

*А. Радыгин, Р. Энтов*

## **«Провалы государства»: теория и политика**

В статье анализируется эволюция подходов к проблеме «провалов государства». Это направление современной экономической теории, возникшее в противовес концепциям «провалов рынка», можно рассматривать как поиск новой стратегии политико-экономического исследования механизмов аллокации ресурсов, а также исторически сложившихся общественных институтов и их влияния на эффективность хозяйственных процессов. Особое внимание авторы уделяют проблемам поиска информации как исходного пункта анализа экономических функций общественного сектора, способам финансирования мероприятий государства, воздействию рентаориентированного поведения агентов государства, роли политического процесса, отрицательным экстерналиям как недостаточной координации, так и в целом присутствия государства в экономике. Междисциплинарный подход при анализе «провалов государства» учитывает влияние сложившихся правовых норм и институтов на характер аллокации общественных ресурсов, что иллюстрируется на примерах современной российской экономики.

*Ключевые слова:* провалы государства, государственная политика, общественный выбор, аллокационная эффективность, информация, приватизация.

*JEL:* B20, D02, D60, K40, L30, P20.

Что такое государство? Одни смешивают его с отечеством, другие — с законом, третьи — с казною, четвертые — громадное большинство — с начальством.

*М. Е. Салтыков-Щедрин. Благонамеренные Речи*

Незрелая стратегия — причина печали.

*Миямото Мусаси. Го Рин Но Се  
(«Книга пяти колец»), 1645 г.*

Призывы ограничить активность государства в хозяйственной сфере стали звучать еще в период становления рыночной экономики.

---

*Радыгин Александр Дмитриевич (arad@gane.ru), д. э. н., проф., член Совета директоров Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара, декан экономического факультета РАНХиГС при Президенте РФ (Москва); Энтов Револьд Михайлович, академик РАН (Москва).*

Известны, например, соображения представителей физиократической школы, согласно которым к числу важнейших задач государства должно относиться обеспечение условий для «свободной и неограниченной конкуренции» (Кенэ, 1960. С. 524). Важное место в произведениях экономистов классической школы занимали обличения огромных непроизводительных расходов феодальной монархии.

Классическая теория внесла существенные коррективы в представления об экономических функциях государства в рыночной экономике. А. Маршалл ввел понятие «внешние эффекты» (экстерналии) и показал, что они могут ограничивать сферу рыночного регулирования. Ученик и последователь Маршалла А. Пигу продемонстрировал, что возникающее вследствие этих эффектов расхождение между величинами частного и общественного предельных продуктов не позволяет «нормальным экономическим процессам» обеспечить возможный рост национального дохода (Pigou, 1932. P. 173). Указанные соображения послужили основой для формулирования известного понятия «провалы рынка», наличие которых побуждает многих авторов считать урегулирование названных проблем функцией государства.

Реальное расширение хозяйственных функций государства в прошлом веке было обусловлено, разумеется, не только и не столько этими теоретическими соображениями, сколько серьезными потрясениями в общественной жизни, связанными прежде всего с двумя мировыми войнами и разразившейся в межвоенное время Великой депрессией. Но и после окончания Второй мировой войны (и соответствующего сокращения военных расходов) на протяжении трех десятилетий — в 1950-е — 1970-е годы — наметилась отчетливая тенденция к повышению роли государства в экономике промышленно развитых и особенно бывших колониальных стран.

Представители либерального («неолиберального», «неоконсервативного») течения выступили против «чрезмерного вмешательства» государства в хозяйственную жизнь. В расширении сферы государственного предпринимательства и централизованного регулирования «классик» современного либерализма Ф. Хайек видит прежде всего нарушение основных прав граждан, ограничение свободы участников рыночных отношений. Вместе с тем, отстаивая теоретическую трактовку конкуренции как творческого процесса, он вполне обоснованно, на наш взгляд, пишет о невозможности более или менее точно подсчитать убытки из-за ограничения экономических свобод. «В отличие от непосредственных результатов вмешательства в рыночный порядок, которые в большинстве случаев достаточно очевидны, косвенные и отдаленные последствия по большей части остаются неизвестными... Нам не дано знать обо всех издержках, понесенных в результате подобного вмешательства...» (Хайек, 2006. С. 75).

Накопление отрицательных последствий государственной активности побудило экономистов параллельно категории «провалы рынка» сформулировать категорию «провалы государства». В 1979 г. Ч. Вульф предложил «теорию нерыночного провала» (nonmarket failure), развив затем свою концепцию в книге «Рынки или государство» (Wolf, 1979; 1988). Позднее чаще употребляли термин «провалы государства». Так,

Э. Крюгер в 1990 г. высказала следующую гипотезу: «В некоторых случаях политика, — которая в других случаях могла бы казаться желательной для решения каких-то неэкономических задач или даже для корректировки „провалов рынка“, — может порождать такую ситуацию, которая окажется еще хуже, чем была до того, как эта политика начала осуществляться» (Kueger, 1990. P. 18). О различных «провалах государства» все чаще писали и сторонники теории общественного выбора (см.: Tullock et al., 2002).

Постепенно разные версии концепции «провалов государства» встали в один ряд с концепцией «провалов рынка». Как пишет Б. Боузмен, модель «провала государства» (в его терминологии «провала общественной ценности», public-value failure) «по своим задачам и методам использования совершенно аналогична теории „провала рынка“. И аналитические достоинства этой модели, и ее слабости во многом совпадают с достоинствами и слабостями модели „провала рынка“» (Bozeman, 2002. P. 157). Популярное исследование Брукингского института носит характерный заголовок «Провал государства против провала рынка» (Winston, 2006). Более того, многие экономисты, которые ранее обосновывали необходимость государственного вмешательства в экономику ссылками на «провалы рынка», теперь предпочитают занять более осторожную позицию: неблагоприятные последствия, связанные с «провалами государства», могут оказаться еще более серьезными, чем проявления «провалов рынка».

В начале 1970-х годов К. Эрроу заметил, что осознание концепции «провалов рынка» представляет собой «длительный исторический процесс, который нельзя пока считать завершенным» (Arrow, 1971. P. 42). В еще большей степени это относится, по-видимому, к характеристике теоретических предпосылок, лежащих в основе концепции «провалов государства». Вместе с тем с приходом «новой консервативной волны» возросло число теоретических работ и эмпирических исследований, в которых рассматриваются многообразные отрицательные последствия «чрезмерной» активности государства. В отечественной литературе вплоть до недавнего времени существовало весьма настороженное отношение ко всякому критическому анализу информационных проблем и системы реальных стимулов в деятельности государственных учреждений.

В одной из ранних работ (1876 г.) Ф. Визер рассмотрел теоретическую модель, в которой государство с помощью нерыночных методов может обеспечить эффективное хозяйственное равновесие (см.: Wieser, 1929). Идея максимизации некоей агрегатной функции, отражающей предпочтения общества, была более или менее четко сформулирована еще в ходе «маржиналистской революции». Примерно через 100 лет Г. Таллок вернулся к такой постановке проблемы. Он предложил сравнить теоретическую модель, в которой предполагается, что государство максимизирует общественное благосостояние, с моделью максимизации прибыли частным предпринимателем (Tullock, 1978). Выяснилось, что задача частнопредпринимательской максимизации поставлена гораздо более четко и, по-видимому, лучше поддается содержательной интерпретации.

Теоретическая модель, описывающая поведение государства, не только сталкивается на практике с многочисленными трудностями, связанными с попытками однозначно количественно определить

«общественное благосостояние», а также с тем, насколько в действительности можно выявить исходную информацию о предпочтениях отдельных участников рассматриваемого процесса. С помощью теоретических моделей Л. Гурвич убедительно продемонстрировал, что функционирование децентрализованных рыночных механизмов в принципе предъявляет гораздо меньшие требования к необходимой исходной информации (Hurwicz, 1986). Однако рыночные силы по своей природе, по-видимому, не могут обеспечить адекватное предложение многих государственных услуг. В связи с этим неизбежно возникают вопросы: какие механизмы максимизации (государством) общественного благосостояния можно использовать, а также реально ли практически контролировать действие подобных механизмов?

### Роль информации

Поскольку целеполагание, определение курса хозяйственной политики (в широком смысле слова) требуют обширной информации, при анализе экономических функций общественного сектора исходным пунктом выступает решение *проблем сбора и обработки информации, необходимой для выбора направления государственной деятельности*. Ситуация в данной сфере принципиально отличается от обычной практики частного предпринимательства. Анализируя функционирование рыночных механизмов, современная экономическая теория показывает, как в ходе взаимодействия конкурентных сил выявляются реальные предпочтения отдельных участников, и накопление соответствующей информации здесь неотделимо от операций купли-продажи товаров, аренды реальных активов и т. д.

Когда государственные компании осуществляют более или менее стандартные рыночные операции, их реакция, как правило, оказывается менее гибкой, а когда государство предоставляет услуги, которые рынок не может обеспечить (производство общественных благ), информация о предпочтениях участников просто отсутствует. Автор концепции «выявленных предпочтений» П. Самуэльсон констатировал: трудно (если вообще возможно) представить механизмы, которые позволяют выявить предпочтения, относящиеся к выбору между общественными благами (Samuelson, 1954). Многие из сказанного относятся и к распределительной политике государства, включая наделение частными благами.

У. Викри и другие экономисты предложили оригинальные игровые схемы (процедуры), которые могли бы помочь выявить предпочтения относительно общественных благ (Vickrey, 1961 и др.). В качестве само собой разумеющейся используется предположение, согласно которому средства, вносимые участником, направляются исключительно на финансирование предпочитаемого им общественного блага. Ответы опрашиваемых участников не могут быть просто «да» или «нет», подчас требуются не только высокий уровень общей осведомленности, но и достаточно сложные выкладки. Необходимо, например, предложить собственную денежную оценку выгод, которые обеспечивает данному участнику соответствующее общественное благо. Как отмечает Д. Мюллер, информация, которая потребовалась бы участнику подобных процедур, намного сложнее, чем получаемая в ныне существующих системах голосования (Мюллер, 2007. С. 235).

