределенному кругу адресатов, *general applicable*) и нацелено на изменение будущей ситуации (*future affect*). Ведомства могут разрабатывать правила в том случае, если законодатель, принявший «исходный» закон, *делегировал* им такое право, исходя из своих ограниченных временных возможностей или недостатка квалификации в соответствующей специальной области.

Особенностью административной процедуры выработки правил в США является возможность *судебного оспаривания* правомочности правила в случае *нарушения установленной процедуры* его принятия.

Процесс разработки и принятия регулирующих правил определяется тремя группами процедур:

1. Процедурами, которые должны быть выполнены, прежде чем ведомство официально предложит правило;
2. Процедурами, относящимися к общественным слушаниям;

³⁴ Этот вид знаний называют также «некодируемым», поскольку зачастую обладающие им индивиды не в состоянии адекватно выразить соответствующее знание словами естественного языка.

3. Процедурами, относящимися к судебному надзору предлагаемых правил.

Процедуры *первой группы* включают следующие предварительные действия ведомства:

⇒ **Книга записей о разрабатываемых правилах** (*rulemaking docket*): ведомство должно завести книгу записей разрабатываемых правил, которая должна включать сведения о правилах, которые ведомство намеревается ввести в разработку, и о правилах, которые находятся в процессе разработки;

⇒ **Обращение к общественности** (*solicitation of comment*): ведомство должно обращаться к общественности с просьбой высказывать замечания и комментарии относительно существа возможных правил, прежде чем будет опубликовано уведомление о предлагаемых правилах;

⇒ **Обоснование необходимости и целесообразности** (*statement of need and reasonableness*): ведомство должно подготовить обоснование необходимости и целесообразности предложенных правил, которое должно быть *доступно общественности*. Это обоснование должно содержать краткое обобщение аргументов и доказательств, которые ведомство приводит в поддержку предлагаемых правил. Обоснование должно также (1) определять, существуют ли менее дорогостоящие или менее вмешивающиеся в действия граждан и организаций методы достижения целей предлагаемого правила; (2) описывать альтернативные способы достижения этих целей, результаты их углубленного анализа и причины, по которым эти альтернативные способы были отвергнуты в пользу введения предлагаемого правила; (3) оценивать вероятные издержки выполнения предлагаемого правила.

Процедуры *второй группы* определяют возможности участия заинтересованной общественности в обсуждении предлагаемого правила:

⇒ **Уведомление** (*notice*): ведомство должно публиковать уведомление о предложенном правиле в государственном реестре (или реестре штата, если речь идет о регуляции, принимаемой на уровне штата). Оно должно высылать по почте такое уведомление всем тем, кто заявил о своем желании получать подобные уведомления, а также предпринимать другие разумные усилия по уведомлению лиц, которые могут быть в значительной мере затронуты предложенным правилом;

⇒ **Общественные слушания** (*public hearing*): ведомство должно провести общественные слушания по предложенному правилу,

если не менее чем определенное число лиц письменно потребует таких слушаний (на уровне штатов это обычно 25 человек). Практика показывает, что около четверти всех правил проходит процедуру общественных слушаний. Если общественность не требует проведения слушаний, ведомство публикует свои собственные доказательства необходимости правила и принимает материалы, поступившие от общественности. Если же слушания происходят, то их проводит независимый судья административного суда (*administrative law judge, ALJ*). Ведомство на слушаниях должно сделать доклад, представляющий доказательства необходимости и разумности предложенного правила. Присутствующие на слушаниях могут задавать вопросы представителям ведомства и выступать с заявлениями.

Процедуры *третьей группы* определяют необходимость оценки независимым судьей административного суда точности соответствия действий ведомства процедурным и иным юридическим требованиям:

- ⇒ **Судебный обзор** (*ALJ review*): если судья определит, что ведомство не выполнило требований закона об административной процедуре, включая доказательство необходимости и разумности предложенного правила, такое правило направляется главе Административного суда. Если глава Административного суда поддержит мнение независимого судьи, ведомство не может принять правило вплоть до устранения допущенных погрешностей;
- ⇒ **Замечания Комиссии по координации законодательной деятельности** (*Legislative Coordinating Commission comment*): если глава Административного суда определяет, что ведомство не обосновало необходимость или разумность правила, правило передается в Комиссию по координации законодательной деятельности и в законодательные органы, определившие компетенцию ведомства для выработки замечаний.

Важной особенностью процедур, определяющих процесс разработки, принятия и выполнения регулирующих правил, является возможность их пересмотра *по инициативе всех трех ветвей власти* соответствующего уровня.

Так, для уровня штата:

- на вводимое правило может быть наложено вето *губернатором* (на правило в целом или какую-то его часть);
- *законодательное собрание* также может отменить правило либо принять поправки к нему;

- правило может быть отменено (признано юридически недействительным) *апелляционным судом* по причине (а) его неконституционности, либо (б) превышения ведомством его полномочий, либо (в) нарушения при принятии правила требований Закона об административной процедуре³⁵.

Рассмотрим и другой пример процедур, которые должны быть обязательно использованы при обосновании введения некоторой регуляции. В Австралии выбор способа вмешательства в экономику регламентируется достаточно жесткой процедурой, вытекающей из принятого в этой стране общего подхода к регулированию, согласно которому государственное регулирование должно быть не просто эффективным, но *наиболее эффективным* средством для достижения конкретной цели экономической политики.

Соответственно, при принятии решения о введении новой регуляции обязательной является сравнение методом «затраты — результат» всех возможных инструментов регулирования, воздействующих на бизнес или ограничивающих конкуренцию. Формой такой оценки является процедура подготовки Отчета о воздействии регуляции (*Regulation Impact Statement, RIS*), которая предполагает всесторонний, систематический и открытый для общественности (заинтересованных лиц) процесс оценки альтернативных подходов к решению проблемы.

Процедура подготовки *RIS* принята как обязательная для пересмотра существующих регуляций и введения новых, а также при заключении правительственных договоров, которые прямо воздействуют на бизнес, имеют существенное не прямое воздействие на него или же ограничивают конкуренцию.

При этом в отличие от США, где к регуляциям относят только ведомственные акты (см. выше), под регуляциями в Австралии понимаются законы и иные нормативные акты, принимаемые Парламентом, Правительством, государственными министерствами, агентствами и департаментами, правительствами штатов и территорий.

Важно отметить, что полная процедура подготовки *RIS* не применяется для мер налогового характера, поскольку предварительные публичные консультации могут способствовать уклонению от

³⁵ Судебная отмена регуляции особенно интересна с точки зрения отечественной правовой практики, поскольку в рамках данной возможности суд выступает в «активной» позиции, не разрешая конфликт между теми или иными сторонами, а выявляя нарушение в рамках регулярно осуществляемой процедуры *судебного обзора* решений, принимаемых исполнительной властью.

налогов, однако для налоговых инструментов применяется особая процедура *RIS*. Существует также ряд ограничений использования *RIS*, связанных с соображениями национальной безопасности и обязательствами по международным договорам.

Также принципиально важно, что *RIS* готовится до принятия правительством или регулирующим органом политического решения о введении регулирования.

RIS в обязательном порядке содержит:

- описание проблемы, наличие которой требует действий;
- описание цели;
- варианты действий (регуляторных и нерегуляторных), которые могут быть использованы для достижения поставленной цели;
- оценка издержек и выгод этих вариантов — для потребителей, бизнеса и общества в целом;
- отчет о консультациях (с кем консультировались авторы *RIS* в процессе его подготовки);
- рекомендуемый вариант действий;
- описание стратегии применения и последующей оценки эффективности рекомендуемого варианта.

Оценка проблемы. Собственно оценка проблемы предполагает идентификацию следующих моментов:

- ⇒ суть проблемы;
- ⇒ причины возникновения проблемы;
- ⇒ на кого воздействует;
- ⇒ последствия существования проблемы для людей, которых она непосредственно касается;
- ⇒ последствия существования проблемы для общества в целом;
- ⇒ кто выигрывает от сложившейся ситуации и в какой степени;
- ⇒ масштаб проблемы;
- ⇒ является ли проблема локальной, региональной, общенациональной или международной.

Необходимость вмешательства в свободное функционирование рынка признается в двух случаях: (1) существования провалов рынка и (2) наличие конкретной социальной цели.

Под провалами рынка, в полном соответствии с подходом, изложенным в гл. 1 пособия, понимается:

- несовершенная конкуренция (высокая степень концентрации и высокие барьеры входа);
- недостаточная информация на рынке для информированного выбора потребителей (информация отсутствует, информация недобросовестная, информация чрезмерно дорога);

- высокие транзакционные издержки (издержки участия потребителя в рыночном взаимодействии запретительно высоки, что включает в себя издержки поиска необходимой информации и издержки получения компенсации в случае недобросовестного поведения продавца);
- недопроизводство общественных благ (основной характеристикой которых является неисключаемость из потребления);
- экстерналии (цена товара не отражает реальные общественные издержки).

Однако само по себе наличие провалов рынка или значимых социальных целей не означает, что государство обязательно реализует то или иное вмешательство в функционирование рынка. Для того чтобы такое вмешательство состоялось, требуются доказательства того, что:

- провалы рынка являются существенными и не будут со временем преодолены самим рынком;
- правительство в состоянии найти решение, которое будет эффективным по соотношению затрат и результатов и обеспечит чистый общественный выигрыш.

Описание цели. Цель не должна формулироваться таким образом, чтобы предопределять решение³⁶. Она должна формулироваться максимально четко, по возможности, должны разделяться первичные и вторичные цели.

Варианты действий. Последовательность рассмотрения вариантов следующая:

- ⇒ анализ существующего законодательства, включая действующие регуляции, с точки зрения возможности его использования для решения рассматриваемой проблемы. При этом отдельно исследуется собственно нормативная база, а отдельно вопросы ее применения. Если нормативная база сама по себе способна решить эту проблему, но есть трудности в ее применении, то предлагаются меры по совершенствованию правоприменения, в частности, прямое предписание тому или иному регулирующему ведомству следить за применением соответствующей правовой нормы;
- ⇒ анализ возможности применения мер нерегулятивного характера (например, меры по распространению информации, просвещению потребителей и т.п.);
- ⇒ возможность использования *саморегулирования* для решения проблемы. При этом государство берет на себя обязательства

³⁶ Этот подход прямо соответствует одному из положений методологии институционального проектирования. см. [Тамбовцев, 1997, с. 86]

помогать бизнесу в разработке эффективного саморегулирования путем консультирования при подготовке кодексов, систем разрешения споров и т.п. При этом государство понимает, что для создания эффективной системы саморегулирования требуется время, и такой временной промежуток согласовывается;

⇒ использование так называемых схем квазирегулирования (или со-регулирования), в рамках которых государство делегирует регулирующие функции общественным организациям бизнеса (ассоциациям, обществам и т.п.);

⇒ только в случае, если подходы с меньшей степенью государственного вмешательства признаются неадекватными, рассматривается вопрос о введении той или иной государственной регуляции; при этом последовательно оцениваются различные возможные инструменты государственного регулирования.

Оценка каждого варианта действий. По каждому варианту проводится оценка выгод и издержек для общества в целом и для каждой затрагиваемой им группы. При этом требуется как количественная, так и качественная оценка. Отдельно оценивается возникающее ограничение конкуренции.

Сначала идентифицируются группы, на которые оказывается воздействие, — укрупненно это государство, бизнес и потребители, — затем в рамках каждой группы, если необходимо, выделяются подгруппы.

Оценка издержек для государства предполагает оценку:

- количества вовлеченного персонала и уровень зарплат;
- издержки принуждения регуляции к исполнению;
- накладные и иные расходы (включая расходы на публикации, командировки и т.п.).

Оценка издержек для бизнеса предполагает оценку:

- «бумажного бремени», или оценку административных издержек, связанных с заполнением форм, отчетностью и т.п.;
- прямых денежных расходов (плата за лицензии, сертификаты и т.п.);
- воздействия устанавливаемых стандартов — не будут ли они слишком высоки;
- возможных издержек, связанных с изменениями в производстве, маркетинге, транспортировке;
- возможных последствий переключения потребителей на альтернативные источники предложения;
- задержек с поступлением товара на рынок или ограничений доступности товаров.

Оценка издержки для потребителей предполагает оценку:

- повышения цен;
- последствий снижения качества, сокращения выбора и т.п.;
- задержек появления товара на рынке;
- усложнения или удорожания процедуры получения компенсации.

Проводится также оценка издержек для общества в целом. При этом подчеркивается, что везде, где возможно, оценки должны носить *количественный* характер.

Также по отдельным категориям и обществу в целом оцениваются *выгоды* от введения той или иной регуляции.

Отдельно оцениваются *риски ограничения конкуренции* и указывается, можно ли достичь поставленную политическую цель без такого ограничения.

Процедура подготовки *RIS* также в обязательном порядке требует оценки воздействия каждого варианта действий на *малый бизнес*. Если предлагаемые варианты так или иначе воздействуют на внешнюю торговлю, должна готовиться специальная Оценка воздействия на торговлю (*Trade Impact Assessment*).

Консультации. Обязательное требование при подготовке *RIS* — консультации с заинтересованными сторонами (соответствующими государственными органами, региональными органами власти, организациями потребителей, бизнеса, экологическими организациями и т.п.). Краткий обзор высказанных мнений является неотъемлемой частью *RIS*.

