

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА  
И МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

---

# **XIII АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА**

В четырех книгах

*Ответственный редактор  
Е.Г. Ясин*

# **4**



---

Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2012

УДК 330.101.5(063)  
ББК 65.012  
Т67

*Идеи и выводы авторов не обязательно отражают  
позиции представляемых ими организаций*

ISBN 978-5-7598-1022-3 (кн. 4)  
ISBN 978-5-7598-1018-6

© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2012

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Y. Lazarev, A. Sobolev, I. Soboleva, B. Sokolov

Trial by Fire: The Impact of Natural Disaster  
on Attitudes toward the Government in Rural Russia..... 11

В.Э. Абелинскийте

Институциональная трансформация в современной России  
и проблема эффективности политического администрирования ..... 23

А.С. Ахременко

Эффективность государства  
в секторе публичных услуг: численная  
и структурная оценки..... 30

Л.Ф. Борусяк

Нуждаются ли молодые либералы в новых политиках?  
Кейс Алексея Навального ..... 41

О. Г. Васильева

Изобилие природных ресурсов, политическая конкуренция  
и инвестиции в человеческий капитал..... 50

Ю.О. Гайворонский, А.Ю. Шишорина

Выборы в законодательные собрания субъектов РФ  
как процесс формирования партийной системы с доминантной партией  
(на примере выборов 13 марта 2011 г.)..... 60

К.П. Кокарев

Институционализация высокоперсонифицированных институтов  
в неустойчивых средах (на примере российских уполномоченных  
по правам человека) ..... 70

М.С. Максименкова, В.А. Касамара

Нормативные представления российских парламентариев  
о политической элите..... 78

М.Г. Миронюк

Международные факторы влияния на процессы режимных  
трансформаций и государственного строительства  
в посткоммунистических странах..... 86

А.П. Петров, Е.Д. Корнилина

Сравнительное исследование предвыборных партийных программ  
2007 и 2011 гг. на основе латентно-семантического анализа ..... 96

И.В. Соболева

Дискуссионные площадки в российских регионах:  
проблемы обсуждения политических и экономических  
вопросов .....106

Р.Ф. Туровский

Влияние трансформации политического режима на географию  
голосований в России и других посткоммунистических странах .....115

П.Ю. Чеботарев, А.К. Логинов, Я.Ю. Цодикова, З.М. Лезина

Об оптимальном пороге голосования .....123

## **КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

О.С. Белокрылова

Региональные модели размещения муниципальных заказов  
в системе качества государственного управления .....135

Т.И. Войтова, Е.А. Подколзина

Реестр недобросовестных поставщиков в системе  
государственных закупок в России: анализ эффективности.....144

Е.В. Карпенко

Измерение результативности  
в социальной сфере как нацеленность органов власти на повышение  
эффективности управления регионом .....153

О.С. Минченко

Оптимизация механизмов привлечения независимых экспертов в рамках  
исполнения контрольно-надзорных функций государства .....158

А.А. Московская

Перспективы и барьеры государственного содействия развитию  
социального предпринимательства в России .....167

М.В. Островная, Е.А. Подколзина

«Фундаментальная трансформация» и нечестная конкуренция на рынке  
государственных закупок медикаментов в РФ .....176

Е.А. Подколзина, И.А. Морозов	
Выявление сговора в открытых аукционах госзаказа на примере отрасли дорожного строительства в Новосибирской области .....	186
В.В. Солодов	
Имитационное моделирование механизмов государственной антикоррупционной политики.....	197
Н.Г. Типенко	
Реализация Федерального закона № 83-ФЗ: первые результаты и риски .....	208
Д.Б. Цыганков	
Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «умного регулирования» .....	218
Д.С. Шмерлинг, Е.И. Кожуховская	
Разработка современной модели государственного и корпоративного стратегического планирования .....	226

## **МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА**

J.D. Sharples	
The Role of Oil and Natural Gas in Discourses on Russia's Political and Economic Development to 2020.....	233
А.М. Анисимов	
Экономические эффекты интеграционного расширения (на примере исследования эффектов расширения Таможенного союза ЕврАзЭС) .....	240
М.В. Братерский	
G-20 в системе международных институтов .....	249
Л.М. Григорьев	
Глобальное резервирование нефти .....	260
Д.Н. Исакова	
Модель прогнозирования валютного рынка с учетом неоднородных адаптивных ожиданий.....	266
А.В. Крутик	
Стимулирование инновационного развития экономики через корпоративное налогообложение: применение британского опыта к российским реалиям .....	277

В.А. Крюков, О.С. Анашкин	
Нефтяные фонды — инструмент стерилизации или инструмент модернизации? .....	284
Н.Л. Кузьмина	
Внешнеторговая политика России на рынке необработанных лесоматериалов .....	294
А.А. Курдин	
Кризис и механизмы глобальной координации: пример рынка нефти .....	307
И.А. Макаров	
Кризис международного климатического регулирования с точки зрения теории коллективных действий .....	315

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ**

В.С. Автономов	
Два «канона» в истории экономической мысли и экономической политики .....	327
П.А. Кюнг	
«Без бизнес-архивов нет бизнес-истории». Направления деятельности государственных учреждений и общественных организаций по сохранению документации бизнес-архивов в Европе .....	336
Н.А. Макашева	
Мировой экономический кризис: окажет ли он существенное влияние на экономическую науку? .....	345
Д.В. Мельник	
Война и мир в экономической науке первой трети XX в. ....	353
В.Л. Некрасов, О.Н. Стафеев	
Госплан СССР и проект Нижне-Обской ГЭС (1958–1963): лоббирование, коалиции интересов, оппортунизм .....	360
Е.А. Хромов	
Хозяйственная и управленческая специфика системы совнархозов Сибири (1957–1962) .....	369

И.В. Шильникова

Экономические аспекты трудовых конфликтов в российской промышленности в конце XIX – начале XX в. .... 378

## **ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ В АНАЛИЗЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ**

А.Р. Бахтизин

Использование суперкомпьютеров для работы с агент-ориентированными моделями ..... 387

И.В. Ефименко, Е.Н. Пенская

Онтологическое моделирование в экспертной журналистике: разработка инструментария и методологии формализации экспертных знаний ..... 398

Ю.А. Морозова, Н.Н. Лычкина

Комплекс имитационных моделей пенсионной системы Российской Федерации ..... 409

В.Ф. Хорошевский

Онтологические модели и гуманитарные технологии: что будет, если... .....418





# **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ**

---



Y. Lazarev,  
A. Sobolev,  
I. Soboleva

Higher School of Economics

B. Sokolov

Saint-Peterburg State University

# **TRIAL BY FIRE: THE IMPACT OF NATURAL DISASTER ON ATTITUDES TOWARD THE GOVERNMENT IN RURAL RUSSIA**

---

## **Abstract**

This study aims to explore the logic of political support under non-democratic regime by the investigation of the impact of natural disaster — the enormous wildfires, occurred in rural Russia in the summer of 2010, on political attitudes of local population. The research exploits a natural experiment methodology. Since the wildfire spreads due to a direction of wind, i.e. by the Nature, the targets of it are totally random — a village may be burned and the neighboring one has no damage at all. We test the effects of this exogenous variation by a survey of almost 800 respondents in 4 most suffered regions of Russia in randomly selected 34 burned and 36 unburned villages. Contrary to the conventional scholarly wisdom which suggests that natural disasters lead to blaming politicians, our study finds that in the burned villages there is a higher support for the government at all levels, namely for the United Russia Party, a village head, a governor, Prime Minister Putin and President Medvedev. This finding is robust even for the models with control for the generous governmental aid provided for the villages, which were damaged by the fires. The rise of paternalistic attitudes in the aftermath of the disaster is explained by the impact of political regime features and emotional, behavioral and cognitive experience of the people.

## **Introduction**

When and why do people support the government? When and why they do so under conditions of non-democratic regime? How do exogenous shocks affect these attitudes?

The issues of political support and legitimacy are the cornerstones of political science. Since the pioneering works of Max Weber and the development of the problem by David Easton, Seymour Martin Lipset and other leading scholars, legitimacy is considered to be a complex phenomenon that ultimately expresses in the attitudes toward political system and particular governmental bodies [Lipset, 1960; Rogowski, 1974; Easton, 1975; Dalton, 2004].

Our theoretical framework encompasses political support as the attitudes toward the different governmental bodies. We follow a standard definition of attitude elaborated in political psychology, according to which an attitude is “a psychological tendency that is expressed by evaluating of particular entity with some degree of like or dislike” [Eagly, Chaiken, 1998; see also Allport, 1935].

We use the concept of attitude change to test and explain the attribution of blame and political responsibility that are among the most important issues on the agenda of political psychology. The literature on blame attribution distinguishes between two types of blame: blame for causing a problem and blame for failing to treat or rectify a problem [Iyengar, 1989; 1991; Javeline, 2003]. In our study we test the impact of both types, asking about the blame of the government in occurrence of the fires and asking for an evaluation of the relief and reconstruction programs.

Our main hypothesis that is in line with the previous research on political economy of disasters, assume that exposure to the natural disaster lead to blaming the government and thus to negative attitudes toward it. In general this hypothesis can be expressed as follows:

*H(1): People from the burned villages are less likely to support the government than those from unburned.*

We test this general hypothesis on the attitudes toward particular governmental bodies on the all levels of power:

*H (1.1): There is a lower level of support for a head of a village in the burned villages.*

*H (1.2): There is a lower level of support for a governor in the burned villages.*

*H (1.3): There is a lower level of support for the United Russia Party in the burned villages.*

*H (1.4): There is a lower level of support for the Prime Minister Putin in the burned villages.*

*H (1.5): There is a lower level of support for the President Medvedev in the burned villages.*

This set of tests on attitudes allows us to differentiate the blaming effect and check its sustainability.

Alternative hypotheses that stress that exposure to the natural disaster lead to increase in support of authorities are grounded on system justification theory [Jost et al., 2004; van der Toorn et al., 2011], which argues that people are motivated to

see their authorities as relatively fair and just to defend existing social arrangements even when doing so is not necessary in their own interest. According to the theory, this effect is more pronounced when a) the system is threatened; b) the system is perceived to be inevitable; c) one feels dependent on (or controlled by) the system. It is also supposed that, if people justify social system in part because they are dependent on those systems, they should also justify the position of groups and individuals who control those systems. The more people feel dependent on an authority figure, the more they should be motivated to perceive him or her as legitimate. In general, legitimacy contributes to power, but power can also lead to legitimacy through the process of system justification.

Noteworthy, in case of attitudes the null results can be attributed not only to the absence of the statistically significant relationship, but also to the ambivalence that is a simultaneous possession of both positive and negative attitudes toward the object.

Although we study the attitudes toward the particular governmental bodies that is labeled in the literature as a specific political support [Easton, 1975], our theoretical assumptions can be raised to the problem of legitimacy — or in other words diffuse political support, because attitudes toward politicians in the conditions of unstable institutional environment provide a comprehensive aggregate assessment of people's support for the regime in general.

By the widely shared definition, an experiment in social sciences is random assignment of observations to treatment and control conditions such that every unit has the same *ex ante* probability of receiving the treatment (Gerber, Green, forthcoming). Comparison of means and statistical tests described later in the text show that there are no significant differences between pre-fire parameters of the burned and unburned villages that is consistent with our assumption that our study fits in the experimental framework.

However, our study is not a perfectly controlled experiment, but rather a use of naturally occurred experimental conditions. Because of it, the study suffers from several methodological problems.

The most important problem is that we have two sources of exogenous variation — exposure to the wildfires and the governmental aid to the burned villages. Although it violates the requirement of excludability of the treatment effect, this problem should not be overemphasized because in the modern world natural disasters are always accompanied with some kind of aid, which of course varies from country to country. In addition, we try to exclude the effect of aid by using of the relevant variables as the mediators in our empirical analysis.

We build our sample by the procedure of blocked randomization. The treatment group was formed by 34 villages from the total sample of 43 villages from the 4 most suffered regions of Russia, namely Nizhny Novgorod, Ryazan, Lipetsk and Voronezh oblast. Villages that are not represented in the study are either too small or

belong to the other administrative units. The control group was formed by the random choice of 36 villages from the pool of 160. The randomization was blocked by region, population size, and distances from the oblast capital and rayon center. What is more, half of the control group was chosen from the terrain, which is prone to wildfires (coniferous forest areas) and half from the territories with the small risk of wildfire (deciduous forest areas). We did so to create a variation in the risk of wildfire and distance from the burned villages that is used to control for the spillover effect.

The first part of the empirical analysis checks the integrity of randomization. For this purpose we use differences in means and F-test, which basically shows the equality of variances and thus the probability of rejecting the null hypothesis. The results of these tests for village-level variables are presented in Table 1 and for individual-level variables in Table 2. The results confirm that the assignment to treatment and control groups bears no systematic relationship to the observables. There are no differences on average between burned and unburned villages in population size, territory, distances from the oblast capitals and rayon centers, revenues and expenditures and no differences in age, gender, residence status, education, occupation and access to communications between their inhabitants. The only variable that has significant F-test score is the access to radio and this fact can be neglected, because it can be attributed to the post-fire public goods provision.

After the confirmation of the reliability of our basic methodological assumption we turn to the testing of the hypotheses. The logic behind this process is very simple — we regress our dependent variables on the independent variable and by this means obtain an average treatment effect. Since our unit of analysis is individual and randomization was provided on the village level, we use robust clustered regression to exclude possible bias in standard errors.

For all the outcomes of interest we run three models. The first one includes only dependent variable and predictor — that is the exposure to treatment effect. The second model incorporates all controls both on individual and village level and regional fixed effects. Finally, the third model comprises variables that are used for the clarification of the causal path and check for the spillover effect.

For support for the United Russia that is binomial variable we run logistic regression, the results of which are presented in Table 3. And for the ordinal outcomes on support for the governmental bodies we use ordered logistic regression. Table 4 gives the results for a village head, Table 5 for a governor, Table 6 for Prime Minister Putin and Table 7 for President Medvedev.

The results of the analysis show that the exposure to fire substantively increases support for all levels of government, however the effect differs from one level to another. For the village head we find weak and inconsistent positive increase in support in the burned villages. On the other hand, for support of the United Russia and the

governors the positive effect is found to be strong and statistically significant. And for support for Prime Minister Putin and President Medvedev the positive effect of fires is very strong and robust to all specifications of the models.

These results fully contradict with our main hypothesis and confirm the alternative one. They challenge conventional scholarly wisdom that individuals tend to blame and punish politicians for the natural disasters. In our case it is particularly interesting, because half of our respondents pointed out that the government was actually responsible for the disaster.

\* \* \*

“Who is to be blamed?” and “what is to be done?” are the two everlasting Russian questions. The population of the villages burned by the wildfires in the summer of 2010 had to answer both of them. The disaster thereby created a unique opportunity to study blame attribution and political attitudes formation in the out-of-equilibrium circumstances.

The main finding of our study that the natural disaster increases support for the government even controlled for the aid for relief illuminates an interesting feature of the political attitudes formation. We stress that in conditions of uncertainty, dependency from the government and the absence of political pluralism the demand for paternalism raises. This idea enriches system justification theory by adding to the individual characteristics a factor of political regime. We argue that it may be helpful for understanding of the sustainability of Putin’s rule in Russia and the legitimacy of the authoritarian governments in general.

**Table 1.** Means and F-test for basic village-level variables

Fire	Popula- tion	Territory	Distance from the oblast capital	Distance from the rayon center	Revenues	Expendi- tures
0 N=?	673,2	146616,4	56,7	18,6	6144486,7	5915200,5
1 N=?	586,8	16513,6	62,3	17,9	6211278,9	5883892
F-test (Sig)	0,183	0,104	0,104	0,276	0,861	0,922

**Table 2.** Means and F-test for basic individual-level variables

Fire	Residence	Sex	Age	Education	Occupation	Radio	TV	Cell Phone	Internet
0 N=394	2,2	0,39	53,1	5,1	1,42	0,6	1,1	1,5	1,1
1 N=375	2,8	0,4	55,0	4,3	1,4	2,2	2,2	2,4	2,1
F-test (Sig)	0,295	0,852	0,100	0,349	0,982	0,05	0,09	0,121	0,21

**Table 3.** Logistic Regression Analysis of Factors of Support for the United Russia

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
<b>Fire</b>	<b>0,47** (0,2)</b>	<b>2,33</b>	<b>0,54** (0,22)</b>	<b>2,42</b>	<b>0,37 (0,24)</b>	<b>1,52</b>
Distance to fire					-0,02** (0,09)	-2,11
Number of reconstructed houses					0,05 (0,02)	-0,22
Population Size			0,0003 (0,01)	0,24	0,003 (0,01)	0,19
Distance to regional capital			0,03 (0,02)	1,35	0,02 (0,02)	0,80
Distance to rayon center			0,002 (0,01)	0,14	-0,02 (0,01)	-0,14
Revenues			0,95 (0,71)	1,30	-0,13 (0,7)	-0,16
Expenditures			-0,14 (0,08)	-1,74	-0,62 (0,9)	-0,68
Residence Status			-0,13 (0,09)	-1,40	-0,12 (0,1)	-1,25
Gender (Male)			-0,56** (0,22)	-2,52	-0,55 (0,22)	-2,43
Age			-0,01 (0,08)	-1,64	-0,02** (0,09)	-2,39
Education			-0,26** (0,13)	-1,95	-0,3** (0,14)	-2,20



Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
Occupation			0,49* (0,27)	1,81	0,45 (0,28)	1,60
Radio			-0,27 (0,22)	-1,20	-0,36 (0,23)	-1,56
TV			-0,47 (0,5)	-0,94	0,12 (0,33)	0,37
Internet			0,01 (0,03)	0,48	-0,42 (0,2)	-2,05
Voronezh			-0,81** (0,42)	-1,90	0,57* (0,33)	1,73
Ryazan			Omitted		Omitted	
N. Novgorod			-0,48 (0,45)	-1,06	0,5 (0,37)	1,34
Lipetsk			-0,39 (0,39)	-0,99	0,67** (0,31)	2,12
N	767		711		700	
Wald Chi <sup>2</sup>	5,56 (1)		49,98 (17)		75,3 (19)	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,008		0,08		0,08	

**Note.** \* $p < 0,10$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ ; Standard Errors Adjusted for 70 clusters in village.

**Table 4.** Ordered Logistic Regression Analysis of Factors of Support for Village Head

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	Z	Coef (St. Errors)	z
<b>Fire</b>	<b>0,35*</b> <b>(0,2)</b>	<b>1,75</b>	<b>0,34*</b> <b>(0,2)</b>	<b>1,69</b>	<b>0,15</b> <b>(0,21)</b>	<b>0,71</b>
Distance to fire					-0,11 (0,09)	-1,19
Number of reconstructed houses					0,02* (001)	1,59
Population Size			-0,002 (0,002)	0,51	-0,07 (0,1)	-0,41
Distance to regional capital			0,003 (0,02)	1,48	0,003 (0,02)	1,29
Distance to rayon center			-0,01 (0,1)	-0,08	0,003 (0,05)	0,30

Table 4 (finished)

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	Z	Coef (St. Errors)	z
Revenues			-0,24 (0,7)	-0,31	-0,54 (0,9)	-0,59
Expenditures			0,46 (0,87)	0,55	0,08 (0,1)	0,81
Residence Status			-0,03 (0,07)	-0,44	0,001 (0,7)	0,00
Gender (Male)			-0,25 (0,15)	-1,67	-0,27* (0,15)	-1,80
Age			-0,03 (0,05)	0,67	0,02 (0,05)	0,48
Education			-0,06 (0,09)	-0,57	-0,2 (0,08)	-0,33
Occupation			-0,1 (0,18)	-0,57	-0,12 (0,18)	-0,64
Radio			0,07 (0,14)	0,54	0,11 (0,14)	0,76
TV			-0,12 (0,44)	-0,29	0,2 (0,42)	0,06
Internet			-0,01** (0,004)	-2,69	-0,012** (0,004)	-2,63
Voronezh			0,11 (0,36)	0,31	0,25 (0,39)	0,64
Ryazan			Omitted		Omitted	
N. Novgorod			-0,77* (0,41)	-1,86	-0,75 (0,48)	-1,54
Lipetsk			0,72** (0,29)	2,50	0,82** (0,38)	2,17
<i>N</i>	635		583		573	
Wald Chi <sup>2</sup>	3,07 (1)		93,44 (0,17)		107,12 (19)	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,03		0,02		0,03	

**Note.** \* $p < 0,10$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ ; Standard Errors Adjusted for 70 clusters in village.

**Table 5.** Ordered Logistic Regression Analysis of Factors of Support for Governor

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
<b>Fire</b>	<b>0,52** (0,19)</b>	<b>2,65</b>	<b>0,53** (0,21)</b>	<b>2,57</b>	<b>0,34 (0,22)</b>	<b>1,54</b>
Distance to fire					-0,09 (0,08)	-1,2
Number of reconstructed houses					0,04*** (0,01)	4,25
Population Size			-0,0004 (0,001)	-0,35	-0,001 (0,001)	-0,31
Distance to regional capital			0,04 (0,03)	1,29	0,03 (0,03)	1,17
Distance to rayon center			0,02** (0,01)	1,96	0,03* (0,01)	1,85
Revenues			0,26 (0,57)	0,46	0,22 (0,59)	0,14
Expenditures			0,04 (0,06)	-0,65	-0,25 (0,62)	-0,38
Residence Status			-0,03 (0,07)	-0,47	0,01 (0,07)	0,26
Gender (Male)			-0,27 (0,2)	-1,39	-0,3 (0,2)	-1,49
Age			0,03 (0,06)	0,47	0,01 (0,06)	0,27
Education			-0,11 (0,1)	-1,07	-0,17 (0,1)	-1,64
Occupation			-0,3 (0,19)	-1,54	-0,32 (0,2)	-1,62
Radio			-0,15 (0,15)	0,96	-0,13 (0,15)	-0,90
TV			-0,31 (0,33)	-0,95	-0,17 (0,37)	-0,54
Internet			-0,02*** (0,005)	-5,32	-0,02*** (0,005)	-5,30
Voronezh			1,4*** (0,37)	3,77	1,73*** (0,41)	4,26
Ryazan			Omitted		Omitted	
N. Novgorod			0,49 (0,37)	1,32	0,65* (0,39)	1,66

Table 5 (finished)

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
Lipetsk			0,47* (0,26)	1,83	0,88** (0,34)	2,59
<i>N</i>	574		529		520	
Wald Chi <sup>2</sup>	7,03 (1)		97/6 (17)		141,6 (20)	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,07		0,04		0,05	

Note. \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ ; Standard Errors Adjusted for 70 clusters in village.

**Table 6.** Ordered Logistic Regression Analysis of Factors of Support for Prime Minister Putin

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
<b>Fire</b>	<b>0,69*** (0,18)</b>	<b>3,71</b>	<b>0,72*** (0,18)</b>	<b>3,81</b>	<b>0,42** (0,19)</b>	<b>2,13</b>
Distance to fire					-0,01** (0,008)	-2,08
Number of reconstructed houses					0,07*** (0,02)	3,59
Population Size			0,002 (0,01)	1,15	0,002 (0,001)	1,24
Distance to regional capital			0,02 (0,02)	0,77	0,01 (0,03)	0,47
Distance to rayon center			0,06 (0,11)	0,55	0,1 (0,1)	0,80
Revenues			-0,5 (0,4)	-0,43	-0,58 (0,54)	-1,05
Expenditures			0,39 (0,56)	-0,42	0,57 (0,64)	0,90
Residence Status			-0,26*** (0,08)	-3,23	-0,21** (0,08)	-2,62
Gender (Male)			-0,42** (0,14)	-3,00	-0,42** (0,14)	-2,89
Age			0,01 (0,04)	-0,22	-0,02 (0,04)	-0,50
Education			-0,34*** (0,08)	-4,1	-0,39*** (0,08)	-4,60

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
Occupation			-0,05 (0,19)	-0,28	-0,08 (0,18)	-0,43
Radio			-0,16 (0,16)	-1,03	-0,21 (0,16)	-1,28
TV			0,38 (0,33)	1,13	0,42 (0,35)	1,20
Internet			.02** (0,01)	2,07	0,02** (0,009)	2,29
Voronezh			Omitted		0,16 (0,46)	0,46
Ryazan			0,12 (0,3)	0,35	Omitted	
N. Novgorod			0,11 (0,4)	-0,03	0,15 (0,35)	0,42
Lipetsk			-0,03 (0,2)	-0,11	0,3 (0,31)	0,97
N	699		651		641	
Wald Chi <sup>2</sup>	13,7 (1)		99,2 (17)		135,3 (19)	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,01		0,05		0,07	

**Note.** \* $p < 0,10$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ ; Standard Errors Adjusted for 70 clusters in village.

