

УДК 338

ГРАНИЦЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

М. Г. Конюшева, кандидат экономических наук, доцент

Ни одна из ныне известных рыночных экономик не функционирует без регулирующей роли государства, и для любой ведущей страны не может быть ничего хуже, чем неправильно определить роль государства в экономике.

Роль государства в экономическом развитии методологически прослеживается по соотношению власти государства и собственности в существующих экономических связях, влиянию на поведение людей. В этом смысле государство выступает как структура, управляющая взаимоотношениями людей, т. е. как институт.

При отсутствии государства с его системой поддержания прав собственности высокие трансакционные издержки парализуют сложные системы производства и на специфические инвестиции, которых требуют долгосрочные обменные отношения, рассчитывать не приходится. Но государство оружие обоюдоострое.

«Существование государства необходимое условие экономического роста: однако государство также является и источником спада, создаваемого руками человека»¹.

В неинституциональной теории взаимосвязь между государством, правами собственности и производительностью осуществляется следующим образом. Наличие экономических ресурсов и действующие технологии определяют **техническую границу производственных возможностей**, т. е. верхние пределы производительности и объема выпуска. В то же время для каждой схемы прав собственности существует своя **структурная граница производственных возможностей**, которая достигается путем отбора из множества возможных типов экономической организации. В свою очередь, последние определяются системой прав собственности, которая целиком и полностью зависит от политической структуры общества. При этом одни политические системы создают условия для сближения технической и структурной границ, а другие – нет. Для подобного сближения требуются политические изменения, и поэтому при оценке экономических реформ с точки зрения издержек и выгод следует учитывать и издержки, сопряженные с сохранением каждой из систем.

Существенная для экономического роста и полномасштабного применения трудовых технологий готовность индивидуальных собственников поставлять подходящие специфические активы напрямую зависит от схемы социальных правил, в том числе и от наличия системы относительно последовательного и беспристрастного рассмотрения конфликтов некоей третьей стороной, которой в большинстве случаев может служить только государство. По свидетельству одного из крупнейших представителей неинституционализма Д.Норта, государства, как правило, не создают схемы прав собственности, способные приблизить экономику к технической границе производственных возможностей. В частности, Норт утверждает, что многие наблюдавшиеся в истории факты относительного и абсолютного экономического спада можно объяснить только организационными провалами².

Для того чтобы экономика функционировала вблизи технической границы производственных возможностей, должны быть созданы адекватные стимулы для экономических агентов. В самом общем виде к ним можно отнести следующие:

- степень, в которой лица, принимающие решения, берут на себя все издержки и выгоды, сопряженные с их действиями. В этом случае в прямо пропорциональной зависимости растет производительность труда;

- степень четкости спецификации прав собственности и надежности их защиты в настоящем и будущем, а также то, в какой мере конфликты по поводу собственности и выполнения конфликтов могут быть улажены организованно и с низкими издержками. Надежно защищенные права собственности поощряют инвесторов увеличивать основной производительный капитал;

- степень вклада схемы прав собственности в снижение издержек, сопряженных с измерением ценности активов и товаров и с переходом прав собственности на ресурсы от одного владельца к другому;

- степень, в которой государство напрямую представляет права собственности на активы с целью наиболее эффективного их использования в

¹ Цит. по.: Эггертеон Т. Экономическое поведение и институты. / Пер. с англ. М.: Дело, 2001. с. 339-340.

² Эггертеон Т. Указ. соч. – с. 343.

случае, когда высокие транзакционные издержки препятствуют добровольному обмену.

Вопрос о роли государства в переходный период принадлежит к числу наиболее дискуссионных аспектов теории трансформации. В период административно-командной экономики государство было по существу единственным собственником производственных ресурсов и единственным хозяйствующим субъектом. Существовавшая тогда социально-экономическая модель была представлена совокупностью двух институциональных блоков: государственной собственности на средства производства и принудительного планирования. Строго говоря, даже в такой жесткой системе рынок все-таки существует, но это рынок особого рода – «бюрократический»³.

Распад системы разрушил и институциональные блоки, на которые она опиралась. Исчезли те «правила игры», на которые ориентировалась экономическая организация советского периода, а новые рыночные принципы и механизмы возникли далеко не сразу. В первой половине 1990-х годов Я. Корни охарактеризовал такую ситуацию словами «ни плана, ни рынка», а экономический кризис переходного периода он назвал трансформационным спадом. Таким образом, утрата государством своих собственнических и распорядительных функций обернулась крайне тяжелым для общества социальным и экономическим кризисом.