В связи с конструированием новых процедур выявления предпочтений в отношении общественных благ возник особый раздел микроэкономической теории — «конструирование механизмов» (mechanism design)<sup>1</sup>, в том числе более общих, обеспечивающих аллокацию ресурсов. Предлагаемые аналитические конструкции способствовали формированию новых направлений в теории аукционов и некоторых других областях, но все же по-прежнему актуален вопрос практической значимости этих «мысленных экспериментов».

Когда предпочтения носят индивидуальный характер, неизбежно возникают проблемы их агрегирования. Если бы даже существовали более реалистичные механизмы, позволяющие выявить предпочтения отдельных участников относительно удовлетворения их «нерыночных» потребностей, государство неизбежно столкнулось бы с трудными проблемами межличностного сравнения индивидуальных полезностей и коллективного выбора. В последнем случае речь идет о таком упорядочении предпочтений, на основе которого можно было бы построить функцию общественного выбора, определяемого предпочтениями (выбором) большинства участников. Из «теорем невозможности» Эрроу (Arrow, 1963) и Гиббарда — Сэттертуэйта (Gibbard, 1973; Satterthwaite, 1975) следует, что если соблюдены последовательные условия выражения индивидуальных предпочтений, то процедуры голосования могут оказаться совместимыми лишь с «диктаторским» правилом выбора.

Особенно важным представляется следующее обстоятельство: существующие методы выявления индивидуальных «нерыночных» предпочтений не позволяют создавать механизмы, способствующие повышению аллокационной эффективности. Если бы участники хозяйственного процесса честно сообщали о своих предпочтениях, отмечает Т. Тайдман, «это обеспечивало бы информацию, которая требуется для осуществления улучшения по Парето, но любое подозрение насчет того, что указанная информация будет использована для улучшения по Парето... станет побуждать людей к тому, чтобы предоставлять неверную информацию» (Tideman, 1997. P. 237—238).

В результате возникают многочисленные трудности как в выявлении и соответствующем использовании информации о предпочтениях всех участников, так и при формировании основы, на которую должна опираться государственная деятельность, и процедур «общественного выбора». На практике это проявляется прежде всего в чрезмерно общих и расплывчатых, плохо поддающихся четким определениям, теоретических рекомендациях относительно «желательной» активности государства. При этом речь идет не только о формулировках, призванных охарактеризовать общие цели государства в сфере экономики<sup>2</sup>, но и, как явствует из некоторых специальных исследований (Wilson, 1989), об определении конкретных задач тех или иных государственных учреждений.

---

<sup>1</sup> Содержательный обзор теоретических работ в указанной области можно найти, например, в: Palfrey, 2002. Новый этап дискуссии относительно практических возможностей использования рассматриваемого дизайна открыла статья М. Роткопфа «Тринадцать соображений, в соответствии с которыми процесс Викри — Кларка — Гроувза на практике неприменим» (Rothkopf, 2007).

<sup>2</sup> В прежние времена для этого использовались претендующие на строгость понятия вроде «максимизации функции общественного благосостояния». После публикации работ Эрроу и других авторов «среди экономистов функции общественного благосостояния (social welfare functions) вышли из моды, теперь они скорее „просачиваются“ обратно через „заднюю дверь“. В макроэкономической теории вопрос о неправомерности построения функции общественного благосостояния элегантно обходят, предполагая, что вся экономика может быть представлена репрезентативным агентом» (Lohmann, 2008. P. 526).

Особо остановимся на вопросе о стимулах, побуждающих политических деятелей искать дополнительную информацию. В теоретической модели конкуренции между частными предпринимателями (отрасль со свободными «входом» и «выходом») предполагается, что участники хозяйственного процесса могут, скажем, методом проб и ошибок, обнаружить дополнительные возможности для осуществления (более) эффективных коммерческих операций. Соперничество в политической сфере в недемократических странах ограничено, но даже в демократическом обществе оно не всегда предполагает более тщательное изучение подлинных предпочтений населения и выявление лучших возможностей удовлетворять такие потребности. Более того, в процессе политического маневрирования участники нередко намеренно избегают рисков, связанных не только с защитой стратегий, которые считают недостаточно популярными среди избирателей, но и с поиском новых возможностей в этой области<sup>3</sup>.

В связи с этим вернемся к упомянутой выше проблеме, сформулированной Таллоком, — проблеме критериев (хозяйственной) деятельности государства. Ряд сторонников теории общественного выбора, убежденных в правомерности аналогии с рыночными операциями частного предпринимателя, видят различия между ними лишь в критерии успеха.

Так, сравнивая деятельность частной корпорации и государства, Р. Уинтроуб пишет: «Ясно, что в обоих случаях для организации в целом существует адекватная мера эффективности — прибыль в случае [частных] фирм и популярность, измеряемая результатами выборов или опросами общественного мнения, в случае государства» (Wintrobe, 1997. Р. 444). Но еще классики теории общественного выбора отмечали искусственность и условность всяких уподоблений политических процедур «репрезентативной демократии» механизмам конкурентного рынка (Downs, 1957. Р. 17–19).

Здесь достаточно сослаться на несовершенство предполагаемых политических механизмов, чрезмерную «агрегированность» и долговременность реакции, а также на всю пагубность популистской политики, на неизбежно появляющиеся в подобных условиях политические циклы. Выбор «популярности среди избирателей» в качестве критерия правильной политики во многих случаях побуждает пересматривать характеристики выверенного экспертным сообществом (как раньше любили говорить, «научно обоснованного») долгосрочного курса государственной политики.

## Проблемы финансирования

Допустим, что предпочтения населения выявлены. При изучении механизмов, обеспечивающих функционирование общественного сектора, особую роль играет ответ на вопрос о способах финанси-

---

<sup>3</sup> Некоторые авторы выделяют эффект структурной неосведомленности (structural ignorance), когда дополнительное знание относительно лучших, например по экономическим критериям, возможностей в рамках сложившегося контекста у политических деятелей просто не может появиться: соображения относительно экономической эффективности (или неэффективности) соответствующих решений представляются заведомо «нерелевантными» (Boettke et al., 2007).

вания мероприятий государства, намечаемых в соответствии с этими предпочтениями.

В классической работе, посвященной проблемам «справедливого налогообложения», Э. Линдаль предложил теоретическую схему, в которой предполагается, что сумма налогов, вносимых каждым участником, напрямую зависит от их предпочтений (Lindahl, 1919). Подобный подход просто распространяет на сферу государственных финансов обычные принципы рыночных отношений между частными лицами и трактует налоги как индивидуальные («персонализированные») цены услуг, оказываемых государством. Но тогда лица (или фирмы), которые не получают достаточных выгод от осуществления рассматриваемого проекта или не согласны с принятыми способами его финансирования, могут отказаться от уплаты налогов. Ясно, что при этом игнорируется важнейшая особенность налогового финансирования — его универсальный и принудительный характер.

Необходимость обеспечить определенное соответствие между потребностями в производстве общественных благ и ресурсами, мобилизуемыми для финансирования проектов, относится к числу важнейших проблем функционирования общественного сектора. Эту проблему рассматривал еще А. Смит в пятой книге «Богатства народов» (Смит, 1962). Впоследствии противоречивое переплетение политических и экономических проблем, присущее налоговому финансированию, отмечал К. Виксель. Пафос его утверждений сводился к тому, что любой «авторитарный» способ установления налогов следует отвергнуть, поскольку в решении вопроса о налоговом финансировании любых видов правительственных расходов должен участвовать каждый налогоплательщик и «каждый человек в конечном счете может говорить только за себя» (Wicksell, 1964). Соответственно и решение о повышении налогов должно приниматься единогласно. Трудно представить практические формы реализации подобных предложений.

На деле, как справедливо заметил Дж. Бьюкенен, Висксель имел в виду, что в случае серьезных изменений в налоговой сфере решения могут считаться легитимными лишь тогда, когда они опираются не просто на большинство голосов, но на квалифицированное большинство (Buchanan, 2008. P. 991). Но и эта рекомендация представляется недостаточно реалистичной.

Несмотря на чрезмерную жесткость таких предложений, в их основе лежат фундаментальные принципы: коль скоро взнос в государственный бюджет осуществляется недобровольно, плательщики налогов в демократических государствах должны ощущать непосредственную связь между вычетом из своих доходов и получаемыми дополнительными выгодами. Однако вплоть до настоящего времени сохраняются серьезные расхождения между предпочтениями налогоплательщиков и бюджетной политикой государства. К числу проявлений указанного конфликта можно отнести, в частности, проблему «общего фонда» (common-pool problem), когда представители исполнительной власти могут использовать «общий фонд» налоговых поступлений по своему усмотрению. Практическое решение проблемы, конечно, в немалой степени зависит от политического устройства страны.

Процесс оптимизации финансовых операций государства в условиях сложившихся хозяйственных и политических институтов сталкивается с рядом серьезных препятствий. Во многих случаях экономические соображения отступают на задний план под воздействием политических приоритетов. Многие политические стратегии вообще отводят экономическим соображениям роль лишь неких ограничений (обеспечивая при этом государственным предприятиям и учреждениям «мягкость» бюджетных ограничений).