**Table 7.** Ordered Logistic Regression Analysis of Factors of Support for President Medvedev

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
<b>Fire</b>	<b>0,64***</b> <b>(0,17)</b>	<b>3,7</b>	<b>0,59***</b> <b>(0,17)</b>	<b>3,30</b>	<b>0,38**</b> <b>(0,17)</b>	<b>2,16</b>
Distance to fire					-0,01** (0,07)	-1,92
Number of reconstructed houses					0,08** (0,01)	4,10
Population Size			0,01 (0,01)	0,94	0,01 (0,01)	0,98
Distance to regional capital			0,02 (0,02)	1,10	0,01 (0,02)	0,58

Table 7 (finished)

Independent Variables	Model 1		Model 2		Model 3	
	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z	Coef (St. Errors)	z
Distance to rayon center			0,01 (0,01)	0,15	0,03 (0,1)	0,24
Revenues			0,17 (0,4)	0,38	-0,14 (0,05)	-0,28
Expenditures			0,013 (0,5)	-0,27	0,09 (0,06)	0,16
Residence Status			-0,21** (0,07)	-2,75	-0,17** (0,08)	-2,15
Gender (Male)			-0,38** (0,16)	-2,39	-0,35** (0,16)	-2,22
Age			-0,01 (0,00)	-0,04	-0,003 (0,01)	-0,07
Education			-0,33*** (0,08)	-3,73	-0,37** (0,08)	-4,16
Occupation			-0,04 (0,18)	-0,24	-0,06 (0,01)	-0,39
Radio			-0,4** (0,14)	-2,9	-0,46** (0,14)	-3,26
TV			0,52 (0,36)	1,44	0,46 (0,37)	1,30
Internet			0,02* (0,01)	1,84	0,02** (0,01)	2,06
Voronezh			Omitted		0,44 (0,37)	1,21
Ryazan			-0,15 (3,6)	-0,43	Omitted	
N. Novgorod			-0,15 (0,4)	-0,38	0,09 (0,03)	0,30
Lipetsk			-0,25 (0,34)	-0,74	0,26 (0,29)	0,91
<i>N</i>	692		637		628	
Wald Chi <sup>2</sup>	13,6 (1)		87,8 (17)		144,8 (19)	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,01		0,05		0,07	

Note. \* $p < 0,10$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ ; Standard Errors Adjusted for 70 clusters in village.

В.Э. Абелинскайте

Национальный  
исследовательский  
университет  
«Высшая школа  
экономики»

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

---

## Введение: методологический аспект

Актуализация проблемы эффективности политического администрирования связана с общим ростом внимания к влиянию, оказываемому процессами институциональной трансформации на общую конфигурацию власти в современной России. Специфическая структура политической элиты, складывающаяся в течение последнего десятилетия, определяет основные тенденции изменения системы институтов государственной власти, которые, в свою очередь, составляют основу, институциональную среду дальнейшей деятельности политической элиты как субъекта политического администрирования.

Основным механизмом институциональной трансформации в современной России является неформальная институционализация как процесс приведения формальных правил в соответствие с неформальными практиками представителей политической элиты. Этот термин заимствован у Гельмана [2004, с. 6–26], однако существенно расширен в соответствии с целями данного исследования.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет синтезированный подход, выраженный в интеграции структурной и деятельностной парадигм, представленных новой институциональной и элитистской теориями. Исследование проводилось в рамках дескриптивного подхода при учете нормативного в части использования элементов правового анализа существующих формальных институтов.

Данная статья призвана раскрыть некоторые попутные аспекты исследования, связанные с проблемами эффективности политического и государственного управления, основанного на системе неформальной институционализации. В этом исследовании предлагается основываться на

теоретических изысканиях Д. Ронга [Wrong, 1988] и П. Бахраха и М. Баратца [Bachrach, Baratz, 1994], имеющих особое видение воплощений политической власти («второе лицо» власти, предполагающее, что власть может осуществляться путем ограничения сферы принятия решений относительно «безопасными» проблемами).

Институциональные трансформации предлагается рассмотреть на основе синтеза своеобразной классификации уже упоминавшегося Д. Ронга, предполагающей разделение результатов деятельности властных субъектов (в данном случае — политической элиты современной России) в зависимости от достижения определенных целей, будь то стратегические цели государственного управления (т.е. использование власти) или цели политического доминирования (т.е. ее завоевание и удержание).

Исследование основано на анализе трансформации ключевых органов, представляющих институты законодательной и исполнительной ветвей власти: Совета Государственной Думы и Аппарата Правительства РФ.

## **Трансформация Совета Государственной Думы РФ как элемент нарушения принципов парламентаризма во внутренней организации деятельности палаты**

Традиционно институт законодательной власти является одним из ключевых в системе развития законодательства и государственного управления. Реализация принципов существования данного института обеспечивается парламентом, в рамках которого его нижняя палата несет функцию представительства интересов социальных групп, выраженную в системе фракций.

В условиях существования разветвленной бюрократической системы особую роль играют административные органы, обеспечивающие функционирование того или иного института и регулирующие организационное сопровождение его деятельности.

В рамках Государственной Думы (ГД) роль такого органа играет ее Совет, правовую основу деятельности которого составляет Регламент Государственной Думы. Глава 2 данного Регламента регулирует состав, порядок проведения заседаний, функции и порядок оформления решений Совета.

Внимание к Совету также во многом обусловлено широким набором функций, закрепленных в Регламенте и предполагающих монопольное право Совета на организационное сопровождение законодательной деятельности палаты. Практически все редакции Регламента предполагают наделение Совета ключевыми функциями (формирование программы законодательной



сессии палаты, принятие решений о включении законопроекта в программу законопроектной работы палаты и др.), позволяющими рассматривать деятельность политической элиты в этом аспекте как полностью и обоснованно эффективную, т.е. достигающую своей цели получения и реализации всей полноты политической власти.

Одним из ключевых изменений в организации деятельности ГД стала трансформация роли и функции ее Совета, произошедшая в 2003 г. и нашедшая отражение в изменении нескольких статей гл. 2 Регламента ГД, касающихся состава и функций Совета.

Изменение в 2008 г. после парламентских выборов ст. 13 гл. 2 Регламента, определяющей состав Совета, стало способом трансформации ключевых для функционирования органа позиционных правил, которые в соответствии с теорией Э. Остром [Ostrom, 1986] определяют набор позиций, статусов и число людей, которые могут занимать каждую позицию.

Централизация процесса определения повестки дня в деятельности парламента стала одним из ключевых шагов по обеспечению платформы для дальнейшей реализации политической воли представителей элиты за счет перемещения законодательного ресурса из поля политической конкуренции в поле административного влияния.

Однако анализ долгосрочной перспективы позволяет утверждать, что процессы изменения Регламента ГД в вопросах формирования ее Совета, тесно связанные с деформацией избирательной системы и принципа политического представительства, в результате обусловили ограничение контроля над организацией деятельности парламента со стороны других политических сил и общества, а также нарушение принципов парламентаризма, что представляется потенциально дестабилизирующим фактором для всей политической системы.

## **Правительство РФ: Аппарат и Президиум Правительства как ключевые органы контроля над принятием стратегических решений**

Анализ института исполнительной власти, точнее, Правительства как ключевого органа этой ветви, позволяет выделить несколько дополнительных аспектов данного вопроса, связанных со спецификой органа и его основными задачами, которые заключаются в формировании и принятии стратегических решений по вопросам государственного управления.

Правительство РФ — ключевой орган в системе исполнительной власти, являющийся правовым и фактическим центром принятия стратегических

и тактических решений по развитию системы государственного управления, которые определяют экономическое и социальное развитие государства: «Правительство издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в стране». В этом органе сосредоточены политические и административные рычаги влияния, акторы, обладающие наибольшим политическим весом. Решения, принимаемые в Правительстве, затрагивают все сферы государственного управления: «Правительство РФ принимает программы социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации».

Функционирование института исполнительной власти, выраженного в деятельности Правительства, обеспечивается с помощью административно-организационной системы, представленной Аппаратом Правительства, который в этом случае выступает как орган, обеспечивающий сопровождение деятельности Правительства: «Проект повестки заседания Правительства формируется руководителем Аппарата Правительства по согласованию с заместителем Председателя Правительства и с соответствующими материалами представляется Председателю Правительства».

Аппарат также наделен контрольными полномочиями: «Контроль исполнения поручений, содержащихся в актах Президента РФ и Правительства, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюциях Председателя Правительства и заместителя Председателя Правительства, организуется Аппаратом Правительства».

Значимость Аппарата Правительства подчеркивает пост руководителя Аппарата в статусе заместителя Председателя Правительства. Эта норма закреплена в ст. 47 Регламента Правительства и была введена в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» для усиления позиций команды А. Чубайса. Структура подчинения руководителя Аппарата ориентирована напрямую на Председателя Правительства.

Основной инструмент реализации влияния Аппарата Правительства — это функция подготовки заключений по широкому кругу вопросов. В частности, заключения формируются на «поступившие в Правительство проекты актов и других документов, по которым требуется решение Правительства», также Аппарат «обеспечивает ...разработку и представление Председателю Правительства проектов основных направлений деятельности Правительства по реализации внутренней и внешней политики РФ» (п. а1, б ст. 4 Положения об Аппарате Правительства).

Основным принципом в реализации этой функции является норма, согласно которой данные заключения и проекты направляются Председателю Правительства, минуя профильные министерства и службы. Закрепление

указанной нормы согласуется с изменением ряда институтов, типологизированных Э. Остром [Ostrom, 1986, p. 3–25], а именно:

- правил сферы влияния, определяющих, на что может оказывать влияние деятельность того или иного лица;
- правил управления, устанавливающих набор действий, которые может осуществлять лицо на определенном посту;
- информационных правил, регулирующих способы обмена информации между должностными лицами.

Повышенная роль деятельности Аппарата Правительства подчеркивает его значение как структуры, обеспечивающей параллельную лояльность лично Председателю Правительства в обход остальных служб, ведомств и их глав.

Кроме того, особенно важны проблемы функционирования организации, связанные с ее размером и составом. Исходя из концепции М. Олсона [Olson, 1965], коллективное действие (в данном случае — политическое и управленческое решение) эффективнее всего совершается в малых группах. Бихевиористы в этом случае еще указали бы и на необходимость групповой сплоченности, общего понимания миссии организации [Simon, 1947], а сторонники теории рационального и общественного выбора [Ostrom, 1986] скорректировали бы проблематику, включив в нее вопросы наращивания веса политического и бюрократического офиса, обуславливающие выбор из альтернатив.

Переход В. Путина на пост главы Правительства РФ в 2008 г. определил расширение состава Правительства. В частности, число заместителей Председателя Правительства увеличилось в 3 раза (с двух до шести человек, новыми заместителями стали С. Иванов, И. Сечин, Д. Козак, А. Хлопонин — все эти персоны являются лично близкими новому главе Правительства), число министерств — незначительно, однако система принятия решений в рамках существующих институтов значительно усложнилась за счет увеличения количества необходимых неформальных согласований, а также их качественного наполнения, что связано с особым статусом «добавленных» персон.

Именно в этих условиях происходит возобновление деятельности Президиума Правительства — органа, который ранее отсутствовал в структуре Правительства, когда его возглавляли М. Касьянов (2000–2004), М. Фрадков (2004–2007) и В. Зубков (2007–2008). Данный орган, состоящий из 17 членов Правительства, представляет собой центр принятия стратегических решений и функциональное ядро института исполнительной власти в современной России.

Расширение числа акторов, занимающих формально высокие посты в соответствии с результатами борьбы за перераспределение статусов на бюрократическом рынке, привело к снижению эффективности деятельности

Правительства и нивелировало значимость статусов акторов, составляющих первый круг окружения В. Путина. Требование повышения эффективности и, в большей мере, необходимость акцентирования статуса наиболее лояльных представителей элиты из состава высшей бюрократии создало среду для возрождения Президиума Правительства как органа, закрепляющего неформальный высокий статус в бюрократической системе и расширяющего сферу влияния тех или иных акторов.

В контексте понимания эффективности как способности реализовывать политическую власть и принимать стратегические управленческие решения указанные процессы, несомненно, в краткосрочной перспективе должны восприниматься эффективными, поскольку служат четкому функциональному разделению элементов системы (Президиума как органа, принимающего ключевые решения, а также и ведомств как элементов, их подготавливающих и исполняющих) и упрощают процедуру неформальных согласований. Однако, как и в предыдущих случаях, анализ долгосрочной перспективы осложняет оценку. Включение в модель оценки таких параметров, как коллегиальность принятия решения, взвешенность, экспертная оценка, позволяет сделать вывод о потенциальной угрозе стабильности системе администрирования, связанной с низким качеством принятия решения и их базировании на личных связях и персональной лояльности, а не на профессионализме.

## **Заключение: перспективы системы**

Описанные тенденции в общем виде дают представление о процессах изменения системы политического администрирования. Попытки оптимизации организационной структуры и повышения эффективности в конечном счете являются продолжением неэффективной практики назначения на ключевые государственные посты в соответствии с принципами непотизма и личной лояльности, а не по меритократическим критериям. Данная позиция при рассмотрении в кратко- и долгосрочной перспективах дает различные результаты. И если в краткосрочном периоде мы можем утверждать, что предпринимаемые шаги направлены на повышение эффективности деятельности системы путем упрощения структуры персон и органов, принимающих ключевые решения, то в долгосрочном периоде это несет потенциальную угрозу для устойчивости системы государственного управления и политической системы в целом, так как предполагает нарушение основных принципов, обеспечивающих устойчивость демократических режимов: парламентаризма, коллегиальности и независимости оценки принимаемых ре-

шений, меритократических критериев рекрутирования политической элиты, а также профессионализма политического администрирования и государственного управления.

## Литература

*Гельман В.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. 2004. № 4. С. 6–26.

Постановление Правительства РФ № 760 О регламенте Правительства Российской Федерации и положение об Аппарате Правительства Российской Федерации. <[http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_14509.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_14509.html)>.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в ред. от 14 января 2011 г.). <<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>>.

*Bachrach P., Baratz M.S.* Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam // Power: Critical Concepts / ed. by J. Scott. Vol. 2. L.: Routledge, 1994. P. 196–203.

*Ostrom E.* An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. No. 48. P. 3–25.

*Olson M.* The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

*Simon H.* Administrative Behavior. N.Y., 1947.

*Wrong D.H.* Power: Its Forms, Bases, and Uses. With a New Preface. Oxford: Basil Blackwell, 1988.

А.С. Ахременко

Московский  
государственный  
университет  
им. М.В. Ломоносова

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА В СЕКТОРЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ: ЧИСЛЕННАЯ И СТРУКТУРНАЯ ОЦЕНКИ<sup>1</sup>

---

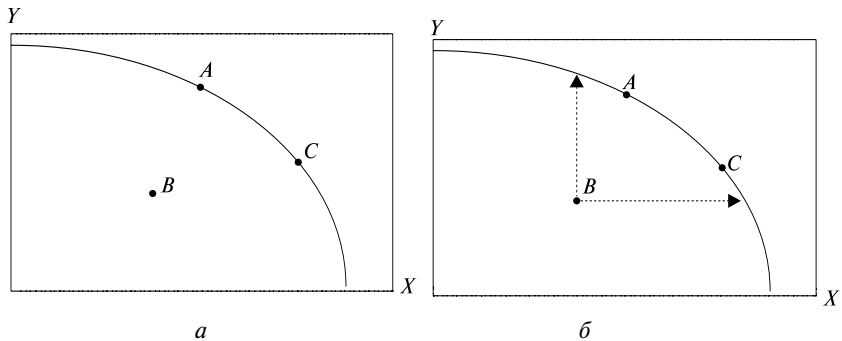
В экономических исследованиях достаточно широкое распространение получило понимание эффективности как отношения полученных результатов к затраченным ресурсам. Одна из задач данной работы — показать возможности получения численных оценок эффективности публичного сектора в регионах РФ на базе такого подхода. Следующая и основная ее задача заключается в определении методики формирования общей структурной оценки эффективности на основе анализа связей между «точечными» оценками.

Первая задача решается с помощью метода *Data Envelopment Analysis (DEA)*, который в последние годы приобрел довольно широкое распространение в сравнительных исследованиях эффективности. Концептуально подход к оценке эффективности в рамках DEA восходит к классической идее оптимальности по Парето (Парето-эффективность), предполагающей в самом общем виде невозможность увеличения («улучшения») какого-либо параметра без уменьшения («ухудшения») других параметров (см., например, [Самуэльсон, Нордхаус, 2008, с. 42–46]): в Парето-эффективной экономике невозможно увеличить выпуск одного продукта без снижения выпуска другого. На рис. 1а отобразено множество всех неотрицательных пар значений признаков  $X$  (выпуск масла) и  $Y$  (выпуск пушек), которое разбивается на два подмножества кривой  $AC$ , называемой границей производственных возможностей (ГПВ) (*product-possibility frontier, PPF*). Все комбинации  $\{x, y\}$ , находящиеся выше ГПВ, запрещены, т.е. не могут быть реализованы в рамках данных экономических возможностей. Все множество комбинаций под ГПВ неэффективно, поскольку допускает так называемое Парето-улучшение:

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электоральных пространств», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований.

увеличение выпуска одного продукта без снижения выпуска другого. Неэффективному множеству принадлежит, к примеру, точка  $B$  на рис. 1а. Все Парето-эффективные сочетания объемов выпуска находятся на кривой  $AC$ .



**Рис. 1.** Эффективность по Парето:  $a$  — Парето-эффективная ( $A, C$ ) и Парето-неэффективная ( $B$ ) экономики;  $b$  — расстояние до ГПВ как мифа эффективности

Несмотря на кажущуюся абстрактность этого критерия, он сразу дает ключ к оценке уровня (степени) эффективности. Для организаций, лежащих на кривой производственных возможностей, уровень эффективности по определению равен единице. Для организаций под ГПВ эффективность определяется *расстоянием* до этой границы (рис. 1б).

Оставаясь в рамках той же логики, мы можем перейти от «пространства продуктов» к пространству «входов и выходов» (рис. 2). По оси абсцисс теперь будет откладываться объем использованного ресурса, по оси ординат — количественное выражение полученного результата. Точки на плоскости, отражающие различные комбинации затрат и результатов, будут соответствовать организациям, принимающим распределительные решения, — допустим, региональным администрациям ( $A, B, C, D$ ). Далее мы будем использовать для тех организаций аббревиатуру *DMU* (*decision making unit*).

Региональные администрации, соответствующие точкам  $B$  и  $D$  на рис. 2, неэффективны, так как для них имеется возможность либо а) увеличить выпуск без снижения затрат ( $D \rightarrow D'$ ), либо б) снизить затраты без уменьшения выпуска ( $B \rightarrow B'$ ). В практических задачах прямо различают эффективность, ориентированную на «выход» (*output-oriented efficiency*), и эффективность, ориентированную на «вход» (*input-oriented efficiency*). При этом модель может включать как несколько «входов», так и несколько «выходов».

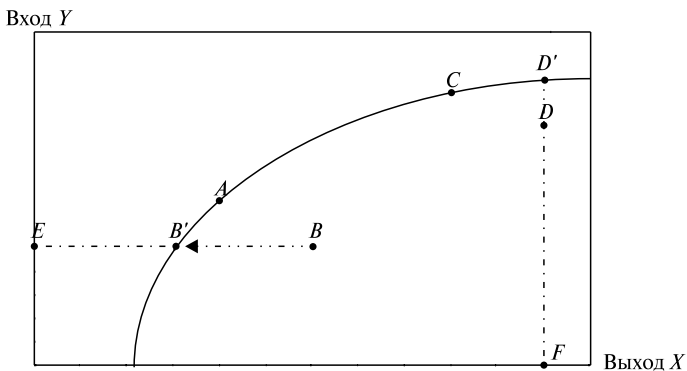


Рис. 2. ГПВ в пространстве «вход – выход»

Конкретное значение эффективности для простейшего двухмерного случая (см. рис. 2) определяется отношением

$$E = \frac{FD}{FD'}. \quad (1)$$

В прикладном анализе практическая проблема состоит в нахождении ГПВ как «эталона» для оценки конкретных *DMU*. В сфере разработки инженерных решений ГПВ может быть задана аналитически: благодаря законам, сформулированным в рамках точных наук, можно оценить, например, количество полезной работы, которое может быть в принципе произведено при данных затратах энергии. Для общественных наук этот путь, видимо, закрыт: никто не знает, какое максимальное количество «общественного здоровья» можно «произвести» на истраченный бюджетный рубль. *Задача определения ГПВ и соответственно оценки эффективности изначально ставится в относительном (или сравнительном) ключе*: решение будет справедливо лишь применительно к тому множеству объектов, которые непосредственно включены в анализ.

Существенное значение имеет выбор одного из двух основных типов ГПВ. Первый предполагает постоянные эффекты масштаба (*constant returns to scale, CRS*), второй — переменные (*variable returns to scale, VRS*). Различие между ними проще всего проиллюстрировать на схематичной двухмерной модели (рис. 3).

Граница *CRS* представляет собой луч, выходящий из начала системы координат и проходящий через *DMU* с максимальной производительностью (точка *A*). Предположение о *CRS* означает, что объемы «производства» можно наращивать до бесконечности. Граница *VRS* представляет собой выпуклую ломаную, соединяющую точки с самой высокой производительностью (*A* и *D*) и «охватывающую» все множество точек (отсюда название метода). Это



реализация идеи предельной убывающей отдачи: с какого-то момента эффект каждой добавленной единицы ресурсов будет уменьшаться.

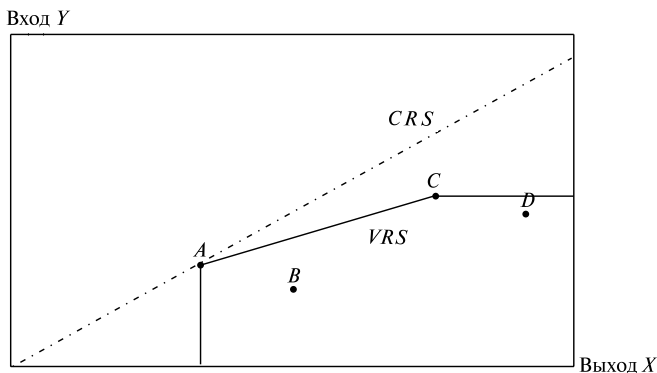


Рис. 3. Границы производственных возможностей для CRS (штриховая линия) и VRS (сплошная линия)

Итак, представленная выше схема улавливает и формализует некоторый фундаментальный признак эффективности — отношение между полученными результатами и затраченными ресурсами. Однако здесь мы сталкиваемся с проблемой «избытка универсальности»: будучи принципиально применимой к любым DMU, модель пока не обладает специализированными инструментами для анализа такого их особого класса, как государственные организации.

Поэтому необходим более дифференцированный подход к выходам модели.

- «Технические» выходы — результаты непосредственной реализации функций DMU (сделанные операции, принятые пациенты, вынесенные судебные решения, арестованные преступники, окончившие школу подростки и т.д.). Эффективность преобразования затраченных ресурсов в «технические» выходы мы определим как **техническую эффективность**.

- «Социальные» выходы — показатели, характеризующие общее состояние той сферы, в рамках которой функционирует государственная организация. Это может быть продолжительность жизни или уровень заболеваемости, уровень образования, безопасности, защищенности определенных прав и свобод. Эффективность преобразования затраченных ресурсов в «социальные» выходы мы определим как **социальную эффективность**.

Структурную эффективность мы будем понимать как структурное свойство (набор свойств) динамической системы. Эффективность проявляется в характере связей между параметрами модели. Наиболее значимыми представляются связи между:

- оценками социальной и технической эффективности и институциональными реформами, если таковые проводятся;
- технической эффективностью и социальной эффективностью (например, приводит ли увеличение раскрываемости преступлений к снижению уровня преступности?);
- показателями социальной эффективности и показателям поддержки (удовлетворенности) населения.

Рассмотрение названных выше связей позволяет перейти от важной, но все-таки частной задачи оценки технической и социальной эффективности (*efficiency*) отдельных *DMU* к задаче оценки «генеральной», системной эффективности (*effectiveness*) и устойчивого развития социально-политической системы в целом. Если техническая и социальная эффективность представляют собой *переменные*, то системная эффективность является *структурой*.

