

Е. А. Бренделева

кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории МГИМО (У) МИД России

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В данной статье автор проводит анализ эффективности государственного регулирования и его влияния на экономические результаты, исследуя не традиционные инструменты экономической политики – налогово-

бюджетную и кредитно-денежную политику, а рассматривает правовое регулирование как один из важнейших механизмов, определяющих эффективность экономической системы.

E. Brendelewa

STATE REGULATION AND ECONOMIC EFFICIENCY

The article deals with some problems of state regulation and economic efficiency. The author is conducting the economic analysis of legal rule making and of the mechanism of law enforcement as the factor of economic development. The author proposes two models of development: efficient and un-efficient for two types of

systems. In those countries which practices the efficient model, state regulation is aimed at creating economic agents stimuli, on the contrary, sticking to the un-efficient one results in punishment strengthening. Based on the theoretical analysis the practical institutional development recommendations for different economies may be offered.

Поскольку сплошь и рядом люди предпочитают делать то, что, по их мнению, соответствует их собственным интересам, чтобы изменить их поведение в сфере экономики их нужно заинтересовать. Правительству при этом доступно только одно средство – изменить законы или способы их применения.¹

Рональд Коуз

Проблема государственного регулирования в экономической сфере – одна из самых дискутируемых в политических кругах и научной литературе. Мнения ученых и государственных деятелей по этому вопросу кардинально расходятся: одни считают, что государственное регулирование снижает эффективность экономической системы, приводит к ее дестабилизации; другие, наоборот, убеждены, что без государственного регулирования долгосрочное планирование и успешное функционирование экономики в целом невозможно. Тем не менее, совершенно очевидно, что на современном этапе развития общества участие государства во всех сферах достигло таких масштабов, что нельзя не учитывать

влияние этого фактора.

Экономическое регулирование.

Взгляды ученых на роль государства в экономике на протяжении XX века менялись неоднократно. Великая депрессия 1929 г. послужила причиной коренного изменения точки зрения на эти вопросы, как в экономической науке, так и экономической политике. Стало ясно, что рыночная модель, несмотря на все свое совершенство, так и остается моделью, поскольку в ней слишком много допущений, не выдержавших испытания временем. Так появление монополий (прежде всего как порождение рынка), финансового капитала, технический прогресс, следствием которого стало перепроизводство товаров, привели к так называемым фиаско/провалам рынка, его неспособности поддерживать экономическое равновесие.

В 1930-е годы начинает проводиться политика, усиливающая роль государства в экономической сфере. В кейнсианской модели макроэкономического равновесия государству отводится определяющая роль. Возрастание роли государства в экономике продолжается до конца 1970-х гг. Рост государственного вмеша-

¹ Рональд Коуз – Нобелевский лауреат по экономике 1991 г. «за открытие и прояснение значения стоимости сделок и права собственности для институциональной структуры и функционирования экономики»

ельства в экономику привел к нарушению равновесия «рынок-государство», только в данном случае в сторону государства. Разросшиеся государственные расходы на социальную сферу и государственное управление, отсутствие стимулов для дальнейшего развития были усугублены воздействием внешних факторов (рост цен на нефть в результате Азиатского кризиса). Все вышеперечисленное привело в 1970-х гг. к огромному дефициту государственного бюджета промышленно развитых стран, инфляции, безработице. Результат: в 1980-х гг. на смену кейнсианству прихо-

дит монетаризм, а вслед за этим и существенное сокращение роли государства в экономике.

Несмотря на то, что в рамках отдельных экономических концепций, играющих зачастую определяющую роль в экономической политике отдельных стран, проводится попытка сократить границы государственного присутствия до минимума, во всех странах с развитой рыночной экономикой государство по сей день остается важнейшим экономическим агентом.² Об этом свидетельствуют, в частности, данные о росте государственных расходов (таблица 1).

Таблица 1.

Государственные расходы в развитых странах (в % к ВВП).

Страны	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Швеция	33,5	41,7	43,7	56,9	59,9	55,8	62,1	53,9	59,3
Дания	31,8	40,1	47,1	55	58	53,6	56,6	51,3	57,4
Бельгия	35	39,7	47,6	53,4	57,3	50,8	50,3	46,7	49,9
Германия	35,3	37,2	47,1	46,5	45,6	43,8	46,3	43	45,3
Австрия	36,6	38	44,4	47,2	50,1	48,5	52,4	48,8	37
Великобритания	33,5	36,7	44,4	43	44	41,9	44,4	38,4	39,9
Испания	19,5	21,7	24,1	31,3	39,4	41,4	44	38,5	39,4
Канада	27,8	33,8	38,9	39,1	45,4	46	45,3	37,8	41,2
США	25,6	29,6	32,3	31,3	33,8	33,6	32,9	29,3	31

Вывод напрашивается сам по себе: функционирование экономических систем развитых стран на современном этапе невозможно без государственного участия, которое по своим функциям гораздо шире, нежели, в российской экономике.