Рекомендуемый вариант действий. На основании анализа предлагается конкретный способ действий. Он должен отвечать следующим критериям:

- административная простота;
- гибкость;
- эффективность (общая и сравнительная).

Введение и оценка. Отдельно описывается механизм введения предлагаемого варианта и процедуры и критерии оценки эффективности его применения.

В 2000–2001 гг. с использованием описанной процедуры было принято 157 регулирующих решений, включая законодательство, нормативные акты правительства и отдельных ведомств, квазирегулирующие схемы.

Дальнейшим развитием очерченной вкратце выше логики участия общественности в выработке регулирующих воздействий, нашедшей отражение в обоих рассмотренных примерах, в течение последних двух десятилетий стала практика так называемого

«переговорного регулирования» (*negotiated rulemaking process*). В рамках этой практики содержание и форма регуляции определяется в результате проведения *публичных переговоров* и *достижения консенсуса* по этим вопросам между регулирующим ведомством и заинтересованными сторонами, представляющими экономических агентов — адресатов регуляции.

Основными достоинствами такой практики принято считать достигаемое благодаря ей сокращение возможных будущих конфликтов и увеличение уровня согласия агентов с политикой, проводимой регулирующим ведомством [*Susskind and McMahon, 1985*].

С более общей точки зрения развития демократических основ государственного управления, к позитивным моментам данной технологии выработки регуляций относятся также такие ее черты, как:

- 1) содействие обучению общественности;
- 2) непосредственное включение социальных ценностей в политический процесс;
- 3) улучшение качества государственной политики;
- 4) увеличение доверия общества к власти;
- 5) уменьшение уровня конфликтов в обществе и
- 6) выработка государственной политики, эффективной в аспекте издержек, связанных с ее проведением [*Beierle, 1998*].

Характеризуя *фактические результаты* действия регуляций, принятых с помощью переговорного регулирования, необходимо отметить, что не все из отмеченных позитивных моментов оказались реализованными, и прежде всего — ожидавшееся *снижение уровня конфликтности* при применении регуляций. Данные по фактически происходившим судебным разбирательствам показали, что переговорные регуляции становились предметом таких разбирательств даже *чаще*, чем правила, принятые в результате применения стандартной процедуры [*Coglianesse, 1997*].

Убедительного объяснения этого феномена пока не найдено, однако в числе возможных причин можно указать такие, как неполное представление интересов всех заинтересованных групп в переговорном процессе, пренебрежение юридическими тонкостями в ходе достижения консенсуса (упоминавшиеся судебные разбирательства включали и отмены правил по результатам судебных обзоров), а также отсутствие принципиальных различий между стандартной процедурой и переговорным регулированием с точки зрения привлечения релевантной информации. Тем не менее, прочие из приведенных позитивных социальных результатов применения

процедур переговорного регулирования, безусловно, реализуются на практике.

Значительные возможности для расширения участия общественности в выработке регуляций предоставляют *новые информационные технологии*, прежде всего Интернет [Johnson, 1998]. Технология «электронной разработки правил» (*e-rulemaking*) представляет собой в настоящее время в США не только теоретическую возможность, но и текущую практику. Например, Бюро землеустройства (*Bureau of Land Management*) применило эту технологию для получения и обработки более чем 30 тыс. замечаний и предложений общественности в ходе выработки правил оценки земельных участков (*range-land rule*) [Kerwin, 1999]; Комиссия по регулированию деятельности в области использования ядерной энергии (*Nuclear Regulatory Commission*) успешно реализует *RuleNet project*, предполагающий использование интернет-технологии во всех звеньях процесса формирования регуляций [Ferez and Rule, 1999]; Федеральная авиационная администрация (*Federal Aviation Administration*) применила эту технологию при выработке правил, регулирующих использование малых реактивных самолетов [FAA, 2000]. В рамках американской программы электронного правительства предполагается существенно расширить упомянутую практику [OMB, 2001].

Итак, приведенные факты ясно свидетельствуют о том, что современными тенденциями в практике выработки регулирующих воздействий государства на экономику являются:

- ⇒ повышение открытости и прозрачности этих процессов;
- ⇒ вовлечение все большего числа заинтересованных лиц в формирование соответствующих правил;
- ⇒ использование современных технологий в нормотворческой деятельности, которые и позволяют *практически* осуществить «раскрытие» процесса выработки регуляций для общественности.

Одновременно сама возможность реализовать на практике отмеченные тенденции самым тесным образом связана и обусловлена той *законодательной средой*, в которой осуществляется деятельность *регулирующих ведомств*, теми *правилами*, которым подчиняется их работа.

Ясно, например, что сам по себе факт поступления откликов общественности на обнародованный проект того или иного регулирующего правила без гарантий того, что критическая масса негативных откликов на какое-то положение будет обязательно учтена ведомством, отнюдь не является гарантией согласования или сближения позиции ведомства и будущих адресатов правила.

Далее, отсутствие нормативной базы для наказания чиновника, самовольно внесшего изменения в проект документа, согласованного с представителями общественности, делает такое наказание предметом доброй воли руководителя ведомства, отнюдь не предотвращая возникновение впредь подобных изменений, и т.п. Другими словами, в рассматриваемой области в полной мере проявляет себя то обстоятельство, что для достижения действенности любого правила последнее должно подкрепляться надежным механизмом принуждения его к исполнению.

5.2. РЕФОРМЫ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ³⁷

Реформы дерегулирования экономики, с различной полнотой и масштабностью проведенные и проводимые во многих странах с развитой рыночной экономикой, привели и приводят в них к нетождественным результатам. Для аналитических целей наиболее интересны, конечно, те случаи, в которых реформы *не привели* к желаемым результатам.

Одним из наиболее ярких таких случаев можно считать реформы дерегулирования в Новой Зеландии. В этой стране, насчитывающей около 4 млн человек населения, в период с 1984 по 1991 г. было осуществлено 100 основных реформ в направлении дерегулирования экономики, базировавшихся на таких теоретических основаниях, как концепция состязательных рынков, теория общественного выбора (концепция рентоориентированного поведения регулятора) и агентская теория (или теория управления поведением исполнителя). Последняя, как известно, занимает ныне центральное место в обоснованиях процессов формирования стимулов к эффективной деятельности у государственных служащих, в частности — и тех, кто призван проводить в жизнь различные регуляции.³⁸

Масштабы и разнообразие этих реформ были столь значительны, что их совокупность была названа новозеландскими исследователями «рыночной революцией» [Blyth, 1987]. На момент, непосредственно предшествовавший началу реформ, экономика Новой Зеландии была, вероятно, одной из самых зарегулированных среди стран ОЭСР. Характеризуя ее, А. Боллард и др. писали: «Рыночная

³⁷ Материалы данного раздела основываются на докладе [Hazelidine, 2003] и работе [Новиков, 1999].

³⁸ О приложениях этой теории к проблемам стимулирования госслужащих см., например, [Публичные услуги.... 2002]. [Burgess and Ratto, 2003].

экономика, где рынкам редко разрешается работать эффективно, напоминает централизованно планируемую экономику без центрального плана. Распределение ресурсов в ней в значительной степени определяется не рыночными механизмами или правительственными решениями, а исторически сложившимися традициями, окостеневшими в институциональных процедурах» [Bollard et al., 1996, p. 3]. В стране действовали избыточные регуляции, были широко развиты субсидии различным отраслям, требовавшие высокого уровня налогообложения. Высокие таможенные тарифы и развитый импортный контроль защищали промышленность от иностранной конкуренции. На рынке труда активно использовались регуляции, имевшие перераспределительный характер, что негативно сказывалось на производительности труда. Устройство налоговой системы препятствовало инвестиционной активности. Государственные предприятия составляли большую часть экономики, характеризуясь при этом некачественным менеджментом и неэффективными инвестиционными решениями.

После нефтяного кризиса 1973 г. рост экономики в стране практически остановился, а безработица достигла в начале 80-х годов 6%. В 1984 г. Национальная партия, правившая до этого в течение более 30 лет, проиграла выборы, что ускорило развитие экономического кризиса, вызванного ожиданиями девальвации новозеландского доллара в связи со сменой правительства. Располагая незначительными валютными резервами, Новая Зеландия запретила торговлю иностранной валютой, что породило угрозу дефолта. Одновременно в стране имел место значительный дефицит бюджета и обременительный долг, что в совокупности обуславливало необходимость во внешнем финансировании. Эти обстоятельства, в свою очередь, были связаны с ухудшением в последние десятилетия торгового баланса страны.

Все эти моменты требовали изменений в экономической политике, которые и стали возможными в результате смены правительства. Основой новой политики стал возврат к свободе функционирования рынков, отмена многочисленных регуляций и субсидий, а также реформа в социальной сфере, прежде всего — в системе социального обеспечения³⁹.

³⁹ Пенсии по старости были введены в новой Зеландии еще в 1898 г., а к 1938 г. была создана масштабная система социального обеспечения, включавшая бесплатное больничное обслуживание, бесплатные медикаменты и субсидии на амбулаторное медицинское обслуживание. Кроме того, в стране действовали программы по субсидированию жилья, бесплатное образование, система пособий по безработице, другие социальные программы.

После завершения «рыночной революции» новозеландская экономика стала одной из самых дерегулированных в мире.

Общая цель реформирования на момент его «запуска» состояла в достижении эффективности функционирования как национальной экономики в целом, так и государства как организации, призванной содействовать росту эффективности экономики. Соответственно, в основу проведенных реформ были положены следующие базовые принципы:

- ⇒ государство не должно участвовать ни в каком виде деятельности, которая более результативно и эффективно может осуществляться либо локальными сообществами, либо частным бизнесом;
- ⇒ государственные внешнеторговые компании будут действовать наиболее эффективно, если реструктуризовать их деятельность в соответствии с организацией частных компаний;
- ⇒ правительственные департаменты будут действовать наиболее эффективно, если для них определить четко специфицированные и ясно определенные функции;
- ⇒ государственные служащие будут работать наиболее эффективно, если станут полностью ответственными за функционирование своих подразделений, без центрального (политического) контроля [*Duncan*, 1996, p. 397].

Операционально эти принципы означали, что, если рынок может осуществлять функцию контроля эффективности какой-то деятельности вполне успешно, эта деятельность должна быть разгосударствлена; соответственно, в стране были приватизированы такие отрасли, как телекоммуникации, железнодорожный и воздушный транспорт, лесоводство, банковский сектор и др.

Далее, если какой-то вид деятельности все же остается в руках государства, то сама деятельность должна быть «корпоративизирована», т.е. менеджеры соответствующих организаций (государственных фирм) должны руководствоваться в своих решениях *чисто коммерческими критериями*; в соответствии с таким подходом были реформированы отрасли почтовой связи и радио- и телевидения.

Корпоративизация в контексте новозеландских реформ означала отделение коммерческой деятельности правительственных департаментов от некоммерческой и учреждение государственных (правительственных) фирм для выполнения коммерческой деятельности. Соответственно, последним устанавливались четкие экономические цели, которым и призван был следовать менеджмент этих фирм.

Правительственные фирмы, подобно всем частным фирмам в отрасли, обязаны платить налоги и на равных участвовать в конкуренции с частными фирмами. Они не должны выполнять какие-либо некоммерческие функции, так что в случае возникновения соответствующей необходимости правительство вынуждено было *покупать* у них соответствующую продукцию — товары или услуги. Такие закупки оформлялись специальными соглашениями и имели прозрачный характер.

Правительственные фирмы подотчетны политикам (министрам) и парламенту. Министры определяют цели государственных фирм и стратегии их достижения. Эти цели и стратегии (планы достижения целей) обнародуются в начале отчетного периода, а по его истечении публикуются отчеты: кроме того, Казначейство регулярно осуществляет аудит деятельности государственных фирм.

Деятельность правительственных фирм является одновременно и инструментом *коммерциализации деятельности департаментов*. Это означало, что *финансовые результаты работы* подведомственных правительственных фирм стали выступать в качестве *критерия эффективности* работы правительственного *департамент*. Коммерциализация рассматривалась как средство сокращения государственных расходов и дефицита бюджета, поскольку департаменты должны были покрывать свои издержки за счет оплаты со стороны пользователей услуг подведомственных правительственных фирм. При этом для повышения качества управления было введено финансовое стимулирование государственных служащих.

Если обязанности какого-либо департамента имели принципиально некоммерческий и некоммерциализируемый характер, полностью или частично, для них в качестве целей определялись количественные показатели непосредственных результатов его работы (*outputs*) и устанавливались системы ответственности, снабжавшие менеджеров стимулами к достижению этих целей; данная схема была реализована в таких отраслях, как здравоохранение, образование, наука.

При этом с середины 1986 г. Комиссия по государственной службе существенно ослабила контроль за управлением департаментами, включая вопросы установления заработной платы сотрудникам, процедуры найма и увольнения, а также другие аспекты кадровой политики. Из существовавших в этой сфере примерно 2 тыс. детальных инструкций было отменено 95%.