Далее мы представим результаты эмпирического исследования, выстроенного в рамках описанного выше подхода. Исследование затрагивает сферу, в которой государство играет в России доминирующую роль — здравоохранение. Исследование носит пилотный характер и в большей мере ориентировано на тестирование методического инструментария, чем на получение «окончательных» оценок эффективности власти в секторе публичных услуг.

В качестве эмпирической базы был выбран банк данных Министерства регионального развития РФ (далее — Минрегион России)<sup>2</sup>, используемый ведомством для составления собственного рейтинга эффективности. В отдельных случаях, которые будут специально оговариваться, авторы обратились к Центральной базе статистических данных (ЦБСД) Федеральной службы государственной статистики (ФСГС)<sup>3</sup>.

Согласно разработанной модели эффективности в качестве входов взяты **расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на здравоохранение на душу населения (*МEXP*) и индекс кадрового обеспечения системы здравоохранения (*PROV*)**. Для получения переменной *МEXP*: 1) расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на здравоохранение (данные Минрегиона России) разделены на соответствующие показатели численности населения<sup>4</sup> (данные ФСГС); 2) рассчитанная величина скорректирована в соответствии с инфляцией для получения динамически сопоставимых наблюдений. В качестве базового принят 2007 г., а в качестве дефлятора использован индекс потребительских цен<sup>5</sup> (данные ФСГС).

<sup>2</sup> <[http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/12/271211/271211\\_bd.xls](http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/12/271211/271211_bd.xls)>.

<sup>3</sup> <<http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>>.

<sup>4</sup> Показатель «Численность постоянного населения на 1 января» <<http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2403012>>.

<sup>5</sup> <<http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=1902001>>.

Индекс кадровой обеспеченности системы здравоохранения рассчитывается следующим образом:

$$PROV = DOC \cdot PERS, \quad (2)$$

где  $DOC$  — обеспеченность населения врачами на 10 тыс. жителей;

$PERS$  — обеспеченность средним медицинским персоналом на 10 тыс. жителей.

В качестве первого основного социального выхода был рассмотрен показатель младенческой смертности ( $IMR$ ) — число умерших детей до одного года на 1000 родившихся живыми. Однако он требует преобразования, так как, очевидно, смертность не может быть «результатом» работы системы здравоохранения. Вслед за А. Афонсо и М. Аубином [Afonso, Aubyn, 2004] можно рассчитать **индекс выживаемости детей** (*Infant Survival Rate, ISR*) по формуле

$$ISR = \frac{1000 - IMR}{IMR}. \quad (3)$$

Второй социальный выход базируется на показателе заболеваемости населения активным туберкулезом на 100 тыс. жителей ( $TR$ ), а соответствующий **индекс незаболеваемости туберкулезом** ( $TNR$ ) можно рассчитать аналогично индексу выживаемости

$$TNR = \frac{1000 - TR}{TR}. \quad (4)$$

Техническим выходом модели стал **индекс объема оказанной медицинской помощи** ( $TOUT$ ), рассчитанный как сумма четырех показателей:

$$TOUT = HHR + ACR + EMR + DHR,$$

где  $HHR$  — объем оказанной стационарной медицинской помощи в расчете на одного жителя;  $ACR$  — объем оказанной амбулаторной медицинской помощи в расчете на одного жителя;  $EMR$  — объем оказанной скорой медицинской помощи в расчете на одного жителя;  $DHR$  — объем оказанной медицинской помощи в дневных стационарах всех типов в расчете на одного жителя (все данные — Минрегиона России).

Для оценки факторов, влияющих на эффективность, использованы индексы, рассчитанные на основе переменных, отражающих институциональные реформы в здравоохранении, а именно:

- **индекс перехода на одноканальное финансирование** ( $PODN$ ) — процент учреждений, переведенных преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования;
- **индекс внедрения единых информационных технологий** ( $PINF$ ) — процент учреждений, использующих единые информационные технологии для учета объемов и стоимости оказанной медицинской помощи;

- **индекс перехода на новую систему оплаты труда (*PRES*)** — процент учреждений, переведенных на отраслевую систему оплаты труда, ориентированную на результат;
- **индекс использования стандартов медицинской помощи (*STAND*)**, соответствующий проценту доля учреждений здравоохранения, которые применяют стандарты оказания медицинской помощи.

Переменная «удовлетворенность населения медицинской помощью» (*MSAT*), основанная на социологических опросах Федеральной службы охраны, взята из базы Минрегиона России.

При разработке конкретных моделей оценки эффективности мы реализовали следующие возможности. Во-первых, это принципиальное для нашего аналитического подхода разделение государственной эффективности на социальную и техническую. Соответственно для здравоохранения были рассчитаны оценки как первого, так и второго типа.

Во-вторых, это эффекты масштаба — постоянные и переменные. Самые общие соображения, как отмечалось выше, подсказывают выбор в пользу переменных эффектов масштаба. С увеличением затрат ресурсов на входе скорость приращения результатов на выходе должна снижаться. И детская «выживаемость», и доля питьевой воды надлежащего качества имеют естественный «потолок», по мере приближения к которому отдача на каждую вложенную единицу ресурсов должна сокращаться. В то же время мы не располагаем аналитической функцией преобразования входов в выходы, — задача построения такой модели фундаментальна и пока очень далека от своего решения. Поэтому в каждом случае рассчитывались оценки на основе как постоянных (*CRS*), так и переменных (*VRS*) эффектов. Кроме того, сопоставление оценок этих двух типов, а также результатов их регрессионного анализа дает дополнительную информацию и делает более обоснованными некоторые выводы исследования.

Во все модели заложена ориентация на «выход» (output-oriented *DEA*), что обусловлено общим акцентом на *социальную* эффективность политической системы<sup>6</sup>.

Следующий шаг является первым в получении собственно структурной оценки эффективности. Это анализ влияния реформ на показатели социальной и технической эффективности, рассчитанные выше. С учетом малой длины временных рядов такая оценка проводится с помощью обычной множественной регрессии с лагированными независимыми переменными.

---

<sup>6</sup> Полученные результаты приведены в таблицах, доступных по адресу <[http://polit.msu.ru/pub/lab\\_math/Public\\_Health1.doc](http://polit.msu.ru/pub/lab_math/Public_Health1.doc)>.

Применительно к сфере здравоохранения была осуществлена регрессия всех оценок эффективности на переменные — индикаторы реформирования *PODN*, *PINF*, *PRES*, *PSTAND*.

Важная проблема здесь связана с отсутствием информации о лаговой структуре влияния процесса реформирования на эффективность. Обоснованным выглядит предположение, что эффект реформирования должен проявляться с некоторой задержкой, причем эта задержка может и даже должна быть разной для разных реформ. Так, например, переход на одноканальное финансирование, напрямую затрагивающий монетарный вход оценочной модели, должен привести к определенным изменениям в эффективности сравнительно быстро по сравнению с внедрением единых стандартов оказания медицинской помощи — реформы с «дальним прицелом». Но с какой именно задержкой во времени должен проявиться эффект той или иной реформы? Не располагая такой информацией, мы предприняли своего рода поисковое исследование, проанализировав большое количество регрессионных моделей (в результате более 80) с разными лагами. Количественными данными о реформах в сфере здравоохранения мы располагаем с 2007 г. (кроме одноканального финансирования — с 2008 г.). Последняя оценка эффективности сделана за 2010 г. Следовательно, имеется четыре возможных лага: от нуля (влияние реформ в 2010 на эффективность в 2010) до трех (влияние реформ в 2007 г. на эффективность в 2010 г.). Формально говоря, базовой моделью стала следующая:

$$\text{Эффективность} = \beta_0 + \beta_l X_{t-l} + \varepsilon, \quad l = [0, 1, 2, 3], \quad (5)$$

где  $X$  — вектор индексов реформирования;  $l$  — лаг.

В табл. 1 и 2 в компактной форме приведены только наиболее существенные результаты регрессионного анализа. Таблицы устроены следующим образом. В строках даны независимые переменные — индексы реформирования, в столбцах — модели оценок эффективности, причем вторая строка содержит номера соответствующих лагов. В ячейках даны бета-коэффициенты — стандартные коэффициенты регрессии, показывающие силу и направление связи. В скобках указаны коэффициенты для оценки *VRS*, без скобок — для *CRS*. Полужирным шрифтом выделены бета-коэффициенты, значимые на уровне 0,05; обычным — значимые на уровне 0,1. Пометка «н/д» означает отсутствие данных за указанный период.

Прежде всего отметим достаточно много совпадений между оценками влияния реформ на показатели эффективности для переменных и постоянных эффектов масштаба (которые существенно отличаются). Это повышает нашу уверенность в основных результатах предпринятого анализа.

**Таблица 1.** Регрессия оценок социальной эффективности на индексы реформирования

	Социальная эффективность								
	2008 г.		2009 г.			2010 г.			
Лаг	0	1	0	1	2	0	1	2	3
STAND							-0,18 (-0,18)		
PODN	0,28	н/д	<b>0,31</b> (0,22)	<b>0,33</b> (0,2)	н/д	0,27	0,30		
PRES	<b>0,20</b> (0,21)	<b>0,28</b>			0,22		0,18	0,19	0,19

**Таблица 2.** Регрессия оценок технической эффективности на индексы реформирования

	Техническая эффективность								
	2008 г.		2009 г.			2010 г.			
Лаг	0	1	0	1	2	0	1	2	3
STAND									
PODN	0,34	н/д	<b>0,33</b> (0,27)	<b>0,37</b> (0,29)	н/д	<b>0,43</b> (0,37)	<b>0,32</b>	<b>0,36</b>	н/д
PRES		0,21			<b>0,19</b>	-0,25			0,25

Единственная реформа, оказывающая систематическое и существенное влияние на оценки эффективности, — переход на систему одноканального финансирования. Причем это влияние проявляется достаточно быстро: в большинстве случаев непустыми оказываются ячейки, соответствующие нулевому лагу. Как отмечалось выше, это логично, поскольку данная реформа напрямую связана с расходами на здравоохранение.

Некоторое, хотя менее однозначное и менее значительное, влияние на эффективность оказывает переход на систему оплаты труда, ориентированную на результат. Причем, как правило, влияние этой реформы отсрочено во времени (особенно для *CRS*-оценок). Это также вполне ожидаемо: система оплаты труда нацелена на повышение мотивации работников, ее эффект и не должен быть мгновенным.

Внедрение единых информационных технологий для учета объемов и стоимости оказанной медицинской помощи не оказывает никакого влияния на оценки эффективности (более того, в одном случае получены отрицательные коэффициенты, но их статистическая значимость низка). Это, вообще

говоря, странно, так как данная реформа направлена на повышение финансовой дисциплины, наведение порядка в расходах и оптимизацию процедур мониторинга и контроля.

Внедрение стандартов оказания медицинской помощи также никак не влияет на оценки эффективности. Если бы мы выступали «адвокатами реформ», можно было бы сделать акцент на том, что эта реформа как раз ориентирована на повышение качества медицинских услуг и долгосрочные последствия социального плана. В то же время четыре года, на наш взгляд — достаточный срок для того, чтобы хоть как-то ощутить влияние реформы (желательно, с положительным знаком, а не с отрицательным, как это имеет место в данном случае для оценки эффективности 2010 г.).

Следующая стадия исследования заключается в анализе связи между оценками технической и социальной эффективности. В силу тех же причин, что и ранее, мы вынуждены были ограничиться расчетом обычных парных корреляций (табл. 3).

**Таблица 3.** Корреляция оценок технической и социальной эффективности

CRS-оценки				VRS-оценки			
Техническая эффективность	Социальная эффективность			Техническая эффективность	Социальная эффективность		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2008 г.	2009 г.	2010 г.
2008 г.	0,67**	0,64**	0,63**	2008 г.	0,17	0,13	0,12
2009 г.	0,67**	0,68**	0,63**	2009 г.	0,22*	0,21	0,13
2010 г.	0,65**	0,63**	0,63**	2010 г.	0,11	0,08	0,05

\* Коэффициенты значимы на уровне 0,05 (двусторонняя проверка).

\*\*Коэффициенты значимы на уровне 0,01 (двусторонняя проверка).

Для постоянных эффектов масштаба имеются значимые положительные корреляции несколько больше 0,5. Этот факт является, бесспорно, положительной характеристикой с точки зрения системной эффективности. С переменными эффектами масштаба все гораздо менее радужно: значимые коэффициенты практически отсутствуют. В связи с этим напомним, что с теоретической точки зрения именно VRS-модели являются базовыми для оценки эффективности власти в публичном секторе.

Легче всего охарактеризовать связи между оценками социальной эффективности и степенью удовлетворенности населения оказываемыми услугами в сфере здравоохранения: они отсутствуют.

Таким образом, анализ связей показателей социальной и технической эффективности с «внешними» переменными дает достаточно противоречивую и в целом не слишком оптимистичную картину *системной* эффективности государства в публичном секторе. Влияние институциональных реформ проявляется фрагментарно. Взаимосвязь социальной и технической эффективности неоднозначна и целиком зависит от выбора эффектов масштаба. Наконец, тревожным симптомом является полное отсутствие связи между удовлетворенностью населения оказываемыми услугами и показателями социальной эффективности.

## Литература

- Самуэльсон П., Нордхаус В.* Микроэкономика. М.; СПб.; Киев: Вильямс, 2008.
- Afonso A., Aubyn M.* Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries // Journal of Applied Economics. 2005. Vol. 8 (2). Nov.
- Afonso A., Aubyn M.* Relative Efficiency of Health Provision: A DEA Approach with Non-discretionary Inputs // Working Papers 2006/33. Department of Economics, ISEG, Technical University of Lisbon.
- Coelli T.* An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Boston: Springer, 2005.
- Giordano R., Tommasino P.* Public Sector Efficiency and Political Culture // Working Papers of Italian Bank, 2011. No. 786. Jan. <<http://ssrn.com/abstract=1829965>>.



Л.Ф. Борусяк

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# НУЖДАЮТСЯ ЛИ МОЛОДЫЕ ЛИБЕРАЛЫ В НОВЫХ ПОЛИТИКАХ? КЕЙС АЛЕКСЕЯ НАВАЛЬНОГО

---

## Введение

В последние годы в профессиональном дискурсе была популярна идея о том, что общество испытывает острую потребность в появлении новых публичных политиков, в том числе правого толка, и что эта потребность не реализуется по двум причинам: во-первых, потому, что они не имеют возможности заявить свою позицию через федеральные телеканалы, а во-вторых, из-за недостатка новых, харизматических персон. Было очевидно, что электоральные ресурсы либеральных политиков старой формации практически исчерпаны и не имеют перспектив для существенного роста. Среди молодых оппозиционных политиков, имеющих значительные перспективы приобрести авторитет среди молодых, образованных избирателей, чаще всего называлось имя Алексея Навального. Несмотря на то что о нем знала незначительная часть населения (в апреле 2011 г., по данным Левада-центра, его имя было знакомо 6% населения<sup>1</sup>), за последующие полгода, т.е. до момента парламентских выборов и последовавшего за ним всплеска протестных настроений, известность Навального несомненно повысилась, особенно среди интернет-пользователей, к кому он имеет возможность обращаться напрямую, минуя традиционные СМИ.

Цель данного исследования — определить, существовал ли массовый запрос на политика новой формации в период низкой социально-политической активности образованной молодежи, придерживающейся либеральных взглядов до начала массовых протестов. Для этого в ноябре 2011 г. был проведен зондажный интернет-опрос представителей данной группы населения, а затем, когда политическая активность резко возросла (конец января 2012 г.), — повторный опрос той же аудитории. В обоих случаях это было, скорее, качественное исследование, не претендующее на статистическую до-

---

<sup>1</sup> <<http://www.levada.ru/06-05-2011/alekseya-navalnogo-znayut-6-rossiyam>>.

стоверность: все вопросы в анкете были открытыми, респонденты должны были написать собственное мнение, а не выбрать устраивающий их вариант ответа.

В ходе первого этапа исследования гипотезы состояли в следующем: 1) образованная молодежь имеет нереализованную потребность в политическом лидере, выражающем ее интересы; 2) в лице Навального, возможно, появился лидер, способный взять на себя эту роль. Во время второго этапа исследования мы предположили, что рост протестных настроений приведет и к росту интереса к Навальному как потенциальному лидеру движения.

## **Краткая характеристика респондентов**

В обоих случаях в опросе участвовали молодые москвичи (более 80%) и жители Санкт-Петербурга. В первом опросе приняло участие более 100 человек, во втором — около 100, причем некоторые респонденты отвечали на вопросы обеих анкет. Поскольку мужчины более политизированы, а принять участие в исследовании приглашались те, кому интересна данная тема, среди респондентов преобладали мужчины (82% в ноябре и 67% в январе). Лица моложе 30 лет в ноябре составили 70% и в январе — более 80%. Все они либо имеют высшее образование, либо учатся в вузах. По профессиональной принадлежности разброс был достаточно велик: представители IT-сферы, экономисты, гуманитарии, учителя, научные работники или студенты, которые составили в обоих случаях около четверти респондентов. Что касается политических взглядов, то во время первого опроса респонденты разделились на три практически равные группы: носители либеральных взглядов, указавшие на отсутствие ярко выраженных политических предпочтений, но тяготеющие к либеральному крылу, и «левые» той или иной степени выраженности. Во время второго опроса доля либералов возросла до 58%.

Поскольку первый опрос был посвящен именно А. Навальному, все его участники что-то о нем знали: одна половина респондентов была хорошо знакома с его взглядами, вторая — только отчасти. Второй опрос имел более широкий характер, был посвящен причинам роста политической активности среди образованной молодежи, и отношение к Навальному не являлось его основной целью. При этом все участники опроса, половина из которых принимали участие в протестных митингах декабря 2011 — января 2012 г. в Москве и Санкт-Петербурге, и еще четверть не смогли принять в них участие по каким-то причинам, но поддерживали их требования, знали о Навальном и в той или иной степени были знакомы с его политическими взглядами.

## Политическая пассивность — политическая активность: резкий перелом

В ходе декабрьского исследования подтвердились представления о том, что у молодых, образованных, неплохо материально обеспеченных столичных жителей, которых нередко называют средним классом, интерес к политике был очень низким, они не проявляли стремления публично заявить о своих политических взглядах. При этом они указывали на то, что существующая социально-политическая обстановка их не удовлетворяет и в необходимости реальной, а не декларативной, оппозиции они не сомневаются. Собственное участие в политической жизни они оценивали как практически невозможное и предпочитали реализовывать свои возможности в профессиональной и/или личной сфере. Им было очевидно, что «свобода лучше несвободы», но сами заниматься решением социально-политических проблем, объединяться, чтобы заявить о себе как о конкретной силе, они не собирались, поскольку это и трудозатратно, и неэффективное использование своих сил и профессионального потенциала. К тому же у них не было ощущения, что на пути их карьеры действительно стоят непреодолимые преграды. Они верили в собственные силы и возможности добиться профессионального успеха, не испытывали потребности в социальных «лифтах», которые появились бы в результате борьбы с действующим режимом. В существующей ситуации их больше всего угнетала атмосфера всеобщего лицемерия и лжи, это было довольно сильное, но привычное чувство, и они находили для себя выход в форме максимального дистанцирования, сосредоточения на собственных проблемах, символически закрывали глаза на происходящее вокруг. При этом отношение к политике вообще у них было однозначно негативным: политику они воспринимали как грязное дело, пиар, нечестность, отсутствие искренности, и переносили свое недоверие как на действующих политиков, поддерживающих власть и ей оппонирующих, так и на новых. Среди этой молодежи было не принято говорить о политике, многие из них с чувством гордости заявляли, что у них нет политических взглядов<sup>2</sup>. В своих анкетах респонденты писали, что для того, чтобы они поверили политику, он должен доказать им, что пришел в эту сферу не для собственной «раскрутки», а из альтруистических соображений.

Прошло всего несколько недель, и ситуация коренным образом изменилась. Для представителей той же самой группы политика станет делом

---

<sup>2</sup> См., например: *Борусяк Л.* Чтение как ценность в среде молодых российских интеллектуалов // Вестник общественного мнения. 2010. № 3. С. 58.

важным и чрезвычайно актуальным. Во время второго опроса большинство его участников заявят о своем желании публично высказывать свои политические взгляды и требования, а также бороться за их реализацию. Столь резкая смена собственной позиции стала неожиданностью для многих из них. Отвечая на вопросы, респонденты объясняют это тем, что не смогли смириться с нечестными, сфальсифицированными выборами, хотя только  $\frac{1}{10}$  полагает, что прежние выборы были более честными, а  $\frac{3}{4}$  — точно такими же, как выборы 4 декабря. Для большинства из них остаются загадкой столь радикальные сдвиги в своей позиции. Одна из респонденток это охарактеризовала следующим образом: *«Мне кажется, что рациональных причин здесь нет. Ну по крайней мере, мне они неочевидны. Я вполне готова считать, что так сложились звезды»*<sup>3</sup>. Но все же большинство респондентов пытались рационально объяснить произошедшее: влияние социальных сетей, проравшееся долго копившееся недовольство режимом, то, что власть вела себя слишком *«хамски, слишком демонстративно, никого не стеснясь»*. И только 8% респондентов объяснили произошедшее влиянием политиков, точнее одного политика — Алексея Навального: *«Наверное, активное влияние Навального в Интернете спровоцировало столь бурную реакцию»*, *«Долгая подготовка почвы Навальным»*, *«Думаю, главная причина этому — популярность, активная деятельность на протяжении всего 2011 года и привлечение к выборам внимания 2-ном Навальным»*. Это очень немного, но все-таки означает, что Навальный заметен и влиятелен среди части молодежи, ступившей на путь протестного движения.

## **Алексей Навальный: отношение к политику в период политической пассивности**

Во время первого опроса его участники, в той или иной степени знакомые с политическими взглядами Навального, относились к нему очень по-разному. О Навальном они узнавали через Интернет и следили за его деятельностью тоже с помощью Интернета. Сам Навальный прекрасно понимал, что интернет-деятельность — именно то, что требуется, чтобы обратить на себя внимание молодежи: *«Те люди, до которых я могу дотянуться через Интернет, не затрачивая ни одной копейки, — их миллионы. Поэтому задача сейчас уже — не охватить новую аудиторию, а убедить тех людей, с которыми я могу общаться, в том, что я действую правильно. У меня подход очень простой: телевидение недоступно — ну и наплевать на него. Ну и пусть Сурков*

---

<sup>3</sup> Здесь и далее высказывания респондентов даются курсивом.

и вся эта “Единая Россия” с этим телевидением подавятся, а нам никакого телевидения не нужно»<sup>4</sup>.

Весь массив респондентов по отношению к Навальному разделился на три равные группы: 35% респондентов заявили о своем позитивном отношении к этому политику (27% оценили его положительно, еще 7% — скорее, положительно), в то же время 15% участников опроса высказались о нем резко отрицательно, а 20% — просто отрицательно. Остальные в чем-то были согласны с его позицией, в чем-то — нет. Согласие и положительные оценки были связаны преимущественно с той деятельностью Навального, которая не являлась собственно политической: борец с коррупцией, «РосПил» и «РосЯма». Когда он методично, спокойно и профессионально показывает, сколько миллионов рублей или долларов украдено, он вызывает доверие и симпатию, производит впечатление человека компетентного и серьезного. В меньшей мере, но тоже позитивно частью молодых людей оценивалась его борьба с «партией жуликов и воров». Здесь уже была политика, но вытекающая из его деятельности в «РосПиле», т.е. не популистская, а доказательная. Сильная сторона Навального для молодых представителей среднего класса заключается в том, что он является или кажется многим из них умеренным политиком. Они категорически не принимали политический радикализм, и это не изменилось с ростом протестных настроений. Политику можно верить, если он придерживается *«теории малых дел»*, как написал в анкете один из сторонников Навального — потихоньку, медленно, на своем месте делать что-то, но только не говорить и тем более не кричать.

Что касается негативных отзывов, то они были связаны с целым рядом обстоятельств, в том числе не имеющих прямого отношения к Навальному и его позиции. Значительная часть «продвинутой» молодежи, как и представители других групп, разделяет общепринятую в стране точку зрения, что политикам нельзя доверять вообще, как и государственным институтам в целом. В России 85% населения уверено, что политикой занимаются только ради личной выгоды<sup>5</sup>, и образованная столичная молодежь еще в ноябре 2011 г. была полностью солидарна с этой точкой зрения. А раз так, то если человек пошел в политику, его цель — пиар и политические спекуляции. Треть участников опроса, независимо от того, насколько хорошо они знакомы со взглядами Навального, уверенно обвиняли его в самопиаре и популизме. Публичная политика по определению предполагает апелляцию к массовым представлениям и предпочтениям, т.е. содержит элементы популизма. Но

---

<sup>4</sup> <<http://fom.ru/posts/75>>.