По этой причине вопрос о положении и функциях государства в российской экономике занимает центральное место.

Если обратиться к теории вопроса, то выясняется интересная особенность: необходимость государственного регулирования экономики не отрицает никто. Копья ломаются вокруг проблемы определения границ вмешательства государства в экономическую систему. В этом случае диапазон мнений достаточно широк: от рассматривания государства как «ночного сторожа» с минимальным набором функций (неоклассическая школа, консерватизм) до анализа его как активного регулятора рыночных отношений (кейнсианство, фрайбургская школа).

При всей значимости данных направлений в развитии экономической теории следует заметить, что проблема определения места государства в экономической системе ими упрощается, сводя его лишь к внешнему регулятору системы рыночных отношений. Думается, что проблема гораздо сложнее.

Как рыночный субъект государство характеризуется тремя признаками.

Во-первых, внерыночное происхождение государственного дохода.

Если исключить органическую сферу государ-

ственного предпринимательства, то доход государства возникает как результат неэкономических действий, как следствие перераспределения части доходов «первичных» рыночных субъектов (фирм и домохозяйств) в пользу государства. Это позволяет квалифицировать государство как «вторичный», «производный» рыночный субъект, экономическая сила которого всецело зависит от развития частного бизнеса.

Во-вторых, государство имеет так называемый «императивный» статус. Государство – единственный субъект в рыночной экономике, требования которого обязательны для всех негосударственных субъектов. Однако эта обязанность жизненно необходима системе свободного предпринимательства, так как создает «единые правила» поведения для всех хозяйствующих субъектов. Императивность придает государственному доходу «обязательный» характер.

Отмеченные две особенности государства в рыночной экономике определяют его третий признак как регулирующего субъекта. А само государственное регулирование предстает как форма рыночного сознательного централизованного воздействия государства на систему рыночных отношений.

Очень часто о роли государства говорят, имея в виду взаимодействие государства и рынка как двух взаимозаменяемых в принципе способов координации действий экономических агентов. При такой постановке вопроса государство и рынок рассматриваются как две главные регулирующие силы в экономике. В этом случае определить границу вмешательства государства в экономические процессы относительно просто. Для этого целесообразно использовать модель Финдли-Уилсона.⁴ В этой модели в обычную производственную функцию зависимости объема продукции от затрат труда L и капитала K вводится третий производственный ресурс – так называемый «общественный порядок» p (услуги, связанные с защитой прав собственности). Эффективно обеспечивать «общественный порядок» может только государство через своих служащих (Y). Тогда общая производственная функция будет иметь вид:

$$Y = f(L, K) p(Y)$$

В этом случае максимальный объем выпуска будет достигнут тогда, когда предельные продукты работников в частном и государственном секторах сравняются.

Но это идеальная модель. Реальная жизнь гораздо сложнее. Большинство теоретических схем, используемых современной экономической наукой, не учитывают один очень важный фактор – влияние общества. С этой точки зрения, нельзя не согласиться с позицией Г. Кляйнера и Д. Петросяна,

3. Теория бюрократического рынка возникла на Западе в 1970-х годах, когда ученые стали изучать процессы принятия решений в высших управленческих структурах государственного сектора. Значительно позднее эту теорию стали применять и для анализа механизмов функционирования советской экономики.

4 См. подробнее: Эгертсон Т. Указ. соч. с.343-345.

которые считают, что «рассмотрение любого сколько-нибудь существенного вопроса, касающегося социально-экономического развития страны, должно опираться на учет действий и реакции трех основных акторов: государства, общества, экономики...»⁵.

Наиболее полно подобная позиция раскрывается в институциональной экономической теории.

При анализе роли государства необходимо учитывать влияние институтов: как формальных, так и неформальных, сложившихся в обществе, то есть своеобразный *status quo*.⁶

Государство не в состоянии отменять неформальные правила одним решением, по крайней мере, до тех пор, пока существуют постоянно воспроизводящие их условия. Но оно может создать стимулы, обеспечивающие или тормозящие развитие тех или иных институтов.

Воздействие государства на развитие институциональной структуры, а также на экономические результаты схематично изображено на рисунке.