В связи с этим можно сослаться, в частности, на особенности политических институтов, которые в мирное время определяют включение в программы многих партий и выступления влиятельных политических деятелей положения о необходимости и дальше наращивать военные ассигнования. Мы не будем воспроизводить примитивный тезис советской идеологии, согласно которому гонка вооружений в развитых капиталистических странах порождается главным образом интересами и происками крупнейших военно-промышленных монополий. Не менее нелепо, по-видимому, и категорически отрицать роль лоббистских усилий производителей, в том числе компаний, которые продают правительству вооружение. В наибольшей степени, однако, влияние армии и поставщиков вооружения всегда ощущалось — и продолжает ощущаться — в условиях господства тоталитарных и авторитарных режимов (причем в ряде развивающихся стран сложно установить направление причинно-следственных связей между этими явлениями). Примечательно, что в указанной области нетрудно проследить нарушение принципа Векселя — отделение выгод, достоящихся верхушке силовых ведомств и торговцам вооружением, от тягот, ложащихся на большинство налогоплательщиков.

Существенным представляется и другой аспект проблемы. Острые дискуссии всегда вызывает отсутствие однозначного соответствия между общим понятием «достаточный уровень национальной безопасности» и конкретными данными о количестве новых видов вооружения, размерах армии, развитии «стратегических» отраслей и др. Ответ на этот вопрос зависит от огромного множества военно-стратегических, политических, экономических, технических и прочих факторов, что почти всегда делает возможными утверждения о недостаточной обороноспособности государства. Между тем ускоренный рост непроизводительных расходов может крайне неблагоприятно сказываться на экономике и, кроме того, навязывать обществу опасные «идеологические приоритеты».

### **Координация, конфликты и роль рентоориентированного поведения**

В концепции общественных благ и в других аналогичных теоретических моделях государство обычно выступает в качестве некоего единого политического института, который, в соответствии с определением М. Вебера, обладает монопольным правом на использование принуждения на территории данной страны (Weber, 1958. P. 78). Между тем в действительности государство представляет собой достаточно сложную многоуровневую иерархическую систему. Действия различных, подчас сильно фрагментированных, ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) далеко не всегда скоординированы между собой, а в некоторых случаях могут противоречить друг другу.



Конечно, механизмы так называемых «сдержек и противовесов», существующие в рамках современной политической системы, могут играть конструктивную роль. Однако нередко осуществление масштабных проектов наталкивается на препятствия и границы, определяемые конфликтами между интересами отдельных эшелонов политической элиты. Возникающие острые противоречия между исполнительной и законодательной ветвями власти могут свидетельствовать об отсутствии единой стратегии, в том числе сбалансированного экономического развития. Подобное «раскачивание» хозяйственной системы, усугубляемое влиянием политических циклов и популистской политикой, неизбежно влечет за собой дополнительные издержки и (относительное) снижение уровня благосостояния.

Примеры конфликтов такого рода, часто встречающихся в политической жизни, подробно описаны в литературе (Blankart, 2000), поэтому ограничимся ссылкой на ситуацию, сложившуюся в российской политической системе в 1990-е годы. Политические силы, располагавшие большинством в российском парламенте, на протяжении ряда лет прибегали к популистской стратегии, добиваясь увеличения расходов и соответственно драматического роста бюджетных дефицитов. С учетом крайней неэффективности налоговой системы, высокой инфляции и истощения валютных резервов указанные процессы привели к закономерному финалу — разрушительному финансово-валютному кризису 1998 г.

В условиях, допускающих возможность легальных рыночных сделок, конфликт региональных и других частных интересов могли бы урегулировать коммерческие соглашения и соответствующие коузианские «отступные» платежи (side payments). В политической сфере не приходится рассчитывать на функционирование коузианских рыночных механизмов, обеспечивающих продвижение к оптимальному решению (Acemoglu, 2003). С помощью стандартных теоретико-игровых моделей нетрудно показать, что равновесие Нэша в подобных ситуациях чаще всего предполагает утверждение неоптимального (чрезмерно большого) числа проектов и соответственно более длительные сроки ввода в действие намечаемых объектов. Получающаяся распространение во все большем числе государств практика так называемого логроллинга<sup>4</sup> лишь «укореняет» описанную тенденцию, которая обычно выводит государственную активность за оптимальные границы.

В рамках современной политической экономики строят модели, позволяющие более четко выделить влияние некоторых политических институтов на порождаемые коррупцией «*искривления*» решений законодательной и исполнительной ветвей власти. Р. Майерсон предложил теоретико-игровые модели, в которых изучается влияние рентоориентированного поведения политических деятелей на принимаемые решения при разных избирательных системах. Величина равновесной ренты существенно зависит от остроты конкуренции различных общественных сил на политической арене: с уменьшением числа

---

<sup>4</sup> Этим термином обычно характеризуют ситуацию, когда существует (чаще неформальное) соглашение между отдельными членами законодательного собрания или партийными фракциями об обмене или «торговле голосами» при обсуждении соответствующих проектов или ассигнований.

кандидатов на выборах при определенных предпосылках неизбежно увеличатся размеры равновесной ренты, присваиваемой политическими деятелями (Myerson, 1993).

Результаты ряда эмпирических исследований, по-видимому, согласуются с этими выводами. Так, эконометрические расчеты Т. Перссона, который использовал статистические данные по 61 стране, показали: повышение барьеров, ограничивающих возможности избирателей и, в частности, переход к голосованию по партийным спискам на выборах в законодательные органы, при прочих равных условиях, усиливают распространение коррупции и чаще обеспечивают возможности для извлечения дополнительной политической ренты (Persson, 2002). Возможности ее присвоения существенно расширяются в связи с наличием лоббизма и деятельностью «групп интересов». Политическая рента может реализоваться также в форме взносов в избирательные фонды на последующих выборах. Результаты специальных исследований свидетельствуют о том, что финансовая поддержка депутатов, вновь выдвигающих свою кандидатуру на выборах, может в 100–200 раз превосходить взносы в избирательные фонды их соперников, ранее не занимавших депутатских мест (Levitt, 1998).

Закупки государства, предпринимательская деятельность центрального правительства и местных органов власти всегда непосредственно затрагивают множество частных интересов и, следовательно, открывают широкие возможности присваивать политическую ренту. Тем самым некоторые объекты, вводимые в строй государством (чаще на уровне региональных и местных органов власти), по своим характеристикам могут заметно отличаться от, так сказать, чистых общественных благ.

В последнее время в теоретических исследованиях стали уделять больше внимания изучению методов экономического соперничества между элитой, стоящей за государственной властью, и элитами, достигшими успеха в хозяйственной сфере. В работе Д. Асемоглу, где рассмотрены проблемы экономического роста, подобное соперничество именуется «политическим замещением» (political replacement). Важнейшее средство, используемое при таком замещении, — это, по мысли автора, взимаемые государством различные «искажающие» (distortionary) налоги, снижающие эффективность экономики (Acemoglu, 2009. Ch. 22). Соглашаясь с тезисом о неблагоприятном влиянии «искажающих» налогов, заметим, что, по крайней мере, в некоторых странах к ним нередко добавляется и нелегальный компонент — вынужденные коррупционные платежи, в которых как бы «материализуется» часть политической ренты.

Особенно велики ставки в странах, сталкивающихся с так называемым ресурсным проклятием. Всякие усилия, направленные на укрепление монопольного положения власти в подобной ситуации, вместе с тем обеспечивают дополнительные условия для присвоения монопольной ренты (Ross, 2001). Тогда действия оппозиции несут угрозу не только подрыва указанной монополии, но и последующей экспроприации накопленного состояния. Рентоориентированное поведение политических деятелей и рядовых государственных служащих неизбежно сопровождается существенным расточительством материальных и трудовых ресурсов. В американской экономике, по некоторым оценкам, потери благосостояния, вызванные стремлением присваивать политическую ренту, могут превышать 12% всего внутреннего потребления (Tollison, 1997. P. 514). «Искажения» структуры хозяйственных операций и порождаемые ими издержки благосостояния особенно велики в странах с разросшимся государственным сектором, обширной теневой экономикой и значительным распространением коррупции.

Немало исследований посвящено различным специфическим формам погони за рентными доходами и, в частности, продаже защитных мер («протекционизма») в сфере внешней торговли. Подобные источники рентных доходов часто оказываются чрезвычайно устойчивыми: эконометрические исследования фиксируют отчетливую «инерционность» протекционистской торговой политики (Krugger, 1990). Тем самым бремя более высоких цен на внутреннем рынке возлагается в течение длительного срока на отечественного потребителя. В некоторых постсоциалистических странах к рендоориентированному давлению частных предпринимателей добавляются «стратегические» соображения правительства, пытающегося содействовать модернизации отечественного производства.

Проблема рендоориентированного поведения связана и с выбором между централизованными и децентрализованными механизмами регулирования. Как показывают некоторые исследования (Acemoglu et al., 2008a; 2008b), при слабой склонности участников хозяйственного процесса к риску централизованная аллокация ресурсов и государственный инфорсмент требуют особо значимых стимулов для правительственных чиновников и большой политической ренты, что, в свою очередь, порождает дополнительные издержки и неизбежно вызывает соответствующее снижение общественного благосостояния. В подобных ситуациях предпочтительнее система «саморегулирующихся» рыночных контрактов<sup>5</sup> — она обеспечивает более высокий уровень аллокационной эффективности.

### **Роль политического процесса**

Существенную роль могут играть, по-видимому, особенности политического процесса, в частности специфика принятия правительственных постановлений. В мире политических решений господствуют свои логика, способы обоснования предлагаемых мер и язык, достаточно далекие от строгих соображений по поводу влияния указанных решений на эффективное функционирование экономики и повышение общественного благосостояния.