<sup>5</sup> <<http://www.levada.ru/17-11-2011/o-pravakh-cheloveka-interesakh-vlasti-i-obshchestva-v-rossii>>.

для молодых представителей среднего класса именно это является причиной недоверия и отторжения от официальной власти, они ей не верят. Они будут активно поддерживать какого-то политика только в том случае, если он честен и этим отличается от других. Поэтому готовность принять политика — это готовность к некоторому компромиссу. В ноябре 2011 г. большинство респондентов к такому компромиссу не были готовы, а следовательно, «свой» политик им был не нужен.

Молодежь из среднего класса искала, а потому находила у Навального ненавистные им обман и неискренность: *«Пытается сделать себе имя на политике», «Есть пиар, позиция, чтобы создать себе политическую известность», «Он серфингист — использует существующие волны настроений для того, чтобы иметь успех и войти во власть»*. В чем именно молодые люди видели популизм? Кроме того, что он рвется во власть? Участники опроса отмечали, что у Навального *«Много шума, мало дела», «Попытка уловить, какая именно из популистских тем будет иметь наибольший успех в обществе, и оседлать ее», «Позиции у него нет. Ради своей цели будет готов принять любую позицию, а также предать любую идею», «Обыкновенный и циничный популизм, замешанный на псевдоразоблачении системы. Плюс потуги на заигрывании с нацизмом, растущие из представления о том, что на этом можно заработать неплохой политический капитал»*. Обвинений было много, хотя зачастую не приводилось каких-то примеров или доказательств. И так очевидно: раз политик — значит популист и самопиарщик.

Очень важной причиной негативного отношения к Навальному были его националистические взгляды и участие в «Русских маршах». Этого ему особенно не могли простить молодые люди, придерживающиеся либеральных взглядов. Кроме того, многие респонденты инкриминировали Навальному отсутствие искренности, последовательности и то, что его не преследуют власти: *«У меня ощущение, что он очередная пешка, очередная шестерка пик, видимость противника нашей власти, борьбы с коррупцией. Уж слишком большое внимание к нему и без каких-либо гонений»*. Эти сомнения, что «казачок-то засланный» проявляются в высказываниях такого рода: *«Мне кажется, он прокремлевский провокатор»*.

Опрос в ноябре 2011 г. показывал, что у молодых образованных людей практически отсутствовал серьезный запрос на политика новой волны, за которым они хотели пойти. Они знали о Навальном, слышали, что это — растущий политик, практически единственный как-то изменяющий сложившееся застойное политическое поле, но значительной готовности его принять не проявляли. И это было связано не столько с Навальным, сколько с ними самими: у них не было желания и намерения выходить на политическое поле, а потому и политик-лидер не был им нужен. Но ситуация вскоре коренным образом изменилась. Вырос ли запрос на Навального?

## **Алексей Навальный: что изменилось в ситуации роста протестных настроений?**

Специфика протестных настроений в России после 4 декабря 2011 г. во многом связана с тем, что движение не имеет прямой связи с наличием харизматического лидера и стремлением идти за ним, поддерживать его. Возникшее во многом с помощью социальных сетей, это движение не имеет строго политической окраски, и его участников не объединяет общая политическая платформа. Неоднократно обращалось внимание на то, что на протестных митингах их участники с гораздо большей симпатией относятся как раз не к политикам, а к деятелям культуры и искусства. Опрос конца января 2012 г. это четко подтвердил. Вот как данную точку зрения сформулировал один из респондентов: *«На мой взгляд, на этих митингах главное — количество людей и общая идея, которая “витает в воздухе” (выражена на многих плакатах и во многих выступлениях). Именно благодаря этому митинги могут оказать хоть какое-то влияние. То, кто и что именно говорит со сцены, в данной ситуации не так важно, лишь бы соответствовало основной идее (впрочем, даже если не будет соответствовать, тем самым митингующие освищают, выразив свое мнение). Мне неизвестны политики, чье выступление могло бы как-то повлиять на ход и результаты митингов»*. На вопрос о том, кого из политиков молодые люди хотели бы видеть и слышать на митингах, 58% ответили: никого, не важно кого, не знаю: *«Кого угодно, лишь бы агитировал только за честные выборы, а не за свои какие-то частные лозунги», «Все равно. Все они “хороши” в равной степени», «Да все равно кого. Лучше бы песенки попели»*. Среди тех, кто все-таки написал имена политиков, лидировал А. Навальный — почти четверть участников опроса, далее с 15% следовали М. Прохоров и А. Кудрин. Остальные имена назывались менее чем в 10% анкет.

При этом 57% респондентов заявили, что сейчас у протестного движения нет лидера, отсутствует популярный политик, а остальные 43%, хотя и со значительными оговорками, но назвали Навального: *«Навальный, насколько я понимаю. Но это не равнозначно утверждению “хороший кандидат, достойный быть выбранным”», «М.б., Навальный, но это на безрыбье. Мы в ловушке путинской медийной политики — у оппозиционеров не было доступа на ТВ, и шансов раскрутить новые лица медийно, вот они и вынуждены были держать своих лидеров-динозавров, сейчас что-то с этим делать уже поздно», «Только Навальный, да и тот с трудом»*. Только в одной анкете имя Навального было названо в качестве действительного лидера протестного движения, причем безоговорочного, достойного.

Рост протестного движения не привел к особым изменениям в отношении ко взглядам Навального, к его политической позиции — молодые люди остались такими же требовательными, как раньше. Они по-прежнему гораздо выше ценят в Навальном его борьбу с коррупцией, чем его политические лозунги, они по-прежнему не принимают его национализм и хотели бы видеть его умеренным политиком. В этом смысле с ноября по февраль мало что изменилось. Интересно другое: молодые люди стали воспринимать протестную деятельность как движение, причем движение длительное, хотя, разумеется, это не означает, что его активность сохранится надолго, прогнозировать здесь ничего невозможно. А раз есть движение, то, по мнению части респондентов, какие-то лидеры у него быть должны. Причем исходят они преимущественно не из собственных симпатий-антипатий, а из каких-то представлений о том, что такое политика. На вопрос о том, может ли Навальный стать той фигурой, которая объединяет протестующих, 60% молодых участников опроса ответили отрицательно, но 40% — положительно. Почему может? Вот что пишут респонденты: *«Может, потому что он единственный, кто пока что не совершил грубых и непоправимых ошибок»*, *«Да. Наиболее умеренные взгляды (если не считать национального вопроса), чистая репутация, заработанная с нуля»*, *«Может, если продолжит давить на понятную тему “против жуликов”»*, *«Да, потому что у него только один проект — конец коррупции. Именно это всех объединяет»*. Умеренность и борьба с коррупцией как были, так и остались главными достоинствами политика для образованной столичной молодежи. Это означает парадоксальную ситуацию: если произойдет крен политика именно в сторону чистой политики, то его шансы начнут падать. То, что это вполне возможно, отмечалось в нескольких анкетах, авторы которых писали о том, что после митингов и политических лозунгов их симпатия к Навальному пошла вниз.

## **Заключение**

Политическая ситуация в стране, настроения людей меняются так быстро, что никакие прогнозы не имеют шансов на точность. Тем не менее результаты проведенных зондажных исследований показывают, что среди молодых образованных людей, преимущественно придерживающихся либеральных взглядов, в ситуации политической пассивности отсутствовал запрос на нового лидера, выражающего их взгляды, и ситуация мало изменилась с ростом политической активности. Среди этой группы отсутствует выраженный запрос на харизматического лидера, современная политическая активность носит иной характер. Протесты, во многом инициированные и



поддерживаемые с помощью соцсетей, самодостаточны в том смысле, что молодые люди объединяются между собой, причем нет артикулированной идеи этого объединения, а потому политику-лидеру пока нечего выразить в публичном пространстве. При этом очевидно, что единственный политик, который может стать лидером протестного движения, — А. Навальный. Это признает большинство респондентов, но они не готовы принять его в данном качестве безоговорочно. Они вступают с ним в субъектно-субъектные отношения: мы тебя примем, если ты будешь нас устраивать, не более того. Для этой молодежи совершенно не характерно «очарование властью», они относятся критически к существующим лидерам страны, но с не меньшей критичностью воспринимают и нового лидера.

О.Г. Васильева

Амурский государственный  
университет

ИЭИ ДВО РАН

# ИЗОБИЛИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ИНВЕСТИЦИИ В ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

---

«Проклятие природных ресурсов» является одним из наиболее популярных сюжетов в современной литературе, посвященной проблемам развития и роста. В его основе лежит эмпирическое наблюдение о том, что страны, более богатые природными ресурсами, развиваются медленнее, чем страны, обладающие меньшими запасами природных ресурсов. Специалистами было предложено множество объяснений, почему природные ресурсы могут вредить экономическому росту. К основным причинам «ресурсного проклятия» относят так называемую голландскую болезнь, высокую волатильность мировых цен на ресурсы, подрывающую стимулы к долгосрочным инвестициям, дефицит инвестиций в человеческий капитал, а также рентоориентированное поведение и снижение качества институтов.

С точки зрения современной теории экономического роста именно человеческий капитал — основной источник эндогенного роста, с одной стороны, облегчающий генерацию и заимствование новых технологий, а с другой — способствующий росту качества институтов, защите прав собственности и подотчетности государства обществу. Поэтому дефицит инвестиций в человеческий капитал в странах, богатых природным капиталом, оказывает негативное влияние на экономический рост сразу по нескольким каналам. Результаты эмпирических исследований свидетельствуют в пользу того, что причиной низких темпов накопления человеческого капитала в странах, богатых природными ресурсами, являются слабые стимулы государства в лице политиков и бюрократии.

В то же время, как отмечают многие исследователи, природные ресурсы оказываются проклятием далеко не для всех стран. Норвегия и Ботсвана, США, Австралия и Канада, а также ряд других стран являют собой счастливое исключение. Почему доходы от экспорта природных ресурсов наносят вред

одним странам и стимулируют рост в других? Попыткой ответить на этот вопрос стала так называемая гипотеза «условного проклятия». В соответствии с ней, если в стране или регионе на момент открытия месторождения или ценового шока сложились хорошие институты (права собственности защищены, действует независимая судебная система, защищающая исполнение контрактов, государство подотчетно населению), то рентные доходы будут способствовать ее дальнейшему росту и развитию; если же качество институтов низкое, приток доходов от экспорта ресурсов будет способствовать дальнейшей деградации институтов и замедлению экономического роста. Таким образом, именно институты играют ключевую роль в том, будет ли ресурсная рента проклятием или благословением для страны.

В большинстве работ, тестирующих как непосредственно гипотезу «ресурсного проклятия», так и существование «условного проклятия», используются данные, агрегированные на национальном уровне. Одна из серьезных проблем их использования — сложность идентификации источников вариации: является ли она следствием воздействия исследуемых процессов либо может быть объяснена другими факторами, трудно поддающимися контролю. Использование микроэкономических данных (отраслевых и субнациональных, региональных) позволяет отчасти решить проблему пропущенных переменных. Поэтому не удивительно, что в последнее время появилось много работ, посвященных ресурсному проклятию, в которых используются микроэкономические данные<sup>1</sup>. Однако эти исследования посвящены преимущественно оценке связи темпов экономического роста и доходов от экспорта природных ресурсов. Автору не известны работы, использующие субнациональные данные, в которых оценивалось бы влияние природных ресурсов на инвестиции в человеческий капитал и предпринималась бы попытка оценить каналы этого влияния.

Еще менее изучен в эмпирической литературе вопрос о том, *почему* изобилие природных ресурсов вредит накоплению человеческого капитала. Насколько известно автору, на сегодняшний день отсутствуют работы, ставящие своей целью эмпирическую оценку каналов влияния ресурсного богатства на человеческий капитал, их сравнительную оценку. Таким образом, данное исследование представляет собой попытку заполнить существующий пробел и предоставить свидетельства значимости политэкономического канала для объяснения негативного влияния ресурсной ренты и инвестиций в человеческий капитал.

---

<sup>1</sup> См., например: [Ismail, 2010; James, Aadland, 2010; Papyrakis, Gerlagh, 2007; Volchkova, Suslova, 2007, и др.].

В настоящей работе на основе панельных данных по российским регионам за 2004–2009 гг. рассматривается вопрос о том, оказывают ли природные ресурсы влияние на инвестиции в человеческий капитал и зависит ли характер этого влияния (положительное или отрицательное) от качества политических институтов, интенсивности политической конкуренции в регионах.

Россия является одной из наиболее богатых природными ресурсами страной, однако обеспеченность ими сильно варьируется между ее регионами. Одновременно качество институтов, уровень политической конкуренции также существенно отличаются от региона к региону, что оказывает влияние на проводимую экономическую и социальную политику, в том числе на объем расходов на образование. Исследователи указывают на одну из ключевых особенностей российской региональной политики, заключающейся в слабой конкуренции между политическими партиями на региональном уровне и ее высокой интенсивности между местными и федеральными элитами.

В работе тестируется следующая модель:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 R_{i(t-1)} + \beta_2 R_{i(t-1)} SE_{i(t-k)} + \beta_3 R_{i(t-1)} d_{i(t-k)} + \beta_4 R_{i(t-1)} d_{i(t-k)} SE_{i(t-k)} + \phi X_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

где  $i$  и  $t$  — регион и год соответственно;  $k = 1, 2$  ( $k = 1$ , если выборы в законодательное собрание/назначение губернатора состоялись с января по сентябрь;  $k = 2$ , если в октябре — декабре);  $Y_{it}$  — расходы на образование;  $R$  — показатель, отражающий богатство региона природными ресурсами;  $d$  — фиктивная переменная, отражающая, занимал ли назначенный губернатор ранее этот пост в результате выборов (0) или нет (1);  $SE_{it}$  — доля «Единой России» в законодательном собрании региона;  $X_{it}$  — вектор контрольных переменных;  $\alpha_i$  — фиксированные эффекты региона,  $\gamma_t$  — фиксированные эффекты года.

Перегруппируя коэффициенты в уравнении (1) для того, чтобы получить общую оценку влияния природных ресурсов на предоставление общественных благ, получаем:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + (\beta_1 + \beta_2 SE_{i(t-k)} + \beta_3 d_{it} + \beta_4 d_{it} SE_{i(t-k)}) R_{i(t-1)} + \phi X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

или

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \theta R_{i(t-1)} + \phi X_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (3)$$

Таким образом, в работе мы тестируем гипотезу о том, что природные ресурсы оказывают влияние на финансирование общественных благ, т.е.  $\theta \neq 0$ . При этом для регионов, где губернаторы — «новые бюрократы» (т.е. не имели опыта руководства регионом в результате избрания) и  $d = 1$ , сово-

купный эффект природных ресурсов на предоставление общественных благ ( $\theta^{d=1}$ ) будет определяться следующим образом:

$$\theta_{it}^{d=1} = \beta_1 + \beta_2 SE_{i(t-k)} + \beta_3 + \beta_4 SE_{i(t-k)} = (\beta_1 + \beta_3) + SE_{i(t-k)} (\beta_2 + \beta_4). \quad (4)$$

В свою очередь, совокупный эффект от природных ресурсов в регионах с губернаторами — «старыми бюрократами», ранее занимавшими этот пост в результате выборов, ( $\theta^{d=0}$ ) будет определяться как

$$\theta_{it}^{d=0} = \beta_1 + \beta_2 SE_{i(t-k)}. \quad (5)$$

В обоих случаях эффект природных ресурсов зависит от доли «Единой России» как прокси для интенсивности политической конкуренции в законодательной власти региона.

**Зависимые переменные.** Для оценки расходов регионального правительства на образование был взят показатель расходов бюджета на одного жителя региона в возрасте до 18 лет. Использование расходов на образование, выделяемых региональным правительством в расчете на одного ребенка, а не на одного жителя региона, обусловлено следующим. В России обязательства по финансированию дошкольного образования, средних и среднеспециальных учебных заведений лежат на региональных бюджетах, в то время как высшее образование финансируется из федерального бюджета. Лишь несколько регионов в лице их администраций участвуют в финансировании высшего образования. Поэтому объем расходов на образование в бюджете субъекта Федерации определяется в большей мере численностью населения в школьном возрасте и младше, а не общей численностью населения.

**Объясняющие переменные.** В качестве показателя, отражающего богатство экономики региона природными ресурсами, был использован показатель доли занятых в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых в общей численности занятого населения в регионе. Использование других показателей, традиционно применяемых при исследовании влияния изобилия природных ресурсов (таких как доля экспорта углеводородов в ВРП или в совокупном экспорте), дает похожие результаты.

Для оценки влияния политической конкуренции на воздействие природных ресурсов на инвестиции в человеческий капитал в модель были включены несколько взаимодействий.

Во-первых, произведение изобилия природных ресурсов и фиктивной переменной для двух типов губернаторов — «новых бюрократов», не занимавших этот пост в результате выборов и представляющих интересы федерального правительства, и «старых бюрократов», ранее избиравшихся на этот пост и представляющих интересы местных элит.

Помимо органов исполнительной власти, в ведении которых находится разработка бюджета субъекта Федерации, законодательное собрание региона также могло оказывать влияние на размер и состав бюджетных расходов. Соответственно для получения несмещенных оценок этого в модель должна быть включена переменная, отражающая уровень концентрации политической власти в руках одной или нескольких партий как основного фактора, определяющего процесс принятия решений в региональных парламентах. Поэтому в модель было также включено произведение показателя изобилия природных ресурсов и доли «Единой России» в законодательном собрании региона. В данной работе для оценки уровня политической конкуренции используется доля депутатов партии власти в общем числе депутатов, избранных по партийным спискам.

К сожалению, российская электоральная статистика не содержит данных о принадлежности депутатов региональных законодательных собраний к той или иной политической партии до 2004 г. Партийная принадлежность кандидатов стала фиксироваться в статистике только после перехода на смешанно-пропорциональную систему выборов в законодательные собрания субъектов Федерации. Отметим, что партия «Единая Россия» в региональных парламентах служит цели проведения политики, отвечающей интересам федерального правительства, централизации власти в руках федеральных элит.

В-третьих, для того чтобы учесть уровень монополизации принятия решений в управлении регионом, уровень конкуренции между законодательной и исполнительной властью, в модель было включено произведение между изобилием природных ресурсов, долей «Единой России» в региональных парламентах и дамми для губернаторов «новых»/«старых бюрократов». При этом рост доли «Единой России» в законодательном собрании при губернаторе — «новом бюрократе» будет ассоциироваться с ростом монополизации власти (федеральными элитами), в то же время рост доли партии власти при губернаторе — «старом бюрократе», наоборот — с ростом конкуренции между местными и федеральными элитами.

**Контрольные переменные.** В качестве контрольных переменных в модель были включены логарифмы среднедушевых доходов и безвозмездных перечислений (трансфертов федерального правительства) в региональные бюджеты в постоянных ценах 2003 г., а также доля населения моложе 18 лет и коэффициент урбанизации.

Кроме того, в качестве контрольных переменных были использованы показатели, отражающие уровень политической конкуренции в регионе — доля «Единой России» в законодательном собрании региона и фиктивная переменная для губернаторов — «новых»/«старых бюрократов».

*Источником данных* для зависимых и контрольных переменных является Росстат; источником электоральной статистики стали данные Центральной избирательной комиссии РФ, а также The Inter-Regional Electoral Network of Assistance in Russia.

**Методика оценивания.** Оценивание производилось на основе панельных данных по 70 регионам РФ за период с 2004 по 2009 г. с использованием двунаправленной модели фиксированных эффектов, включающей как временные, так и пространственные индивидуальные эффекты, что позволяет отчасти нивелировать проблему пропущенных переменных. Во всех случаях оценивание производилось *OLS*.

Результаты оценивания представлены в табл. 1. В спецификации 1 оценка происходила на основании панельных данных, но без включения фиксированных эффектов. В спецификации 2 включены только фиксированные эффекты для времени, а в спецификациях 3 и 4 — фиксированные эффекты как для времени, так и для регионов. Поскольку контроли на политические переменные оказались статистически незначимы, они были исключены из большинства спецификаций в силу небольшого количества наблюдений и снижения эффективности оценки. Однако для примера в спецификации 3 приведены результаты с включением контролей на уровень политической конкуренции.

**Таблица 1.** Влияние политической конкуренции на воздействие природных ресурсов на инвестиции в человеческий капитал

Показатель	Среднедушевые расходы на образование			
	1	2	3	4
Изобилие природных ресурсов	31,78*** (8,10)	-28,47* (8,09)	-5,05 (4,19)	-6,49* (3,74)
Назначенный губернатор, не прошедший ранее через выборы × изобилие природных ресурсов	15,31 (15,58)	12,53 (15,39)	12,85*** (4,56)	8,60** (3,79)
Доля партии власти × изобилие природных ресурсов	79,02*** (15,43)	74,89*** (15,35)	9,91** (4,99)	12,94*** (3,97)
Назначенный губернатор, не прошедший ранее через выборы × Доля партии власти в законодательном собрании региона × Изобилие природных ресурсов	-67,11*** (24,50)	-63,12*** (24,26)	-46,76** (19,26)	-28,78* (16,08)
Логарифм среднедушевых расходов	1,20*** (0,33)	0,65* (0,37)	0,10 (0,10)	0,08 (0,10)

Показатель	Среднедушевые расходы на образование			
	1	2	3	4
Назначенный губернатор, не прошедший ранее через выборы	–	–	–0,01 (0,05)	–
Доля партии власти	–	–	0,15 (0,12)	–
Назначенный губернатор, не прошедший ранее через выборы × Доля партии власти	–	–	0,07 (0,10)	–
Логарифм среднедушевых расходов регионального бюджета	–0,54** (0,26)	–0,43* (–0,26)	0,31*** (0,07)	0,32*** (0,07)
Доля трансфертов федерального бюджета в совокупных доходах регионального бюджета	–1,61*** (0,46)	–2,24 (0,50)	–0,10 (0,13)	–0,11 (0,13)
Доля городского населения	–0,003 (0,006)	–0,0001 (0,006)	–0,003 (0,01)	–0,003 (0,01)
Доля населения моложе 18 лет	0,02 (0,03)	0,04 (0,03)	0,02 (0,02)	0,02 (0,02)
Константа	–5,71 (2,55)	–1,48 (2,86)	0,94 (1,34)	1,09 (1,35)
Региональные фиксированные эффекты	Нет	Нет	Да	Да
Временные фиксированные эффекты	Нет	Да	Да	Да
Количество наблюдений	199	199	199	199
R <sup>2</sup>	0,37	0,41	0,99	0,99

**Примечание.** В скобках указано значение стандартной ошибки; \*\*\* помечены коэффициенты при переменных, статистически значимых на уровне 1%, \*\* – 5% и \* – 10%.

Полученные результаты в целом позволяют подтвердить предположение о том, что природные ресурсы влияют на расходы на образование на региональном уровне и влияние зависит от уровня политической конкуренции. Так, показатель, отражающий изобилие природных ресурсов в регионе, статистически значим в большинстве спецификаций. Он имеет ожидаемый отрицательный знак. Следовательно, рост занятых в добывающем секторе экономики ассоциируется со снижением бюджетных расходов на образование.

Статистически значимыми во всех спецификациях оказались и взаимодействия между политическими переменными и изобилием природных ре-



сурсов в регионе. Это позволяет говорить о том, что уровень политической конкуренции и качество политических институтов оказывают влияние на то, какое воздействие (положительное или отрицательное), оказывают рентные доходы на инвестиции в человеческий капитал.

Оценим влияние, оказываемое природными ресурсами в регионах, где исполнительную власть возглавляют губернаторы — «новые бюрократы» (4):

$$\theta_{it}^{d=1} = (-6,49 + 8,60) + SE_{i(t-k)}(12,94 - 28,78) = 2,11 - 15,84 \cdot SE_{i(t-k)}.$$

Таким образом, в регионах, которые возглавляют губернаторы — «новые бюрократы», опирающиеся на поддержку федерального центра и проводящие его интересы, рост доли партии власти, а значит, движение от конкуренции между национальной и федеральной элитой к монополии федеральной элиты, ведет к снижению расходов на предоставление общественных благ. При этом превышение партией власти 13% ( $SE = (2,11/15,84)100\% = 13\%$ ) в региональном законодательном собрании приводит к тому, что природные ресурсы оказывают отрицательный эффект на расходы на образование в регионе.