Приведенные принципы были реализованы *на всех уровнях* государственного управления, включая высший уровень. Так, Законом о бюджетной ответственности 1994 г. министру финансов было

предписано не допускать возникновения длительного дефицита или профицита бюджета, публиковать оценки и прогнозы с целью продемонстрировать состоятельность бюджета и соответствующих экономических условий, а также следовать общепринятой в частном секторе бухгалтерской практике при подготовке финансовых отчетов.

Закон о Резервном банке 1989 г. определил принципы монетарной политики, в соответствии с которыми в качестве *конечного результата* для него устанавливалась простая и четкая цель *обеспечения стабильности цен*, измеряемая индексом инфляции. При этом основная часть вознаграждения главы Резервного банка непосредственно зависела от его успехов в достижении этой цели, так что в один из годов в начале 1990-х выплаты превысили вознаграждение, полученное главой Федерального резервного банка США.

Такой подход обеспечил высокую устойчивость *бюджетного процесса* в стране, однако в области *монетарной политики* проиллюстрировал *опасность упрощенной постановки задачи для исполнителя*, предсказанную в рамках модели управления поведением исполнителя в форме *принципа равного вознаграждения*.

Последний гласит: «Если работодатель не может отслеживать распределение времени и внимания работника между двумя различными видами деятельности, то либо необходимо обеспечить равенство предельных норм дохода работника от затрат времени и внимания на каждый из этих видов деятельности, либо работник не будет уделять время или внимание той деятельности, предельная норма дохода от которой находится на более низком уровне» [Милгром, Робертс, 1999, т. 1, с. 331].

Из этого принципа следует, в частности, что если работник должен посвящать свое время и усилия такому виду деятельности, результаты которого вообще не поддаются измерению, то стимулирующая оплата его труда *не может эффективно использоваться* и в связи с другими, измеримыми, видами его деятельности. Для случая государственных ведомств (департаментов) это означает, что если среди функций ведомства есть как измеримые, так и не измеримые, причем оба типа одинаково важны для реализации роли ведомства в системе государственной власти, нацеливание вознаграждения *только* на уровень исполнения измеримых функций приведет к фактическому забвению других функций.

В случае новозеландского Резервного банка, нацеленного соответствующим законом на *единственную* измеримую функцию, за пределами сферы внимания руководства банка остались такие аспекты монетарной политики, как занятость населения и при-

большинство секторов экономики. Строго следуя специфицированной в контракте цели удержания инфляции в коридоре 0–2%, глава банка просто не обращал внимания на последствия проведения этой политики в упомянутых сферах занятости и прибыльности.

Значительные преобразования были осуществлены на рынке труда. Закон о трудовых отношениях 1987 г. фактически трансформировал эти отношения в чисто *частные*, определяемыми свободными решениями сторон, поскольку его основными идеями были свобода сторон определять предмет переговоров и ликвидация системы трибуналов (судов) по фиксации заработной платы. Кроме того, в 1991 г. были ликвидированы существовавшие ранее требования по обязательному членству в профсоюзах.

Для экономики Новой Зеландии внешняя торговля имела и имеет весьма большое значение, поскольку страна зависит от импорта сырья и оборудования. Поэтому в рамках проведенных реформ одну из центральных позиций заняли вопросы снижения торговых барьеров. Начиная с 1984 г., систематически снижались таможенные тарифы, были отменены все квоты. В настоящее время практически не существует каких-либо ограничений на экспорт продукции из страны, за исключением мясной промышленности, где требуется лицензия, гарантирующая качество продукции. Вместе с тем, Новая Зеландия одной из первых стала применять антидемпинговое законодательство.

Каковы же оказались долговременные экономические последствия проведенного реформирования?

По прошествии более чем десяти лет после их завершения экономика Новой Зеландии *отстала* по темпам экономического роста от других стран ОЭСР более чем *вдвое*. Действительно, если принять ВВП 1960 г. за 100%, то в 2000 г. в таких странах, как США, Великобритания и Австралия он равнялся 220–240%, в то время как в Новой Зеландии — менее чем 160% [Hazledine, 2003, p. 8].

Разумеется, *после этого* не означает *вследствие этого*, однако приведенное сопоставление динамик невольно наводит на мысль об ответственности дерегуляторных реформ за вялое экономическое развитие страны.

Именно эта гипотеза была выдвинута и оценена в цитированной статье. В качестве механизма отрицательного воздействия проведенных реформ на экономическую динамику Т. Хезлдейн предложил рассматривать сформированную реформами транзакционную технологию — «системы и институты, посредством которых

координируются и контролируются ресурсы, а также осуществляется обмен на товарных и факторных рынках» [Hazledine, 2003, p. 9]. Если новая транзакционная технология *увеличивает* издержки координации, то, по его мнению, исходная гипотеза получает свое очевидное подтверждение.

Т. Хезлдайн сопоставил динамику *транзакционных секторов* экономик Новой Зеландии и Австралии — стран, не только близких друг к другу географически, но и входящих в общую зону свободной торговли. Для оценки численности занятых в транзакционном и трансформационном секторах он использовал методику Уоллиса—Норта [Wallis and North, 1987], получив следующие результаты.

За период с 1956 по 1996 г. в Новой Зеландии отношение числа занятых в транзакционном секторе к числу занятых в трансформационном секторе устойчиво и медленно росло в течение первых 20 лет, изменившись с 0,36 до 0,52. Затем, с конца 1970-х, оно росло с повышающимся темпом, достигнув в 1991 г. своего пика, равного 0,89, снизившись до 0,86 в 1996 г. Рост транзакционной занятости наблюдался в секторах, обеспечивающих функционирование рынков — юридических и бухгалтерских услугах, обработке данных, финансовом секторе, страховании и торговле недвижимостью. Однако наиболее резкий рост рассматриваемого отношения произошел внутри фирм и других организаций. Здесь отношение менеджеров к производственным работникам более чем удвоилось за сорок лет, причем особенно быстрый рост имел место с 1981 по 1991 г.

В Австралии на начальный период анализируемое отношение было *выше*, чем в Новой Зеландии, однако после 1986 г. *отстало* от новозеландского, причем это отставание было обеспечено существенно более низкими темпами роста внутриорганизационного управленческого персонала. Если в Австралии в течение 1981—1998 гг. отношение числа внутриорганизационного менеджмента к производственным работникам колебалось от 0,084 до 0,115 (0,098 в 1981 г.), то в Новой Зеландии оно демонстрировало практически монотонный рост от 0,08 до 0,172.

По мнению Т. Хезлдайна, «это — наиболее поразительное проявление реформ управляющих структур в Новой Зеландии. Взрывной рост числа менеджеров сам по себе не является доказательством ошибки, поскольку дополнительные управленцы могут более чем окупать себя за счет обеспечения большей производительности производственного персонала, однако очевидный факт более мед-

ленного роста совокупной производительности в Новой Зеландии строго доказывает, что в целом управление не было успешным» [Hazledine, 2003, p. 10].

Объяснение неудачности реформирования управляющих структур в Новой Зеландии, приведших к непропорциональному росту числа управленцев без адекватного повышения в производительности, т.е. не улучшивших координацию действий экономических агентов, сам Хезлдайн видит в наличии у новозеландцев специфического менталитета, суть которого он выражает термином «*forbearance*», т.е. «воздержанность» или «терпеливость». С его точки зрения, «людям нравится быть терпеливыми и жить в обществе воздержанности, и демонстрируемая ими терпеливость увеличивает их производительность, прежде всего потому, что она позволяет агентам вести себя кооперативно и избегать равновесного по Нэшу решения дилеммы заключенных. При анализе производственных структур терпеливость отражена в литературе как “социальный капитал”, а в исследованиях потребления представляется в стандартных моделях как “праздность”» [Hazledine, 2003, p. 12].

Соответственно, при проведении обсужденных выше реформ не был учтен фактор воздержанности, так что сами реформы «представили собой попытку затоптать терпеливое поведение, в интересах ориентации действий агентов на узко «рациональные» или оппортунистические цели. Поскольку «агенты» — народ Новой Зеландии — не хотят отказываться от терпеливости и не может быть принужден (или стимулирован) к отказу от нее, мы чувствуем себя загнанными в модель агентского поведения как по приговору суда, ощущая существенное расхождение стимулов и частной информации (или других источников автономного поведения). В результате объем производимых благ и услуг фактически снижается, поскольку с сокращением социального капитала снижается производительность, а ресурсы, отвлекаемые на управленческую деятельность, меняют поведение агентов» [ibid]. Иными словами, то, что ранее осуществлялось без специального материального (финансового) стимулирования, за счет особого менталитета народа, в результате чужеродных, навязанных реформ, требует излишних, непроизводительных расходов, в том числе психологических издержек, что объективно снижает уровень благосостояния.

С нашей точки зрения, предложенное объяснение не только не единственно, но и отличается определенной методологической слабостью: оно является типичным объяснением *ad hoc*, т.е. привлекает к учету некий фактор именно для данного случая. А не в

качестве системного элемента объяснения. Речь идет, разумеется, о факторе терпеливости или воздержанности. Ведь этот феномен можно отметить и в других странах, однако он не произвел в них аналогичного воздействия.

Суть возможного альтернативного объяснения парадокса новозеландских реформ заключается в следующем. Будучи осуществленными в стране с малой открытой экономикой, они действительно улучшили условия для перелива ресурсов к местам их наиболее эффективного использования, однако эти «места» оказались *за пределами* новозеландской экономики. Ведь движущий механизм экономического развития — это механизм конкуренции, а в конкуренции всегда есть как победители, так и проигравшие. Оптимизация эффективности произошла, но — в масштабах мировой экономики, в то время как в масштабах страновой экономики ее конкурентные позиции *ухудшились*, что и отразилось в относительно «отстающих» темпах экономического роста.

Другими словами, парадокс новозеландских реформ представляет собой частный случай противоречия между конкурентностью того или иного локального рынка и конкурентоспособностью оперирующих на нем фирм на рынке больших масштабов. Ведь высокая конкурентность какого-либо *локального рынка* означает наличие на нем большого числа сравнительно малых фирм, каждая из которых эффективно использует ресурсы. Однако этот факт вовсе не означает, что каждая из них будет демонстрировать высокую конкурентоспособность на рынке больших масштабов, где действуют фирмы больших размеров, способные проявить свою рыночную власть по отношению к игрокам локального рынка.

Если бы дерегулирование в Новой Зеландии, во-первых, не затронуло внешнеторговые отношения (сохранило бы адекватный уровень протекционистской защиты) и, во-вторых, в явном виде учитывало принцип равного вознаграждения при реформировании государственного управления, не исключено, что и результаты такого реформирования были бы иными.

5.3. ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Формирование и законодательное введение процедур, препятствующих появлению неэффективных регуляций, подобных описанной в предыдущем разделе, способно существенно замедлить

процесс выстраивания административных барьеров в российской экономике. Вместе с тем, такого рода процедуры не в состоянии решить задачу ликвидации уже существующих регуляций, относящихся к типу устаревших или же работающих на частный интерес (см. раздел 4.3). Для решения этой задачи необходимы изменения в системе органов исполнительной власти и системе стимулов деятельности государственных и муниципальных служащих.

Для того чтобы обосновать и продемонстрировать глубокую и значимую связь между начавшимися в России реформами в области устройства государства и процедур его функционирования — связь, которая не всегда осознается и обуславливает конкретные решения в данной сфере, что способно обусловить неэффективность начавшихся преобразований, — необходимо вкратце охарактеризовать основные *факторы принятия решений государственными служащими*, т.е. теми конкретными работниками, через действия которых реализуется *любая* государственная политика.

С точки зрения современной экономической теории, действия любых индивидов определяются их решениями, принимаемыми исходя из собственных целей, с учетом доступных индивидам ресурсов, а также ограниченной и неполной информации и ограниченных возможностей по ее переработке. Считается, что из множества рассматриваемых и осуществимых при доступных ресурсах вариантов действий индивид выбирает тот вариант, который обеспечивает ему наибольшую разницу между ожидаемыми выгодами и издержками. Величина такой разницы пропорциональна стимулу к осуществлению того или иного варианта действия: если выгоды какого-то варианта существенно превышают связанные с ним издержки, то существуют сильные положительные стимулы к выбору такого действия: если разница близка к нулю или просто отрицательна, то говорят, что стимулов к совершению данного действия у индивида нет.

Приведенные положения иногда трактуются *упрощенно*, понимая под выгодами *только денежные или материальные* выгоды. В действительности содержание выгод зависит от того, какими предпочтениями обладает индивид, какие свойства сопоставляемых альтернатив он принимает в расчет. Например, если среди этих свойств у какого-то индивида предпочтительными являются уровни благосостояния *других* людей, налицо будет поведение, обычно характеризующееся как альтруистическое, а отнюдь не эгоистическое, хотя и оно также будет соответствовать приведенным выше положениям. При этом вопрос о том, как устроены предпоч-

тения конкретного индивида, — например, движимы ли действия государственных служащих альтруистическими либо эгоистическими мотивами, — находится, строго говоря, за рамками экономической теории, нацеленной на выявление *общих закономерностей* распределения ограниченных ресурсов, однако этот вопрос безусловно важен, например, для разработки методов стимулирования госслужащих, организации их труда и т.п. (см., например, [Crewson, 1997], [Francois, 2000]).