Государство и экономические результаты

Исследование концептуальных основ природы государства и государственного регулирования представляет особый интерес, поскольку на современном этапе экономического развития непосредственно связано с государственным управлением.

Появление государства было обусловлено в первую очередь экономическими причинами. Из нескольких вариантов *персонифицированного обмена* (отличающегося повторяемостью, культурной гомогенностью, то есть наличием общего набора ценностей, и отсутствием контроля и принуждения со стороны третьих лиц – в чем не было особой необходимости, так как экономические агенты были знакомы друг с другом), *неперсонифицированного* (который позволил расширить рынок и реализовать выгоды более сложного производства и сделок, выходящих за пределы небольших географических или этнических единиц, но связанного с большими транзакционными³ издержками) современное общество остановилось на *неперсонифицированном обмене с контролем, осуществляемым третьей стороной государством*. Обеспечение третьей стороной условий соглашения редко бывает идеальным и совершенным и связано с дополнительными издержками для участников обмена, однако самостоятельное обеспечение соглашений сторонами связа-

но с еще большими издержками, поскольку в сложных обществах становятся выгодными такие формы поведения, как оппортунизм (обман, мошенничество).

На начальной стадии развития государства его деятельность можно охарактеризовать с двух сторон: с одной – оно служило источником защиты и обеспечения прав собственности, с другой – часто осуществляло данные функции с большими транзакционными издержками для участников обмена.

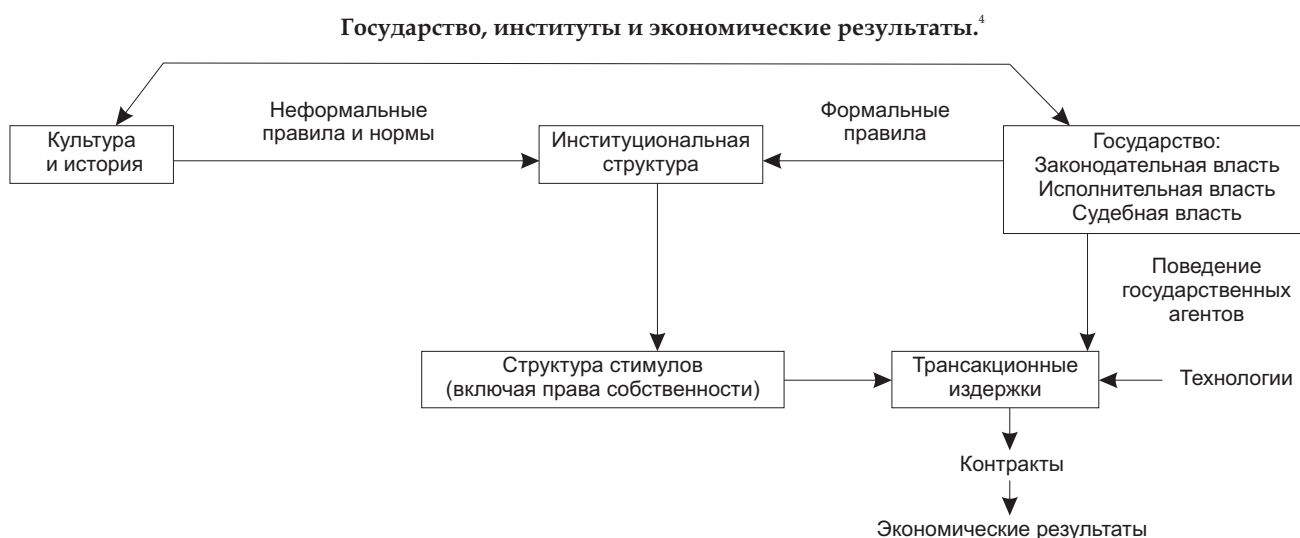
Появление государства становится возможным лишь тогда, когда в обществе заключается своеобразный *социальный контракт* граждане добровольно передают государству часть своих прав в расчете на то, что государство обеспечит их защиту намного эффективнее, чем они сделают это сами в частном порядке.