Отметим, что минимальное значение доли «Единой России» в рассматриваемой выборке составляет 17% (в Амурской области в 2005–2007 гг.), что выше полученного порогового уровня в 13%. Это означает, что в рассматриваемый период природные ресурсы оказывали отрицательный эффект на расходы на образование в тех регионах России, где исполнительную власть возглавляли губернаторы — «новые бюрократы».

Оценим эффект природных ресурсов для регионов, где пост губернатора занимали «старые бюрократы» (5).

$$\theta_{it}^{d=0} = -6,49 + 12,94SE_{i(t-k)}.$$

В отличие от предыдущего случая, рост доли «Единой России» в законодательном собрании оказывает положительный эффект на расходы на образование. Это можно объяснить тем, что в ситуации, когда губернатор представляет интересы местных элит, увеличение доли «Единой России», представляющей интересы федерального центра, в законодательном собрании способствует росту конкуренции между элитами и тем самым создает стимулы для предоставления общественных благ. В целом в регионах с губернаторами — «старыми бюрократами» пороговое значение доли «Единой России» в законодательном собрании составляет 50,2%. Иными словами, если исполнительная власть контролируется представителем местной элиты, а политическая партия, выражающая интересы федерального правительства, имеет большинство в региональном парламенте, увеличение доходов от природных ресурсов будет способствовать росту инвестиций в человеческий капитал.

Таким образом, полученные в работе результаты позволяют сделать вывод о том, что изобилие природных ресурсов оказывает влияние на политику в области финансирования образования. При этом в регионах, где одну ветвь власти (законодательную или исполнительную) контролирует местная элита, а другую — федеральная, т.е. имеет место политическая конкуренция, природные ресурсы оказывают положительное влияние на инвестиции в образование. В тех регионах, где обе ветви власти (и законодательная, и исполнительная) контролируются либо местной элитой, либо федеральными властями, изобилие природных ресурсов ассоциируется со снижением расходов на образование.

Полученные результаты вносят вклад в два широко обсуждаемых в литературе сюжета. Во-первых, полученные оценки свидетельствуют в пользу не «абсолютного», а «условного проклятия». Будут ли ресурсные доходы благом или проклятием, зависит от качества институтов, в нашем случае — от качества политических институтов, интенсивности политической конкуренции.

Во-вторых, результат интересен с точки зрения исследования относительной эффективности механизмов подотчетности в условиях ограниченной демократии. Нами получено свидетельство того, что любая форма политической конкуренции способствует росту инвестиций в человеческий капитал, в то время как монополизация политической власти ассоциируется с их сокращением. При этом отсутствие политической конкуренции как основного инструмента подотчетности власти не может быть замещено таким инструментом подотчетности, как усиление административной субординации. Природные ресурсы, увеличивая размер доступной к перераспределению ренты, усиливают этот эффект.

## Литература

*Васильева О.* Накопление человеческого капитала и изобилие природных ресурсов // Вопросы экономики. 2011. № 12.

*Corey G.* Development in US States, Economic Freedom, and the “Resource Curse”. Studies in Mining Policy. Fraser Institute. 2009.

*Ismail K.* The Structural Manifestation of the “Dutch Disease”: The Case of Oil Exporting Countries // International Monetary Fund Working Paper № 10/103. 2010.

*James A., Aadland D.* The Curse of Natural Resources: An Empirical Investigation of U.S. Counties, 2010.

*Blanco L., Grier R.* The Effect of Natural Resource Dependence on Human and Physical Capital in Latin America // Working Paper. 2010. Jan.

*Mehlum H., Moene K., Torvik R.* Institutions and the Resource Curse // Economic Journal. 2006. Vol. 116. No. 508.

*Papyrakis E., Gerlagh R.* Resource Abundance and Economic Growth in the United States // *European Economic Review*. 2007. Vol. 51. No. 4.

*Robinson J.A., Torvik R., Verdier T.* Political Foundations of the Resource Curse // *Journal of Developmental Economics*. 2006. Vol. 79. No. 2.

*Volchkova N., Suslova E.* Human Capital, Industrial Growth and Resource Curse // *CEFIR Working Paper*. 2007.

Ю.О. Гайворонский,  
А.Ю. Шишорина

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# **ВЫБОРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ КАК ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ С ДОМИНАНТНОЙ ПАРТИЕЙ (на примере выборов 13 марта 2011 г.)**

---

Региональные выборы 13 марта 2011 г. стимулировали формирование новых тенденций в партийно-политической жизни страны. Они способствовали выявлению определенного кризиса «Единой России» на региональном уровне, который в дальнейшем оказал влияние на структурирование электорального пространства на федеральных выборах. Обусловлены ли провалы «Единой России» в некоторых субъектах Федерации ситуативными факторами или самой структурой и институционализацией партийной системы? Статья посвящена ответу на данный вопрос<sup>1</sup>.

## **Выборы как квинтэссенция институционализации партий и партийных систем**

Анализ сущности, функций партии и партийных систем является распространенным направлением исследований в политической науке. В данном случае целесообразно обозначить ключевые подходы, на которых бази-

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по теме «Анализ региональных политических режимов и электоральных пространств», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований под руководством д-ра полит. наук Р.Ф. Туровского.

руются методология и методика проведенного исследования. Валдимер О. Ки [Key, 1964] выделил три «лица» партии:

- первое — партия в электоральном процессе (партии в электорате) — выявление сторонников партии, голосующих за нее, и поддержки партии в целом;
- второе — представители партии в парламенте и правительстве;
- третье — партийная организация, т.е. факторы, определяющие возможность партии участвовать в борьбе на политической арене (ресурсы партии).

Исследование российской партийной системы сосредоточено преимущественно на первом аспекте. Тем самым данное исследование акцентирует внимание на узком, но значимом моменте — партиях в электоральном процессе, что, по мнению А. Мелешевича [Meleshewich, 2007], наряду с управленческим процессом в посткоммунистических странах стоит учитывать прежде всего.

## **Разработка аналитической модели эволюции партийных систем**

С середины 2000-х годов значительное распространение в России получил термин «партия власти», однако его надо признать публицистичным. В качестве наиболее близкого по смыслу концепта следует рассматривать предложенную Д. Сартори «(пре)доминантную партию», а партийную систему с доминантной партией — определять как «систему, в которой партия большинства имеет постоянную поддержку избирателей, выражающуюся в получении абсолютного большинства мест в парламенте» [Sartori, 1976, p. 196].

Наиболее спорным вопросом является *операционализация* критериев, выявляющих установление и функционирование партийной системы с доминантной партией. В качестве ключевых критериев выделяются порог доминирования, длительность доминирования и количество политических партий. О разбросе мнений можно судить по данным, представленным в табл. 1 [Bogaards, 2004, p. 176].

С учетом электоральной практики в российских регионах в отношении первого критерия целесообразно использовать средний порог доминирования (60%), так как при 50% дифференциация исчезает.

Второй критерий более неоднозначен, однако понятие институционализации латентно подразумевает длительные периоды воспроизведения отношений и, следовательно, необходимо было бы остановиться на подходе Д. Сартори (три электоральных цикла), но с момента образования «Единой России» (2001), а тем более с введения смешанной избирательной системы в

регионах прошло максимум два цикла. Поэтому в исследовании использован критерий двух последних электоральных циклов с оговоркой об отсутствии стабилизации и укрепления региональных партийных систем.

**Таблица 1.** Операционализация партийных систем с доминантными партиями

Критерий	Коулман	Ван де Валле и Батлер	Сартори (преобладающая)	Вейр	Блондель	Пемпель
Порог доминирования	70% (мест)	60% (мест)	50% (мест)	45–50% (мест)	45–50% (голосов) (в 2 раза больше, чем основной конкурент)	Большинство (мест и голосов)
Длительность	Анализ ограниченными выборами	Анализ ограниченными выборами	Трое выборов подряд	Доминантная партия должна выигрывать «часто»	Анализ за 20 лет	Значительный период

Наконец, третий показатель, используемый в исследовании, — число партий, рассчитываемое при помощи индекса эффективного числа партий. Одна из наиболее ранних методик расчет была предложена Лааксо и Таагерге [Laakso, Taagerge, 1979]:

$$N = \frac{1}{\sum v_i^2},$$

где  $N$  — эффективное число партий;  $v_i$  — доля голосов/мест, отданных за партию  $i$ .

Однако его главным недостатком является отсутствие учета эффекта доминирующей партии. В связи с этим более корректно использовать индекс Х. Молинара:

$$NP = 1 + N \frac{\sum v_i^2 - v_1^2}{\sum v_i^2},$$

где  $v_1$  — доля голосов/мест, отданных за партию, которая получила наибольшее число голосов/мест.

Применение индексов подсчета партий в партийной системе вызвало в политической науке различные мнения по поводу их интерпретации [Voggaards, 2004] (табл. 2).

**Таблица 2.** Соотношение типа партийной системы с индексом эффективного числа партий

Автор	Соотношение типа партийной системы с индексом эффективного числа партий				
Кохен	Доминантная	Двухпартийная		Многопартийная	
	Менее 2	2–2,9		Более 2,9	
Майнваринг и Скалли	Доминантная	Двухпартийная	Двух с половиной партийная	Ограниченный плюрализм	Крайний плюрализм
	Менее 1,8	1,8–2,4	2,5–2,9	3–3,9	Более 3
Коппедж	Доминантная	Двухпартийная		Умеренная многопартийность	Крайняя многопартийность
	Менее 2	2–2,9		3–5	Более 5

Применительно к российской партийной системе на региональном уровне возникает проблема интерпретации индекса эффективного числа партий  $X$ . Молиара. В отношении большинства региональных legislatures он свидетельствует о формировании двух типов партийных систем по классификации Сартори: с доминантной партией или с партией-гегемоном.

В связи с этим необходимо интерпретировать индекс  $X$ . Молиара следующим образом:

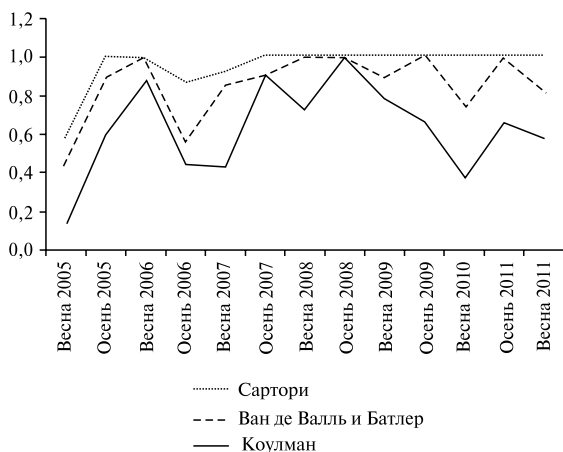
- $NP = 1-1,1$  — формирование партийной системы с партией-гегемоном;
- $NP = 1,1-1,3$  — формирование партийной системы с доминантной партией;
- $NP = 1,3-2$  — формирование партийной системы с «мягкой» доминантной партией;
- остальные показатели можно интерпретировать в соответствии с табл. 2.

## Партии в регионах России в 2005–2010 гг.

Формирование устойчивой партийной системы с доминантной партией невозможно без институционализации самой доминирующей партии в большинстве регионов [Meleshevich, 2007]. Это особенно важно для фрагментированной российской партийной системы. Анализ ее институционализации позволяет сделать вывод о жестком давлении центра посредством реформи-

рования избирательной системы и норм, регулирующих деятельность политических партий.

При выделении типов институционализации российских партий в регионах согласно методике А. Панебьянко [Panebianco, 1988] основной вывод сводится к тому, что «Единая Россия» обладает низким потенциалом для успешной институционализации: «внешняя легитимация», отсутствие харизматического лидера при формировании, низкий уровень институционализации. Тем не менее к середине 2000-х годов удалось достичь относительной стабилизации партийной системы, в результате которой наметилась тенденция формирования партийной системы с доминантной партией. На рис. 1 представлен график, отражающий динамику доминирования «Единой России» в регионах.



**Рис. 1.** Доля регионов, в которых «Единая Россия» — доминантная партия

Какими же средствами удалось достичь успеха уже к 2006 г.? Во-первых, с осени 2006 г. резко возрастает средняя доля партий, участвовавших в выборах, но не прошедших регистрацию либо по тем или иным причинам не допущенных до непосредственного участия в голосовании по пропорциональным спискам. Это свидетельствует об установке на укрепление поддержки формирующейся доминантной партии в лице «Единой России».

Во-вторых, довольно распространенной политической технологией на выборах в региональные законодательные собрания стало привлечение «Единой Россией» глав регионов, возглавляющих партийные списки в общерегиональных группах («паровозов»), приносящих партии дополнительную поддержку за счет авторитета, однако при избрании отказывающихся от сво-



их мандатов. В итоге результат «партии власти» в значительной степени стал зависим от конфигурации элит в регионах.

Подводя итог данному разделу, следует отметить основные тенденции и региональные ограничения формирования в России партийных систем с доминантной партией на региональном уровне.

Во-первых, на «предпарламентских»<sup>2</sup> стадиях выделяются такие институциональные ограничения, как ужесточение требований в процессе регистрации партий, отсутствие возможности образования региональных партий и блоков, в некоторых случаях — введение крайне завышенного барьера для прохождения в парламент (от 7 до 10%).

Высокий уровень персонализации в зависимости от регионального политического режима [Гельман, 2006], мобилизация избирателей главами регионов в период предвыборной кампании, установка на повышенную поддержку «Единой России» в результате крайней степени консолидации или поляризованности региональных элит стали основными способами выражения лояльности существующему режиму.

Во-вторых, на «поствыборных»<sup>3</sup> стадиях становятся значимыми использование «Единой Россией» и другими фракциями определенных моделей распределения человеческих «ресурсов», а также распределения руководящих должностей при управлении региональными legislатурами. В данном случае доминирование «Единой России» ограничивается за счет отсутствия должного количества ресурсов в региональных бизнес-элитах, а кроме того, за счет необходимости установления консенсуса с другими фракциями по распределению должностей руководителей парламентских комитетов.

## **Выборы 13 марта 2011 г.: трансформация партийных систем в регионах**

Наконец, можно рассмотреть, каким образом проявили себя институты, заложенные в партийную и избирательную систему в течение 2000-х годов.

Региональные выборы 13 марта 2011 г. состоялись в 12 субъектах Федерации, трех республиках, семи областях и двух автономных округах: Ады-

---

<sup>2</sup> Политические процессы, проходящие до момента формирования региональных legislатур: регистрация политических партий, регистрация кандидатов в депутаты, формирование партийных списков и т.д.

<sup>3</sup> Политические процессы, происходящие после формирования региональных legislатур: распределение депутатских мандатов между фракциями, распределение руководящих должностей в парламентах (председатели, вице-председатели, главы комитетов и комиссий и их заместители).

гее, Дагестане, Коми, Калининградской, Кировской, Курской, Нижегородской, Оренбургской, Тамбовской и Тверской областях, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах. Как показывают результаты поддержки «Единой России», в регионах страны отмечается рост оппозиционных настроений, связанный с аморфностью электората. В табл. 3 представлены консолидированные расчеты поддержки партий в исследуемых регионах.

**Таблица 3.** Рост оппозиционных настроений в российских регионах 13 марта 2011 г., %

Партия	Выборы		
	в региональные законодательные собрания в 2005–2007 г.	в Госдуму 2007 г.	в региональные законодательные собрания в марте 2011 г.
«Единая Россия»	42,96	60,82	36,34
КПРФ	16,59	12,32	17,70
«Справедливая Россия»	13,59	8,65	11,52
ЛДПР	7,71	9,80	11,27

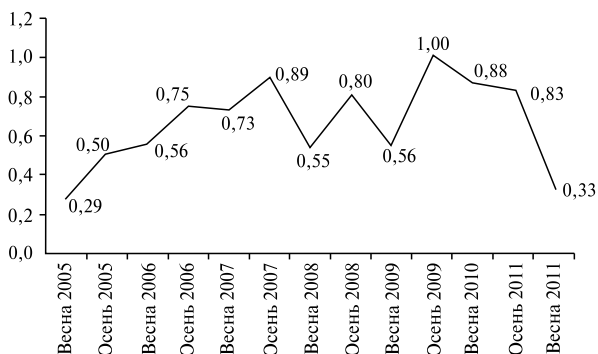
Динамика электоральной поддержки партии определяется как ситуативными, так и институциональными факторами:

- ситуативный — привлечение политтехнологов и «жесткое» управление избирательной кампанией из «центра» (например, в Тамбовской области);
- институциональный — эффекты института формирования корпуса глав регионов (по реформе 2004 г.) — отсутствие «паровоза» и/или деконсолидация элит. Например, в ХМАО произошла смена губернатора-супертяжеловеса А. Филипенко, возглавлявшего регион с 1991 г., на «варяга» Н. Комарову в 2010 г., которой не удалось удержать баланс сил в регионе. В Калининградской области, наоборот, отставка непопулярного Г. Бооса позитивно отразилась на показателе «Единой России» (+6 п.п.).

В целом **фактор губернатора** стал ведущим в отношении влияния на результат поддержки «Единой России». При этом центр руководствовался линией привлечения или непривлечения глав регионов на региональные выборы на основании их авторитета и отсутствия (наличия) социальной напряженности в субъекте Федерации.

Анализ избирательной кампании 13 марта 2011 г. свидетельствует о том, что федеральный центр стремится отойти от привлечения «непопулярных» глав регионов к избирательным кампаниям (как, например, в Тверской обла-

сти) или же сами главы регионов дистанцируются от выборов (Кировская область). На рис. 2 приведены показатели доли «паровозов» в лице глав регионов в списках «Единой России» на региональных выборах.



**Рис. 2.** Доля «паровозов» в списках «Единой России»

Эффективность привлечения глав регионов в избирательные кампании снижается. Тем не менее остается вопрос восприятия избирателями глав регионов как представителей партии власти: избиратели могут идентифицировать социально-экономическую ситуацию с главой региона и соответственно с «Единой Россией» независимо от того, возглавляет он ее партийный список на выборах или нет. В таком случае политика непривлечения их в избирательные кампании не будет эффективной для «Единой России», как показал пример Тверской области.

«Единая Россия» получила более 60% лишь в трех регионах (четвертая часть), а это, в свою очередь, ставит под сомнение тезис об институционализации партийной системы с доминантной партией. Победа партии преимущественно обеспечивается за счет победы ее кандидатов в одномандатных округах (см. индекс эффективного числа *парламентских* партий в табл. 4). Тем не менее институт «одномандатников» препятствует институционализации «Единой России» как доминантной партии, поскольку в число кандидатов, избирающихся по мажоритарной системе, во-первых, входят представители различных групп интересов, а во-вторых, часть кандидатов — членов партии — баллотируется в качестве самовыдвиженцев.

Данные табл. 4 указывают на отсутствие однонаправленности трансформации партийных систем в регионах. Условно субъектов Федерации можно разделить на две группы: первая демонстрирует закрепление доминирования «Единой России», вторая — ослабление. При этом в первой группе формиру-

ется партийная система с партией-гегемоном, во второй — тенденция к «мягкому доминированию» (Нижегородская и Кировская области).

Присутствуют и регионы, в отношении которых нельзя говорить о формировании стабильной партийной системы: в Тамбовской области, Республике Адыгея и Республике Коми произошел резкий спад партийной конкуренции.

**Таблица 4.** Партийная конкуренция в российских регионах

Регион	Год выборов	Индекс Хуана Молинера (электор.)	Индекс Хуана Молинера (парлам.)	Год выборов	Индекс Хуана Молинера (электор.)	Индекс Хуана Молинера (парлам.)
Чукотский АО	2011	2,15	1,03	2005	1,40	1,04
Дагестан	2010	1,16	1,09	2007	1,75	1,07
Тамбовская область	2011	1,19	1,05	2005	1,91	1,05
Республика Адыгея	2011	1,36	1,04	2006	2,06	1,10
Республика Коми	2011	1,62	1,02	2007	2,95	1,16
Курская область	2011	2,08	1,08	2006	1,90	1,07
ХМАО	2009	2,22	1,11	2006	1,55	1,01
Оренбургская область	2011	2,39	1,14	2006	1,92	1,11
Нижегородская область	2011	2,29	1,40	2006	1,46	1,02
Калининградская область	2011	2,29	1,19	2006	1,89	1,04
Тверская область	2011	2,53	1,17	2005	2,28	1,17
Кировская область	2011	2,82	1,40	2006	2,43	1,09

## Заключение

Выборы 13 марта 2011 г. продемонстрировали «эрозию» партийной системы в России на региональном уровне: усиливается не только ее фрагментация, но и амплитуда изменений. Следовательно, нельзя сделать вывод о стабилизации процесса институционализации партийной системы с доминирующей партией в регионах.

Причины таких тенденций в значительной степени находятся в плоскости функционирования формальных и неформальных институтов, выстроенных в период централизации 2000-х годов.

Так, реформа «мягкого» назначения глав регионов была осуществлена с целью увеличения контроля над региональным политическим процессом. Отношения с главами субъектов Федерации стали работать по принципу «лояльность в обмен на электоральный результат». В связи с этим на формирование партийной системы в регионах значимое влияние оказывает «фактор губернатора», когда он привлекается или не привлекается к участию в избирательной кампании как лидер партийного списка «Единой России».

## Литература

*Тельман В.Я.* Возвращение Левиафана?: политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.

*Bogaards M.* Counting Parties and Identifying Dominant Party System in Africa // European Journal of Political Research. 2004. No. 43. P. 173–197.

*Key V.O.* Politics, Parties, and Pressure Groups. N.Y.: Crowell Co, 1964.

*Meleshewich A.A.* Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia and Ukraine. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007.

*Panbianco A.* Political Parties: Organization and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

*Pempel T.J.* Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

*Sartori G.* Parties and Party System: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

## **ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ ВЫСОКОПЕРСОНИФИЦИ- РОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ В НЕУСТОЙЧИВЫХ СРЕДАХ (на примере российских уполномоченных по правам человека)**

---

Как отмечали Филлипс, Лоуренс и Харди, исследования институциализации не являются приоритетом для институционалистов, поскольку в основном они сконцентрировали свое внимание на теме работы институтов: «институциональные эффекты кажутся интереснее процесса институциализации» [Phillips, Lawrence, Hardy, 2004, p. 635], отсылая нас к работе Цукера уже из 1990-х годов [Zucker, 1991]. С данными утверждением можно согласиться и сейчас: несмотря на значительную популярность методологии нового институционализма, в основном исследуется работа институтов, а не их возникновение и развитие. У Норта, Уоллиса и Вайнгаста [2011] разрабатывается лишь общая историческая схема, которая крайне интересна, однако прежде использования требует операционализация. Исторический институционализм, несмотря на то что этот вопрос является для него центральным, нередко решает вопрос с «реалистических» позиций: обращается к балансу сил, к отношениям деятелей. Социологический новый институционализм появился и развивался во многом для того, чтобы уйти от такой парадигмы и анализировать более культурные темы, которые можно рассматривать в отрыве от локальных соотношений сил, как это делалось в классическом институционализме Ф. Селзника [DiMaggio, Powell, 1991].

Нами институциализация понимается в духе Бергера и Лукмана [1995], поскольку именно их понимание процессов во многом стало основой для социологической версии нового институционализма. Так или иначе условно можно выделить несколько этапов: опривычивание, взаимная типизация действий акторами, легитимация и типизация (уже институтом) деятелей, ролей и действий. У этого процесса есть когнитивная, эмоциональная и прочие составляющие. Если говорить о политической сфере жизни общества, то в ней роль институциализации крайне велика: Д. Норт верно отмечал, что степень неопределенности на политических рынках очень высока, по-

этому институты здесь могут быть даже более необходимыми [Норт, 2010, с. 89]. Можно обосновать большую значимость политической институционализации и двигаясь от трактовки роли политического в современном мире. Поскольку политические системы становятся все более и более сложными [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011] в силу объективных причин, которые ставит перед государством социальная и экономическая жизнь, возрастает и роль политических институтов, поскольку они позволят проводить сложное согласование противоречивых интересов. В этой логике традиционно объясняется и развитие различных институтов медиации, в том числе и омбудсменов [Сунгуров, 2005; Миронов, 2009].