Принято считать, что в государственных учреждениях, действующих на основе бюджетного сметного финансирования, в отличие от коммерческих (рыночных) организаций, нацеленных на максимизацию производства прибыли, экономические методы управления и соответствующие стимулы играют подчиненную роль. Основными же в них являются *административные методы управления*, основывающиеся на такой ценности, как принадлежность индивида именно к данной организации⁴⁰.

Иными словами, в государственных учреждениях приказы, распоряжения и различные правила исполняются потому, что за их неисполнение (нарушение) индивид может быть уволен со службы, так что введение в такой организации какого-либо нового правила *не требует* специальных стимулирующих мер, которые обеспечили бы его выполнение работниками организации.

С точки зрения современной экономической теории, однако, нормы и правила, функционирующие в среде, в которой принимают решения и действуют индивиды (законы, подзаконные акты, служебные инструкции, неформальные договоренности, обычаи, традиции и т.п.), представляют собой *не безусловные и обязательно исполняемые* предписания. Скорее, они выступают как *возможные варианты действий*, относительно которых индивиды принимают *решения*, т.е. при выборе — следовать правилу либо нарушить его — работает тот же общий принцип, что и при принятии любых решений. Считается, что индивид нарушает правило (предписание), если ожидаемые выгоды от такого нарушения превышают ожидаемые издержки (включая потери полезности от наказания, которому подвергнется индивид-нарушитель в случае выявления нарушения правила). Таким образом, нормы и правила влияют, подобно другим факторам, на *стимулы* к осуществлению тех или иных действий.

⁴⁰ «Административные методы управления — это группа управленческих воздействий, вырабатываемых в формальных организациях и апеллирующих к ценности принадлежности к таким организациям, имеющейся у ее членов — индивидов или организаций» [Тамбовцев, 1997, с. 45–46].

Характеристика и выгод, и издержек, которые сопоставляет индивид, принимая решение о следовании норме или о ее нарушении, как *ожидаемых*, означает, что номинальная их величина умножается на вероятность возникновения выгод или потерь.

Этот момент важен по той причине, что *вероятность обнаружения* нарушения правила зависит от *интенсивности и качества мониторинга* исполнения правила. Такой мониторинг представляет либо специализированную, либо не специализированную деятельность других индивидов (которых условно можно назвать контролерами), связанную с расходом ими ресурсов, и также осуществляемую по некоторым особым правилам. Специализированная деятельность контролеров характерна для формальных правил (контроль соблюдения законов и других юридических норм), не специализированная — для неформальных правил (традиций, обычаев) и частных договоренностей, складывающихся вне правовых рамок, устанавливаемых государством.

Деятельность специализированных контролеров по своей логике, с точки зрения экономической теории, не отличается от любой иной деятельности. Тем самым, принимая решение о направлении своей деятельности, такой контролер сопоставляет выгоды, которые он ожидает получить в случае обнаружения нарушения, с выгодами, которые ему может предложить нарушитель, заинтересованный в сокрытии нарушения. Издержки на само обнаружение нарушения при этом, очевидно, равны. Принимая взятку нарушителя, контролер, тем самым, не мешает нарушать ту норму, исполнение которой он должен обеспечить. Для индивида, чье поведение является объектом мониторинга со стороны контролера, выгодно оказывается заплатить последнему любую взятку, меньшую, чем совокупные потери, которые он понесет, если его нарушение «базового» правила будет вскрыто (обычно это изъятие полученной выгоды от нарушения плюс некоторый штраф). Вместе с тем, закрывая глаза на нарушение, контролер сталкивается с риском обнаружения нарушения теперь уже тех правил, которым обязан следовать сам. Следовательно, его выбор зависит от того, в какой мере поощряется его собственное следование правилам контроля исполнения «основного» правила и как организован контроль его собственной деятельности, как наказываются нарушения им правил осуществления контрольной деятельности (см., например, [Posner, 1977]).

Исследователи, изучающие рассматриваемые вопросы, отмечают, что нестрогое выполнение контролерами их служебных обя-

занностей, выражающееся в том, что они «закрывают глаза» на нарушения, не обязательно ведет к негативным экономическим последствиям. Экономическая оценка такого поведения зависит от того, как принуждаемое к исполнению правило влияет на создание стоимости, на развитие экономики.

Если правило представляет собой *административный барьер*, то его нарушение обычно приводит к приросту создаваемой стоимости, однако необходимость подкупа контролера означает, что часть активов экономического агента не используется для производительных инвестиций. Если же нарушаемое правило представляет собой некоторую экономически оправданную регуляцию, призванную компенсировать имеющий место провал (или несовершенство) рынка, то его нарушение означает чистый вычет из общественного благосостояния.

Формальные правила в сфере ведения бизнеса, установленные либо законодательной, либо исполнительной властью, могут принадлежать как к одному, так и другому из указанных классов. Соответственно, активизация деятельности контролеров, стимулирование их к жесткому проведению мониторинга и, тем самым, к обеспечению точного соблюдения правил хозяйствования в сфере бизнеса может, следовательно, оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на развитие и рост экономики. Очевидно, что жесткое и неукоснительное наказание за неисполнение правил, являющихся административными барьерами либо имеющих рентоориентированный характер, будет мешать развитию экономики.

В этой связи чрезвычайно важно обратить внимание на *стимулы* органов исполнительной власти (точнее, их руководящих работников) к формированию правил, имеющих характер административных барьеров.

Во-первых, эти стимулы тем выше, чем шире сами *предоставленные законом возможности устанавливать дополнительные по отношению к закону правила* для бизнеса. Определение границ таких возможностей — одна из задач *административной реформы*, призванной четко определить *функции* органов исполнительной власти.

Во-вторых, упомянутые стимулы находятся в прямой зависимости от *организации оплаты труда* (и более широко — материального поощрения) государственных служащих. Если ожидаемые дисконтированные прямые личные выгоды от создания и функционирования административного барьера существенно превышают ожидаемые дисконтированные потери от санкций (включая

самую сильную — увольнение с государственной службы), налицо наличие стимулов к созданию административного барьера. Очевидно, что эта составная часть стимулов к введению экономически необоснованных правил будет тем более значительной, чем, при прочих равных, менее значительными будут ожидаемые потери от оставления государственной службы.

Способствует также появлению административных барьеров *отсутствие публичного и прозрачного экономического анализа проектов намечаемых к введению правил*, нацеленного на сопоставление выгод от применения правила и издержек, налагаемых этим правилом на всех экономических агентов, которых оно затрагивает (см. раздел 5.1).

Существенное влияние на возникновение стимулов к формированию избыточных регулирующих правил оказывает *бюджетный процесс*, в рамках которого определяются параметры ресурсов органов исполнительной власти, в том числе — на региональном уровне, а также правила расходования этих ресурсов.

Механизм действия данного канала влияния можно охарактеризовать (для *функциональных или отраслевых органов исполнительной власти*) следующим образом.

Если ведомство имеет достаточно четко определенные функции, относительно которых можно с высокой степенью достоверности определить уровень и качество их исполнения, а также обоснованность издержек выполнения этих функций, то *расчет* бюджета такого ведомства не сталкивается со значительными трудностями. Что же касается исполнения бюджета, то для стимулирования эффективности работы служащих руководитель ведомства должен иметь относительно свободный фонд стимулирования, расходуемый по его усмотрению, поскольку предусмотреть все возможные ситуации на год вперед даже в очерченных относительно стабильных условиях практически невозможно. Если такого *дискреционного фонда* нет, упомянутая задача стимулирования эффективности и качества труда работников объективно создает стимулы к формированию разного рода внебюджетных фондов (прежде всего, за счет предоставления гражданам и организациям публичных услуг⁴¹) или к завышению планируемых издержек, возмещаемых из бюджета.

⁴¹ Важно подчеркнуть, что такие услуги могут быть весьма полезны их пользователям и предоставляться не в ущерб исполнению ведомством его прямых функций, т.е. речь не идет о формировании административных барьеров. см. [Публичные услуги..., 2002].

Таким образом, объективно существующая неопределенность (усугубляемая ограниченной рациональностью индивидов), *не компенсируемая* относительной свободой в расходовании выделяемых средств, сталкиваясь с необходимостью решения задачи стимулирования труда работников ведомства, ставит перед руководителем ведомства дилемму:

либо строго следовать смете расходов, пренебрегая эффективностью и качеством исполнения функций ведомства, *либо*, заботясь о последних, стремиться к созданию дискреционного фонда.

Поскольку оба названных варианта поведения имеют очевидные негативные последствия, реальным разрешением указанной дилеммы может стать отказ от жесткости бюджетного постатейного планирования, при сохранении содержательного контроля как за уровнем и качеством выполнения функций ведомства, так и за обоснованностью расходования средств. Фактически речь должна идти о переходе от *предварительного контроля* к *контролю результатов* в сочетании с повышением уровня ответственности за принятые решения, т.е. о реализации той же логики, которая заложена в процесс дебюрократизации экономики в части изменения принципов контроля на потребительском рынке.

Если функции ведомства не могут быть четко определены — в силу новизны и динамичности решаемых проблем, высокого уровня неопределенности и т.п., — а качество и эффективность их выполнения существенно влияют на ход экономических процессов, значимость относительно свободного расходования бюджетных средств, сочетающегося с финальным контролем обоснованности их расходования, еще более возрастает.

В обоих случаях центральным моментом, от которого зависит действенность очерченной схемы, является *характер* (содержание) *контроля результатов*, осуществляемого по истечении планового периода. И экономическая теория, и мировой опыт достаточно однозначно свидетельствуют о том, что такой контроль должен базироваться на принципах анализа «затраты—эффективность» (см. гл. 1). Иначе говоря, профинансированное мероприятие должно считаться оправданным, если полный эффект от него превосходит осуществленные затраты и их соотношение является наилучшим по отношению к альтернативным (осуществимым) способам получения соответствующего результата. Именно этот критерий (а не соответствие *оформления* произведенных расходов запутанным и неоднозначно трактуемым правилам, имеющим подзаконный характер) должен быть положен в основу оценки обос-

нованности или необоснованности расходования бюджетных средств. Очевидно, для такого анализа должны в полной мере выполняться принципы *открытости* и *прозрачности* (с учетом, разумеется, законодательства о государственной тайне).

Иные проблемы являются наиболее значимыми на уровне регионов. В отличие от бюджетов государственных ведомств, бюджеты регионов формируются ими в доходной части в прямой зависимости от успешности функционирования экономики на соответствующей территории, поэтому естественно было бы ожидать прямой заинтересованности выборных региональных руководителей в создании наилучших условий для функционирования существующего бизнеса и создания новых предприятий (в пределах полномочий, определенных законодательством).

Однако такой «естественный» интерес в реальности возникает лишь при том *условии*, что собираемых на территории налоговых и иных поступлений (за вычетом перечислений в федеральный центр) оказывается достаточно для того, чтобы профинансировать выполнение приданных региону социальных (и иных) мандатов, а «избыточные» средства *полностью или частично остаются в дискреционном распоряжении региональных властей*. При такой организации бюджетного процесса региональные власти фактически оказываются претендентами на остаточный доход (разницу между валовыми налоговыми поступлениями и оплатой всех конституционно приданных региону мандатов), что, согласно положениям современной экономической теории, и обеспечивает стимулы к максимизации этой разницы.

В Российской Федерации, согласно действующему законодательству, бюджетный процесс в части организации межбюджетного взаимодействия имеет иное устройство. Если региональный бюджет сводится с дефицитом, последний покрывается за счет федерального резерва до уровня, соответствующего нормативному (минимальному либо среднему) исполнению упомянутых мандатов, вне зависимости от того, каков размер дефицита. Если же сборы налогов на территории существенно перекрывают нужды по финансированию социальных мандатов, соответствующий «излишек» доходов изымается в федеральный центр (в частности, в фонд финансирования региональных дефицитов).

Такой порядок обусловлен официально проводимой в Российской Федерации политикой «выравнивания бюджетной обеспеченности» регионов.

Реализации этого механизма формирования доходной части региональных бюджетов существенно искажает стимулы регио-

нального руководства к созданию условий хозяйствования, благоприятных для развития экономики.

Для дефицитных регионов стимулы снижаются потому, что значительные усилия по сокращению исходного уровня дефицита оказываются неоправданными, так как помощь центра все равно будет получена. Более того, значительные усилия по сокращению дефицита (т.е. по развитию эффективной экономики региона) приводят к тому, что дотации из центра пропорционально *сокращаются*. Сопоставление усилий, необходимых для развития экономики региона, с усилиями, достаточными для получения необходимых дотаций, обычно склоняет регион к выбору пассивного варианта поведения (если не прямого противодействия экономическому развитию, например, путем выстраивания непреодолимых барьеров на пути инвестиций).

Для профицитных регионов «чрезмерная» расчистка институциональной среды от избыточного регулирования также оказывается неоправданной, поскольку «сверхприбыль» изымается в федеральный центр. Фактически, ощутимые стимулы к созданию благоприятной для бизнеса среды оказываются только у тех регионов, где «собственные» доходы бюджета примерно равны нормативным расходам, в то время как отклонения от такого «равновесия» оказывают дестимулирующее воздействие на усилия регионов по локальному дерегулированию местной экономики (см. подробнее [Обзор экономической политики..., 2003, с. 63–66]).