Государство, представленное тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной, – с помощью формальных правил оказывает воздействие на развитие институциональной системы общества. В свою очередь, развитие институциональной системы во многом зависит от траектории предшествующего развития, то есть культурных и исторических ценностей. Институциональная система формирует побудительные стимулы для членов общества поступать в соответствии с формальными и неформальными правилами. Государство выступает третьей силой, контролируя поведение членов общества. В зависимости от степени соблюдения ими существующих норм и правил поведения и суровости системы наказания определяется величина издержек функционирования институциональной системы. В совокупности с уровнем технологического развития общества трансакционные издержки определяют степень соблюдения и эффективность заключаемых контрактов.

Если реальная структура прав собственности в экономике неэффективна, то возникает ситуация, называемая в институциональной теории институциональной ловушкой⁷.

На макроуровне возникновение институциональных ловушек обусловлено ограничениями, накладываемыми формальными и неформальными институтами. Если формальные нормы учитывать сравнительно легко (информация о них доступна, возможна быстрая их смена), то влияние неформальных институтов проследить и тем более откор-

ректировать гораздо сложнее. Дело в том, что последние имеют скрытый, имплицитный характер, что, в свою очередь, очень часто приводит к возникновению институциональных ловушек. К их числу в экономике современной России следует отнести распространение барьера неплатежей, уклонения от налогов и коррупцию. Сюда же можно добавить последствия проведенной в стране приватизации. Возникшая в итоге структура собственности не только не соответствует критериям экономической эффективности, но и создает предпосылки для обострения социально-экономических проблем в средне- и долгосрочной перспективе.

Причины сложившейся ситуации, на наш взгляд, заключаются в следующем: во-первых, при осуществлении приватизации в неполной степени были учтены те институты, которые достались в наследство от планово-распределительной системы. В частности, оптимальные границы в плановой экономике определяются совершенно иначе, чем в рыночной. Каждое предприятие было вписано в производственную цепочку и приватизация каждого по отдельности представляется нецелесообразной. В этом случае в наиболее сложном положении оказались предприятия, технологически расположенные далеко от конечного потребителя, в то время как предприятия, находящиеся в начале (добыча) и в конце (сбыт) производственной цепочки, получили своеобразную ренту. Результатом является не становление эффективных собственников, а формирование рентоориентированного поведения предприятий-монополистов.

Разумной альтернативой могла бы стать реструктуризация, т.е. оптимизация границ предприятия через избавление от непрофильных и приобретение профильных активов.

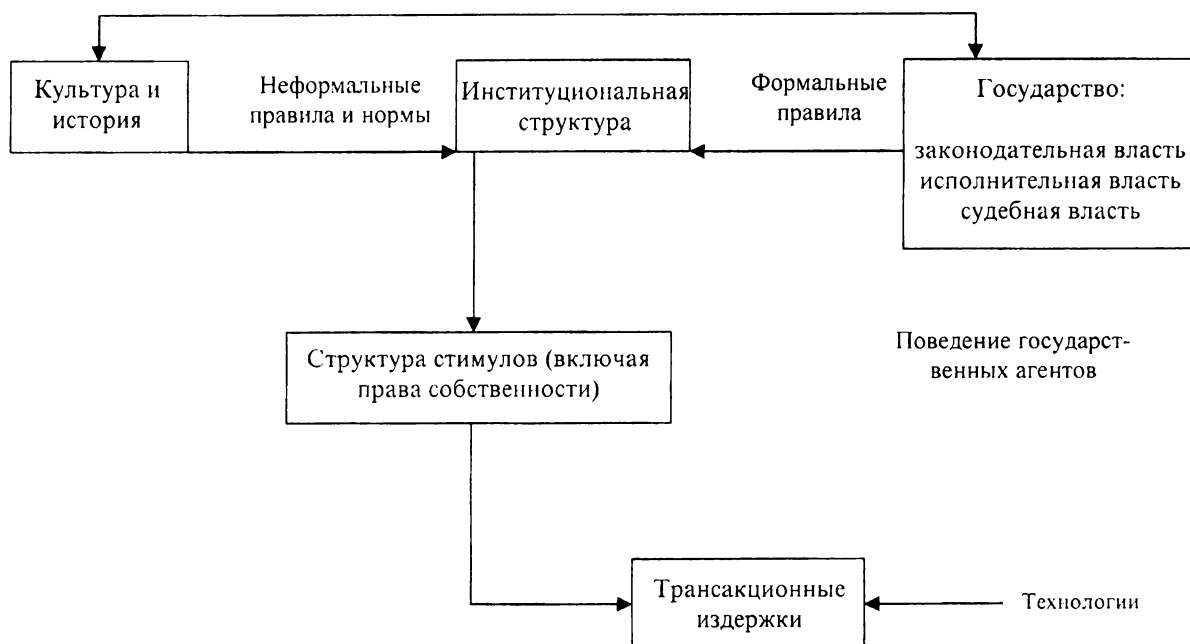
Во-вторых, форсированная массовая приватизация привела к распылению акционерного капитала, что сделало возможным бесконтрольное оппортунистическое поведение менеджеров компаний. Ситуация была усугублена так называемыми «залоговыми аукционами» 1996-1997 гг., в которых отдельные банки получили право на контрольные пакеты акций ряда наиболее ценных добывающих предприятий в обмен на предоставление кредитов правительству.