Институты и организации могут находиться на разных этапах институционализации. Как показали исследования, временные характеристики развития институтов и организаций очень важны для правильного их понимания [Quinn, Rohrbaugh, 1983; Quinn, Cameron, 1983; Lawrence et al., 2001; Каринцев, 2011]. Поэтому, например, при исследовании организационной эффективности многие модели ее измерения предполагают особенное внимание к отдельным моментам, критическим для текущего этапа. Несмотря на то что всякое разделение довольно относительно, в ряде ситуаций оно совершенно оправдано: особенно в случае исследования эффективности работы институтов и организаций, поскольку выводы в этой области всегда носят и политический характер. Отметим одну важную особенность: процесс институционализации никогда не заканчивается, так как общество не прекращает изменяться. Поэтому задаваться вопросом институционализации можно и для институтов новых, и для давно укоренившихся. Даже если не изменяется сам институт, может трансформироваться его окружение: не только непосредственно связанное с ним институциональное поле, но и общие социальные установки, которые являются эндогенным фактором для жизни института или работы организации.

Полагаем, что некоторые институты подвержены переинституционализации больше других. Предлагаем называть их *высокоперсонифицированными институтами*. Атрибутами такого института являются:

- 1) восприятие людьми института как сильно связанного с лицом, занимающим должность;
- 2) нормативная фиксация высоких требований к личности, занимающей ответственный пост;
- 3) возможность у руководителя организации определять не только приоритетные направления работы, но и структуру самой организации.

Несомненно, что большинство политических институтов и организаций в непрофессиональном сознании персонифицированы. Первый атрибут говорит только о том, что для отдельных ситуаций такая персонификация

носит более сильный характер. Второй атрибут дополняет первый, но и сам требует пояснений. Есть мнение, что персонификация говорит либо о недоразвитости общества, либо о недоинституционализации института. Во многих ситуациях так и есть. Как показывают те же Норт, Уоллис и Вайнгаст [2011], для определенных типов обществ характерны системы, которые принципиально персональны: именно здесь нет публичности в нормативном понимании [Семенов, 2009]. Общества с такими свойствами предлагается считать обществами естественного порядка. В сходном направлении сейчас работают исследователи из Института социологии РАН, которые развивают концепцию кликокрации, т.е. социального порядка, неспособного и неспособствующего формированию универсального порядка в обществе [Патрушев, 2011; Хлопин, 2011]. В данной работе под высокоперсонифицированным институтом понимаются не случаи кликокрации или обществ естественного порядка (хотя понятие, вероятно, пригодно и для анализа таких ситуаций), а институты в вполне современных обществах, которые обладают веберовской бюрократией [Вебер, 1990а]. Полагаем, что вводимое в оборот понятие пригодно для более детального описания институционализации в современной России и не только.

Тема институционализации такого рода институтов, насколько нам известно, практически не исследована (за исключением одной работы, которая, к сожалению, только по названию соответствует теме [Kubiak, Suríková, 2010]). Вместе с тем вопрос крайне интересен, особенно в российском контексте: непрекращающиеся реформы государственного управления создают сложные условия для складывающихся отечественных политических институтов. При этом высокоперсонифицированные институты должны страдать от неопределенности еще больше или, наоборот, получать выгоду. В ситуации, когда стабильных институтов практически нет и все крайне лично, особенно интересно проследить институционализацию высокоперсонифицированных институций. Как отмечает Рябов: «еще недавно казалось, что в условиях этого бульонообразного состояния политической среды есть только один стабильный институт, на котором все и держится, — институт президента. Но вот после выборов 2008 г. утвердилась новая конструкция власти, прозванная “тандемократией”. Она воочию продемонстрировала, что и эта убежденность оказалась иллюзией» [Рябов, 2011, с. 88].

К высокоперсонализированным можно отнести различные институты, однако наиболее показательными кажутся президент и уполномоченный по правам человека. Обе институции являются новыми для российской политической системы; обе вписывались в сложный институциональный контекст, который ставил различные вопросы о том, какая модель развития будет выбрана. Они обладают важными сходствами: форма внутренней организации



работы уполномоченного значительно зависит от идей, потенциала и воли лица, находящегося во главе организации. В данной работе обратимся к омбудсменам, поскольку этот институт привлекает меньше внимания политологов, но крайне интересен в рамках предложений модели описания. Анализ институционализации президента во многом предполагал бы анализ силовых моментов, что для применяемой здесь социологической версии нового институционализма менее интересно. Уполномоченный по правам человека же любопытен по нескольким причинам:

- к личности, занимающей этот пост, существуют большие профессиональные и этические требования (именно поэтому омбудсмены в России наряду с главами регионов и Федерации приносят присягу, что символически крайне немаловажно);
- этот институт широко распространен в российских регионах и вариативность его очевидна как исследователям, так и самим уполномоченным [Нездюров, Сунгуров, 2011];
- организация работы и приоритетные направления деятельности уполномоченных во много зависят от их личности (и как показывает опыт, смена руководителя означает значительное изменение во всех сферах существования организации).

Среда, в которой действуют большая часть уполномоченных, крайне неопределенна не только потому, что до сих пор нет рамочного федерального закона о региональных омбудсменах, но и потому, что постоянные социальные, военные, пенитенциарные и другие реформы меняют институты, с которыми уполномоченным приходится взаимодействовать. Меняется и отношение к различным институтам прав человека, с которыми уполномоченные в России сильно связаны [Эмих, 2010]. Все это позволяет воспользоваться понятием «организованной анархии», которое очень хорошо показывает, что для институтов в сложных средах проблематично говорить о критериях эффективности; трудно фиксировать связи между ними и внешней средой, поскольку ограничение таких связей приводит к повышению внутренней стабильности организаций [Cameron, 1980]. Последнее особенно важно для омбудсменов, которые должны быть открыты и крайне чувствительны к сигналам извне. В одной из форм закрепления института такое ограничение происходит из-за того, что можно назвать «юридизация» работы, когда благодаря большей ориентации на право происходит отсечение части обращающихся по формальным признакам. При этом дальнейшая работа уходит из поля публичной политики (с которой есть известные сложности в регионах) в область чисто юридических процедур. Однако есть и другие примеры, когда чувствительность к обращениям не снижается (впрочем, степень публичности зависит от иных факторов).

В таком сложном контексте становится очень сложно проследить институционализацию уполномоченного по правам человека. Одним из ключевых моментов здесь нужно считать легитимацию, которая в этой работе понимается как соединение оценки эффективности, справедливости, доверия и ответственности праву [Кокарев, 2009; 2011б]. Логика говорит, что в процессе институционализации должен происходить переход от специфической поддержки к диффузной [Easton, 1975; 1976]; благодаря работе институционального изоморфизма [DiMaggio, Powell, 1984; 1991] критерии эффективности должны распространяться и становиться все более понятными и общепринятыми; персональное доверие должно заменяться более сложными структурами доверия к организациям и институтам. Однако на практике для институтов, у которых смена первого лица во многом влечет смену стиля и направлений работы, данная теоретически объяснимая динамика может и не работать. Возможны откаты назад: к ситуациям большей неопределенности. Именно поэтому появились примеры изменения законов для того, чтобы оставить привычного (при этом активного и очень критического) уполномоченного на должности, как это произошло с Мерзляковой в Свердловской области в 2011 г. Были и примеры устранения негодных сильным политическим группам омбудсменов: например, Дульнева в Ненецком АО в том же году. Как и в других ситуациях, говорить о том, что какое-то политическое установление стало нормально институционализированным, можно только тогда, когда произошло несколько смен первых лиц.

Наблюдения за развитием уполномоченных по правам человека в российских регионах (на материалах региональных и федеральных СМИ, в ежегодных и специальных докладах и оценках экспертов) показывают, что оценка степени институционализированности уполномоченных по правам человека остается дискуссионной темой. Сейчас омбудсмены (как классические, так и по правам детей) есть практически в каждом регионе, и во многих регионах они появились за время президентства Медведева, однако быстрое распространение можно интерпретировать практически с противоположных позиций: и как подтверждение признанной полезности и эффективности региональных уполномоченных по правам человека (и по правам детей), и как появление тенденции по профанации независимых институтов медиации защиты прав человека в стране. Факты говорят о том, что обе тенденции имеют место, поэтому выделить какую-либо из них на данный момент рано. Резкое расширение количества омбудсменов в регионах становится вызовом сообществу уполномоченных, поскольку встает вопрос о передаче традиций новым членам. Несмотря на то что специализированные организации существуют — координационный совет региональных уполномоченных по правам человека и координационный совет региональных уполномоченных по

правам ребенка — далеко не факт, что сообществу удастся распространить накопленный опыт на новых членов, поскольку на них может оказываться воздействие со стороны региональной исполнительной власти, которая заинтересована в использовании потенциала уполномоченных для повышения собственной легитимности и популярности.

Анализ показывает, что на данный момент российские уполномоченные по правам человека в основном сторонятся политики, а те ситуации, когда они это делали, вызывали противодействие: как в случае с разгонами акций «Стратегии-31» и публичной реакцией В. Лукина на это. В основном уполномоченные стремятся выступать нейтрально и «по закону», что, вероятно, является их способом сохранения института в неблагоприятном институциональном поле. Имеющиеся возможности повышения собственной политической значимости без реагирования на отдельные вопиющие случаи, а в рамках системной работы по государственным приоритетам, которые озвучиваются руководством страны, также не востребованы. Анализ различных СМИ за 2008–2011 гг., который стремился прояснить способы использования омбудсменами антикоррупционной повестки дня для самоусиления, показал, что она фактически была проигнорирована [Жокарев, 2011а].

Анализ институционализации уполномоченных по правам человека в контексте идеи высокоперсонифицированных институтов позволяет сделать некоторые выводы:

- высокая зависимость стиля работы от личных качеств уполномоченных нормальна. Однако то, что процедура назначения и снятия региональных уполномоченных остается зависимой от региональных властей, не дает этому фактору развернуться до конца. Для решения данной проблемы юристы давно предлагают принять рамочный закон о региональном уполномоченном [Миронов, 2009];
- невысокий интерес к работе уполномоченных, непатерналистский характер этого института и отсутствие правовой грамотности не способствуют закреплению четких представлений о том, каким должен быть уполномоченный;
- особенности региональной российской публичной сферы, которая практически полностью контролируется властью, мало способствуют распространению верных представлений об омбудсменах, хотя следует отметить, что это направление всеми уполномоченными видится как одно из приоритетных, впрочем, и проблемных тоже;
- довольно неопределенная ситуация с судебной и правоохранительными системами тоже создает трудности для уполномоченных. Нестабильные организационные среды мешают, в том числе и формулированию общих критериев для оценки личности уполномоченного.

## Литература

*Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Academia-Центр: Медиум, 1995.

*Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–706.

*Каринцев О.И.* Государственная состоятельность в организационном изменении: к концептуальной модели сравнительного анализа эффективности государств // Политическая наука. 2011. № 2. С. 28–59.

*Кокарев К.П.* Борьба с коррупцией как защита прав человека: о политических функциях омбудсманов в современной России // Российская политика в условиях избирательного цикла 2011–2012 гг.: тезисы докладов Междунар. науч. конф. (Москва, 2–3 декабря 2011 г.). М.: РАПН, 2011а. С. 113–114.

*Кокарев К.П.* Концептуализация легитимности в новом институционализме // Политическая наука. 2009. № 3. С. 39–55.

*Кокарев К.П.* Легитимность институционального порядка // Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка / С.В. Патрушев (отв. ред.), С.Г. Айвазова, П.В. Панов. М.: РАПН: РОССПЭН, 2011б. С. 42–51.

*Мионов О.О.* Очерки государственного правозащитника. М.: Изд-во СГУ, 2009.

*Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Северо-Кавказского федерального округа: опыт сравнительного анализа: учеб. пособие. СПб.: Норма, 2011.

*Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

*Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010.

*Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.

*Патрушев С.В.* Вместо заключения. Кликократический порядок как институциональная ловушка российской модернизации // Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка / С.В. Патрушев (отв. ред.), С.Г. Айвазова, П.В. Панов. М.: РАПН: РОССПЭН, 2011. С. 311–316.

*Семенов А.В.* Переосмысливая гражданское общество: Нормативная концепция публичной сферы Ю. Хабермаса // Социум и власть. 2009. № 4. С. 9–13.

*Сунгуров А.Ю.* Институт омбудсмана: Эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005.

*Хлюпин А.Д.* Гражданская вовлеченность в социуме клик: Потенциал институциональной трансформации // Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка /

С.В. Патрушев (отв. ред.), С.Г. Айвазова, П.В. Панов. М.: РАПН: РОССПЭН, 2011. С. 217–230.

*Эмих В.В.* Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Екатеринбург: УрО РАН, 2010.

*Cameron K.* Critical Questions in Assessing Organizational Effectiveness // *Organizational Dynamics*. 1980. Vol. 9. No. 2. P. 66–80.

*DiMaggio P.J., Powell W.W.* Introduction // *The New Institutionalism in Organizational Analysis* / ed. by W.W. Powel, P.J. DiMaggio. Chicago: Chicago University Press, 1991. P. 1–38.

*DiMaggio P.J., Powell W.W.* The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // *American Sociological Review*. 1984. Vol. 48. No. 2. P. 147–160.

*Easton D.* Theoretical Approaches to Political Support // *Canadian Journal of Political Science*. 1976. Vol. 9. No. 3. P. 431–448.

*Easton D.* The Re-Assessment of the Concept of Political Support // *British Journal of Political Science*. 1975. Vol. 5. No. 4. P. 435–457.

*Kubiak A.E., Suriková M.* The Hospice Movement: The Example of Conflict between the Process of Personalized and Rationalized Institutionalization // *Sociológia-Slovak Sociological Review*. 2010. P. 237–254.

*Lawrence T.B., Winn M.I., Jennings P.D.* The Temporal Dynamics of Institutionalization // *Academy of Management Review*. 2001. Vol. 26. No. 4. P. 624–644.

*Phillips N., Lawrence T.B.B., Hardy C.* Discourse and Institutions // *The Academy of Management Review*. 2004. Vol. 29. No. 4. P. 635–652.

*Quinn R.E., Cameron K.* Organizational Lifecycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Research // *Management Science*. 1983. Vol. 20. No. 1. P. 33–51.

*Quinn R.E., Rohrbaugh J.* A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis // *Management Science*. 1983. Vol. 29. No. 3. P. 363–377.

*Zucker L.G.* The Role of Institutionalization in Cultural Persistence // *The New Institutionalism in Organizational Analysis* / ed. by W.W. Powel, P.J. DiMaggio. Chicago: Chicago University Press, 1991. P. 83–107.

М.С. Максименкова,  
В.А. Касамара

Научно-учебная лаборатория  
политических исследований  
НИУ ВШЭ

# НОРМАТИВНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИХ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ О ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЕ

---

Данное исследование посвящено изучению нормативных представлений депутатов Государственной Думы V созыва о том, какой должна быть отечественная политическая элита. Эти представления позволят нам определить ценностные ориентации парламентариев и их представление о собственной роли в жизни российского общества. Мы понимаем, что российская политическая элита слишком разнородна и нельзя ограничивать ее изучение лишь исследуемой нами группой. Однако в качестве объекта исследования мы выбрали именно парламентариев по двум причинам. Во-первых, мы воспринимаем их как людей, которые находятся в информационном поле, насыщенном политическими событиями, и обладающим относительно высоким социальным статусом в силу занимаемой должности. Во-вторых, если говорить о верхних стратах, то максимум, которого нам удалось достичь в ходе исследования, это депутаты Госдумы. Мы отдаем себе отчет, что депутаты — это не самый высокий этаж социальной иерархии, но верхние этажи оказались для нас недостижимы из-за закрытости отечественной политической элиты как таковой.

Следует отметить, что нормативные представления российской элиты практически не находят достойного отражения в современных научных исследованиях. Специфика ее изучения заключается в преобладании работ, посвященных описанию механизмов формирования, способам рекрутирования и социальному составу элиты (см., например [Крыштановская, 2005; Гаман-Голутвина, 2006], а также региональной российской элите (например, [Moses, 2008; Региональная элита в современной России, 2005]). В работах о российской политической элите преобладают историко-биографические и количественные методы исследования. Чаще всего применяются методы контент-анализа опубликованных в СМИ выступлений и интервью и биографического анализа (см., например, [Селезнева и др.]).

Особенностью данного исследования является применение качественных методов, в том числе методов обоснованной теории. Эта работа — пилотный проект, который в дальнейшем позволит расширить наше исследование, т.е. приступить к изучению нормативных представлений не только федеральной, но и региональной политической элиты. В ходе данного исследования мы попытались выявить ключевые темы, а именно те вопросы и болевые точки, которые необходимо будет более подробно и глубоко изучить в дальнейшем. Исследование проводилось методом полуструктурированного интервью с представителями различных фракций Государственной Думы. В ходе пилотного исследования было проведено 50 интервью средней продолжительностью 60 минут каждое. Общий объем транскриптов интервью составил 843 655 знаков.

Подобный метод исследования политической элиты является наиболее адекватным [Aberbach, Rockman, 2002, p. 673]. Однако в отношении российской политической элиты политологами и социологами он практически не используется, в первую очередь по причине ограниченности доступа к представителям власти, а если используется, то результаты носят количественный, а не качественный характер.

В данном исследовании был использован целеориентированный подход к формированию выборки: мы интервьюировали представителей всех фракций Государственной Думы, и в соответствии с требованиями обоснованной теории интервьюирование респондентов проводилось до теоретического насыщения [Страусс, Корбин, 2001, с.147].

Настоящее исследование позволяет очертить круг проблем, которые волнуют российских парламентариев, чтобы в дальнейшем каталогизировать экспертные мнения и оценки, которые будут тестироваться и перепроверяться на следующем этапе исследования<sup>1</sup>.

Для анализа стенограмм интервью мы использовали метод открытого кодирования, применяемый в рамках обоснованной теории [Flick, 2009, p. 306]. Он позволил выявить устойчиво транслируемые коды, ключевые категории, в которых представители исследуемой группы выражают свои представления о нормативном и дескриптивном.

По тематике вопросы, задававшиеся респондентам, можно условно подразделить на три основных блока: представление о функциях и роли «идеальной» политической элиты, нынешнее состояние российской элиты и возможные меры для перехода от настоящего состояния к желаемому.

---

<sup>1</sup> Методология «обоснованной теории» предполагает появление теории в процессе исследования и циркулярность, многоэтапность самого процесса исследования, поэтому мы сочли необходимым первым делом выявить важнейшие проблемы и темы, интересные для дальнейшего изучения.

В результате кодирования текстов интервью было выявлено несколько ключевых категорий, в большей части которых депутаты разных фракций (несмотря на отдельные стилистические различия) оказались поразительно единодушны. В том, как они трактуют главные особенности «идеальной» и существующей в России сегодня политической элиты, разногласий почти нет.

Основные противоречия касаются вопроса о том, кого парламентарии считают политической элитой. Их неспособность выделить элиту собственно политическую, включение в нее творческой и научной элиты, а также бизнес-элиты, настораживает и дает первый сигнал о непонимании ими специфичности роли и функций именно политической элиты. Однако сужение или расширение состава политической элиты, тем не менее, никоим образом не отражается на общих представлениях депутатов о ней.

Главная из выделенных нами категорий — *работа в интересах страны и населения*. Однако несмотря на то что эта конструкция является, по сути дела, ключевой для парламентариев и так или иначе присутствует во всех нарративах, этот концепт все же не раскрывается ими достаточно полно. В туманных, неясных формулировках, которыми сопровождаются их рассуждения, можно различить три основные трактовки (субкатегории).

Одной из них является *содействие экономической стабильности/росту*. Причем именно экономические показатели роста (либо экономическая стабильность) — тот эталон, по которому парламентарии измеряют «эффективность» деятельности политической элиты. Других показателей, в частности степени демократичности политического режима, они не видят. А потому в качестве образца для подражания называют в одном ряду, например, элиту Великобритании и Китая (депутат фракции «Справедливая Россия»), Сталина и политическое руководство современной Германии (депутат фракции КПРФ) и т.д.

Вторая трактовка «интересов страны» предполагает их *«защиту» и отстаивание на международном уровне*: «Не надо быть хорошим ни для кого, нужно быть хорошим для своей страны, для своего народа» (депутат фракции «Справедливая Россия») или: «В Великобритании все хорошее делают для своей страны, а на всех остальных — чихать им» (депутат фракции «Единая Россия»).

Третья наиболее распространенная трактовка заключается в идее *мессианства, благотворительности и «благодетельствования»*. Элита в данном случае воспринимается как «костяк», который, обладая соответствующими, как правило, финансовыми ресурсами, «содержит общество» (депутат фракции «Единая Россия»). Одно из типичных высказываний: «В элиту приходят в основном из мира бизнеса. Они вообще должны народ кормить маслом и сыром, как говорится. Миссия должна быть — для народа служить, а это зна-



чит — прибыль куда-то вкладывать в виде благотворительной помощи. Вот для строительства моста какого-нибудь там деревянного, например, через маленькую речку...» (депутат фракции «Единая Россия»). Или: «Мне кажется, политической элите надо больше заботиться и смотреть на свой народ, не забывая о нем: говорить не только с экранов телевизора или со средств массовой информации, но и на самом деле» (депутат фракции «Единая Россия»).

Чуть менее важная, чем «защита интересов страны», категория — *общественное признание и уважение* элиты. Те, кто сами называют себя элитой, вызывают у респондентов неприятие и воспринимаются как своеобразная антиэлита, как политические *самозванцы*.

Однако характеристика «идеальной» политической элиты как референтной для всего общества социальной группы терпит крах, когда респонденты начинают рассуждать о самом обществе.

Отношение представителей российской политической элиты к населению как к инертному, легковерному, невежественному и нуждающемуся в помощи [Urban, 2010, р. 28] может быть проиллюстрировано, например, следующими высказываниями: «народ должен за кем-то идти», «народ простой доверяет своему правительству, своей элите», задача элиты — «следить за тем, чтобы народ развивался хорошо». Подобное представление о народе как стаде, которое элите необходимо «пасти» (депутат фракции «Единая Россия»), получает развитие в важнейшей и не вызывающей никаких разногласий среди наших респондентов идее *манипулирования общественным мнением*.

Парламентарии открыто декларируют отношение к населению страны как к массе, которая легко поддается манипуляциям, и видят свою роль как элиты в том, чтобы эти манипуляции применить: «Все равно любая кампания предвыборная — она строится на обещаниях: что пообещаешь народу, кто больше наобещает — за тем и пойдут» (депутат фракции «Единая Россия»).

Таким образом, с одной стороны, респонденты заявляют о том, что видят свою миссию в служении народу, но с другой — не просто не отождествляют себя с народом и дистанцируются от него, а противопоставляют элиту и народ: патриции и плебеи.

Депутаты предъявляют обществу претензии, обвиняя его в авторитарности («царя из головы до конца не выбили»), однако их собственный идеал предполагает «сильную руку», «беспрецедентную власть», «сильную державу». Идеальным представителем элиты и политическим лидером депутаты называли Петра I, «вливающего на общество по разным направлениям», а в качестве идеальной формы правления признавали монархический строй Великобритании.

Возможность «влиять» на общественное мнение обеспечивается и тем, что «настоящая» элита для многих наших респондентов — это те, которые

«крутятся в СМИ», становятся ньюсмейкерами. Хотя в основном важная для них идея «медийности» и не несет такой значимой функциональной нагрузки, а означает лишь раскрученность в СМИ, узнаваемость, популярность, способ привлекать внимание и быть всегда на виду.

Одна из особенно важных категорий, значимых для парламентариев при характеристике политической элиты, — «избранность». В лучшем случае эта избранность носит «селекционерский» характер: депутаты воспринимают попадание в политическую элиту как попадание в высшую касту, а ее представителей — как лучших из всех существующих («джентльмен среди мужчин», «элитное зерно»). И в этом случае селективно отобранные «ростки общества» опять-таки этому обществу противопоставляются. В худшем же случае избранность начинает восприниматься как что-то *сакральное*, приобретает мистический характер: «Я абсолютно уверен, что человека выносит волна на какую-то позицию, есть в этом что-то сакральное» (депутат фракции «Единая Россия»).

При этом мысли об «урожае» и «естественном отборе» как о пути в «лучшие из лучших», как правило, не предполагают повышения профессионального уровня, обретения новых компетенций и умения быть политиком. Идея «избранности» и «особости» не предполагает даже допущения того, что политика является сферой профессиональной деятельности — в нарративах почти не представлена мысль о необходимости обладания представителем политической элиты «специального знания».