В этой связи весьма показателен опыт организации межбюджетных взаимодействий в Китае, рассмотренный под углом зрения создаваемых стимулов в статье [Gordon and Li, 1997]. Авторы исследования привлекают внимание к тому факту, что в ходе реформирования китайской экономики наблюдается быстрый рост числа и объемов производства городских и сельских предприятий (обычно малых и средних), что сильно контрастирует с динамикой соответствующего сектора в реформирующихся странах Восточной Европы и особенно бывшего Советского Союза. Эти различия они связывают с различиями в бюджетном процессе в Китае и в названной группе стран.

В Китае практически отсутствуют системные дотации регионам из бюджета центрального правительства, который формируется преимущественно за счет налогообложения «старых» государственных предприятий национального значения. Доходы же регионов (муниципальных образований) пополняются за счет налогов на «новые» малые и средние предприятия, создаваемые на соответ-

ствующих территориях. Поскольку у регионов нет иных источников поступлений в бюджет, местные власти активно участвуют в процессе создания новых предприятий и содействуют их успешному функционированию, используя при этом имеющийся у них властный (административный) ресурс. Немаловажен при этом тот факт, отмечают Р. Гордон и Д. Ли, что государственные и муниципальные служащие с большей или меньшей степенью легальности участвуют и в распределении и использовании *остаточных доходов* городских и сельских предприятий, — именно это обстоятельство и формирует у них действенные стимулы к поддержке нового бизнеса.

Разумеется, схема бюджетного процесса Китая непосредственно не переносима в современные российские условия. Однако ее основные, принципиальные черты, ответственные за создание стимулов на местах к поддержке процесса создания новых (малых и средних) предприятий, подобному переносу вполне поддаются. Речь идет о формировании прямой зависимости между дискреционным фондом, остающимся в распоряжении региональных и местных властей, с одной стороны, и положительной динамикой развития на территории новых предприятий и создаваемой (продаваемой) ими продукции. Такая связь может иметь как функциональный характер (существовать в виде расчетных формул), так и выражаться в непосредственном зачислении в доходы соответствующих бюджетов тех налогов, которые собираются с вновь созданных (начиная с определенного момента времени) предприятий.

Проведенное краткое рассмотрение тех объективно действующих экономических механизмов, которые определяют ожидаемые уровни усилий органов исполнительной власти всех уровней по созданию благоприятных для развития экономики условий хозяйствования, позволяет следующим образом оценить роль и место упомянутых выше основных линий развития государства в России:

- ⇒ реформа по дерегулированию экономики определяет направления «расчистки» институциональной среды, а успешность реализации этих направлений обуславливается согласованностью и непротиворечивостью содержания всех трех названных выше реформ;
- ⇒ административная реформа определяет *пределы (ограничения)*, в рамках которых тот или иной орган способен либо формировать административные барьеры, либо активно устранять их;
- ⇒ реформа федеративных отношений определяет *стимулы* к децентрализации и дерегулированию на *региональном* уровне;

⇒ реформа государственной службы в единстве с совершенствованием бюджетного процесса определяет *стимулы работников* органов исполнительной власти в процессе выполнения ими своих обязанностей (в частности, обязанностей по отношению к бизнесу, определяемых решениями, принимаемыми в рамках административной реформы);

Таким образом, в силу параллельности осуществления всех упомянутых преобразований, *вопросы их субординации* и влияния решений, принятых в рамках одной реформы, на возможности осуществления других реформ, включая и общий конечный результат — экономику, свободную от чрезмерной зарегулированности, — становятся на сегодняшний день *центральными* для поступательного движения всего процесса дерегулирования.

Возможно несколько различных сценариев взаимодействия упомянутых выше реформ с политикой дерегулирования⁴². Наиболее корректным, с нашей точки зрения, представляется следующее их соотношение:

- задачи *политики дерегулирования* определяют задачи *административной реформы* и *реформы федеративных отношений*, поскольку функции и полномочия федеральных министерств и ведомств, а также функции региональных органов власти по предметам совместного ведения должны быть, исходя из цели обеспечения высоких темпов экономического роста, таковы, чтобы они способствовали в первую очередь достижению именно этой цели;
- *реформа государственной службы* может осуществляться в известной мере независимо от административной реформы и реформы федеративных отношений, однако в тесной увязке и *исходя из задач политики дерегулирования*, реализуя такие правила взаимодействия внутри ведомств, которые будут минимизировать стимулы к выстраиванию административных барьеров.

Именно такая субординация решений, разрабатываемых и принимаемых в рамках каждого из направлений государственного строительства, позволит в наибольшей мере добиться фундамен-

⁴² Чисто формально их число равняется 25: возможно 24 упорядоченных сочетания всех этих программ действий ($4! = 4 \times 3 \times 2 \times 1 = 24$), в которых решения, принятые в рамках первой программы определяют решения, принятые в рамках второй, и так далее, плюс вариант независимого принятия решений в рамках каждой из них с последующим улаживанием возможных конфликтов (противоречий) в рамках переговорных процессов, результаты которых будут зависеть от переговорной силы участников.

тального характера⁴³ осуществляемых в России экономических реформ.

Например, в настоящее время обсуждаются вопросы сокращения числа функций федеральных ведомств. Совершенно очевидно, что эти вопросы могут быть решены сколько-нибудь обоснованно лишь в том случае, если предварительно сформирована совокупность направлений государственного вмешательства в экономику и выявлены те из ныне действующих регуляций, которые являются излишними, чрезмерными. Без такой предварительной работы обсуждение состава «лишних» функций сводится лишь к соотношению переговорной силы участников дискуссии и уровню убедительности их аргументов. Но для того, чтобы определить направления государственного вмешательства, как раз и необходима проработка политики дерегулирования.

Например, в настоящее время обсуждаются вопросы сокращения числа функций федеральных ведомств и устранения дублирования этих функций. Совершенно очевидно, что эти вопросы могут быть решены сколько-нибудь обоснованно лишь в том случае, если предварительно сформирована совокупность направлений государственного вмешательства в экономику и выявлены те из ныне действующих регуляций, которые являются излишними, чрезмерными. Без такой предварительной работы обсуждение состава «лишних» функций сводится лишь к соотношению переговорной силы участников дискуссии и уровню убедительности их аргументов. Но для того, чтобы определить направления государственного вмешательства, как раз и необходима проработка политики дерегулирования.

Кроме того, вопрос о составе функций регулирующих ведомств, соотношении их компетенций (отсутствия или наличия пересечений) должен решаться на научной основе, с учетом соответствующих положений экономической теории. Результаты исследований последних лет (см. [Parisi, Schulz, Klick, 2001]) говорят о том, что широко распространенные представления о том, что дублирование функций регулирующих ведомств представляет собой негативное явление, в действительности *не вполне точны*.

Ф. Паризи, Н. Шульц и Дж. Клик исходят из того, что в силу исторических или политических причин, а также по причине необходимости минимизации транзакционных издержек, процессы регулирования экономики могут осуществляться не одним ведом-

⁴³ Понятие *фундаментальных реформ* обсуждается в заключительной части этого раздела.

ством, а несколькими. Например, регулирование может по-разному осуществляться в различных секторах или сферах экономики, требовать несовпадающих знаний и т.п., так что создание единого регулирующего ведомства оказывается нецелесообразным. В силу взаимосвязанности экономических процессов, действия отдельных, относительно независимых, регулирующих ведомств нуждаются в координации. Такая координация нужна, разумеется, и внутри гипотетического единого регулирующего ведомства, однако внутри него она будет иметь характер «нормального» административного процесса, в то время как координация действий относительно независимых регулирующих ведомств неизбежно приобретает характер *конкуренции* между ними.

Предметом конкуренции могут выступать различные блага: например, при предпосылке доброжелательного государства — обеспеченный действиями ведомства прирост эффективности или доходов бюджета, часть из которых используется для материального поощрения работников либо порождает их моральное поощрение; для случая недоброжелательного государства — объем присваиваемой ренты. Важно лишь, что объемы получаемых ведомством благ зависят от предпринимаемых ими регулирующих воздействий.

Авторы исследования предлагают различать два типа регулирующих воздействий — *позитивные* (предоставляющие некоторые права или привилегии фирмам или индивидам, которые их ранее не имели) и *негативные* (ограничивающие такие права и привилегии у тех, кто ими ранее располагал). Кроме того, они предлагают различать два случая соотношения сфер компетенции регулирующих ведомств: *взаимодополняющие* компетенции (для обеспечения эффективности регулирующего воздействия требуются одновременные действия обоих ведомств) и *взаимоисключающие* компетенции (если регулирующее воздействие осуществило одно из таких ведомств, действия другого уже не повлияют на эффективность регулирования, т.е. становятся ненужными).

Указанные различия не влияют на конечный результат регулирования, если оно осуществляется *единым* регулирующим органом либо в случае, когда различные регулирующие ведомства полностью координируют свои действия. Если же координация несовершенна — а именно эта предпосылка представляется наиболее реалистичной, — эти различия могут оказывать ощутимое влияние на результаты регулирования, оцениваемые с точки зрения эффективности (создания стоимости).

Веденные две классификации возможностей, которыми располагают регулирующие ведомства, позволяют сформировать типологию ситуаций их взаимодействия.

1. Рассмотрим случай, когда сферы компетенции взаимно дополняют друг друга, а действия ведомств имеют позитивный, т.е. разрешительный характер. Разрешение (например, лицензия), выданная одним ведомством, как легко видеть, увеличивает ценность лицензии, которую выдает второе ведомство, поскольку для ведения бизнеса недостаточно иметь только одну лицензию. Иными словами, для *второго* ведомства возможности извлечения ренты (или получения одобрения вышестоящего руководства) возрастают. Поскольку порядок выдачи лицензий не имеет значения, в этой ситуации следует ожидать *затягивания* всего процесса входа на рынок: ведь ведомство, оказавшееся первым, невольно работает во благо другого ведомства и, если общий объем «поощрительного фонда» ограничен, тем самым сокращает собственную долю.

2. Когда сферы компетенции взаимно дополняют друг друга, а действия имеют запретительный характер (т.е. для прекращения бизнес-активности нужны два запрета), запрет, наложенный первым ведомством, также порождает положительные внешние эффекты для второго ведомства: ценность второго запрета существенно возрастает, поскольку только он окончательно прерывает хозяйственную деятельность фирмы или предпринимателя. Следовательно, здесь также налицо может быть стремление потянуть время с выдачей первого запретительного предписания.

Поскольку из общих соображений ясно, что разрешительные действия с большей вероятностью способствуют созданию стоимости, чем запретительные (при условии, конечно, что соответствующая хозяйственная деятельность сама по себе не ведет к возникновению масштабных отрицательных последствий), то из проведенного анализа ясно, что взаимодополняющие регулирующие ведомства, выдающие *разрешения*, наносят *большой* ущерб росту эффективности, чем такие же ведомства, действия которых имеют *запретительный* характер. Напротив, если регулируемая хозяйственная деятельность сопряжена со значительными отрицательными внешними эффектами, сосуществование ведомств со взаимодополняющими запретительными компетенциями, вследствие затягивания процесса «окончательного» запрещения, более вредносна для экономики.

3. Если сферы компетенции регулирующих ведомств взаимозаменяемы (т.е. «окончательное» разрешение или запрет на опре-

деленный вид хозяйственной деятельности может выдать любое из них), а действия имеют позитивный характер, то опережающее действие одного ведомства *разрушает* ценность действий второго (порождает негативные экстерналии). Следовательно, в этой ситуации возникают условия для нормальной ценовой конкуренции: каждое из ведомств, будучи заинтересованным в максимизации своей полезности (неважно, связана ли она с извлечением ренты или получением поощрения из бюджета, возросшего благодаря действиям ведомства), постарается привлечь к себе потенциально-го получателя лицензии более выгодными условиями ее приобретения.

Таким образом, если речь идет о разрешении социально полезной хозяйственной деятельности, такого рода *дублирование функций* регулирующих ведомств *способствует общему росту эффективности* экономики.

4. В случае взаимозаменяемости сфер компетенции и негативного характера регулирующих действий также возникают отрицательные внешние эффекты, т.е. борьба между ведомствами за выпуск запрещения на регулируемую хозяйственную деятельность *первым*: ведь второй запрет лишен смысла, достаточно лишь одного запретительного предписания.

В соответствии с общей логикой рассмотрения, такая ситуация полезна для общества, если объектом регулирования выступает вредоносная хозяйственная деятельность.

Общий вывод из проведенного анализа ситуаций, с учетом того, что сами регуляции могут быть как эффективными (способствующими созданию стоимости), так и неэффективными, можно сформулировать в виде обобщающей таблицы (табл. 5.3.1).

Таблица 5.3.1

Характер регуляции	Ситуации взаимодействия регулирующих ведомств			
	1	2	3	4
Эффективная	-	-	+	+
Неэффективная	+	+	-	-

Оценка продуктивности конкуренции между регулируемыми ведомствами («+» в клетке означает эффективность конкуренции, «-» — неэффективность)

Другими словами, если введенная регуляция сама по себе эффективна, то для более успешного воплощения ее в жизнь имеет

смысл допускать дублирование соответствующих функций между ведомствами, что ускоряет выдачу разрешений или запретов. Напротив, если регуляция неэффективна, для затруднения ее реализации имеет смысл связывать сферы компетенции ведомств отношениями взаимодополняемости⁴⁴.

