

УДК 330.101.5

В.П. МЕЛЬНИК, к.э.н.,

Т.В. ГОЛИКОВА, к.э.н.,

ГУ «Институт экономики и прогнозирования НАН Украины»

ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КАК ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Незавершенность постсоветского восстановления продуктивности украинской экономики, фиксируемая официальными данными Государственной службы статистики Украины о динамике производства реального производства валового внутреннего продукта (ВВП) в стране, согласно которым уровень этого показателя на конец 2011 г. составлял лишь 63,2% от соответствующего индикатора за 1990 г., а также формирование очередной тенденции замедления указанного процесса и возрастание рисков его прерывания новой рецессией, о чем свидетельствуют официально обнародованные макроэкономические показатели за I-е полугодие 2012 г., не в последнюю очередь обуславливаются наличием в Украине неблагоприятных общих институциональных условий для наращивания легальной бизнес активности, не говоря уже о предпринимательстве в Шумпетеровском его понимании, то есть конструктивно-новаторской деятельности. В пользу такого вывода свидетельствует, например, то, что в последнем (обнародованном в октябре 2011 г.) ежегодном рейтинге Мирового банка и Международной финансовой корпорации, касающемся условий ведения бизнеса (Doing Business 2012), Украина оказалась на 152-м месте среди 183 стран, охваченных соответствующими расчетами, потеряв по сравнению с 2006 г. (за последние 5 лет) 28 позиций. За этот же самый период в мировом рейтинге состояния экономической свободы (Index of Economic Freedom), который рассчитывается известным американским исследовательским центром «Фонд наследия» (The Heritage Foundation) и авторитетной деловой газетой «The Wall Street Journal», Украина утратила 64 позиции, опустившись с 99-го места, занимаемого страной в 2006 г., на 163-е место среди 184-х стран в 2011 г. [1, с. 14-15]. Ввиду такого положения дел представляется вполне естественным, что в обнародованной в начале июня 2010 г. нынешним Президентом Украины В.Януковичем программе социально-экономических реформ «новой волны» на 2010-2014 гг. одним из приоритетным направлений их

осуществления определено осуществление дерегулирования хозяйствования в стране с целью, как записано в этом документе, улучшения бизнес-климата и создания благоприятных условий для наращивания инвестирования как средства обеспечения ускоренного роста национальной экономики [2, с. 37].

Между тем, судя по накопленному в мире практическому опыту проведения либеральных экономико-регуляторных реформ, дерегулирование хозяйствования, считающееся важнейшей составляющей такого рода реформ и с различной полнотой и масштабностью осуществлённое и осуществляемое во многих странах с рыночной экономикой, не всегда приводило и приводит к желаемым результатам. На наш взгляд, немаловажную роль в деле формирования понимания того, почему так происходило и происходит, может сыграть анализ выработанного экономической наукой знания о феномене дерегулирования хозяйствования. Ибо, как утверждал Дж. М. Кейнс, завершая свою «Общую теорию занятости, процента и денег», «люди-практики, которые считают себя совершенно неподверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами какого-либо экономиста прошлого. Безумцы стоящие у власти, ... извлекают свои сумасбродные идеи из творений какого-нибудь академического писателя, сочинявшего несколько лет назад» [3, с. 458].

Целью настоящей статьи состоит в анализе понятия «дерегулирование» и определение на этой основе возможностей и условий дерегулирования в условиях украинской экономики

Мировая экономическая практика последних десятилетий показывает, что наряду с процессами введения государством регуляций, определяемыми как государственное регулирование, широкое распространение получили также процессы ликвидации введённых ранее регуляций, называемые дерегулированием. На наш взгляд, для корректной трактовки соотношения процессов регулирования и дерегулирования важно различать следующие типы

© В.П. Мельник, Т.В. Голикова, 2012

л формализованного воздействия государства на экономику:

- государственное регулирование;
- государственное вмешательство;
- государственное присутствие в экономике.

Государственное регулирование, в соответствии с предложенным 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 местных 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 времени. 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 в целом 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 [4, с. 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 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. 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 собственности 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, смешение охарактеризованных трех типов воздействия государства на экономику зачастую выступает основой для формулирования некорректных рекомендаций в области определения государственной экономической политики и формулировки некорректных оценок этой политики со стороны различных политических сил. 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.

С точки зрения теорий государственного регулирования, близких к неоклассической теории, различение правовых и внеправовых форм воздействия государства на экономику не представляется существенным. Между тем, с точки зрения новой институциональной экономической теории, это разграничение значительно, поскольку упомянутые формы различаются величинами сопряженных с ними трансакционных 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:

– 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;

– 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.

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.

Разные теории регулирования, разработанные в экономической науке, дают несопадающие ответы на вопрос о причинах широкого распространения процессов дерегулирования.

Из теории общественного интереса ло-

гически 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 [5].

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 [6].

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 политически 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 силой. 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 растущими 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 неонституциональной теории дерегулирование представляет собой естественный процесс, систематически возникающий по мере изобретения новых дискретных альтернатив и вытеснения ими старых (при условии отсутствия эффекта блокировки, то есть ситуации, в которой выгоды, получаемые некоторой организацией от действия неэффективного правила, столь велики, что их хватает на организацию противодействия его изменению. Иными словами, дерегулирование трактуется здесь как частный случай институциональных изменений.

В целом сопоставление практики дерегулирования в различных национальных экономиках и теоретических подходов к регулированию дает весьма пеструю картину [7, 8]: 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, эконо-

мической 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).

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 [9, 10].