Речь идет не только о том, что модель, описывающая хозяйственные механизмы, которые обеспечивают удовлетворение потребительского спроса, просто не включает соображения позиционирования страны на мировой арене, социальной помощи и т. п. Даже если полагать, что все «политические» требования на данный момент определены однозначно, то в ходе практического решения указанных задач лишь иногда используют эффективные с экономической точки зрения методы.

Подготовка политических решений может предполагать и взаимовыгодные в хозяйственном отношении сделки, но крайне редко они предусматривают конкуренцию и имеют рыночный характер. Ситуация еще больше осложняется из-за того, что политические игры, как правило, носят динамический характер (частая смена стратегий, используемых участниками, обычно диктуется изменением политической

---

<sup>5</sup> Система саморегулирующихся («самоисполняющихся») контрактов более подробно рассматривается, например, в: Радыгин и др., 2008. Раздел 1.

обстановки, переформатированием сложившихся коалиций и т. п.), поэтому во многих случаях обнаруживается эффект несогласованности осуществляемых проектов во времени (time-inconsistency effect).

Рассматривая границы эффективного регулирования, с одной стороны, отметим довольно прочные институциональные связи, нередко складывающиеся между правительством и сравнительно «худшими» (менее эффективными) корпорациями, в том числе государственными компаниями. Последние особенно заинтересованы в различных формах централизованной поддержки. С другой стороны, влиятельные политики и высокопоставленные правительственные чиновники в подобных условиях нуждаются в активной поддержке «своих» компаний. В наибольшей степени это, по-видимому, относится к недостаточно эффективным «монстрам» — корпорациям, которые считаются «too big to fail» (слишком большие, чтобы обанкротиться)<sup>6</sup>.

Изменение общих условий хозяйственного развития может уменьшить потребность в централизованном регулировании, однако по-прежнему действует бюрократический аппарат, заинтересованный в сохранении и дальнейшем расширении своих функций. Административные учреждения (как и прочие государственные предприятия) неизбежно подчинены законам функционирования организаций. Следовательно, как замечает известный социолог Н. Луман, «не все необходимые для системы виды деятельности могут быть соотнесены с какой-либо одной целью... Наряду со своей целью все системы вынуждены формировать дополнительные стратегии самосохранения» (Luhmann, 1964. S. 75). В обстановке дележа «казенного пирога» стратегия сохранения своего ведомства (своей компании) любой ценой неизбежно предполагает самые изощренные аппаратные игры.

Вместе с тем крупные («системообразующие») кредитные учреждения и нефинансовые корпорации уверены в том, что могут рассчитывать на серьезную поддержку государства в трудных ситуациях. Это вносит существенные искажения в систему цен, складывающихся на финансовых и товарных рынках. В ходе последних финансовых кризисов можно было отчетливо наблюдать огромные потери благосостояния, связанные именно с тем, что уверенность крупнейших кредитно-финансовых учреждений в последующей государственной поддержке обусловила устойчивое занижение рыночной цены рисков. Государственная «подпитка» крупнейших инвестиционных и коммерческих банков, а также некоторых других корпораций, по существу, как бы фиксировала расхождение между индивидуальными и общественными издержками, порождаемое искусственно заниженными ценами риска. Невиданная со времен Великой депрессии «волна» банкротств индивидуальных заемщиков в 2007—2009 гг. и сильное обесценение реальных и финансовых активов могут свидетельствовать о масштабах недооценки реальных рисков. К числу других проявлений этой тенденции можно отнести «пузыри» в сферах кредитования интенсивных рейдерских захватов, а также всевозможных финансовых спекуляций.

Обратимся теперь к процессам принятия законов и постановлений. Поскольку эти процессы представляют собой, как правило, «многошаговую процедуру», отказ каких-то политических сил от поддержки проекта увеличивает вероятность провала или «компромиссов», по-

<sup>6</sup> Теоретические модели, в рамках которых анализируется подобное взаимодействие, рассмотрены, например, в: Robinson, Torvik, 2005.

степенно сводящих на нет намеченные улучшения. В обычной политической жизни может быть *сужена сфера действия именно тех механизмов (или их могут оттеснить на задний план), которые должны были «расчищать дорогу» для Парето-оптимальных изменений.*

В теоретических моделях современной политической экономики среди принимающих политические решения субъектов обычно различают «политиков» и «бюрократов». Из самих определений явствует, что непосредственные устремления как тех, так и других могут обладать некоторой самостоятельностью по отношению к официально провозглашаемым приоритетам государственной политики<sup>7</sup>.

Прежде всего обратимся к модификации известной теоретической схемы «принципал—агент» применительно к функционированию общественного сектора, предпринятой А. Банерджи. Примечательна сама структура предлагаемой модели: главными действующими лицами оказываются узнаваемый персонаж — «бюрократ» и некий абстрактный политический институт, возвышающийся над ним и контролирующий его, — «государство» (Banerjee, 1997). Рассматривается, по существу, несколько ухудшенный, на наш взгляд, вариант разделения государственного аппарата, предложенный Ж.-Ж. Лаффоном и Ж. Тиролем (Laffont, Tirole, 1993): в их моделях функционировали «регулирующее агентство» и «автор конституционных правил».

Стандартная теория благосостояния формулирует характеристики оптимальных изменений, используя, например, агрегатные критерии Дж. Хикса и Н. Калдора (Jones, 2005). Применяя указанные критерии, можно полагать, что в той мере, в какой изменения в распределении, вносимые бюрократами, отрицательно сказываются на движении совокупного дохода, они влекут за собой снижение общественного благосостояния. В условиях ограниченного запаса распределяемых благ и более широкого распространения коррупции деятельность «бюкрата» приносит особенно большой ущерб. Формулируя один из главных выводов, Банерджи пишет: «Провалы государства вероятнее всего связаны с деятельностью той бюрократии, с которой сталкиваются более бедная часть общества и бедные страны» (Banerjee, 1997. P. 1293). Вместе с тем анализ в рамках рассматриваемой модели показывает, что недостаточно координируемое взаимодействие между отдельными правительственными чиновниками («бюрократами») может порождать как положительные, так и отрицательные экстерналии. В последнем случае обычно имеют в виду конфликты, вызванные несогласованностью действий отдельных «бюрократов»<sup>8</sup>.

Но проблема не сводится к действиям отдельных государственных чиновников («бюрократов»). Не меньшую роль могут играть, по-видимому, сами *взаимодействия* в рамках сложившихся политических институтов между различными общественными слоями и группами и влияние некоторых групп на проводимую политику («приватизация государства»).

<sup>7</sup> В связи с этим неизбежно возникает вопрос об оптимальном разделении государственных функций между «политиками» и «бюрократами» и о соответствующих критериях оптимальности (подробнее см.: Alesina, Tabellini, 2007; 2008).

<sup>8</sup> В стандартных учебниках экономической теории отрицательные экстерналии неизменно связывают лишь с «провалами рынка», что служит аргументом в пользу расширения хозяйственных функций государства.

Асемоглу ставит любопытный вопрос о причинах живучести неэффективных хозяйственных и политических институтов (Acemoglu, 2007). В использованных теоретико-игровых моделях взаимодействуют следующие группы («игроки»): 1) представители некоей абстрактной «элиты» (по-видимому, группа представителей властной политической элиты); 2) средний класс, пытающийся противостоять «элите»; 3) наемные работники. К числу главных источников неэффективности в рассматриваемой системе относится стремление элиты к обогащению, что приводит к повышению налогов. Своекорыстная политика элиты предполагает ее заинтересованность в сохранении неэффективных политических и хозяйственных институтов. В этих теоретических построениях представляют интерес прежде всего следующие соображения («теоремы»): позиции неэффективных политических и экономических институтов тем прочнее, чем большую гибкость может проявить государство в своем фискальном маневрировании; вероятность сохранения неэффективных институтов тем выше, чем больше рентные доходы, обеспечиваемые природными ресурсами.

Существенную роль в выборе макроэкономической стратегии государства могут играть политические соображения чисто тактического характера, направленные на «максимизацию популярности». Указанная зависимость может порождать так называемые политические циклы: достаточно предположить, что партия, находящаяся у власти, пытается увеличить свои шансы на переизбрание, обеспечивая к моменту выборов заметное снижение безработицы, а затем, после выборов, отказывается от действий, направленных на увеличение занятости<sup>9</sup>.

Еще менее продуктивным (в рамках логики экономических решений) оказывается взаимодействие политических сил, особенно в условиях недостаточно развитой политической демократии. Как показывают исследования правительственной политики в ряде государств, именно равновесие, достигаемое между основными политическими силами, порождает пагубные последствия для экономики. «Плохое с точки зрения хозяйственной эффективности управление дорого обходится экономике, но тем не менее оно привлекательно или, вероятно, удобно с политической точки зрения», — отмечается в авторитетном обзоре, посвященном государственному управлению в развивающихся странах (Baland et al., 2010. P. 4648).

Нетрудно видеть, что социально-политическое маневрирование (отражающее присущую государственной политике ориентированность на чисто тактические цели, «short-termism») во многих случаях не только усиливает текущую хозяйственную нестабильность, но и может иметь печальные долгосрочные последствия. Предельное упрощение используемых политических аргументов<sup>10</sup> еще больше сужает круг реальных возможностей для последовательной реализации намеченной ранее *долгосрочной* экономической стратегии. Соответственно и обоснования намечаемых мероприятий правительственной политики нередко утрачивают системность и фундированность, будучи подчас просто irrelevantными с точки зрения экономической логики.

<sup>9</sup> Подробнее о теории политических циклов см.: Nordhaus, 1975; Alesina et al., 1997. Наибольший интерес в рассматриваемом контексте представляют политические циклы «бета-типа», формирующиеся в результате взаимодействия многих участников политической жизни (Paldam, 1997; Dinc, 2005).