Контрактная природа/конституционная стадия государства как общественный договор подчеркивает не момент насилия как средства обеспечения порядка (упорядоченности обменов не только экономических, но и социальных), а момент установления самого этого порядка как системы взаимных ожиданий экономических агентов, реализация которых снижает неопределенность внешней среды, следовательно, экономит ресурсы.

Устанавливая правила и нормы, определяющие взаимоотношения между членами общества, влияя на развитие институциональной, а следовательно, и экономической системы, государство выступает как общественное благо, минимизируя транзакционные издержки экономических агентов. Влияние государства на развитие институциональной структуры, а также на экономические результаты схематично изображено на рис. 1.

² В рамках экономической теории экономическими агентами считаются домашние хозяйства (физические лица), бизнес (юридические лица), государство (государственные структуры), заграница (внешние экономические агенты).

³ Транзакционные издержки (transaction costs) это издержки, не связанные с процессом производства, а связанные с осуществлением обмена: издержки сбора и обработки информации, издержки проведения переговоров и принятия решений, издержки контроля и юридической защиты выполнения контракта. Нобелевский лауреат по экономике 1972 г. Кеннет Эрроу определил транзакционные издержки как "издержки функционирования экономической системы".



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 экономических агентов поступать в соответствии с формальными и неформальными правилами. Государство выступает третьей силой, контролируя их поведение. В зависимости от степени соблюдения 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 частоты заключаемых контрактов и эффективность экономической системы.

На *постконституционной (постдоговорной) стадии*, государство воплощает в себе производственный процесс общественных благ. Результаты данного процесса представляют собой согласование интересов индивидов, отражающих структуру предпочтений, влияние которых на конечные результаты определяется конституционными правилами осуществления выбора.

В условиях постконституционного договора существует возможность для отдельных экономических агентов *осуществлять данное перераспределение в своих интересах или интересах отдельных групп*. В связи с этим возникает новая проблема: "*принципал агент*". И гражданин, и государство играют двойственную роль, то есть одновременно являются и "*принципалом*", и "*агентом*". Так, гражданин является "*принципалом*", когда делегирует часть своих прав государству-"*агенту*". Подчиняясь же решениям, установленным государством-"*принципалом*" как гарантом исполне-

ния контрактов, гражданин выступает как "*агент*".

Дж. Бьюкенен назвал данную ситуацию "*парадоксом подчиненного*".⁵ Человек воспринимает себя одновременно и участником объектом государственного управления, и агентом, принуждаемым соблюдать нормы поведения, которые он, возможно, и не выбирал.

Модель "*принципал агент*" позволяет выяснить ряд опасностей, связанных с функционированием государства. Во-первых, не будет ли государство стремиться распространить сферу своего контроля за пределы оговоренных сторонами сделок? Во-вторых, не будет ли государство, пользуясь своей монополией на применение насилия, игнорировать интересы граждан и не рассматривать их даже в качестве ограничения при максимизации собственных интересов? В-третьих, не будут ли граждане вести себя оппортунистически, стремясь уклониться от оплаты предоставляемых государством услуг?

В зависимости от того, каким образом удастся решить проблему "*принципал агент*", формируются разные модели государства.

Если чиновники, реализующие функцию государства защищающего, сами не выполняют условия договора, укрепляя индивидуальную власть и продвигая свои интересы, государство начинает восприниматься как произвольный репрессивный механизм, эксплуатирующий общество в интересах отдельных политически влиятельных агентов.

Если поддержание общественного порядка и осуществление функций государством происходят по непомерно высоким ценам для экономических агентов, то это приводит к тому, что они отказываются также выполнять свои обязательства перед государством платить налоги, участвовать в выборном процессе, уходят в теневой сектор и т.д.

⁴ Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. М.: Прайм-ТАСС, 1997. Рис. 2.1. С.36.

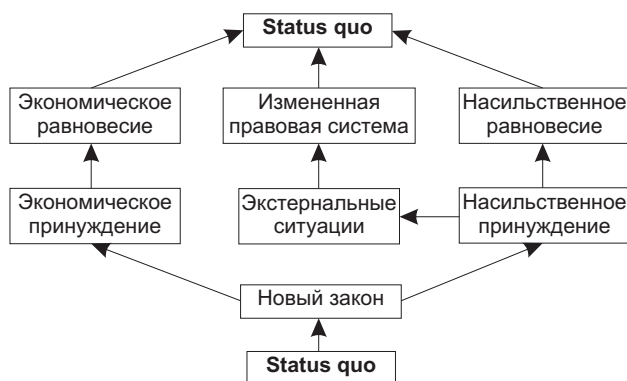
⁵ Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 325345.