Здесь существует, однако, и иная точка зрения, высказанная еще в 1984 г. Р. Мак-Кормиком, У. Шугхартом и Р. Толлисоном [11], 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 потрачены 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 заин-

тересованность в дерегулировании не может быть значительной. Эта точка зрения породила достаточно интенсивную дискуссию (см. [12] и [13]), однако авторы обсуждаемой позиции достаточно аргументированно отстаивали свою точку зрения в ответах на упомянутые комментарии [14].

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» [15, с. 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 [15, с. 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. [16]. Другие исследователи обращают внимание также на развитие процессов концентрации в дерегулируемых отраслях, затрудняющих вход на рынок новых игроков и снижаю-

щих уровень конкуренции [17], что в целом позволяет говорить о существовании «парадокса дерегулирования» [18]. 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:

- правила, компенсирующие или устраняющие несовершенства рынков, функционирующих в данной экономике;
- правила, компенсировавшие несовершенства рынков в момент их принятия, но не

выполняющие эту функцию в текущий период времени (устаревшие регуляции);

– правила, введенные по инициативе оппортунистически ведущих себя государственных служащих для того, чтобы спровоцировать разовую выплату от частных лиц, заинтересованных в их отмене (инструменты вымо-

гательства ренты);

– правила, введенные по инициативе оппортунистически ведущих себя государственных служащих для того, чтобы создать постоянный поток частных доходов (административные барьеры) (см. схему 1).



НГО – негосударственные организации.

Схема 1. Регулирование и дерегулирование в экономике

Все перечисленные типы правил, за исключением первого типа, представляют собой факторы, мешающие 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 объ-

екта 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 несовпа-

дающие политические условия функционирования государственных органов экономического 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 украинской экономики в постсоветский период не является в этом смысле исключением, определяя специфические проблемы и задачи политики дерегулирования.

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 регулируемыми 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 или 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 недоступным оказывается латентное знание (*tacit knowledge*), которое может не осознаваться самим его носителем, однако проявляться в его действиях, решениях, оценках и суждениях.

Формирование и законодательное введение процедур, препятствующих появлению неэффективных регуляций, способно существенно замедлить процесс выстраивания административных барьеров в украинской 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. Для решения этой задачи необходимы изменения в системе органов исполнительной власти и системе стимулов деятельности государственных и муниципальных служащих.

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 предпочитаемыми являются уровни благосостояния других людей, налицо будет поведение, обычно характеризующееся как альтруистическое, а

отнодь не эгоистическое, хотя и оно также будет соответствовать приведенным выше положениям. При этом вопрос о том, как устроены предпочтения 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.

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 организации.

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.

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 направлениях 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.

Исследователи, изучающие рассматриваемые вопросы, отмечают, что нестрогое выполнение контролерами их служебных обязанностей, 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), 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.

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

Проведенное краткое рассмотрение тех объективно действующих экономических механизмов, которые определяют ожидаемые уровни усилий органов исполнительной власти всех уровней по созданию благоприятных для развития национальной экономики условий хозяйствования, позволяет следующим образом оценить роль и место основных линий развития государства в Украине: => реформа по дерегулированию экономики определяет направления «расчистки» институциональной среды, а успешность реализации этих направлений обуславливается согласованностью и непротиворечивостью содержания трех названных ниже реформ;

=> административная реформа определяет пределы (ограничения), в рамках которых тот или иной орган способен либо формировать административные барьеры, либо активно устранять их;

=> реформа отношений центра и регионов определяет стимулы к деbüroкратизации и дерегулированию на региональном уровне;

=> реформа государственной службы в единстве с совершенствованием бюджетного процесса определяет стимулы работников органов исполнительной власти в процессе вы-

полнения 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, принимаемых 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 хозяйствования в Украине.

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

задачи политики дерегулирования определяют задачи административной реформы и реформы отношений центра и регионов, поскольку функции и полномочия 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 отношений центра и регионов, 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 фундаментального характера осуществляемых в Украине экономических реформ «новой волны».

Литература

1. Мироненко В., Сивоконь П. Зарейтинговали // Инвестиционная газета. – 2012. – № 23. – 22 июня. – С. с. 12-15.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президен-

тові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

3. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : [монография] / Кейнс Дж. М. – М.: «Прогресс», 1978. – 459 с.

4. North D. Structure and Change in Economic History. New York – London: Norton. 1981.

5. 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.

6. Balley E. and Baumol W. Deregulation and the Theory of Contestable Markets // Yale Journal of Regulation. 1984. Vol. I. P. 111-137.

7. Peltzman S. Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation // Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics. 1989. P. 1-41.

8. Holl R.G. Economic Perspective on the Politics of Regulation. – In: Schmalensee R. and Willig R. (ed.) Handbook of Industrial Organization II, Amsterdam: North Holland, 1989. P. 1253-1287.

9. Kahn A.E. Deregulation: Looking Backward and Looking Forward // Yale Journal of Regulation. 1990. Vol. 7. P. 3251-354.

10. Hahn R.W. Regulation: Past, Present and Future // Harvard Journal of Law and Public Policy. 1990. Vol. 13. P. 167-228.

11. 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.

12. Cherkas V., Friedman J., and Spivak A. The Disinterest in Deregulation: Comment // American Economic Review. 1986. Vol. 76. No. 3. P. 559-563.

13. Bell J.A. The Disinterest in Deregulation: Comment // American Economic Review. 1988. Vol. 78. No. 1. P. 282-283.

14. 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.

15. Sidak G. and Spulber D. Deregulation and Managed Competition in Network Industries // Yale Journal of Regulation. 1998. Vol. 15. No. 1. P. 117-147.

16. Cudahy R.D. Coming Demise of Deregulation // Yale Journal of Regulation. 1993. Vol. 10. P. 1-15.

Статья поступила в редакцию 30.06.2012