Схожая логика рассуждений может быть применена и в том случае, когда регулирующие ведомства имеют региональную привязку, например, при решении вопросов разграничения полномочий между уровнями государственной власти по предметам *совместного ведения*.

Точно также, при решении вопросов разграничения полномочий между уровнями государственной власти по предметам *совместного ведения* необходимо определиться с ограничениями на вмешательство в экономику как на федеральном, так и на региональном (а также местном) уровнях. Ведь закладываемые в реформу федеративных отношений принципы соразмерности функций и их бюджетного обеспечения за счет «собственных» средств каждого из уровней предполагает, с одной стороны, создание для региональных властей стимулов к развитию налоговой базы, а с другой стороны, требует четкого определения полномочий по влиянию на хозяйствующих субъектов, т.е. решения задач дерегулирования локальных экономических систем.

В заключение данного раздела остановимся на вопросе о характере обсуждавшихся выше реформ, их отношении к таким типам экономических реформ, которые можно назвать *частичными и фундаментальными*.

Основанием для выделения этих типов служит один из базовых результатов новой институциональной экономической теории — теорема Коуза [Коуз, 1993]. Напомним, что в одной из своих формулировок она утверждает, что в условиях пренебрежимо малых транзакционных издержек и хорошо специфицированных прав собственности проблема экстерналий может быть решена посредством частных, не координируемых государством, переговоров экономических агентов, которые, преследуя свои собственные интересы, в состоянии заключить такие институциональные соглашения, которые обеспечат социально эффективное распределение ресурсов.

⁴⁴ Разумеется, наилучшим решением в последнем случае было бы ликвидировать регуляцию, так что предлагаемая «увязка» может быть применена в том случае, когда ликвидация по каким-то причинам невозможна.

Другими словами, проблема неэффективного использования ресурсов, обусловливаемая существованием несовершенств рынка, может решаться двояко:

- 1) путем вмешательства государства непосредственно в распределительные и перераспределительные процессы (этот путь в свое время был обоснован А. Пигу) и
- 2) путем приближения реальных условий ведения переговоров частными экономическими агентами к тем идеальным условиям, которые фигурируют в теореме Коуза.

Поскольку большинство осуществлявшихся и осуществляющихся реформ нацелены в конечном счете на повышение эффективности использования ресурсов, то, разрабатывая соответствующий институциональный проект, он может следовать любому из названных путей:

- пигувианскому, предполагающему разработку таких правил, — элементов институциональной среды и институциональных соглашений, — которые будут вынуждать экономических агентов принимать решения, повышающие, по мнению субъекта реформы, эффективность использования ресурсов, либо
- коузианскому, в рамках которого реформаторы концентрируются на решении трех вполне конкретных задач: спецификации прав собственности, снижении трансакционных издержек и развитии конкуренции, полагая, что на базе их решения частная активность хозяйствующих субъектов приведет без дополнительных усилий к желаемому росту производства стоимости.

Впервые внимание исследователей к очерченной дихотомии идеологии экономических реформ было привлечено в работе Г. Джефферсона и Т. Равски [*Jefferson and Rawski*, 1997], обобщающей их анализ децентрализованных инициатив в практике экономических реформ в Китае [*Jefferson and Rawski*, 1994a] и [*Jefferson and Rawski*, 1994b]. В частности, этими исследователями было отмечено, что «китайские лидеры придали высокий приоритет ускорению экономического роста, однако у них не было ясного видения того, как достичь этой цели. В результате реформаторские инициативы в Китае, как правило, предоставляли возможности местным сообществам, фирмам и индивидам экспериментировать с новыми формами обмена, организации бизнеса, стимулами, системами вознаграждения и контрактными формами... Коузианское представление о децентрализованных переговорах и инновациях как об источнике новых институциональных структур представляется вполне реле-

вантным китайскому опыту последних лет. В Китае, однако, низкие транзакционные издержки и ясно специфицированные права собственности — характерные предпосылки для выполнения коузианских выводов — на деле отсутствуют. Но эти условия не статичны. Процесс реформ в Китае формирует сильное финансовое давление на индивидов, предприятия и правительства (центральное и региональные). Это давление стимулирует держателей активов, крупнейшие из которых находятся в государственном секторе, стремиться к росту потоков доходов посредством обменов или комбинирования ресурсов с другими владельцами активов, включая отечественный и международный частный бизнес, а также предприятия, контролируемые органами центрального, провинциальных и местных правительств. В результате усилия по спецификации прав собственности и расширению возможностей для обменов, позволяющих повысить эффективность, включают как инициативы официальной политики, так и децентрализованные инициативы» [Jefferson and Rawski, 1997, p. 1–2].

Приведенные положения Джефферсона и Равски можно проинтерпретировать следующим образом: в ходе реформирования экономики КНР государству удалось создать такую институциональную среду, в которой спонтанно иницируются и выбираются (т.е. создаются) институциональные соглашения, способствующие созданию стоимости (повышению эффективности использования ресурсов). Напротив, в большинстве стран СНГ, включая и Россию, институциональная среда такова, что в ней иницируются и массово выбираются институциональные соглашения, способствующие не созданию, а перераспределению стоимости.

С учетом сказанного, мы можем вернуться к вопросу о разграничении частичных и фундаментальных экономических реформ.

Частичные экономические реформы можно определить как институциональные проекты, нацеленные непосредственно на введение новых правил хозяйствования, но не затрагивающие в явном виде базовые параметры рыночных обменов, фигурирующие в теореме Коуза — уровни транзакционных издержек на товарных и факторных рынках и спецификации прав собственности.

Фундаментальные экономические реформы, напротив, нацеливаются непосредственно на снижение транзакционных издержек и улучшение спецификации прав собственности, обращая меньше внимания на прописывание конкретных институциональных соглашений, поскольку, в случае достижения основных целей таких реформ, национальный институциональный рынок отберет эффективные правила взаимодействий экономических агентов.

В свете данного деления можно утверждать, что современный этап российских реформ, связанный с развертыванием процессов дерегулирования, в определенной степени приобретает характер *фундаментального* реформирования, нацеливаемого на сокращение транзакционных издержек и, следовательно, приближение институциональной среды к тому ее состоянию, в котором хозяйствующие субъекты приобретают стимулы к наиболее эффективному использованию ресурсов.

Однако для того, чтобы данная тенденция воплотилась в реальность, необходимо, чтобы последующие этапы реформирования следовали именно логике *сокращения транзакционных издержек* в экономике, а не решали бы какие-то иные задачи.

Вопросы для самопроверки

1. Какое основное процедурное средство используется в странах с развитой рыночной экономикой для предотвращения введения неэффективных регуляций?
2. Как оно соотносится с принципом соучастия, формулируемым в рамках методологии институционального проектирования?
3. Какой вид знаний вовлекается в процесс нормотворчества при реализации принципа соучастия?
4. Как определяет регулирующее правило Закон об административной процедуре в США?
5. Чем определяется важность следования установленной процедуре принятия регуляций?
6. Из каких блоков состоит полная процедура введения и осуществления регуляции в США?
7. Какие действия включает предварительный этап принятия регуляции?
8. Из каких действий состоит основной этап процедуры принятия регуляции?
9. Какие формы судебного надзора предполагаются в рамках третьего этапа процедуры введения регуляции?
10. Кто и в какой форме (посредством каких действий) может быть субъектом отмены введенной регуляции (на уровне штата США)?

11. В чем заключается суть «переговорного регулирования»?
12. Каковы основные положительные моменты технологии введения регуляции?
13. Что такое электронная разработка правил?
14. Каковы в целом современные тенденции в области процедур принятия регуляций в странах с развитой рыночной экономикой?
15. Что такое административные методы управления?
16. Достаточно ли административных методов для эффективного управления организацией?
17. Какова роль интенсивности и качества мониторинга в обеспечении исполнения правил?
18. Чем определяются стимулы контролера к обнаружению нарушений правила?
19. От чего зависят стимулы органов исполнительной власти к выстраиванию административных барьеров?
20. Как влияет на эти стимулы организация бюджетного процесса в ведомствах?
21. Что такое дискреционный фонд и какова его роль в создании стимулов для эффективной работы ведомства?
22. Как меняется тип контроля использования бюджетных средств с появлением в ведомствах дискреционных фондов?
23. Создает ли ныне действующая в РФ логика межбюджетных отношений созданию у регионов стимулов к поддержке нового бизнеса?
24. Какие именно особенности современного бюджетного процесса в РФ ответственны за существующие стимулы к такой поддержке?
25. Каковы основные черты бюджетного процесса в КНР и как они влияют на стимулы местных властей к развитию нового бизнеса?
26. В чем проявляется взаимосвязь реформ в области государственного устройства в РФ с точки зрения экономической теории?

27. Какова рациональная субординация задач политики дерегулирования, административной реформы, реформы государственной службы и межбюджетных отношений?
28. Всегда ли дублирование функций регулирующих ведомств должно оцениваться негативно?
29. Что представляют собой позитивные и негативные регуляции?
30. В чем выражается взаимодополняющий и взаимоисключающий характер компетенций регулирующих ведомств?
31. При каких условиях конкуренция регулирующих ведомств имеет продуктивный характер, а при каких — нет?
32. В чем суть частичных (или пигувианских) реформ?
33. В чем суть фундаментальных (или коузианских) реформ?
34. Относится ли политика дерегулирования к типу частичных или фундаментальных реформ?

Основные понятия главы

- Процедура введения регуляций.
- Переговорное регулирование.
- Электронная разработка правил.
- Стимулы деятельности государственных служащих.
- Административные методы управления.
- Мониторинг исполнения правила.
- Стимулы контролера.
- Стимулы к формированию административных барьеров.
- Дискреционный фонд.
- Межбюджетные отношения.
- Стимулы к поддержке бизнеса на местах.
- Предварительный контроль.
- Контроль результатов.
- Административная реформа.
- Реформа федеративных отношений.
- Реформа государственной службы.
- Позитивные и негативные регуляции.

- Взаимодополняющие и взаимоисключающие компетенции.
- Конкуренция регулирующих ведомств, продуктивная и непродуктивная.
- Частичные (пигувианские) реформы.
- Фундаментальные (коузианские) реформы.

Обязательная литература

1. *Susskind L. and McMahon G.* The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking // *Yale Journal of Regulation*. 1985. Vol. 3. P. 133–156.
2. *Johnson S.M.* The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet // *Administrative Law Review*. 1998. Vol. 50. P. 277–290.

Дополнительная литература

1. Обзор экономической политики в России за 2002 год / Под ред. А.В. Полетаева. М.: БЭА-ТЕИС, 2003. С. 58–66.
2. Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А.Е. Шаститко. М.: БЭА-ТЕИС, 2002. Гл. 1, 2.
3. *Gordon R. and Li D.* Taxes and Government Incentives: Eastern Europe vs. China. University of Michigan, Department of Economics, WP 97-05, July 21. 1997.
4. *Jefferson G.H and Rawski T.G.* Chinese Enterprise Reform as a Market Process // Working Paper No. 76. The Davidson Institute Working Paper Series. June 1997.
5. *Parisi F., Schulz N., Klick J.* Two Dimensions of Regulatory Competition. George Mason University. Law and Economics Working Paper Series. 03-01. 2001.

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ И КУРСОВЫХ РАБОТ (примерный перечень)

1. Удельный вес теорий общественного и частного интереса в отечественной учебной литературе (1990 — 2003 гг.)⁴⁵.
2. Анализ динамики роста числа регуляций в отраслях российской экономики (1992 — 2001 гг.)⁴⁶.
3. Тип отраслевого рынка и сравнительная эффективность вымогательства ренты.
4. Тип отраслевого рынка и сравнительная эффективность создания административных барьеров⁴⁷.
5. Логика развития дискуссии о стимулах к дерегулированию экономики⁴⁸.
6. Проблемы практического применения метода «затраты — выгоды».
7. Условия действенного использования методов стимулирующего регулирования.
8. Потенциальные сферы действенного использования методов стимулирующего регулирования.
9. Анализ издержек и выгод отдельных регуляций⁴⁹.

⁴⁵ Источник данных — отечественные учебники и учебные пособия по макроэкономике, государственному регулированию экономики, экономике общественного сектора и т.п.

⁴⁶ Выбор отрасли — на усмотрение учащегося, источник данных — базы правовой информации.

⁴⁷ Разработка тем 3 и 4 предполагает модельный анализ.

⁴⁸ По статьям, приведенным в списке дополнительной литературы в гл. 4.

⁴⁹ Выбор регуляции (и соответствующего нормативного документа как источника информации) производится учащимся по согласованию с преподавателем.

ТВОРЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ И ВОПРОСЫ ДЛЯ РАЗМЫШЛЕНИЯ

В чем может заключаться различие между конкурентной и антимонопольной политиками? Приведите возможные варианты их различий (3–4 варианта), выделяя такие компоненты, как субъекты, цели, направления политики, средства достижения целей. Чем могут определяться сравнительные приоритеты этих политик? Как бы вы определили понятия *активной* конкурентной политики?