Вместо этого все внимание перенесено на моральные аспекты «элитной» деятельности. Настойчивое акцентирование важности наличия у представителя политической элиты таких качеств, как честность и (в меньшей степени) справедливость, в связи с этим выглядит своеобразной компенсацией: непредставленность полноценного общественного дискурса, игнорирование действительных общественных интересов заставляет их обращать большее внимание на аспекты моральности [Urban, 2010, p. 18]. Причем эта тема усилена до такой степени, что порой переходит в идею самопожертвования («болели, сидели в тюрьме, но все простили и опять работали на это государство»).

Подобная жертвенность становится синонимом патриотизма и дополняется такими идеями, как ориентация на внутренние особенности страны, необходимость не оборачиваться на Запад и не критиковать свою страну, даже если понимаешь ее недостатки (в связи с чем особенное значение приобретает и идея *демонстрации*: элита должна кому-то что-то продемонстрировать, показать, «создать видимость» (равенства с народом, имиджа страны, культуры и т.д.).

Примечательно, что в текстах интервью почти не актуализируется идея *принятия решений*. Напрямую о способности принимать решения и нести

за них ответственность как о неотъемлемой характеристике политической элиты говорили всего два респондента. Более того, парламентарии иногда выводят за рамки политической элиты тех, кто принимает решения, надевая саму «элиту» «консультативными функциями» («Даже Сталин, он никогда не решал один вопросы... Владимир Владимирович с нами встречался, с фракцией “Единство”... Не могут не советоваться. Если не советоваться, то как?»), функциями «популяризации» той или иной проблемы («поднимать проблемные вопросы на государственном уровне») или же функцией выработки возможных вариантов развития.

Понятно, что *ответственность* за непринятые решения не предполагается и как идея почти никого из депутатов не волнует. Даже если тема ответственности элиты перед народом и возникает, то воспринимается как «обуза» и «тяжелый крест».

Таким образом, парламентарии не ассоциируют себя с людьми, занимающими властную позицию, обладающими настоящей властью и способными принимать решения: у современной политической элиты отсутствует чувство ответственности и она склонна недооценивать свою социальную роль [Пищева и др., 2010, с. 107–121]. Тем не менее в рамках данного исследования была выявлена существенная потребность большинства парламентариев в самопричислении к элите, что является парадоксальным, учитывая общую тенденцию к подчеркиванию собственной незначительности в процессе принятия политических решений и в политической жизни вообще. Более того, несмотря на это, склонность отождествлять себя с политической элитой совмещается с великодержавными притязаниями на роль элиты в жизни общества. В речи депутаты используют такие конструкции, как «свой/наш народ», «наша страна» и т.д.

Серьезные нарекания российская политическая элита вызывает у ее представителей также лишь в исключительных случаях. Основная масса респондентов склонна говорить о том, что у нынешней элиты есть некоторые недостатки. И основная проблема нынешней политической элиты, по мнению депутатов, заключается в ее *несформированности*, неоформленности, вызванной *неразвитостью самих государственных институтов*. Причем эта проблема воспринимается скорее как объективная, временная и не зависящая от самих представителей элиты.

Зацикливание на старых формах взаимоотношений и неоформленность новых ведет к *низкой вертикальной мобильности*, а она, в свою очередь, — к появлению феномена «*самозванства*» (самопричисления к элите людей из «тусовки» на основании «родства» и «кумовства»), который воспринимается почти всеми парламентариями как однозначно негативный фактор (и часто в том или ином виде упоминается).

Все остальные «проблемы» нынешней политической элиты менее значимы. Но те недостатки, которые перечисляются депутатами, свойственны и им самим. Так, коррупция и «блат» как система, действующая в элите и ради элиты, осуждается как абстрактное понятие, однако возможность элиты отступать от ряда норм и получать некоторые преференции воспринимается депутатами как должное. Часто они обвиняют представителей элиты в демагогии и популизме, но в их собственных ответах на вопросы проявляется и то и другое. О коммуникативной некомпетентности свидетельствуют ответы участников исследования, лишённые логики, содержательности. В ходе интервью создавалось впечатление, что парламентарии давали ответы, не пытаясь даже вникнуть в суть вопроса: «Ну, вообще слово “элита”, может быть, оно не совсем звучит по-русски... Точнее, совсем, не по-русски... Но я так понимаю, что это определенная категория людей, которая занимается политикой и является наиболее востребованной, наиболее популярной на политическом пространстве» (депутат фракции «Справедливая Россия»).

Все это усугубляется полным отсутствием в речи парламентариев специализированной политической лексики. Разговор строился на предельно бытовом уровне. Элита, по мнению одного из респондентов, должна быть «интересной» и «способной заинтересовать», а «речи по поводу развития страны» скучны. «Профессионализм» также воспринимался и трактовался на этом же уровне: «Надо ставить ответственного человека, давать ему управление, и чтобы он был в этом заинтересован: чтобы детскими садами занимался тот человек, у которого есть ребенок, которому нужно идти в детский сад» (депутат фракции «Единая Россия»).

На поверхность выходит непонимание ситуации, отсутствие того «стратегического видения», которое они сами считают важнейшим для политической элиты качеством. Демонстрируется замкнутость на житейских проблемах («к сожалению, от этого жизнь лучше не становится: картошка — 50 рублей килограмм, а в том году стоила 16»).

Однако, несмотря на все эти «недочеты», формат нынешней элиты и вектор ее развития устраивает законодателей. Более того, они почти единодушно сходятся во мнении о том, что нынешняя политическая элита легитимна, потому что «были выборы» и «пришли и проголосовали». При этом легитимность они путают с легальностью и к тому же сводят ее к подсчету голосов (получение 50% + 1 голоса на выборах воспринимается ими как гарантия легитимности).

Таким образом, можно сказать, что нормативные представления парламентариев о политической элите в значительной мере совпадают со сложившимся у них образом нынешней политической элиты. Учитывая неадекватность «идеала» и тот факт, что даже к нему нет смысла стремиться, поскольку

«мы от него недалеко», ожидание позитивных перемен «сверху» представляется бесперспективным.

Возможность изменения ситуации к лучшему вполне естественно затрудняется и желанием парламентариев избавиться от ответственности. Причем в этом случае они готовы переложить ее на общество. Одни и те же люди, с одной стороны, говорят, что общество нужно куда-то «вести», что роль элиты — «направлять», «просвещать», а с другой — предлагают этому же обществу «проснуться» и обвиняют его в «неправильном» менталитете («У нас что? Кто-то пойдет пикетировать?.. Население у нас... У нас страна другая, менталитет другой»).

Ни один из опрошенных респондентов не предложил конкретного плана действий по решению проблем российской политической элиты. Причем многие ограничивались тем, что констатировали: сохранение сегодняшнего общего вектора развития общества должно в перспективе привести к формированию качественной и ответственной политической элиты. Эти надежды на *эволюционность*, постепенность и поступательность развития также являются попыткой избежать ответственности.

## Литература

*Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М., 2006.

*Крыштановская О.* Анатомия российской элиты. М., 2005.

*Пищева Т.Н., Виноградова Н.С., Недова А.Д.* Образ России под углом зрения политических коммуникаций // ПОЛИС. 2010. № 4. С. 107–121.

Региональная элита в современной России / под общ. ред. Я. Фрухтманна. М., 2005.

*Селезнева А.В., Рогозарь-Колпакова И.И., Филистович Е.С. и др.* Российская политическая элита: анализ с точки зрения человеческого капитала // ПОЛИС. 2010. № 4. С. 90–106.

*Страусс А., Корбин Дж.* Основы качественного исследования: обоснованная теория, процедуры и техники. М., 2001.

*Aberbach J.D., Rockman B.A.* Interview Methods in Political Science: Conducting and Coding Elite Interview. 2002. PS 35, 4. P. 673–676.

*Flick U.* Introduction to Qualitative Research. SAGE Publications Ltd., 2009.

*Moses J.C.* Who Has Led Russia? Russian Regional Political Elites, 1954–2006. Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60. No. 1. P. 1–24.

*Urban M.* Cultures of Power in Post-Communist Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

М.Г. Миронюк

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА ПРОЦЕССЫ РЕЖИМНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ПОСТКОММУНИСТИ- ЧЕСКИХ СТРАНАХ<sup>1</sup>

---

## Соотношение внешних и внутренних факторов режимных трансформаций (что, когда и какое имеет значение): постановка проблемы

Режимные трансформации — это совокупность изменений, ограниченная рамками отдельно взятого государства. Если мы рассматриваем трансформации последних трех десятилетий в целом (третья «волна» демократизации и ее «преемники»), то с достаточными основаниями они могут претендовать на то, чтобы рассматриваться не только как разрозненные внутригосударственные явления, но и как более общий, преодолевающий рамки отдельных стран, процесс глобального масштаба. Отсюда возникает возможность рассматривать режимные трансформации в более широком проблемном контексте соотношения *внутренних и внешних факторов трансформации*.

---

<sup>1</sup> Данный доклад основан на материалах двух исследовательских проектов, осуществленных в 2010–2011 гг. при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ «Анализ режимных изменений в современном мире: новые демократии и/или новые автократии» (ТЗ-9.3) и «Анализ факторов развития и упадка государственности в социалистических и постсоциалистических странах Европы и Азии второй половины XX — начала XXI вв. с помощью количественных и качественных методов (включая Qualitative Comparative Analysis — QCA)» (ТЗ-47.0).

Автор выражает благодарность проф. А.Ю. Мельвилю за время, уделенное обсуждению данной проблематики, ценным советам и критике первоначальных вариантов текста, а также доц. О.Г. Харитоновой и преп. Д.К. Стукалу за рекомендации по подбору литературы.

Под **внутренними факторами** понимаются, во-первых, социально-экономические, культурно-цивилизационные, ценностные, а также внутривнутриполитические условия (иначе называемые «структурными» факторами, претендующими на «объективность»), а во-вторых, характеристики задействованных в демократизации акторов, их действия и взаимодействия, принятые решения (процедурные, или актор-ориентированные, факторы).

**Внешние факторы** демократизации также представляют собой достаточно широкий и многообразный спектр взаимовлияний и взаимодействий. Однако внешние факторы политических изменений в целом и демократических транзитов последних десятилетий в частности довольно длительное время (вероятно, до начала 2000-х годов<sup>2</sup>) не были самостоятельной (вне транзитологического или глобализационного дискурсов) проблемой для изучения с должным местом в академической литературе.

Этому обстоятельству можно давать разные объяснения. Известно, например, что традиционная теория политических изменений (А. Гершенкрон, Г. Алмонд, Дж. Коулман, Ш. Эйзенштадт, С. Хантингтон, Д. Аптер, Д. Лернер и др.), построенная на изучении преобразований преимущественно в развивающихся странах, не отводила внешним, международным факторам значимой объяснительной роли. Более того, эта теория исходила из посылки о том, что решающим обстоятельством таких изменений выступает неспособность традиционных обществ и сопутствующих им политических режимов справиться с грузом новых внутренних проблем (Аптер в книге «Политика модернизации» использовал образ «столкновения с современностью»). С подобной точки зрения распад традиционного общества предопределен прежде всего присущими ему самому внутренними обстоятельствами. Отсюда повышенное внимание к роли его собственной «модернизирующей элиты» и рассматриваемым в социально-экономическом и культурно-политическом контекстах процессам внутренних взаимодействий между ключевыми для целей модернизации группами общества. Конечно, в соответствии с данной логикой распад традиционных обществ, хотя и порожден их неспособностью преодолеть новые внутренние проблемы, все же изначально вызван преимущественно

---

<sup>2</sup> См., например: *Building Democracy?: The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe* / ed. by G. Pridham, E. Herring, G. Sanford. N.Y.: Leicester University Press, 1997; *Pridham G. Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005; *Globalization, Power, and Democracy* / ed. by M.F. Plattner, A. Smolar. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000; *Mansfield E.D., Snyder J. Democratization and the Danger of War // International Security*. 1995. Vol. 20. No. 1 (Summer). P. 5–38; *Levitsky S., Way L.A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. N.Y.: Cambridge University Press, 2010.

шественно внешними факторами, прежде всего столкновением (в разных формах) с более развитыми, «продвинутыми» современными обществами. Сами политические изменения понимаются в модернизационной парадигме как преимущественно заимствованные. Иными словами, они вызваны эффектом диффузии, т.е. проникновением экономических, социальных, культурных и политических форм, моделей и процедур извне. И все же стоит признать, что для традиционной теории модернизации внешние факторы политических изменений имеют вторичный интерес. Отчасти поэтому данная теория продемонстрировала свое неумение объяснить явные провалы стратегии «институционального изоморфизма»<sup>3</sup>, особенно возникновение качественно новых типов политических изменений в русле третьей «волны».

Это противоречие не ускользнуло от внимания тех исследователей, которые, даже принадлежа к «старой», модернизационной, парадигме, обратились к исследованию третьей «волны» демократизации, хотя и породило только новые противоречия. Так, в книге «Третья волна: демократизация в конце XX века»<sup>4</sup> С. Хантингтон утверждал, что хотя внешние факторы демократизации по-прежнему играли важную роль, в отличие от второй «волны» процессы перехода к демократии в третьей «волне» в основном были инициированы внутренними причинами и силами. Но при этом ему же принадлежит иная оценка: «Внешние факторы оказали значительную поддержку демократизациям третьей волны. В конце 1980-х годов основные источники власти и влияния в мире — Ватикан, европейское сообщество, США и СССР — активно продвигали либерализацию и демократизацию. Рим делегитимизировал авторитарные режимы в католических странах, Брюссель стимулировал демократизацию в странах Центральной и Восточной Европы, Вашингтон содействовал демократизации в Латинской Америке и Азии, Москва сняла препятствие демократии в Восточной Европе». Хотя, конечно, внешние факторы в третьей «волне» играли роль иную, нежели во второй: «В 15 из 29 демократий 1970 года, демократические режимы были установлены либо в периоды иностранного правления, либо после обретения независимости от иностранного правления».

Какие формы могут принимать внешние факторы? Как они проявляются? Для поиска ответов на эти вопросы осуществлен сравнительный анализ внешнего контекста режимных трансформаций в посткоммунистических государствах (это почти 30 объектов анализа).

---

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Di Palma G. To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions.* Berkeley: University of California Press, 1990.

<sup>4</sup> *Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века.* М.: РОССПЭН, 2003.



## Внешние факторы режимных трансформаций: как это происходило

В рамках двух исследовательских проектов, осуществленных в 2010–2011 гг. при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, с помощью кластерного анализа и визуализации его результатов при исследовании различных сочетаний структурных и процедурных факторов (внутреннего характера) появилась возможность упорядочить траектории режимных трансформаций, через которые прошли посткоммунистические государства<sup>5</sup>. Дополняя кластерный анализ качественным сравнительным анализом, кластеры были определены следующим образом.

1. *К демократической консолидации* (Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Монголия, Словакия, Словения, Польша и Румыния).
2. *По пути к демократии* (Албания, Грузия, Македония, Молдова и Украина).
3. *Прорыв к демократии* (Хорватия и Сербия).
4. *Проблемные траектории* (Армения, Кыргызстан и Россия).
5. *По пути к автократии* (Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Таджикистан).
6. *Консолидированные автократии* (Туркменистан и Узбекистан).

*Кластер «К демократической консолидации»* включает государства, которые в большинстве своем, «выйдя из коммунизма», осуществили значительные трансформации и стали членами ЕС. Сразу оговоримся: при значительных институциональных сходствах, определяющих в целом похожие результаты функционирования сложившихся за более чем 20 лет политических систем, все же имеются и некоторые различия, которые как минимум в случае Монголии заставляют (при усилении действия неблагоприятных факторов) усомниться в завершенности процессов демократической консолидации.

Между всеми государствами данной группы первое очевидное сходство наблюдается в том, благодаря чему они «выходили» из коммунистических порядков. Политика реформ М.С. Горбачева в СССР, названная «перестройкой», привела к смягчению контроля над странами социалистического лагеря со стороны СССР, ослабив позиции консерваторов во главе просоветских (построенных на аналогичных существовавшему в СССР принципам) режи-

---

<sup>5</sup> Подробнее см.: Факторы режимных трансформаций и типы государственной состоятельности в посткоммунистических странах // Мельвил А.Ю., Стукал Д.К., Миролюк М.Г. Политическая теория и политический анализ. Ч. 1, 2. Препринт WP14. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

мов и/или приведя к власти «молодых» (на том фоне) партийных функционеров, возглавивших реформы.

После преимущественно мирного демонтажа старых режимов встал вопрос о выстраивании новой институциональной системы. Важнейшей задачей стало принятие новых конституций или значительное изменение существующих. Большинство новых или значительно обновленных конституций устанавливали парламентские (Болгария, Венгрия, Латвия, Словения, Словакия, Чехия, Эстония) или смешанные (Литва, Румыния, Польша, Монголия), с сильным парламентом и эффективными сдержками и противовесами системы, основанные на многопартийности.

Внешние условия для осуществления демократических и экономических преобразований для большинства государств кластера были в целом благоприятными. Во-первых, при проведении экономических реформ они получали значительную финансовую и техническую поддержку международного сообщества в лице международных организаций (Всемирного банка, МФВ, ЕБРР, ЕС и отдельных государств) на проведение структурных реформ. Впрочем, следует отметить, что поддержка осуществлялась на довольно жестких условиях. Во-вторых, большинство данных государств четко зафиксировали ориентацию на Запад, в первую очередь на НАТО и Европейский союз, членство в которых обусловлено выполнением жестких политических и экономических условий. В 2004 г. членами ЕС стали Венгрия и Польша, подавшая заявку в 1994 г., Латвия, Эстония, Литва и Словакия (заявка в 1995 г.), Словения и Чехия (заявки в 1996 г.). В 2007 г. к ЕС присоединились Болгария и Румыния, подавшие заявки в 1995 г.

Среди государств данной выборки особый случай — Монголия, которая зависела во всех отношениях от СССР. После его распада новые демократически ориентированные лидеры, получившие образование в СССР, для проведения реформ также стали опираться на помощь международного сообщества. Фактически страна открылась внешним влияниям, допустила иностранные компании в экономику, направляла молодых политиков и чиновников на стажировки и тренинги в США и страны ЕС.

*Кластер «По пути к демократии»* включает пять государств, которые пошли по траекториям постсоветских трансформаций, отличающимся как друг от друга, так и от траекторий государств, составляющих первый кластер.

Наиболее серьезным вызовом для старых режимов в Грузии и Молдавии, в меньшей степени в Македонии и на Украине стал подъем националистических движений. В повестке дня антикоммунистической оппозиции демократические ценности конкурировали с националистическими, и там, где происходило вытеснение демократических ценностей, государства оказывались в состоянии гражданской войны или кратковременных эпизодов

вооруженного противостояния (за исключением Украины). Эти процессы могли приводить и к территориальным потерям: из состава Молдавии выделилось Приднестровье (в результате конфликта 1991–1992 гг.), из состава Грузии — Южная Осетия (1991–1992 гг., 2008 г.) и Абхазия (конфликт 1992–1993 гг.). Ситуация в Грузии дополнительно осложнилась еще и вооруженным противостоянием между сторонниками и противниками президента З. Гамсахурдии в конце 1991 — начале 1992 гг., которое в меньших масштабах проявлялось и в дальнейшем.

На грани межэтнического конфликта оказалась и Македония, столкнувшаяся после выхода из СФРЮ со стремлением албанского меньшинства к автономии и/или расширению возможностей участия во внутренней политике. Если в 1992–1993 гг. албанский фактор имел в целом мирные проявления, то в 1998 г. отношения между общинами ухудшились настолько, что был совершен ряд терактов, и ООН была вынуждена увеличить численность миротворцев на территории страны. В 2001 г. дело дошло до прямых столкновений правительственных войск и албанских повстанцев, прекращенных под давлением НАТО и ЕС и только после внесения поправок в конституцию Македонии.

В этом ряду Албания — гомогенное в этническом отношении государство, и вспышки нестабильности в 1990-е годы, доходящие до вооруженного противостояния представителей разных политических сил, были вызваны как глубоким экономическим кризисом, так и неспособностью основных политических игроков — бывшей правящей партии и ее оппонентов — «играть по правилам» (1996–1997 гг.). Стабилизировать ситуацию удалось при помощи иностранного военного контингента, введенного по просьбе самой Албании.

В политических и экономических трансформациях в государствах данного кластера внешние факторы играют противоречивую роль. Так, в Албании (подала заявление о приеме в ЕС в 2009 г.) и Македонии (статус кандидата на членство в ЕС с 2004 г.) прозападная ориентация или внимание ЕС и НАТО к их проблемам сыграли большую роль во внутривнутриполитической стабилизации и стабилизации демократических порядков. Вмешательство России в конфликты в Молдавии и Грузии способствовало прекращению внутривнутриполитических конфликтов, заморозив их, но не разрешив, что не способствовало уходу из политической повестки дня националистической составляющей, деформирующей институциональное строительство. При этом в последние годы упомянутые государства четко зафиксировали прозападный вектор своего развития. Украина с момента обретения независимости лавирует между Западом и Россией, зачастую испытывая на себе противоположные влияния обеих сторон, что не может не сказываться на процессе институционального строительства (скорее повышает неопределенность).

*Кластер «Прорыв к демократии»* включает два государства — Хорватию и Сербию. Эти две бывшие республики некогда единой Югославии стали заложниками подъема национализма, приведшего к почти десятилетию вооруженных конфликтов и препятствовавшего полноценной реализации демократической траектории развития.

Националистический курс, способствуя политической консолидации и решению проблемы территориальной целостности, привел в итоге Хорватию к международной изоляции. После прихода к власти в 2000 г. демократической коалиции шести партий курс Загреба на скорейшее вступление в евроатлантические структуры стал активно поддерживаться Западом. В октябре 2001 г. представители Загреба и ЕС подписали Соглашение об ассоциации и стабилизации. 21 февраля 2003 г. руководству ЕС передана официальная заявка Хорватии на вступление в него. В июне 2004 г. Хорватии был предоставлен статус страны — кандидата в члены ЕС. 3 октября 2005 г. были начаты переговоры по вступлению Хорватии в Евросоюз. Новый статус наложил на Хорватию серьезные обязательства. С 1 апреля 2009 г. Хорватия — член НАТО.

Как и большинство республик СФРЮ, с начала 1990-х годов Сербия оказалась вовлечена в вооруженные конфликты. На этом фоне альянс бывшей правящей партии и националистов оттеснил демократическую оппозицию от реальных рычагов управления. В 1996–1997 гг. данный альянс, несмотря на массовые многомесячные акции протеста оппозиции, смог удержаться у власти и в Союзной Республике Югославия (СРЮ), и в Сербии. В 1999 г. Сербия фактически потеряла контроль над Косово, на территорию которого были введены международные миротворческие силы под командованием НАТО. Режим Милошевича, не только приведший страну в состояние международной изоляции, но и ответственный за тяжелые экономические и территориальные потери, в конечном счете оказался перед лицом массового протеста и был буквально сметен многотысячными демонстрациями. Начались реформы, непоследовательные, трудные, имеющие противоречивые результаты, но в конце концов в 2009 г. Сербия подала заявление на членство в ЕС, и оно было ратифицировано Европарламентом.

И в случае Хорватии, и в случае Сербии выход из коммунистических порядков обернулся длительными вооруженными конфликтами и гражданскими войнами, остановленными внешним вмешательством. Прекращение конфликтов привело к поражению националистов (на выборах) и быстрым демократическим трансформациям.

*Кластер «Проблемные траектории»* включает три государства — Армению, Кыргызстан и Россию. Такому «соседству» сложно дать объяснение, только оперируя структурными факторами, поскольку стартовые условия политических трансформаций были очевидно разными. Имеются различия

и в результатах трансформаций (по крайней мере в последние годы), причем на сегодняшний день по некоторым направлениям вперед «вырвалась» Киргизия, от которой «отстает» Армения.

У Армении «выход» из советских порядков совпал с участием в конфликте в Нагорном Карабахе, наиболее серьезном внешнем вызове. Хотя между Арменией и Азербайджаном не было прямых военных действий, Армения стояла за вооруженными формированиями в Нагорном Карабахе, противостоящими силам Азербайджана.

*Кластер «По пути к автократии»* включает четыре государства из выборки — Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Таджикистан. В данном кластере государства испытывают сходный дефицит демократических практик и институтов, но он имеет разные причины, т.е. траектории политических трансформаций Азербайджана, Беларуси, Казахстана и Таджикистана различаются, как различаются и проблемы, с которыми они сталкивались.