Залоговые аукционы вместо шага в направлении к рыночному механизму аллокации прав собственности стали фактором укрепления сетевой структуры российской экономики, стимулирующей совершение трансакций преимущественно внутри групп предпринимателей, объединенных формальными и неформальными связями.

5 Кляйнер Г., Петросян Д. Взаимодействие государства и общества при формировании экономической политики // Общество и экономика. 2005. №4, с.50.

6 В контексте неинституциональной теории *status quo* – это действующая система формальных правил, согласующихся в значительной степени с неформальными нормами и определяющая такое соотношение интересов различных сторон (государства и индивидов), которое обеспечивает экономической системе устойчивое, хотя не во всех случаях эффективное развитие.

7 Институциональная ловушка – это устойчивые негативные институциональные последствия тех или иных макроэкономических решений.



Влияние государства на формирование институциональной среды

И, наконец, помимо экономической неэффективности, структура собственности не отвечает и критериям социальной справедливости.

В результате в российской экономике начали четко проявляться контуры модели «власть-собственность», что уменьшает вероятность использования при перераспределении собственности имманентных рыночных критериев, способных обеспечить достижение экономической эффективности.

Каким образом изменение модели властных отношений может содействовать выходу из «институциональной ловушки»? Во-первых, именно государство является агентом, который способен обеспечить четкую дифференциацию сфер общественной жизни и верховенство внутри каждой из них особым, свойственным только ей принципам справедливости. В результате перераспределение прав собственности, в том числе и административными методами, оценивается в соответствии с экономическими критериями, а политические, традиционные и другие цели отходят на второй план. «Вторая» теорема Коуза, в которой учитываются ненулевые транзакционные издержки, в уточненной формулировке звучала бы следующим образом. При ненулевых транзакционных издержках первоначальное распределение прав собственности значимо, и в решениях относительно такого распределения необходимо ориентироваться на специфически рыночные критерии, стремясь к достижению распределения прав собственности, которое обеспечивалось бы на автономно функционирующем рынке. В практическом плане это означает, например, нелегитимность любой собственности, полученной с использованием административных (коррупция) или традиционных (членство в клане или другой традиционной сети) ресурсов.

Во-вторых, отказ от навязанной модели властных отношений создаст механизм ответственности представителей государства и их обратной связи с рядовыми гражданами, что потребует учета институциональных ограничений, значимых в повседневной жизни, даже если последние и носят неформальный характер. По аналогии с «заземленной теорией» (grounded theory), которая строится методом индукции из совокупности эмпирических фактов, «заземленная политика» означает ориентацию на цели, важные прежде всего для рядовых экономических и социальных субъектов при учете широкого спектра институциональных ограничений.

В заключение необходимо отметить, что успех осуществляемых в стране преобразований во многом определяется наличием сильных институтов, то есть правил, которым подчиняются экономические субъекты, и организаций, которые способны обеспечить соблюдение этих правил. Создание подобных институтов – основная функция государства в трансформируемой экономике.

Таким образом, государство – теоретически наиболее эффективный орган принуждения, причем его эффективность находится в прямой зависимости от его легитимности, то есть признания подданными наличия у государства права на насилие. Если такое признание – соответствующее общественное мнение – имеется, то государство как организация, рационально использующая ограниченные ресурсы для реализации своих функций и целей, может не расходовать свои возможности на преодоление сопротивления со стороны общества.