В разделе 5.2 настоящего пособия представлены два альтернативных объяснения негативных экономических последствий реформы дерегулирования в Новой Зеландии. Предложите другие объяснения, сопоставьте их с представленными. Предложите и обоснуйте логику эмпирической проверки справедливости альтернативных объяснений (проверяемая операциональная гипотеза, состав переменных, методы их измерения, состав объясняющих переменных и т.п.).

В разделе 4.4 настоящего пособия приведены две альтернативные гипотезы, объясняющие рост числа регуляций в российской экономике после демонтажа основных институтов плановой экономики в России. Предложите и обоснуйте логику их эмпирической проверки (проверяемая операциональная гипотеза, состав переменных, методы их измерения, состав объясняющих переменных и т.п.).

Предложите теоретическую типологию вариантов внезаконного вмешательства государства в экономику. Охарактеризуйте те параметры государственно-политического устройства, при которых осуществимы или не осуществимы различные варианты из такой типологии.

Какие из конкретных изменений институциональной среды в России в период 1992—2000 гг. можно отнести к мерам, составляющим фундаментальные реформы? Какие действия государства можно отнести к таковым в период с начала 2001 г.? Какие резервы в проведении фундаментальных реформ в России вы можете назвать? В чем, по вашему мнению, заключаются причины неосуществления соответствующих мер?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Акерлоф Дж.* Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // *THESIS*. 1994. Вып. 5. С. 91–104.
2. *Аузан А.А.* Выступление на заседании Ученого совета Института экономики переходного периода, посвященном проблемам дерегулирования экономики России, 5.04.2001, сайт ИЭПП www.iet.ru.
3. *Аузан А.А., Крючкова П.В.* (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: Спрос, 2002.
4. *Аузан А.А., Крючкова П.В., Тамбовцев В.Л.* Курс лекций по институциональной экономике. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2003.
5. *Заостровцев А.П.* Поиск ренты и потери общества // *Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов*. 1996. № 2. С. 39–54.
6. *Заостровцев А.П.* Правовые акты и административная регламентация как стимулы и условия поиска ренты: санкт-петербургский вариант. — В кн.: *Тамбовцев В.Л.* (ред.) Экономический анализ нормативных актов. М.: ТЕИС, 2001. С. 326–348.
7. *Коуз Р.* Фирма. Рынок. Право. М.: Дело, 1993.
8. *Крючкова П.В.* Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию. М.: ИНП Общественный договор, 2001.
9. *Лейбенштейн Х.* Аллокативная эффективность в сравнении с «Х-эффективностью». — В сб.: *Теория фирмы*. СПб: Экономическая школа, 1995. С. 477–506.
10. *Мау В.А., Жаворонков С.Г., Фомичев О.В., Шадрин А.Е., Яновский К.Э.* Дергулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. М.: ИЭПП, 2003.

11. Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. М.: Ресурсный центр малого предпринимательства, 2000.
12. *Милгром П., Робертс Дж.* Экономика, организация и менеджмент. СПб.: Экономическая школа, 1999.
13. *Новиков В.* Новая Зеландия. — В сб.: Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран. М.: ИЭПП, 1999.
14. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
15. Обзор экономической политики в России за 2002 год / Под ред. А.В. Полетаева. М.: БЭА-ТЕИС, 2003.
16. *Олсон М.* Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
17. *Олсон М.* Возвышение и упадок народов. Новосибирск: ЭКОР, 1998.
18. Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А.Е. Шаститко. М.: БЭА-ТЕИС, 2002.
19. *Тамбовцев В.Л.* Государство и переходная экономика: пределы управляемости. М.: ТЕИС, 1997.
20. *Тамбовцев В.Л.* Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997, № 3. С. 82–94.
21. *Тамбовцев В.Л.* (ред.) Экономический анализ нормативных актов. М.: ТЕИС, 2001.
22. *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лен-издат, 1996.
23. *Уильямсон О.* Экономия как защита в антимонопольном процессе: компромисс с позиции благосостояния. — В сб.: Вехи экономической мысли. Т. 5. Теория отраслевых рынков. СПб.: Экономическая школа, 2003. С. 622–649.
24. *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. 3-е изд. М.: ТЕИС, 2002.
25. *Шаститко А.Е.* (ред.) Публичные услуги и функции государственного управления. М.: БЭА-ТЕИС, 2002.
26. *Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001.

27. Ясин Е.Г. (ред.) Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. М.: Экспертный институт, 2002.
28. Akerlof G. The Market for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism // *Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. P. 488–500.
29. Arrow K. The Potentials and Limits of the Market in Resource Allocation. — In: Feiwel G.B. (ed.), *Issues in Contemporary Microeconomics and Welfare*. London: Macmillan Press, 1985. P. 107–124.
30. Bailey E. Deregulation: Causes and Consequences // *Science*, 1986. Vol. 234. P. 1211–1216.
31. Bailey E. and Baumol W. Deregulation and the Theory of Contestable Markets // *Yale Journal of Regulation*. 1984. Vol. 1. P. 111–137.
32. Banerjee A. A Theory of Misgovernance // *Quarterly Journal of Economics*. 1997. November. P. 1289–1332.
33. Baron D. and Myerson R. Regulating a Monopolist with Unknown Costs // *Econometrica*. 1981. Vol. 50. No. 3. P. 911–930.
34. Bartel A. and Thomas L. Direct and Indirect Effects of Regulation: A New Look at OSHA's Impact // *Journal of Law and Economics*. 1985. Vol. 28. P. 1–25.
35. Bartel A. and Thomas L. Predation through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency // *Journal of Law and Economics*. 1987. Vol. 30. P. 239–264.
36. Barzel Y. Measurement Cost and the Organization of Markets // *Journal of Law and Economics*. 1982. Vol. 25. P. 27–48.
37. Barzel Y. Transaction Costs: Are They Just Costs? // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1985. Vol. 141. P. 4–16.
38. Baumol W.J. and Klevorick A.K. Input Choices and Rate-of-Return Regulation: An Overview of the Discussion // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1970. Vol. 1. P. 162–190.
39. Baumol W.J., Panzar J.C. and Willig R.D. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
40. Beales J.H., Craswell R. and Salop S. The Efficient Regulation of Consumer Information // *Journal of Law and Economics*. 1981. Vol. 24. P. 491–544.

41. *Becker G.S.* A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence // *Quarterly Journal of Economics*. 1983. Vol. XCVIII. P. 371–400.
42. *Becker G.S.* Public Policies, Pressure Groups, and Dead-Weight Costs // *Journal of Public Economics*. 1985. Vol. 28. P. 329–347.
43. *Beierle T.* Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. Discussion Paper 99-06, Washington, DC: Resources for Future, November 1998.
44. *Bell J.A.* The Disinterest in Deregulation: Comment // *American Economic Review*. 1988. Vol. 78. No. 1. P. 282–283.
45. *Bernstein M.* *Regulatory Business by Independent Commissions*. Princeton: Princeton University Press, 1955.
46. *Bickenbach F., Kumkar L., Soltwedel R.* The New Institutional Economics of Antitrust and Regulation. Kiel Institute of World Economics, Working Paper No. 961, December 1999.
47. *Blyth C.* The Economist's Perspective of Economic Liberalisation. — In.: *Bollard A. and R. Buckle* (eds.) *Economic Liberalisation in New Zealand*. Wellington: Allen&Unwin, 1987.
48. *Bohm P.* *Social Efficiency*. London: Macmillan Press, 1987.
49. *Bollard A. et al.* Introduction. — In: *Silverstone B. et al.* (eds.) *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*. Amsterdam: North-Holland, 1996.
50. *Braeutigam R.* Optimal Policies for Natural Monopolies. — In: *Schmalensee R. and Willig R.* (eds.) *Handbook of Industrial Organization II*, Amsterdam: North Holland, 1989.
51. *Breyer S.* *Regulation and its Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.
52. *Burgess S. and Ratto M.* The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. University of Bristol, Leverhulme Centre for Market and Public Organisation, Working Paper No. 03/071, May 2003.
53. *Cherkes M., Friedman J. and Spivak A.* The Disinterest in Deregulation: Comment // *American Economic Review*. 1986. Vol. 76. No. 3. P. 559–563.
54. *Coase R.* The Lighthouse in Economics // *Journal of Law and Economics*. 1974. Vol. 23. P. 357–376.

55. *Coglianesi G.* Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking // *Duke Law Journal*. 1997. Vol. 46. P. 1255–1283.
56. *Cowen T.* (ed.) *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press, 1988.
57. *Crew M.A. and Roley C.K.* Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation // *Public Choice*. 1988. Vol. 57. P. 49–67.
58. *Crew M.A., Kleindorfer P.R.* Regulatory Economics: Twenty Years of Progress? // *Center for Research in Regulated Industries*, Rutgers University, 2002.
59. *Crewson P.E.* Public service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1997. Vol. 7. No. 4. P. 499–518.
60. *Cudahy R.D.* The Coming Demise of Deregulation // *Yale Journal of Regulation*. 1993. Vol. 10. P. 1–15.
61. *Dahlman C.J.* The Problem of Externality // *Journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22. P. 141–162.
62. *Darby M. and Karni E.* Free Competition and the Optimal Amount of Fraud // *Journal of Law and Economics*. 1973. Vol. 16. P. 67–88.
63. *David P.* Clio and the Economics of QWERTY // *American Economic Review*. 1985. Vol. 75. No. 2. P. 332–337.
64. *DeLorme C.D., Frame W.S. and Kamerschen D.R.* Special-interest-group perspective before and after the Clayton and Federal Trade Commission Acts // *Applied Economics*. 1996. Vol. 28. No. 7. P. 773–777.
65. *Demsetz H.* Information and Efficiency: Another Viewpoint // *Journal of Law and Economics*. 1968. Vol. 12. P. 371–384.
66. *Demsetz H.* Economics as a Guide to Antitrust Regulation // *Journal of Law and Economics*. 1976. Vol. 19. P. 1–22.
67. *Den Hertog J.A.* An Economic Analysis of Self-Regulation of Physicians in the Netherlands. — In: *Faure M. et al.* (eds.), *Regulation of Professions*, Antwerpen: Maklu, 1993. P. 195–225.
68. *Den Hertog J.A.* General Theories of Regulation. — In: *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999.
69. *Downs A.* *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

70. *Downs A.* Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown and Company, 1967.
71. *Duncan I.* Public Enterprises. — In: *Silverstone B. et al.* (eds.) A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand, Amsterdam: North-Holland, 1996.
72. *Dworkin R.* What is Equality? // Philosophy and Public Affairs. 1981. Vol. 10. P. 185–345.
73. FAA First-Ever-On-Line Public Forum Proves Successful in Gaining Rulemaking Input 2000 // <http://www.faa.gov/apa/pr/pr.cfm?id=1009>
74. *Ferenz M. and Rule C.* Rulenet: An Experiment in Online Consensus Building. — In: *Susskind L., McKearman S. and Thomas-Larmer J.* The Consensus Building Handbook. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.
75. *Francois P.* «Public service motivation» as an argument for government provision // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 78. P. 275–299.
76. *Gehrig Th. and Jost P.J.* Quacks, Lemons and Self-Regulation: A Welfare Analysis // Journal of Regulatory Economics. 1995. Vol. 7. P. 309–325.
77. *Gershon R.A.* The Deregulation Paradox. Paper presented at 30th Telecommunications Policy Research Conference, Alexandria, Virginia, September 29, 2002 (mimeo).
78. *Goldberg V.P.* Regulation and Administered Contracts // Bell Journal of Economics. 1976. Vol. 7. No. 2. P. 426–448.
79. *Gordon R. and Li D.* Taxes and Government Incentives: Eastern Europe vs. China. University of Michigan, Department of Economics, WP 97-05, July 21, 1997.
80. *Gruenspecht H.K. and Lave L.B.* The Economics of Health, Safety and Environmental Regulation. — In: *Schmalensee R. and Willig R.* (eds.) Handbook of Industrial Organization II, Amsterdam: North Holland, 1989.
81. *Hahn R.W.* Regulation: Past, Present and Future // Harvard Journal of Law and Public Policy. 1990. Vol. 13. P. 167–228.
82. *Hahn R.W.* (ed.) Risks, Costs and Lives Saved. Oxford: Oxford University Press, 1996.
83. *Hahn R.W. and Hird J.A.* The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis // Yale Journal of Regulation. 1991. Vol. 8. P. 233–278.