<sup>10</sup> «Население не располагает ни соответствующим образованием, ни терпением, необходимыми для того, чтобы воспринять сложное сообщение, поэтому „ограничение, требующее простоты“ (simplicity constraint), еще больше затрудняет разъяснение тех привлекательных с политической точки зрения реформ, которые могли бы обеспечить улучшение по Парето» (Stiglitz, 1998. P. 14).

К числу важных особенностей политического процесса можно отнести консерватизм разросшегося бюрократического аппарата (Д. С. Милль видел в рутине смертельную болезнь бюрократии) и устойчивое стремление властной элиты избегать общественного обсуждения непопулярных решений. Вместе с тем подобная закрытость, укрепляющая монопольное право политических деятелей и государственных чиновников на владение информацией, существенно расширяет масштабы информационной ренты, следовательно, и возможности их законного и незаконного обогащения.

В 1980-е годы исследователи обратили особое внимание на *существенное противоречие в предпосылках, на которых основывается современная теория функционирования общественного сектора*. С одной стороны, общепринятая теория в своем описании действий рыночных участников исходит из стандартной целевой функции, характеризующей предпочтения и интересы «экономического человека». С другой стороны, в качестве участников нерыночных операций чаще всего фигурируют некие бескорыстные персонажи, не имеющие собственных («частных») интересов. Кроме того, отсутствуют сомнения в их абсолютной профессиональной пригодности (в реальной жизни эти критерии нередко приносят в жертву «политическим» соображениям, стремлению «порадеть родному человечку» и т. п.).

Изучение сложного комплекса мотивов, которыми в действительности руководствуются представители законодательной и исполнительной ветвей власти, подводит к следующему выводу: на практике разработку стратегии и реализацию функций государственного регулирования осуществляют не всегда достаточно профессиональные и добросовестные, но имеющие собственные интересы, рентоориентированные политические деятели и чиновники<sup>11</sup>. Достаточно сослаться на избыточное расширение полномочий государства, неизбежно порождающее ситуации, в которых важнейшим средством соперничества между частными корпорациями оказывается использование («проплаченных») связей во властных сферах. Указанное обстоятельство может еще больше ограничивать эффективность функционирования политических институтов в хозяйственной сфере.

Различаются и приоритеты хозяйственной деятельности в государственном и частном секторах. Если частный собственник (во многих случаях — и его менеджеры) непосредственно заинтересован в экономии ресурсов, то руководители государственных ведомств и компаний любой ценой стремятся не допустить так называемого неполного освоения выделенных ассигнований. Чем шире объем государственных операций (больше объем производства в государственном секторе), тем значительнее могут оказаться издержки делегирования полномочий (agency costs), включающие X-неэффективность<sup>12</sup> (Vining, Weimer, 1990).

---

<sup>11</sup> В связи с этим обычно приводят удачное высказывание Ф. Селзника о деятельности нерыночных организаций: «Наиболее важной характеристикой [нерыночных] организаций является то, что каждая из них живет собственной жизнью, хотя все они являются лишь инструментами» (цит. по: Уильямсон, 1996. С. 246).

<sup>12</sup> «X-неэффективность» — термин, введенный американским экономистом Г. Лайбенштайном для обозначения ситуации, при которой совокупные издержки частной компании оказываются выше оптимальных. Такая неэффективность обычно обусловлена ослаблением конкурентных механизмов, поддерживающих рыночную дисциплину.

К числу важнейших факторов, снижающих эффективность работы государственных служащих, следует отнести радикальную несклонность типичного чиновника к риску<sup>13</sup>. Поскольку критерии, с помощью которых оценивают последствия нетривиальных решений, оказываются гораздо более размытыми, чем, скажем, в обычных оптимизационных экономических моделях, число вероятных неблагоприятных исходов существенно увеличивается. Это не только подавляет возможные полезные инициативы со стороны чиновников, но и порождает многочисленные предварительные зондирования, согласования и другие «страховочные» процедуры, затягивающие принятие решений и ограничивающие их действенность.

Монополистическое положение отдельных правительственных подразделений и отсутствие рыночной конкуренции не означают отсутствия межведомственного соперничества. Стремясь расширить свою деятельность и свое влияние в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, многие государственные ведомства стараются оттеснить на задний план или поглотить другие подразделения и организации. Внутриведомственные и межведомственные конфликты ограничивают возможности совместной координации действий государства, тем самым снижая эффективность проводимой политики.

Учитывая особую роль государства в современной экономике, можно предположить, что коррупция, бюрократическая рутина и противоречия внутри аппарата исполнительной власти могут оказаться не менее серьезной проблемой, чем отсутствие координации, с которым обычно связывают многие «провалы рынка».

### **Междисциплинарный анализ и проблема самоидентификации**

Со времени публикации работ Р. Коуза экономисты стали более внимательно изучать, как сложившиеся правовые нормы и институты влияют на характер аллокации общественных ресурсов. Много работ посвящено экономическим основаниям прав собственности, организационно-правовым формам предпринимательства, а также проблемам контрактного права<sup>14</sup>.

Дж. Локк полагал, что политическая власть представляет собой «право создавать законы... для регулирования и сохранения собственности» (Локк, 1988. Т. 3. С. 343). Оставляя за скобками анализ стандартного неоинституционального набора функций государства, заметим лишь, что оно так или иначе несет ответственность за значительную часть компонентов, входящих в «институциональную матрицу» экономической деятельности, то есть тот комплекс переменных, которые обеспечивают взаимодействие населения, ресурсов и технологий в экономике (Камерон, 2001. С. 22–23).

Независимо от модели регулирования, несколько функций государства относятся к числу существенных. Во-первых, *обеспечение элементов преемственности и стабильности*, без которых обществу угрожает дез-

<sup>13</sup> Заметим, что содержание термина «риск», используемого в данной связи, существенно отличается от обычно вкладываемого в понятие «хозяйственный риск» в экономической теории.

<sup>14</sup> В частности, широкое признание в литературе получил цикл исследований А. Шляйфера, Р. Ла Порты, Ф. Лопеса-де-Силанеса, Р. Вишны и С. Джанкова, среди которых можно выделить «Право и финансы» (La Porta et al., 1998), «Суды» (Djankov et al., 2003), а также работы о формах корпоративной собственности в современном мире, о правовой защите инвесторов (La Porta et al., 1999; 2000) и др.



интеграция (при условии, что такая политика не вступает в противоречие с требованиями экономического развития и распространения технологий). Во-вторых, *стимулирование институциональных инноваций*, результаты которых могут быть схожими с результатами технологических инноваций с точки зрения более эффективного использования факторов производства. В-третьих, *обеспечение сертификации частных прав собственности и защиты жизни и имущества с помощью принудительной силы закона* при условии минимального вмешательства в функционирование рынков. В-четвертых, *гарантирование конкурентности рынка*.

Применительно к особенностям переходной экономики России исчерпывающую классификацию направлений государственного вмешательства («бремя государства») предложил Е. Г. Ясин (2002). Помимо совокупных (федеральных, региональных, различных фондов) государственных расходов, бремя государства связано с наличием крупного госсектора в экономике, который генерирует неравенство условий конкуренции и нерыночные отношения. Наконец, государственные учреждения и их представители оказывают неформальное воздействие на экономику, в котором можно выделить три зоны: «белая зона» — излишнее регулирование, административные барьеры, злоупотребление властью; «серая зона» — нелегальные принудительные поборы с бизнеса на благие цели; «черная зона» — коррупция, взятки чиновникам. Итоги истекшего периода, если принять во внимание указанные выше компоненты «институциональной матрицы» как значимые цели долгосрочной социально-экономической политики, дают основания предполагать если не отсутствие какой бы то ни было целостной стратегии в интересах общества, то как минимум противоречивость и дуализм в осуществлении регулятором своих непосредственных функций.

Этим обусловлены *имитация* регулирования в целом ряде значимых секторов<sup>15</sup>, *двойные стандарты* в отношении различных групп экономических агентов и глубокий внутренний *конфликт интересов* государства одновременно как законодателя, регулятора и экономического агента. В терминах политической психологии речь идет о проблеме *самоидентификации государства как регулятора*, которая приобрела, по всей видимости, хронический характер. В определенной степени это связано с неадекватностью стабилизирующих механизмов (включая политические институты), обеспечивающих баланс между целями государства как общественного института и целями его агентов. Рассматривая в данном контексте проблемы функционирования государства в хозяйственной сфере, вспомним несколько примеров из области корпоративных отношений в России в 2000-е годы.

Формальный прогресс по конкретным направлениям институциональных преобразований достаточно очевиден. Среди наиболее значимых достижений 2000-х годов можно назвать: модификации закона «Об акционерных обществах» 2001–2012 гг., поправки в приватизационное законодательство 2010 г., закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г., закон «О банкротстве (несостоятельности)» 2002 г. в редакции 2008 г., разработка новой редакции законодательства

---

<sup>15</sup> Такого рода имитация сама по себе может быть двоякой. И в отношении узкой группы крупнейших компаний и монополистов, и в отношении мелкого бизнеса создается видимость регулирования при фактическом отказе от него, однако мотивы такой имитации различаются.

о конкуренции в 2005–2011 гг., принятие летом 2006 г. Концепции совершенствования корпоративного законодательства, разработка процессуальных новаций в сфере предотвращения и урегулирования корпоративных конфликтов в 2006–2010 гг., проект Концепции развития законодательства о юридических лицах 2009 г., позитивные правовые новации в рамках «антикризисного пакета» 2009–2010 гг. и др. Вместе с тем с точки зрения решаемых в законодательстве проблем весьма характерна эволюция задач, поставленных в программах социально-экономического развития в 2000-е годы. Как показал проведенный экспресс-анализ программных документов 1999–2012 гг., базовые цели видоизменяются незначительно<sup>16</sup>. Проект Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года в определенной степени учитывает идеологию и прикладные рекомендации экспертных групп в рамках разработки обновленной Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года («Стратегия-2020»), однако ключевым критерием станет последующая содержательная адаптация данных рекомендаций в конкретных нормативно-правовых актах.