**Правовое регулирование
и экономическая эффективность**

Государство не в состоянии отменить "неугодные ему" неформальные правила одним своим решением, по крайней мере, до тех пор, пока существуют постоянно воспроизводящие их условия (в том числе и экономические), однако оно может повлиять на формирование стимулов, обеспечивающих или тормозящих развитие тех или иных институтов.

В большинстве случаев изменение формальных правил (принятие нового закона или поправок к уже существующему закону), будь то естественный путь под влиянием неформальных норм, либо революционный изменение законодательства государством, связано, как правило, с перераспределением прав собственности, выгод и потерь различных сторон, а, следовательно, нарушением *status quo* в обществе.⁶

Рисунок 2.

Схема восстановления *status quo* в обществе.⁷

В случае, когда изменение законодательства способствует снижению транзакционных издержек для экономических агентов, и они видят свою выгоду от соблюдения закона, наступает, так называемое, экономическое равновесие в результате экономического принуждения (на рис. 2. влево).

В случае же, когда изменение законодательства приводит к росту транзакционных издержек экономических агентов (на рис. 2. вправо), возможно два варианта развития ситуации: в первом экономические агенты под страхом наказания подчиняются и исполняют новый закон наступает так называемое насильственное равновесие; и второй возникают так называемые *экстернальные ситуации*, когда перераспределение прав собственности провоцирует стороны, понесшие убытки в результате принятия закона, действовать нелегально. В последнем случае государство становится перед выбором: изменить уже принятый закон или с помощью системы наказания воздействовать на его нарушителей. В обоих случаях происходит рост транзакционных

издержек экономической системы: в первом за счет роста издержек механизмов принуждения к исполнению нового закона со стороны государства, во втором издержек риска экономических агентов, перешедших в нелегальный сектор.

Бороться с той частью индивидов, которые решили нарушить в одностороннем порядке договор, государство может с помощью, так называемых, *механизмов принуждения*. Данная система представлена двумя взаимодополняемыми частями *системой наказания* (суды, полиция, тюрьмы и т.д.) и *общественным мнением*. Система наказания (а также угроза быть наказанным) и общественное мнение играют особую роль в обеспечении соблюдения формальных правил и неформальных норм в обществе.

Практика показывает, что в странах с достаточно эффективной правовой системой, акцент в большей степени делается на формирование и поддержание неформальных норм (общественное мнение), способствующих соблюдению гражданами законов. Одновременно работа идет над совершенствованием системы стимулов, побуждающей экономических агентов соблюдать закон. Во многом, такая практика обусловлена иным взглядом на саму сущность наказания, права человека в обществе.

По Бьюкенену, если накладывается наказание на одного индивида, то это влияет и на поведение других, причем не всегда так, как предполагается: наказание человеческих существ, вне зависимости от того, нарушили они закон или нет, вызывает страдание, уменьшение полезности у нормального человека, который должен прямо или косвенно выбрать эти наказания.

Наказание налагается *ex-post* индивид, который нарушил закон, наказывается после самого факта нарушения. В то же время *целью* является наказание *ex-ante* институты наказания выбраны исключительно для предотвращения правонарушений. Проблема состоит в том, чтобы, во-первых, выбрать правильно степень строгости наказания за отдельные преступления (будут ли принятые меры достаточно строгими, чтобы удержать от нарушения закона); во-вторых избежать наказания невиновных (во время процесса обеспечения закона случаются ошибки, одна мысль об этом ведет к снижению полезности законопослушного индивида); в-третьих, в том, как будут работать институциональные механизмы наказания применительно к различным ситуациям (не будут ли в одних случаях правонарушители наказаны за одно и то же преступление более сурово, чем в другом). Различие наказаний за одно и то же преступление объясняется как *несовершенством институциональных правовых структур, так и несовершенством внешнего агента* (государства), осуществляющего контроль за соблюдением закона, даже если этот агент создан и укомплектован людьми, которые одновременно являются членами данного общества.

⁷ Под *status quo* понимается действующая система формальных правил, согласующихся в значительной степени с неформальными нормами и определяющая такое соотношение/баланс интересов различных сторон (государства и индивидов), которое обеспечивает экономической системе устойчивое, хотя не во всех случаях наиболее эффективное развитие.

⁸ Dragun A. K. "Externalities, Property Rights, and Power" in ed. Samuelson W.J. *Institutional Economics*, V. 3, Aldershot: Edward Elgar, 1988. (С изменениями автора).