84. *Hantke-Domas M.* The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation? // *European Journal of Law and Economics*. 2003. Vol. 15. No. 1. P. 165–194.
85. *Harberger A.C.* Monopoly and Resource Allocation // *American Economic Review*. 1954. Vol. 44. P. 77–87.
86. *Hazledine T.* New Institutional Economics in Action: The New Zealand Reform Experience, 1984–2001. Paper presented to 7th Conference of ISNIE. Budapest, September 2003.
87. *Helland E. and Sykuta M.* Deregulation and Board Composition: Evidence on the Value of the Revolving Door. CORI Working Paper No. 01-01, January 2001.
88. *Hirshleifer J. and Riley J.G.* The Analytics of Uncertainty and Information // *Journal of Economic Literature*. 1979. Vol. 17. P. 1375–1421.
89. *Hochman H.M. and Rogers J.D.* Pareto Optimal Redistribution // *American Economic Review*. 1969. Vol. 59 (4). P. 542–557.
90. *Huntington S.* The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroad and the Public Interests. — In: *Woll P.* (ed.) *Public Administration Policy: Selected Essays*. New York: Harper and Row, 1966.
91. *Jefferson G.H and Rawski T.G.* Chinese Enterprise Reform as a Market Process // Working Paper No. 76, The Davidson Institute Working Paper Series, June 1997.
92. *Jefferson G.H and Rawski T.G.* Enterprise Reform in Chinese Industry // *Journal of Economic Perspectives*. 1994a. Vol. 8. N. 2. P. 47–70.
93. *Jefferson G.H and Rawski T.G.* How Industrial Reform Worked in China: The Role of Innovation, Competition and Property Rights. — In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1994b, Washington DC: World Bank. P. 129–156.
94. *Johnson S.M.* The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet // *Administrative Law Review*. 1998. Vol. 50. P. 277–290.
95. *Jordan W.A.* Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation // *Journal of Law and Economics*, 1972. Vol. 15. P. 151–176.
96. *Joskow P. and Noll R.* Regulation in Theory and Practice: An Overview. — In: *Fromm G.* (ed.) *Studies in Public Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press, 1981. P. 1–66.

97. *Kahn A.E.* The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.
98. *Kahn A.E.* Deregulation: Looking Backward and Looking Forward // *Yale Journal on Regulation*. 1990. Vol. 7. P. 325–354.
99. *Kalt J.P. and Zupan M.A.* Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics // *American Economic Review*. 1984. Vol. 74. No. 3. P. 279–300.
100. *Kalt J.P. and Zupan M.A.* The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions // *Journal of Law and Economics*. 1990. Vol. 33. P. 103–131.
101. *Kay J.A. and Vickers J.S.* Regulatory Reform: An Appraisal. — In: *Majone G.* (ed.) *Deregulation or Re-regulation*, London: Pinter Publishers. 1990. P. 223–251.
102. *Kerwin C.* Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy. 2nd ed. Washington, DC: CQ Press, 1998.
103. *Krueger A.* The Political Economy of Rent-seeking Society // *American Economic Review*. 1974. Vol. 64. P. 291–303.
104. *Laffont J.-J., Tirole J.* The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture // *Quarterly Journal of Economics*. 1991. Vol. 106. No. 4. P. 1089–1127.
105. *Laffont J.-J., Tirole J.* Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
106. *Leibenstein H.* Allocative Efficiency vs. X-Efficiency // *American Economic Review*. 1966. Vol. 56. P. 392–415.
107. *Leland H.E.* Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards // *Journal of Political Economy*. 1979. Vol. 87. P. 1325–1346.
108. *Levine M.E. and Forrence J.L.* Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda: Toward a Synthesis // *Journal of Law, Economics and Organization*. 1990. Vol. 6. Spring. P. 167–198.
109. *Lierson A.* Interest Groups in Administration. — In: *Marx M.F.* (ed.) *Elements of Public Administration*, New York: Prentice Hall, 1949.
110. *Lipcey R.G., Lancaster K.* The General Theory of Second Best // *Review of Economic Studies*. Vol. 24. Is. 1. 1956–57. P. 11–32.

111. *Littlechild S.C.* Regulation of British Telecommunications' Profitability. Report to the Secretary of State. Department of Industry. London: Her Majesty's Stationery Office, 1983.
112. *Lutter R.* The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform // Regulation. 2000. Vol. 22. No. 2. P. 38–46.
113. *Martimort D.* The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs // Review of Economic Studies. 1999. Vol. 66. P. 929–947.
114. *McChesney F.* Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation // Journal of Legal Studies. 1987. Vol. 16. P. 101–118.
115. *McChesney F.* Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation // Journal of Legal Studies. 1991. Vol. 20. P. 73–90.
116. *McChesney F.* Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction and Political Extortion. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
117. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation // American Economic Review. 1984. Vol. 74. No. 5. P. 1075–1079.
118. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation: Replay // American Economic Review. 1986. Vol. 76. No. 3. P. 564–565.
119. *McCormick R.E., Shughart W.F. II and Tollison R.D.* The Disinterest in Deregulation: Replay // American Economic Review. 1988. Vol. 78. No. 1. P. 284.
120. *Meade J.A.* The Theory of Economic Externalities. Leiden: Sijthoff, 1973.
121. *Menard C.* Maladaptation of Regulation to Hybrid Organizational Forms // International review of Law and Economics. 1999. Vol. 18. P. 403–417.
122. *Migue J.-L.* Controls versus Subsidies in the Economic Theory of Regulation // Journal of Law and Economics. 1977. Vol. 20. P. 213–221.
123. *Mitnick B.M.* Political Economy of Regulation. New York: Columbia University Press, 1980.
124. *Mosco V.* The Mythology of Telecommunications Deregulation // Journal of Communication. 1990. Vol. 40. No. 1. P. 36–49.

125. *Musgrave R.A.* Provision for Social Goods. — In: *Margolis J. and Guitton H.* (eds.) *Public Economics*, New York: St. Martins' Press, 1969. P. 124–145.
126. *Nelson Ph.* Information and Consumer Behavior // *Journal of Political Economy*. 1970. Vol. 78. P. 311–329.
127. *Nelson Ph.* Advertising as Information // *Journal of Political Economy*. 1974. Vol. 82. P. 729–754.
128. *Ng Yew Kwang.* *Welfare Economics*. London: Macmillan, 1990.
129. *Noll R.G.* The Political Foundations of Regulatory Policy // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1983. Vol. 179. P. 377–404.
130. *Noll R.G.* Economic Perspectives on the Politics of Regulation. — In: *Schmalensee R. and Willig R.* (eds.) *Handbook of Industrial Organization II*, Amsterdam: North Holland, 1989a. P. 1253–1287.
131. *Noll R.G.* Comments and Discussions // *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989. P. 48–58.
132. *North D.* *Structure and Change in Economic History*. New York — London: Norton, 1981.
133. *Ogus A.I.* *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon, 1994.
134. *Okun A.* *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution, 1975.
135. *Olson M.* *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
136. OMB Outlines New Federal E-Government Strategy // <http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2001-52.html>
137. *Owen B.M. and Braeutigam R.R.* *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*. Cambridge, MA: Ballinger, 1978.
138. *Parisi F., Schulz N., Klick J.* Two Dimensions of Regulatory Competition. George Mason University, Law and Economics Working Paper Series, 03-01, 2001.
139. *Pashigian P.* The Effect of Environmental Regulation on Optimal Plant Size and Factor Shares // *Journal of Law and Economics*. 1984. Vol. 27. P. 1–28.
140. *Pejovich S.* *Fundamentals of Economics: A Property Rights Approach*. Dallas: Fisher Institute, 1979.

141. *Peltzman S.* Toward a More General Theory of Regulation // *Journal of Law and Economics*. 1976. Vol. 19. P. 211–240.
142. *Peltzman S.* The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation // *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989. P. 1–41.
143. *Pigou A.C.* A Study in Public Finance. London: MacMillan, 1947.
144. *Posner R.* Taxation by Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. P. 22–50.
145. *Posner R.* Theories of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1974. Vol. 5. P. 335–358.
146. *Posner R.* *Economic Analysis of Law*. 2nd ed. Boston: Little, Brown, 1977.
147. *Prest A.R. and Turvey R.* Cost-Benefit Analysis: A Survey // *The Economic Journal*. 1965. Vol. LXXV. No. 300. P. 683–735.
148. *Samuelson P.A.* The Pure Theory of Public Expenditure // *Review of Economic Statistics*. 1954. Vol. 36. P. 387–389.
149. *Sappington D.* Optimal Regulation of a Multiproduct Monopoly with Unknown Technological Capabilities // *Bell Journal of Economics*. 1983. Vol. 14. P. 453–463.
150. *Sappington D. and Stiglitz J.* Information and Regulation. — In: *Bailey E.* (ed.) *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*. Cambridge, MA: MIT Press, 1987. P. 3–43.
151. *Sen A.* Personal Utilities and Public Judgments: or What's Wrong with Welfare Economics // *Economic Journal*. 1979. Vol. 89. P. 537–558.
152. *Shleifer A. and Vishny R.* *The Grabbing Hand*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
153. *Schwartz A. and Wilde L.L.* Intervening in Markets on the Basis of Imperfect Information: A Legal and Economic Analysis // *University of Pennsylvania Law Review*. 1979. Vol. 127. P. 630–682.
154. *Sidak G. and Spulber D.* Deregulation and Managed Competition in Network Industries // *Yale Journal on Regulation*. Vol. 15. No. 1. 1998. P. 117–147.
155. *Snowdon B., Vane H. and Wyneczyk P.* *A Modern Guide to Macroeconomics*. Cambridge: Edward Elgar, 1994.
156. *Spence A.M.* *Market Signaling: Information Transfer in Hiring and Related Processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

157. *Stigler G. and Friedland C.* What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity // *Journal of Law and Economics*. 1962. Vol. 5. P. 1–16.
158. *Stigler G.* The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. P. 3–21.
159. *Susskind L. and McMahon G.* The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking // *Yale Journal of Regulation*. 1985. Vol. 3. P. 133–156.
160. *Toumanoff P.* A Positive Analysis of the Theory of Market Failure // *Kyklos*. 1984. Vol. 37. P. 529–541.
161. *Tullock G.* The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal*. 1967. Vol. 5. P. 224–232.
162. *Tullock G.* The Origin Rent-Seeking Concept // *International Journal of Business and Economics*. 2003. Vol. 2. No. 1. P. 1–8.
163. *Utton M.A.* The Economics of Regulating Industry. Oxford: Blackwell, 1986.
164. *Van den Berg R. and Faure M.G.* Self-Regulation of the Professions in Belgium // *International Review of Law and Economics*. 1991. Vol. 11. P. 165–182.
165. *Varian H.R.* Measuring the Deadweight Costs of DUP and Rent Seeking Activities // *Journal of Economics and Politics*. 1989. P. 81–95.
166. *Veljanovski C.G.* The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law // *Kyklos*. 1982. Vol. 35. P. 53–74.
167. *Viscusi K.W., Vernon J.M. and Harrington J.E., Jr.* Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
168. *Vogelsang I.* Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: A 20-Year Perspective // *Journal of Regulatory Economics*. 2002. Vol. 22. N. 1. P. 5–27.
169. *Wallis J.J. and North D.C.* Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870–1970. — In: *Long-Term Factors in American Economic Growth*. Ed. by S. Engerman. Chicago. 1987.
170. *Weingast B.* Regulation, Reregulation and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships // *Law and Contemporary Problems*. 1981. Vol. 44. P. 147–177.
171. *Weingast B.W. and Marshall W.* Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets // *Journal of Political Economy*. 1988. Vol. 96. No. 1. P. 132–163.

172. *Williamson O.E.* Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // *Administrative Science Quarterly*. 1991. Vol. 36. No. 2. P. 269–296.
173. *Williamson O.E.* Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs // *American Economic Review*. 1968. Vol. 58. No. 1. P. 18–36.
174. *Wilson J.Q.* The Politics of Regulation. — In: *Wilson J.Q.* (ed.) *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980. P. 357–394.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Глава 1. ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА	13
1.1. КОМПЕНСАЦИИ НЕСОВЕРШЕНСТВА КОНКУРЕНЦИИ	14
1.2. УСТРАНЕНИЕ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЫНКА	16
1.3. ОТСУТСТВИЕ РЫНКОВ	18
1.4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЫНКА	23
1.5. КРИТИКА ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА	24
1.6. УТОЧНЕННЫЙ ВАРИАНТ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА	27
Вопросы для самопроверки	29
Основные понятия главы	31
Обязательная литература	32
Дополнительная литература.....	32
Глава 2. ТЕОРИИ ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСА	33
2.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ	33
2.2. ТЕОРИЯ РЕНТООРИЕНТИРОВАННОГО ПОВЕДЕНИЯ	41

2.3.	КРИТИКА ТЕОРИИ ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСА	46
	Вопросы для самопроверки	50
	Основные понятия главы	52
	Обязательная литература	53
	Дополнительная литература	53
Глава 3.	СИНТЕТИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ	54
3.1.	ТЕОРИЯ ЗАХВАТА РЕГУЛЯТОРА	54
3.2.	НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД	60
	Вопросы для самопроверки.....	79
	Основные понятия главы	81
	Обязательная литература	81
	Дополнительная литература	81
Глава 4.	РЕГУЛИРОВАНИЕ И ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ	83
4.1.	ТИПЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА ЭКОНОМИКУ	83
4.2.	ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ И ЕГО ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОБЪЯСНЕНИЯ	88
4.3.	ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ	91
	Вопросы для самопроверки.....	96
	Основные понятия главы	96
	Обязательная литература.....	97
	Дополнительная литература.....	97
Глава 5.	ПРОЦЕССЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА	98
5.1.	ПРОЦЕДУРЫ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ РЕГУЛЯЦИЙ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	98

5.2. РЕФОРМЫ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	109
5.3. ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	117
Вопросы для самопроверки.....	135
Основные понятия главы	137
Обязательная литература	138
Дополнительная литература	138
Темы рефератов и курсовых работ (примерный перечень).....	139
Творческие задания и вопросы для размышления	140
Литература	142