Общий вывод о стагнации (в том числе *программируемой* на 10 лет вперед) институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы неоправданным. Тем не менее приведенное сопоставление говорит о низкой интенсивности законодательного и регулятивного обеспечения процессов, следовательно, и реального *прогресса* в развитии экономических институтов в долгосрочном периоде. Более того, многие новации можно рассматривать не как «инновационные институты» широкого спектра действия, а как точечные, узконаправленные меры, принимаемые в рамках государственно-капиталистической доктрины «государства для государства».

Показательный пример — анализ результатов реализации Концепции развития корпоративного законодательства до 2008 года. Наиболее востребованными оказались меры, направленные на урегулирование и предотвращение корпоративных конфликтов (уровень реализации свыше 60%). Это было связано с исключительно высоким общественным резонансом проблемы рейдерства, характерной для 2003–2007 гг. Меры по развитию корпоративного управления, несмотря на доминирование данной тематики в Концепции, были реализованы примерно на 30%, меры в сфере организационно-правовых форм юридических лиц — примерно на 20%. Наименьшая результативность в реализации принятых на концептуальном уровне новаций характерна для таких блоков, как регулирование аффилированных лиц, конфликтов интересов, распределения прибыли, деятельности интегрированных бизнес-структур, некоммерческих организаций и группы связанных лиц. Именно здесь, где, пользуясь терминологией Ясина, в том числе подпитываются «серая» и «черная» зоны, востребованность реального прогресса была наиболее высокой.

Одобренная в октябре 2009 г. новая Концепция развития законодательства о юридических лицах предусматривала преобразование госкорпораций, введение дополнительной ответственности учредителей юридических лиц, выгодоприобретателей и контролирующих общество лиц, изменение правил регистрации юридических лиц и др.

<sup>16</sup> Сопоставлялись ключевые цели по следующим блокам: «Защита прав собственности», «Приватизация», «Управление госсобственностью», «Корпоративное управление», «Банкротство», «Развитие финансового рынка», «Развитие рынка земли и недвижимости» в официальных программах (планах действий, концепциях) на 2000–2001 гг., 2002–2004 гг., 2006–2008 гг., до 2020 г. (в редакции 2008 г.), до 2018 г. (в редакции проекта 2012 г.).

Впоследствии некоторые принятые меры несколько модифицировали корпоративный «ландшафт», однако в целом промажоритарная модель корпоративного управления 2000-х годов, не ограничивающая существенно власть контролирующего акционера, практически не изменилась (см.: Радыгин и др., 2009).

Разработанная Советом по кодификации гражданского законодательства новая редакция Гражданского кодекса РФ (2008—2012 гг.) более значимо меняет корпоративное законодательство и оказывает косвенное влияние на режим права собственности и его защиту. По оценкам Института корпоративного права и управления, наибольшие дискуссии вызывают новации, ведущие к размыванию понятия «корпоративный щит» (нормы об ответственности лиц, имеющих фактическую возможность определять действия юридического лица; субсидиарная ответственность участников, что отсутствует в развитых зарубежных правовых порядках, и др.), повышению степени судебного усмотрения по широкому кругу вопросов (в том числе в связи с использованием не имеющих четких легальных дефиниций понятий и институтов), изменению порядка реорганизации юридических лиц (с усилением возможностей корпоративного шантажа и уже имеющегося дисбаланса в пользу кредиторов) и др.

Сама проблема модернизации регулирования отношений в сфере корпоративного управления, на наш взгляд, в 2000-е годы преимущественно обсуждалась в контексте косметических (имиджевых) шагов правового характера, тогда как требовалось системное реформирование. Недостаточность адекватных внешних механизмов (рынок ценных бумаг, банкротства, рынок корпоративного контроля) не компенсируется ни банковским контролем, ни стандартными внутренними механизмами («марионеточный» совет директоров, отсутствие реального контроля миноритариев в условиях поворота к мажоритарной модели). Это предполагает, по всей видимости, как пересмотр места совета директоров в системе корпоративных отношений, так и неизбежную активизацию регулятивной функции внешних механизмов корпоративного управления.

В равной степени это касается и значимой (с учетом масштабов и экономического «веса» госсектора) проблемы оптимизации системы управления в смешанном секторе экономики. По сути, все дискуссии последних лет сводятся к поиску оптимальной структуры совета директоров, включая количество, ответственность и отчетность независимых директоров. При этом не принимаются во внимание очевидный внутренний конфликт компании со смешанной собственностью — между долгосрочными интересами акционера-государства (в идеале оформленными в стратегии развития конкретной компании, обосновывающей целесообразность ее сохранения под контролем государства) и краткосрочными (коммерческими) интересами частных миноритариев. Совет директоров в этой ситуации должен быть не структурой, озвучивающей интересы государства-мажоритария, а эффективным органом, призванным вырабатывать компромиссы в рамках идеологии «позитивного конфликта». Матрица прав и обязанностей совета формируется в этом случае из двух блоков: «независимость, влияние, информированность» и «права, репутация, гражданская ответственность».

Без такой модификации затруднительно обсуждать и ожидаемый в 2012—2018 гг. прогресс в области новой «большой приватизации» (если принимать во внимание возможность привлечь частных порт-

фельных акционеров), а также формирования в России международного финансового центра. Однако отсутствие явных сдвигов в этой области связано, очевидно, с системной проблемой официальных представлений (точнее, их отсутствия) о роли и стратегических функциях государственного сектора, а также с прикладными задачами сохранения адекватных механизмов прямого государственного участия в крупнейших компаниях и банках. Не трудно предположить, что последовательная *деформация корпоративных отношений в сторону как промажоритарной, так и прокредиторской модели* непосредственно обусловлена идеологией «государства для государства».

Предложения по упорядочению экспансии госсектора и отнесению любых шагов в этом направлении к «красной зоне» экономической политики находят декларативное отражение в программных документах 2011–2012 гг., однако, помимо приватизации, остаются за скобками нормотворчества. Тем не менее по-прежнему актуальны вопросы, связанные с оценкой целесообразности разукрупнения конгломератных госструктур (выделения субхолдингов), с выводом непрофильных активов, законодательными ограничениями на формирование государственных интегрированных структур в будущем, приобретением госкомпаниями и их зависимыми структурами новых активов, в частности их участием в приватизации в качестве покупателей. При этом, в силу размытости роли госсектора, с середины 2000-х годов идет параллельный процесс формирования институтов развития. Неопределенность стратегии («от общей институциональной среды к эффективным проектам» или, напротив, «каждому проекту свой институт») приводит к выбору внешне более легкого пути.

В программных документах «государственные корпорации» (в основном созданные в 2007–2008 гг.) характеризуются как переходная форма, призванная способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими. Постулируется, что по мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка часть государственных корпораций должна быть акционирована с последующей полной или частичной приватизацией, а созданные на определенный срок прекратят свое существование.

Оставив в стороне юридические курьезы, эксклюзивность функционирования и финансово-управленческие изъятия конструкции «государственная корпорация», частично подкорректированные в 2010–2011 гг., отметим главное — исключительную живучесть данной конструкции, хотя и под иными наименованиями. Уже в 2009 г. в связи с необходимостью создать государственную структуру «Российские автомобильные дороги» возникла новая организационно-правовая форма — «государственная компания». Формальные отличия от «государственной корпорации» (доверительное управление как форма использования государственного имущества, формирование имущества не только из имущественного взноса РФ, но и за счет созданного или приобретенного в результате собственной деятельности), с нашей точки зрения, не служат достаточным основанием для новых конструкций такого рода. Если же следовать логике «каждому проекту свой институт», а также — одновременно декларируя отказ от «государственных корпораций» — сохранять возможности для маневра в дальнейшем, возникновение новой формы становится более понятным.

Тем не менее уже в 2010 г. наметился следующий этап трансформации — и государственные корпорации, и государственная компания «Российские автомобильные дороги» должны быть либо преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы, а после введения в законодательство РФ новой организационно-правовой формы — «публично-правовая компания» — в нее должны быть преобразованы «Банк

развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и «Агентство по страхованию вкладов». Согласно проекту федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации», это создаваемая на основании решения правительства или федерального закона некоммерческая организация, осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества и наделяемая специальной правоспособностью и отдельными государственно-властными полномочиями. Новая конструкция, по всей видимости, также требует более весомых обоснований, помимо корректировки изъянов ее предшественников, тем более что ее нетипичность для российского правового поля породит немало проблем.

В целом такая логика, вне всякого сомнения, вступает в противоречие с ключевой долгосрочной задачей формирования «институциональной среды» и «инновационных институтов» в широком смысле слова. Значимым становится также риск *деформации общего правового поля*, когда «узконаправленные» законодательные решения становятся нормами общего действия без учета долгосрочных интересов всех хозяйствующих субъектов. Одним из наглядных примеров может быть сфера земельных отношений.

В Краснодарском и Приморском краях для реализации международных проектов (Олимпиада в Сочи и форум АТЭС) органы власти были наделены особыми полномочиями по изъятию земель, что на практике означало предоставление компенсации и участков по усмотрению государства. Гарантии, содержащиеся в Земельном кодексе РФ (компенсация по рыночной стоимости, предоставление земельного участка по выбору), в этой ситуации не действуют. Отдельным институтам развития и государственным компаниям в 2007 г. было дано право получать без торгов земельные участки в особых экономических зонах. Такое же право в 2008 г. предоставлено пользователям недр. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» получила право приобретать землю в собственность, минуя исполнительные органы власти всех уровней и органы местного самоуправления. Такого рода решения нельзя однозначно рассматривать как негативные, однако в итоге сегмент рынка, выведенный из-под общего регулирования, становится весьма значительным.