В этом заключается, так называемая "дилемма наказания"⁸, возникающая в силу того, что для обеспечения такого общественного блага, как законопослушание, должно быть произведено и такое общественное "антиблаго", как наказание. "Дилемма наказания" характерна только для общества, которое строит свою правовую структуру на ценностях индивидов. Однако мы не живем в мире, где люди соблюдают закон без угрозы наказания; если бы мы жили в таком мире, не было бы нужды в законе как таковом, поэтому наказание применяется в странах и с эффективной правовой системой.

В странах с неэффективной правовой системой основной акцент делается на формирование системы наказания, а не формирование системы стимулов для экономических агентов соблюдать закон. Данная государственная политика выражается в росте расходов на содержание правоохранительных органов, судебной системы, строительство новых тюрем и т.д., а также изменение законов в сторону ужесточения различных видов наказания.

Так, в российском законодательстве существует закон, обязывающий своих граждан платить налоги, однако еще не сформировался обычай, который осуждал бы тех граждан, которые налоги не платят. Уплата или неуплата налогов воспринимается как личное дело каждого. Роль механизмов принуждения заставить платить налоги. Однако в условиях неэффективной системы принуждения, пока люди не осознают необходимость платить налоги и не сформируется соответствующая культура, этот институт будет функционировать с большими издержками для государства.

Бороться с преступностью и теневой экономикой в регионах, где высокий уровень безработицы, с помощью системы наказания, неэффективно, поскольку в данном случае больший эффект будет получен не от дополнительных вложений в правоохранительную систему, а в создание новых рабочих мест.

Даже в странах с эффективной экономической системой, при изменении системы законов не всегда учитываются все негативные последствия, так например, во Франции государственная поддержка (субсидии) только крупным и средним фермерам, приводит к тому, что мелкие уходят в тень, способствуя развитию теневой экономики.

Государственные расходы дают большую отдачу в странах с эффективной правовой системой экономия происходит за счет низких издержек соблюдения закона, в свою очередь это позволяет тратить государству средства не на поддержание правоохранительной системы, а на производство дополнительных общественных благ для экономических агентов, создавая дополнительные стимулы для них соблюдать закон, что способствует росту эффективности государственного регу-

лирования и снижение издержек сопротивления со стороны экономических агентов. Таким образом, раскручивается своеобразная «спираль эффективного развития»⁹, сочетающая как эффективность государственно-го управления, так и рост экономической системы.

С помощью одной системы наказания возможно поддерживать выполнение установленных формальных правил большинством членов общества (пример, диктатура), однако в данном случае это связано с огромными транзакционными издержками функционирования экономической системы. Если же система наказания неэффективна, то в условиях несогласования формальных правил и неформальных норм, первые, как правило, бойкотируются членами общества, в отдельных случаях происходит неформальная институционализация приоритет неформальных "правил игры" в обществе над формальными, в некоторых случаях "подстраивание" формальных правил под неформальные нормы. Суть неформальной институционализации в том, что вновь принятые законы начинают работать совершенно не так, как задумывалось первоначально, способствуют не росту эффективности, а росту издержек системы. В ходе процесса неформальной институционализации происходит криминализация общества и экономики, в частности сращивание государственных и криминальных структур¹⁰.

В странах с неэффективной правовой системой рост расходов на содержание правоохранительных органов гасится дополнительными издержками сопротивления со стороны экономических агентов раскручивается «спираль неэффективного развития»¹¹, в которой рост государственных расходов не приводит к экономическому росту.

Таким образом, в данной статье были рассмотрены различные правовые механизмы воздействия на поведение экономических агентов система наказания и система стимулов, оказывающие различное влияние на величину транзакционных издержек как отдельных экономических агентов, так и функционирования экономической системы.

Люди добровольно соглашаются терпеть принуждение государства в том случае, если конечные результаты такого обмена совпадают с их личными интересами. В случае нарушения свободы обмена любые методы государственного насилия вступают в противоречие с индивидуалистическими ценностями. Противоречия, в свою очередь, выливаются в своеобразный протест против существующей системы, который может выражаться как в нарушении существующих правил отдельными индивидами, так и целыми группами, что ведет к росту издержек функционирования экономической системы.

⁸ Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М.: Таурис Альфа, 1997. С. 375395.

⁹ Термин, предложен автором статьи.

¹⁰ См. более подробно Бренделова Е.А. Неинституциональная экономическая теория. В серии «Учебники МГУ им. М.В. Ломоносова» / Под. ред. проф. Сидоровича А.В. М.: ДИС, 2007. Гл. 10, 11.

¹¹ Термин, предложен автором статьи.