Другой пример — регулирование процессов банкротств, для которого характерны две параллельные тенденции. С одной стороны, примерно с 2004 г. формируются условия для обеспечения неприкосновенности крупнейших активов, подконтрольных государству: из-под действия закона о банкротстве выведены государственные корпорации, расширены возможности придания предприятиям статуса «стратегических», усилен контроль за деятельностью арбитражных управляющих при наличии того или иного уровня секретности. С другой стороны, вплоть до кризиса 2008—2009 г. практически не было изменений, направленных на развитие механизмов восстановления платежеспособности, и права должников сужались.

Хотя в условиях кризиса суды получили большую свободу выбора, в том числе в пользу должников, а также усилился прессинг со стороны ряда крупнейших компаний-должников, правовое регулирование отношений кредиторов и компании-должника стало еще более «прокредиторским». Значительную часть «антикризисных» законопроектов разрабатывали, исходя из интересов государственного сектора и просто крупного бизнеса. Но, во-первых, их действие распространяется на существенно более широкий круг хозяйствующих субъектов; во-вторых, преобладает ориентация на текущие проблемы

без учета влияния принятых норм на развитие предпринимательского сектора на посткризисном этапе. Соответственно повышается риск как дисбалансов в системе регулирования, так и противоречий в защите интересов различных сторон (см.: Симачев и др., 2009).

Весьма показательна ситуация в сфере регулирования рынка слияний и поглощений. В 2000-е годы типичным был *конфликт интересов государства*, одновременно выступающего как законодатель, регулятор и активный игрок на рынке корпоративного контроля. В 2008—2009 гг. антикризисные меры по упрощению правил слияний и поглощений, объективно необходимые для оптимизации деятельности компаний в ходе кризиса, сопровождались преференциями по приобретению активов для государственных компаний и банков. Меры по ограничению неправомερных действий должников, арбитражных управляющих, оценщиков и их саморегулируемых организаций сопровождаются ущемлением прав первых и упрощением перехода проблемных активов к субъектам смешанного сектора. Такая двойственность регулирования фактически консервирует как непрозрачность, так и относительно невысокую эффективность антимонопольного контроля.

Проблема конфликта интересов присутствует и на финансовом рынке<sup>17</sup>. В 2010 г. в сфере его регулирования были приняты важнейшие решения, направленные на повышение требований к профессиональным участникам рынка и размеру их собственного капитала, противодействие манипулированию ценами финансовых активов, ускорение консолидации фондовой инфраструктуры, введение норм пруденциального надзора. Это можно охарактеризовать как курс на усиление роли государства на фондовом рынке, его прямое вмешательство в бизнес профучастников.

В этом смысле интересен опыт ВЭБа по реализации антикризисных мер по поддержке внутреннего фондового рынка в 2008—2009 гг. Хотя публичный отчет об интервенциях и обратной продаже акций, насколько мы знаем, не был представлен, известно, что в октябре 2008 г. для поддержки рынка акций ВЭБ получил субординированный кредит в сумме 175 млрд руб. под 7% годовых, который вернул вместе с процентами государству 15 декабря 2009 г. В своем годовом отчете за 2009 г. банк написал, что продал часть пакета акций, приобретенных за счет кредита из средств Фонда национального благосостояния (ФНБ), во второй половине 2009 г. Тем не менее в этот период (за исключением июля) на биржевом рынке акций повышенная активность государственных структур не наблюдалась, в отличие от периода, когда ВЭБ приобретал акции. Кроме того, вывод с рынка 6 млрд долл. в июле—декабре 2009 г. должен был нарушить плавную восходящую динамику рынка. Но этого также не отмечалось. Можно предположить, что далеко не весь пакет акций, приобретенных за счет средств ФНБ, был продан ВЭБом, а возврат 175 млрд руб. Минфину России в конце декабря 2009 г. был осуществлен за счет иных источников. В целом вмешательство государства для поддержки рынка с помощью финансовой интервенции не было оправданным. Интервенции, возможно, немного сгладили линию падения рынка, но не повлияли на сам тренд. В данном случае речь идет скорее об удачной «маржинальной» сделке государственного банка за счет кредита, предоставленного на льготных по срокам и стоимости условиях, чем о действенной государственной поддержке, оказанной фондовому рынку и инвесторам.

<sup>17</sup> Подробнее см. материалы А. Е. Абрамова в ежегодных обзорах российской экономики ИЭП имени Е. Т. Гайдара за 2010 и 2011 гг. ([www.iep.ru](http://www.iep.ru)).

Вряд ли будет способствовать стабильности и повышению качества регулирования традиционная для последних 20 лет межведомственная борьба за контроль над данной сферой, включая периодический возврат к идее создания «мегарегулятора».

\* \* \*

Из рассмотренных выше концепций и моделей, описывающих «провалы государства», разумеется, не следует, что присутствие государства в экономике вообще приносит только вред, а всех политических деятелей и правительственных чиновников следует относить к числу коррупционеров. Исследования «провалов государства» не могут сводиться к столь популярному жанру «разоблачительства» или к крайне упрощенным схемам противостояния «государственников» и «рыночников». Более того, абсолютно неприемлемы любые попытки примитивизации такого рода исследований на основе перехода на позиции «рыночного» или, напротив, «государственного» фундаментализма. В современных условиях подобное противопоставление просто лишено смысла. Важна практическая проблема — каким интересам государство окажет поддержку, а не противопоставление вмешательства государства его неучастию (Радыгин и др., 2011). Речь идет скорее об *иной, в значительной мере новой стратегии политико-экономического исследования механизмов аллокации ресурсов и исторически сложившихся общественных институтов и их влияния на эффективность хозяйственных процессов.*

По ряду причин экономическая теория вплоть до последнего времени уделяла недостаточно внимания хозяйственным последствиям взаимодействия различных социальных и политических факторов. Между тем *политический процесс обладает собственной логикой, во многих случаях не совпадающей с привычной логикой оптимизирующих экономических механизмов.* Участникам политической жизни и государственным служащим не часто приходится руководствоваться соображениями, связанными с экономической эффективностью. В ряде случаев масштабы хозяйственной неэффективности и расточительства многократно усиливаются из-за функционирования олигополистических структур, складывающихся в социальной и политической сферах, из-за несовершенной координации действий различных ветвей власти и недостаточной прозрачности, закрытости, неизменно присущих процессам принятия решений в рамках разветвленной и нередко рентоориентированной бюрократической системы.

Все это может служить основанием для анализа взаимодействий в системе хозяйственных отношений, которые ограничивают возможности эффективного экономического роста и/или вносят искажения в функционирование аллокационных механизмов. Вместе с тем указанные соображения придают содержательный смысл самому понятию «провалы государства». Особенно важно при этом, что наряду с присутствующей в стандартной экономической теории констатацией «провалов рынка» и «провалов государства» существует и более общая проблема оптимального взаимодействия механизмов централизованного и децентрализованного регулирования. Решение подобной задачи

требует более общего, комплексного подхода, который, по-видимому, может сформироваться на «стыке» политической, социологической и экономической теорий.

Масштабы «провалов государства» в немалой степени зависят как от объема государственного вмешательства, так и от форм политической организации государства, в частности, от исторически сложившейся политической культуры, степени демократизации общества и структуры действующих общественных институтов. Именно в силу этого для России, как никогда, актуален *переход от идеологии «государства для государства» к политике «не вездесущее, а эффективное государство»* (по крайней мере, в сфере хозяйственных операций).

Периоду, когда в наиболее развитых странах стали формироваться рыночные отношения, предшествовала длительная историческая эпоха, на протяжении которой складывались морально-этические нормы человеческого поведения. Эти нормы, опирающиеся на многовековые традиции взаимодействия отдельных людей и коллективов, выходят далеко за пределы отношений рыночного обмена: они определяют возможности и границы рыночных механизмов взаимодействия и координации.

Исходный пункт экономического анализа — система индивидуальных предпочтений — в реальной жизни включает различные «социальные» предпочтения, как правило не фигурирующие в стандартных теоретических моделях. В русло привычных методов микроэкономического анализа трудно уложить, например, принципы великого Стагирита: «Правда о добропорядочном заключается в том еще, что он многое делает для друзей и отечества и даже умирает за них, если надо: он расточит имущество и почести и вообще блага, за которые держатся другие, оставляя за собой лишь нравственную красоту...» (Аристотель, 1984. С. 258). Нужно ли полагать, что такой способ рассуждений вообще не может иметь места в реальной жизни?

### Список литературы

- Аристотель (1984). Сочинения: в 4-х т. Т. 4. М.: Мысль. [Aristotle (1984). Works: in 4 vols. Vol. 4. Moscow: Mysl.]
- Камерон Р. (2001). Краткая экономическая история мира от палеолита до наших дней. 2-е изд. М.: РОССПЭН. [Kameron R. (2001). A Concise Economic History of the World from Paleolithic Times to the Present. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: ROSSPEN.]
- Кенэ Ф. (1960 [1774]). Избранные экономические произведения. М.: Соцэкгиз. [Quesnay F. (1960 [1774]). Selected Economic Works. Moscow: Sotsekgiz.]
- Локк Дж. (1988). Сочинения: в 3-х т. Т. 3. М.: Мысль. [Locke J. (1988). Works: in 3 vols. Vol. 3. Moscow: Mysl.]
- Мюллер Д. (2007). Общественный выбор III. М.: ГУ ВШЭ. [Mueller D. (2007). Public Choice III. Moscow: HSE Publishing House.]
- Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е., Швецов П. (2008). Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. М.: ИЭПП. [Radygin A., Entov R., Apevalova E. et al. (2008). Market Discipline and Contracts: Theory, Empirical Analysis, Law. M.: IEPP.]
- Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е. и др. (2009). Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы. М.: ИЭПП. [Radygin A., Entov R., Apevalova E. et al. (2009). Internal Mechanisms of Corporate Governance. Moscow: IEPP.]



- Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. (2011). Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. № 9. С. 4–26. [Radygin A., Simachev Yu., Entov R. (2011). State and Denationalization: Risks and Limitations of the “New Privatization Policy” // Voprosy Ekonomiki. No 9. P. 4–26.]
- Симачев Ю., Яковлев А., Данилов Ю. (2009). Российская корпорация: модели поведения в условиях кризиса // Вопросы экономики. № 6. [Simachev Yu., Yakovlev A., Danilov Yu. (2009). The Russian Corporation: Models of Behavior during the Crisis // Voprosy Ekonomiki. No 6.]
- Смит А. (1962 [1776]). Исследование о природе и причинах богатства народов: в 2-х т. М.: Соцэкгиз. [Smith A. (1962 [1776]). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations: in 2 vols.). Moscow: Sotsekizgiz.]
- Уильямсон О. (1996). Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат. [Williamson O. (1996). The Economic Institutions of Capitalism. St. Petersburg: Lenizdat.]
- Хайек Ф. (2006). Право, законодательство и свобода. М.: ИРИСЭН, Мысль. [Hayek F. (2006). Law, Legislation and Liberty. Moscow: IRISEN, Mysl.]
- Ясин Е. (2002). Бремя государства и экономическая политика // Вопросы экономики. № 11. С. 4–30. [Yasin E. (2002). Burden of the State and Economic Policy // Voprosy Ekonomiki. No 11. P. 4–30.]
- Acemoglu D. (2003). Why Not a Political Coase Theorem? // Journal of Comparative Economics. Vol. 31. P. 620–652.
- Acemoglu D. (2007). Modeling Inefficient Institutions // Advances in Economic Theory. Proceedings of the World Congress 2005. Cambridge, MA: Cambridge University Press. P. 341–380.
- Acemoglu D. (2009). Introduction to Modern Economic Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. (2008a). Markets versus Governments // Journal of Monetary Economics. Vol. 55. P. 159–189.
- Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. (2008b). Political Economy of Mechanisms // Econometrica. Vol. 77. P. 619–642.
- Alesina A., Roubini N., Cohen G. (1997). Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina A., Tabellini G. (2007). Bureaucrats or Politicians? // American Economic Review. Vol. 97. P. 169–179.
- Alesina A., Tabellini G. (2008). Bureaucrats or Politicians? II // Journal of Public Economics. Vol. 92. P. 426–447.
- Arrow K. (1963 [1951]). Social Choice and Individual Values. 2<sup>nd</sup> ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Arrow K. (1971). Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities // Frontiers of Quantitative Economics. Amsterdam: North Holland.
- Baland J.-M., Moene K., Robinson J. (2010). Governance and Development // Handbook of Development Economics. Vol. 5. Ch. 69. N. Y.: Elsevier.
- Banerjee A. (1997). A Theory of Misgovernance // Quarterly Journal of Economics. Vol. CXII, No 4. P. 1289–1332.
- Blankart C. (2000). The Process of Government Centralization: A Constitutional View // Constitutional Political Economy. Vol. 11. P. 27–39.
- Boettke P., Coyne C., Leeson P. (2007). Saving Government Failure Theory from Itself: Recasting Political Economy from an Austrian Perspective // Constitutional Political Economy. Vol. 18. P. 127–143.
- Bozeman B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May not Do // Public Administration Review. Vol. 62, No 2. P. 145–161.
- Buchanan J. (2008). Politics and Scientific Enquiry: Retrospective on a Half-century // The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford: Oxford University Press. P. 980–995.
- Dinc I. (2005). Politicians and Banks: Political Influences on Government-owned Banks in Emerging Markets // Journal of Financial Economics. Vol. 77. P. 453–479.

- Djankov S., La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A.* (2003). Courts // Quarterly Journal of Economics. Vol. 118. P. 453–517.
- Downs A.* (1957). An Economic Theory of Democracy. N.Y.: Harper.
- Gibbard A.* (1973). Manipulation of Voting Schemes: A General Result // *Econometrica*. Vol. 41. P. 587–602.
- Hurwicz L.* (1986). On Informationally Decentralized Systems // Decision and Organization. 2<sup>nd</sup> ed. Amsterdam: North Holland. P. 297–336.
- Jones C.* (2005). Applied Welfare Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Krueger A.* (1990). Government Failures in Development // Journal of Economic Perspectives. Vol. 4. P. 9–23.
- La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.* (1998). Law and Finance // Journal of Political Economy. Vol. 106. P. 1113–1155.
- La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A.* (1999). Corporate Ownership around the World // Journal of Finance. Vol. 54. P. 471–517.
- La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.* (2000). Investor Protection and Corporate Governance // Journal of Financial Economics. Vol. 58. P. 3–27.
- Laffont J.-J., Tirole J.* (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MA: MIT Press.
- Levitt S.* (1998). Are PACs Trying to Influence Politicians or Voters? // Economics and Politics. Vol. 10. P. 19–35.
- Lindahl E.* (1919). Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Lund: Gleerup. Teil I. S. 85–98.
- Lohmann S.* (2008). The Non-Politics of Monetary Policy // The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford: Oxford University Press. P. 523–544.
- Luhmann N.* (1964). Funktionen und Folgen formaler Organization. Berlin: Dunker und Humblot.
- Myerson R.* (1993). Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game Theoretic Analysis // Games and Economic Behavior. Vol. 5. P. 118–132.
- Nordhaus W.* (1975). The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. Vol. 42. P. 169–190.
- Paldam M.* (1997). Political Business Cycles // Perspectives on Public Choice: A Handbook / D. Mueller (ed.). Cambridge: Cambridge University Press. P. 342–372.
- Palfrey T.* (2002). Implementation Theory // A Handbook of Game Theory. Amsterdam: North Holland. Vol. III. Ch. 64. P. 2271–2326.
- Persson T.* (2002). Do Political Institutions Shape Economic Policy? // *Econometrica*. Vol. 70. P. 883–905.
- Pigou A.* (1932). The Economics of Welfare. National Dividend. L.: Macmillan.
- Robinson J., Torvik R.* (2005). A Political Economy Theory of the Soft Budget Constraint // CEPR Discussion Paper. No 5274.
- Ross M.* (2001). Does Oil Hinder Democracy? // World Politics. Vol. 53. P. 525–561.
- Rothkopf M.* (2007). Thirteen Reasons Why Vickrey–Clarke–Groves Process Is not Practical // Operation Research. Vol. 55. P. 191–197.
- Samuelson P.* (1954). The Pure Theory of Public Expenditures // Review of Economics and Statistics. Vol. 36. P. 387–389.
- Satterthwaite M.* (1975). Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions // Journal of Economic Theory. Vol. 10. P. 187–217.
- Stiglitz J.* (1998). Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions // Journal of Economic Perspectives. Vol. 12. P. 3–22.
- Tideman T.* (1997). Voting and the Revelation of Preferences for Public Activities // Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press. P. 226–245.
- Tollison R.* (1997). Rent Seeking // Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press. P. 506–524.
- Tullock G.* (1978). Welfare Effects of Sales // Maximization: Economic Inquiry. Vol. 16. P. 113–118.
- Tullock G., Seldon A., Brady G.* (2002). Government Failure: A Primer in Public Choice. Washington, DC: Cato Institute.

- Vickrey W.* (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders // *Journal of Finance*. Vol. 16. P. 8–37.
- Vining A., Weimer D.* (1990). Government Supply and Government Production Function: A Framework Based on Contestability // *Journal of Public Policy*. Vol. 10. P. 1–22.
- Weber M.* (1958 [1921]). From Max Weber. Oxford: Oxford University Press.
- Wicksell K.* (1964 [1896]). Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerswesens Schwedens. Partial translation // *Classics in the Theory of Public Finance*. L.: Macmillan. P. 72–118.
- Wilson J.* (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. N. Y.: Basic Books.
- Winston C.* (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Wintrobe R.* (1997). *Modern Bureaucratic Theory // Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 429–453.
- Wieser F. von* (1929). *Gesammelte Abhandlungen [1876–1923]*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wolf C.* (1979). A Theory of Nonmarket Failure // *Journal of Law and Economics*. Vol. 22. P. 107–139.
- Wolf C.* (1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA: MIT Press.
- 

## **Government Failures: Theory and Policy**

*Alexander Radygin<sup>1</sup>, Revold Entov<sup>2</sup>*

*Authors affiliation:* <sup>1</sup> Gaidar Institute for Economic Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia);

<sup>2</sup> Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

*Corresponding author:* Alexander Radygin, arad@rane.ru.

The article deals with the evolution of approaches to the problem of “government failures”. This trend of modern economic theory, which has arisen in opposition to the concepts of “market failures” can be seen as a search for a new strategy of political and economic analysis of the resource allocation mechanisms, as well as historical social institutions and their effect on the efficiency of economic processes. Special attention is paid to the problem of information retrieval, ways of funding the state, the impact of rent-seeking behavior, the role of the political process, negative externalities as a result of the lack of coordination, and of the overall presence of the state in the economy. Interdisciplinary approach to “government failures” takes into account the influence of legal rules and institutions on the nature of allocation of public resources, as illustrated by the examples of modern Russian economy.

*Keywords:* government failures, public policy, public choice, allocational efficiency, information, privatization.

*JEL:* B20, D02, D60, K40, L30, P20.