Азербайджан и Таджикистан «выходили» из советских порядков в условиях набирающих силу внутренних конфликтов. В 1988 г. начался азербайджано-армянский конфликт из-за Нагорного Карабаха, активная вооруженная фаза которого пришлась на 1992–1994 гг. Таджикистан в 1992–1997 гг. оказался ввергнут в состояние гражданской войны. Напротив, политические трансформации в Белоруссии и Казахстане имели мирный характер, но тем не менее привели к формированию устойчивых недемократических режимов.

Внешний фактор трансформаций в рассматриваемых государствах играл противоречивую роль. Так, стабилизация ситуации в Таджикистане во многом была достигнута за счет вовлечения России (в качестве и военной силы, и посредника). Напротив, режим Лукашенко виртуозно использует стратегию лавирования между Россией и Западом, добиваясь экономических преимуществ для себя. Азербайджан после прекращения активных боевых действий, достигнутого при участии России, сделал ставку на развитие отношений со странами Запада, заинтересованными в азербайджанских нефти и газе. Что касается Казахстана, то его внешняя политика отличается исключительным прагматизмом: участвуя в интеграционных инициативах России, власти данного государства не замыкаются на них. На этом фоне существенно более виртуозно ведет себя белорусский режим, освоивший тактику лавирования между Западом и Россией в поисках ситуативных выгод.

*Кластер «Консолидированные автократии»* включает два государства из выборки — Узбекистан и Туркменистан, трансформации в которых после 1991 г. привели к формированию и упрочению недемократических режимов, демонстрирующих на протяжении 20 лет значительные сходства в институциональном дизайне и реальных политических практиках, включая значительный персоналистский компонент.

Принадлежность Узбекистана и Туркменистана к региону Средней Азии, попавшему в поле зрения международного сообщества в связи с событиями в Афганистане, а также обладание этими государствами значительными запасами энергетического сырья определяют интерес к ним со стороны всех ключевых международных игроков. Вместе с тем внешнеполитические приоритеты Узбекистана и Туркменистана имеют некоторые различия, хотя власти обоих государств вскоре после обретения независимости стали прибегать к лавированию между Россией, с одной стороны, и странами Запада — с другой. В 2000-е годы к ним добавился Китай, а Россия потеряла часть рычагов влияния в регионе.

## **Внешние факторы режимных трансформаций: причины начала, факторы поддержки (препятствия) перемен или что-то другое?**

Полученные в рамках упомянутых проектов кластеры интересовали нас в первую очередь с точки зрения получения ответов на другой вопрос: какие факторы, структурные или процедурные, внесли решающий вклад в консолидацию демократии. Более подробно эта часть проектов освещена в докладах А.Ю. Мельвила и Д.К. Стукала. При этом следует отметить, что кластеры строились на основе данных, которые не имели очевидного отношения к внешним влияниям (здесь пока не рассматривается проблема эндогенности).

Тем не менее из качественной интерпретации кластеров можно сделать следующие заключения:

- международные влияния в виде изменений в политике СССР (отказ от «доктрины Брежнева» и перестройка) в целом *способствовали* демократическому исходу режимных трансформаций в тех посткоммунистических странах, которые уже столкнулись с кризисом легитимности старых режимов и в которых были влиятельные силы, заинтересованные в демократических трансформациях (первый и третий кластеры, частично второй);
- международные влияния способствовали демократическому исходу режимных трансформаций, делая их не только необратимыми благодаря позитивным стимулам в виде реальных перспектив членства в различных западных организациях (прежде всего в ЕС) с необходимостью достижения конкретных критериев членства в этих организациях, а также различным формам поддержки, смягчающей негатив пореформенного периода;
- если режимные трансформации сопровождались внутренними конфликтами, то международные влияния имели в целом позитивный эффект,

когда приводили к вытеснению (зачастую целенаправленно) недемократической повестки дня демократической (Хорватия, Сербия, Македония, Албания); целенаправленные усилия в этом направлении предпринимались западными организациями или отдельными государствами, причем могли справедливо восприниматься как вмешательство во внутренние дела.

Международные влияния *препятствуют* или *тормозят* режимные трансформации в демократическом направлении, когда (если) государство оказывается в ситуации открытого конфликта разной степени интенсивности с внешней силой (югославская ситуация, Азербайджан и в меньшей степени Армения в случае армяно-азербайджанского конфликта, хотя и не межгосударственного, но интернационализованного, Грузия), способствующего доминированию недемократической повестки дня. Однако не только конфликт может стать источником негативных эффектов. На пространстве бывшего СССР можно наблюдать как минимум два способа использования недемократическими режимами международной среды в целях самосохранения. Так, белорусский президент А. Лукашенко превратил противоречия между Россией и Западом в один из ресурсов самосохранения. Однако существенно более надежным в этом отношении стала политика богатых природными ресурсами или обладающих иными преимуществами Узбекистана, Туркменистана и Казахстана, использующих сырьевую и «геополитическую» ренту в качестве мощного ресурса поддержания недемократических, по преимуществу персоналистских режимов, убедивших себя, своих соседей и ключевых внерегиональных игроков, что любые альтернативы (главным образом, исламисты) хуже «известного зла».

А.П. Петров,  
Е.Д. Корнилина

Институт прикладной  
математики  
им. М.В. Келдыша РАН

# СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНЫХ ПАРТИЙНЫХ ПРОГРАММ 2007 И 2011 ГГ. НА ОСНОВЕ ЛАТЕНТНО- СЕМАНТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

---

## Введение

Настоящий доклад посвящен сравнительному анализу предвыборных программ политических партий на выборах 2007 и 2011 гг. в Государственную Думу, методика которого была предложена на XII Конференции по проблемам развития экономики и общества [Петров, Корнилина, 2012], (см. также, например, [Kornilina, Petrov, 2010]).

Сравнения проведены для четырех партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Яблоко». Три из них традиционно представлены в Государственной Думе. В круг рассмотрения мы также включили программу «Яблока», так как данная партия имеет репутацию «наиболее непохожей» на три других. Эта ожидаемая «непохожесть» послужила причиной того, что значительное место в докладе занимает сравнение «Единой России» (ЕР) и «Яблока». Программы других (кроме четырех указанных) партий — участников выборов также могут быть включены в рассмотрение, методика не содержит ограничений на количество изучаемых партийных программ.

Основой данной методики является латентно-семантический анализ (ЛСА) — метод анализа текстов естественного языка, разработанный группой американских ученых в 1988 г. (см., например, [Landauer et al., 1998]). Отметим, что ЛСА может быть реализован лишь программно, поскольку исследование даже сравнительно небольшого текста требует проведения довольно сложных и массивных вычислений, которые не могут быть проведены вручную. Основная сфера применения ЛСА — задачи интеллектуального поиска. Среди других приложений отметим эпизодические исследования произведений художественной литературы [Nakov, 2001a; 2001b; 2001c].



Работы, использующие ЛСА в целях политического анализа, нам неизвестны.

## 1. Описание методики

Традиционные методики анализа и сравнения политических программ основаны на применении контент-анализа. Наиболее известная из них представлена в проекте *Manifesto* [Volkens et al., 2011], ее основным элементом является рубрикатор специального вида. Анализируя тексты, выражающие предвыборные партийные манифесты (под которыми понимаются не только официальные предвыборные программы, но и прочие тексты, публикуемые партиями с целью привлечения избирателей), эксперты определяют позиции партий по различным пунктам рубрикатора и в результате агрегирования получают для каждой из партий определенное числовое значение на так называемой шкале *Rile* (сокр. от *right-left*), имеющей пределы –100 (крайне левая партия) и 100 (крайне правая партия). Расположение политических позиций на прямой в настоящее время укоренено в политической науке и было введено в [Downes, 1957], обзор современного состояния теории см., например, в [Ахременко, 2007].

Предлагаемая в настоящей работе методика является альтернативной прежде всего в том смысле, что она базируется не на контент-анализе, а на ЛСА. Кроме того, она предполагает попарное сравнение партийных программ, поэтому результат имеет вид расстояний между партийными позициями, а не их шкальных значений.

ЛСА основан на «гипотезе о том, что между отдельными словами и обобщенным контекстом (предложениями, абзацами и целыми текстами), в которых они встречаются, существуют неявные (латентные) взаимосвязи, обуславливающие совокупность взаимных ограничений» [Митрофанова, 2005].

Наше предположение состоит в том, что данные взаимосвязи являются различными в текстах, выражающих разные политические позиции. Так, нетрудно представить себе, что фамилия политического деятеля употребляется, как правило, в положительном контексте его сторонниками и в негативном — противниками. Это относится не только к фамилиям и названиям партий, но также к отдельным политическим событиям, проектам и т.д. Тем самым выражающие политические позиции тексты могут быть классифицированы путем выделения контекста, в который эти тексты погружают отдельные слова. Вероятно, возможности ЛСА еще шире. Как показали наши эксперименты, не обязательно сравнивать различные тексты, посвященные одному и тому же узкому, локализованному вопросу. Например, при соп-

ставлении партийных программ нет необходимости сравнивать отдельно их экономические разделы, отдельно — армейский вопрос и т.д. Различия между партийными программами оказываются достаточно явными и при сравнении их «в целом». Наш оптимизм основан на известных результатах [Наков, 2001a; 2001b; 2001c], свидетельствующих о том, что ЛСА способен улавливать довольно тонкие особенности текста, например различия между произведениями Пушкина, Гоголя и Булгакова, между отдельными произведениями Гоголя и проч.

В понимании ЛСА контекст — это слова, близкие к данному слову по фактическому расположению в тексте. Более конкретно: исследуемый текст в целях проведения анализа нарезается на фрагменты, и контекст образуется всеми словами, входящими в один фрагмент с данным. Далее, ЛСА устанавливает для каждых двух фрагментов меру их близости, которую мы называем синтагматической. Более подробно о синтагматическом подходе к измерению семантических расстояний в тексте и между тестами см. [Митрофанова, 2005].

Фактически наша основная гипотеза заключается в том, что близость политических позиций связана с синтагматической близостью текстов (фрагментов, образующих тексты), которые выражают эти позиции.

Остановимся более подробно на технологии ЛСА, точнее его варианта, реализованного в нашей работе.

Входной информацией для ЛСА является единый текст, скомпонованный из последовательно расположенных анализируемых текстов предвыборных программ политических партий. В ходе предварительной обработки из этого текста изымаются так называемые стоп-слова (местоимения, предлоги, слова «конечно», «возможно» и проч.), а также слова, встречающиеся в нем лишь один раз. После предварительной обработки текст разбивается на отдельные фрагменты и составляется матрица «фрагмент-слово», строки которой соответствуют фрагментам, столбцы — словам, а элемент матрицы имеет смысл количества употреблений данного слова в данном фрагменте. Заметим, что в анализе данных ее, как правило, называют матрицей «документ-терм» (в ранних работах, например [Landauer et al., 1998] — «*word by context*»), однако, имея в виду политологические приложения, мы предпочитаем избегать применения слова «документ» в смысле, отличном от «партийный документ», «закон» и т.д.

Типичная размерность матрицы составляет, например, при попарном анализе партийных программ от 50 до немногим более 100 строк (в зависимости от выбранной длины фрагментов) и несколько тысяч столбцов (количество различных слов, встречающихся более одного раза в текстах программ двух партий за вычетом стоп-слов). При этом удачный выбор длины фрагментов может сделать результат более точным. Так, в ранних исследовани-

ях [Петров, Корнилина, 2012] мы рассматривали небольшие фрагменты по 30–40 слов, чтобы обеспечить достаточно большое количество фрагментов в одной партийной программе. В настоящей работе мы увеличили длину фрагментов (иногда до 100 слов), что позволило более четко визуально выделять отдельные программы (см. рис. 1). Фрагменты, существенно превышающие 100 слов, не использовались по причине того, что предвыборные программы представляют собой сравнительно небольшие тексты. Заметим, что при исследованиях художественной литературы проблема выбора длины фрагмента стоит менее остро, так как размер романа (повести) обычно позволяет разбить его на весьма крупные фрагменты при достаточно большом количестве и самих фрагментов.

Матрица построчно нормируется на энтропию, а затем подвергается специальной математической процедуре, состоящей из а) ее декомпозиции, сингулярного разложения (*singular value decomposition, SVD*); б) обнуления младших сингулярных значений; в) композиции, т.е. перемножения матриц-множителей. Результатом является новая матрица, строки которой по-прежнему соответствуют фрагментам, а столбцы — словам исходного единого текста.

Суть данной математической процедуры можно пояснить на основе информационного подхода. Содержащаяся в том или ином сигнале (например, радиосигнале) полезная информация бывает, как правило, загрязнена шумом. Сигнал подвергается очистке на основе предположения о том, что этот шум существенно слабее полезной информации. Проводится определенное разложение сигнала, затем малые компоненты отождествляются с шумом и обнуляются. Оставшиеся компоненты агрегируются в сигнал, который оказывается близким к изначальному, но очищенным от шума.

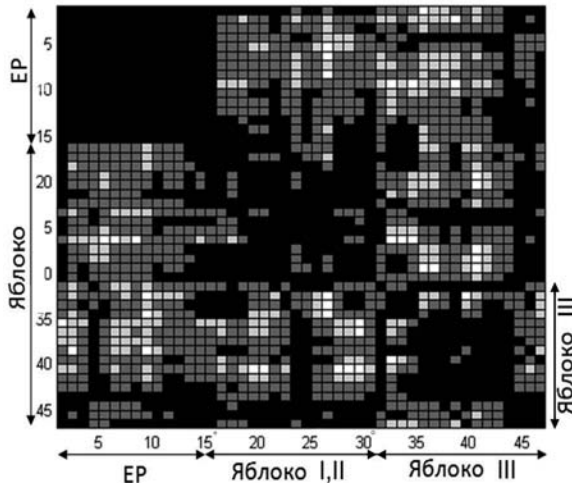
С точки зрения данного подхода ЛСА рассматривает матрицу «фрагмент-слово» как сигнал, а указанную математическую процедуру — как очистку этого сигнала от шума. Таким образом, новая матрица содержит связи между различными фрагментами текста (анализ «фрагмент-фрагмент»), между различными словами (анализ «слово-слово») и между фрагментами и словами (анализ «фрагмент-слово»), в значительной мере очищенные от статистического шума.

Соотношение близости между фрагментами исходного текста понимается как соотношение близости между векторами — строками этой новой матрицы; при этом будем говорить о синтагматической близости фрагментов. В свою очередь, в качестве синтагматического расстояния (меры близости между векторами) мы выбрали косинус угла между ними.

Изложенная методика была реализована нами в виде программного продукта.

## 2. Диаграммы сходства

Одним из способов представления результатов анализа являются диаграммы, подобные изображенным на рис. 1. Каждому фрагменту соответствуют одна строка и один столбец диаграммы. Ячейка, находящаяся на пересечении, например, 10-й строки и 25-го столбца (так же как ячейка 25-й строки и 10-го столбца) описывает степень синтагматической близости 10-го и 25-го фрагментов. При этом, чем более синтагматически близкими являются два фрагмента, тем более темным цветом закрашена ячейка.



**Рис. 1.** Диаграмма сходства для программ «Единой России» и «Яблока» на выборах 2007 г. Программа ЕР (фрагменты 1–15) четко отделена от программы «Яблока», в которой можно выделить две внутренне связанные части, соответствующие разделам I, II (фрагменты 16–30) и разделу III (фрагменты 31–46)

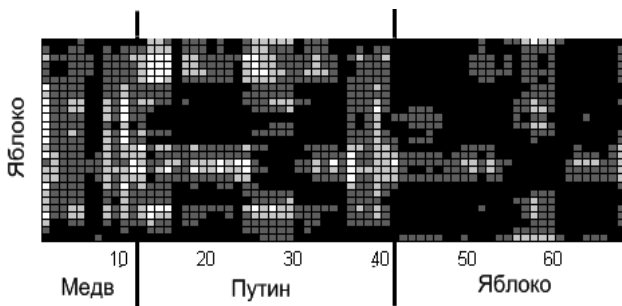
На рис. 1 фрагменты 1–15 принадлежат программе «Единой России», фрагменты 16–46 — программе партии «Яблоко». Темный квадрат, составленный из строк и столбцов 1–15, свидетельствует о высокой синтагматической близости этих фрагментов и в соответствии с нашей гипотезой о близости высказанных в этих фрагментах политических позиций. Диаграмма также показывает, что в программе «Яблока» выделяются две части, каждая из которых обладает более высокой внутренней связностью, чем программа в целом. Граница между ними приходится на 30-й фрагмент. Более подробное

рассмотрение показало, что она соответствует границе разделов II «Альтернатива — социальное государство» и III «Благополучие для всех» программы «Яблока».

Подчеркнем, что граница между разделами II и III программы «Яблока» (как и граница между программами партий) определилась автоматически с помощью ЛСА, т.е. мы не делали никаких «подсказок» программному продукту относительно структуры единого текста. В то же время границу между разделами I и II программы «Яблока» на диаграмме увидеть не удастся, так как раздел II слишком мал: занимает лишь часть 28-го, весь 29-й и часть 30-го фрагментов.

Перед дальнейшим обсуждением напомним, что в 2011 г. на съезде «Единой России» было принято решение считать предвыборной программой тексты выступлений Д. Медведева и В. Путина.

Априори можно было бы предположить, что выступление Д. Медведева, имеющего репутацию либерала, окажется более близким программе «Яблока», чем выступление В. Путина. Однако латентно-семантический анализ показывает (рис. 2), что это не так: пересечение «медведевских» столбцов 1–11 и «яблочных» строк 41–67 имеет более светлый тон, чем пересечение «путинских» столбцов и «яблочных» строк.



**Рис. 2.** Диаграмма сходства предвыборных программ ЕР и «Яблока» 2011 г. (показаны только строки, соответствующие программе «Яблока»)

Сопоставление программ КПРФ и ЕР 2011 г. показывает, в частности, что они слабо различимы, если рассматривать программу ЕР как целое. Если же (рис. 3) рассмотреть корреляцию строк 1–26 (КПРФ) отдельно со столбцами 27–37 (Медведев) и 38–64 (Путин), то можно увидеть несходство программы КПРФ с выступлением Медведева, высокую близость с первой частью и несходство с последней частью выступления Путина.

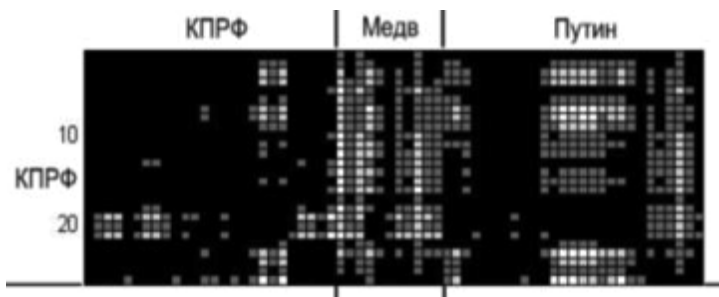


Рис. 3. Диаграмма сходства предвыборных программ КПРФ и ЕР 2011 г. (показаны только строки, соответствующие программе КПРФ)

### 3. Числовая мера синтагматической близости программ

Выше, в разд. 1 и 2 обсуждались вопросы сходства отдельных фрагментов, составляющих тексты программ: вычисление синтагматического расстояния и визуализация.

В то же время политологически более содержательной является мера сходства партийных программ в целом, агрегирующая данные о сходстве отдельных фрагментов. В качестве такой меры мы выбрали отношение нормированных на отрезок  $[0; 1]$  средних синтагматических расстояний между фрагментами, входящими в разные программы и в одну и ту же программу.

Обозначим синтагматическое расстояние между  $i$ -м и  $j$ -м фрагментами через  $r_{ij}$ , тогда нормированное на отрезок  $[0; 1]$  расстояние равно  $(1+r_{ij})/2$ . Если на диаграмме сходства фрагменты первой программы занимают строки от 1 до  $N_1$ , а второй — от  $N_1 + 1$  до  $N_1 + N_2$ , то сумма «внутренних» нормированных расстояний между фрагментами первой программы равна  $\sum_{i=1}^{N_1} \sum_{j=1}^{N_1} \left( \frac{1+r_{ij}}{2} \right)$ , второй программы —  $\sum_{i=N_1+1}^{N_1+N_2} \sum_{j=N_1+1}^{N_1+N_2} \left( \frac{1+r_{ij}}{2} \right)$ . Всего таких внутренних расстояний  $N_1^2 + N_2^2$ , поэтому среднее нормированное расстояние между фрагментами, входящими в одну и ту же программу, равно

$$A = \frac{\sum_{i=1}^{N_1} \sum_{j=1}^{N_1} \left( \frac{1+r_{ij}}{2} \right) + \sum_{i=N_1+1}^{N_1+N_2} \sum_{j=N_1+1}^{N_1+N_2} \left( \frac{1+r_{ij}}{2} \right)}{N_1^2 + N_2^2}.$$

Рассуждая аналогичным образом, получим выражение для нормированного расстояния между фрагментами, входящими в разные программы:

$$B = \frac{1}{N_1 N_2} \sum_{i=1}^{N_1} \sum_{j=N_1+1}^{N_1+N_2} \left( \frac{1+r_{ij}}{2} \right).$$

Их отношение, нормированное на шкалу от 0 до 100, является мерой синтагматической близости программ:  $R = 100B/A$ . При этом значения  $R$  от 0 до 50 являются, скорее, гипотетическими, так как соответствуют преобладанию отрицательных значений  $r_{ij}$ . Значения  $R > 100$  также являются гипотетически возможными. Это означало бы, что фрагменты программы первой партии ближе к программе второй партии, чем к своей. Для реальных текстов следует ожидать значений  $R$  от 50 для наиболее далеких программ до 100 для наиболее близких. Отметим, что попадание эмпирических значений  $R$  в данный интервал может рассматриваться как аргумент в пользу валидности методики.

Вычисленные таким образом значения  $R$  для предвыборных партийных программ четырех российских партий на выборах 2007 и 2011 гг. сведены в табл. 1 и 2.

**Таблица 1.** Синтагматическая близость партийных программ 2007 г.

2007	ЕР	КПРФ	ЛДПР	«Яблоко»
ЕР	0	99	92	87
КПРФ		0	95	91
ЛДПР			0	91
«Яблоко»				0

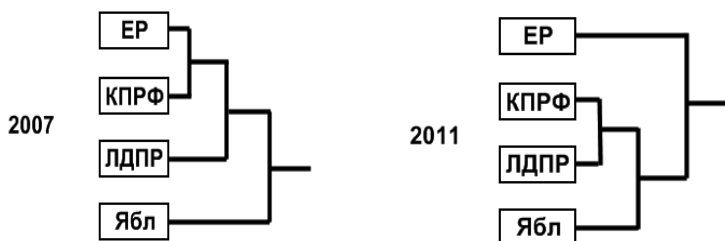
**Таблица 2.** Синтагматическая близость партийных программ 2011 г.

2011	ЕР	КПРФ	ЛДПР	«Яблоко»
ЕР	0	87	91	89
КПРФ		0	96	85
ЛДПР			0	90
«Яблоко»				0

Полученные результаты свидетельствуют о довольно высокой близости программ указанных партий. Визуальное сопоставление построенных нами диаграмм сходства с результатами исследования произведений художественной литературы [Наков, 2001a; 2001b; 2001c] также свидетельствует о том, что программы российских партий являются менее синтагматически разнообраз-

ными, чем художественные произведения. Вероятно, этого и следовало ожидать. Отметим также, что данный результат согласуется с результатами исследований проекта *Manifesto* [Volkens et al., 2011]. При том, что *Rile*-шкала проекта *Manifesto* простирается от  $-100$  до  $100$ , российские партии расположены на ней весьма кучно (кампания 2007 г.): ЕР =  $-2,61$ ; КПРФ =  $3,16$ ; ЛДПР =  $16,59$  (к сожалению, партия «Яблоко» не покрывается проектом *Manifesto*). Для сравнения укажем, что французские партии имеют *Rile*-шкальные значения (2007) от  $-48$  до  $28,49$ ; итальянские (2006) — от  $-17,71$  до  $48,19$ .

Проанализируем с помощью метода иерархической кластеризации данные Таблицы 1 в отношении того, какие партийные программы наиболее близки и далеки друг от друга.



**Рис. 4.** Структура синтагматической близости программ 2007 и 2011 гг.

В предвыборную кампанию 2007 г. наиболее близкими были программы ЕР и КПРФ, а наиболее отдаленной от других — программа «Яблока». В кампанию 2011 г. произошла определенная перестройка: наиболее близкими были программы КПРФ и ЛДПР, а наиболее отдаленной от других — программа ЕР.

## Заключение

В настоящем докладе с помощью предложенной в [Петров, Корнилина, 2012] методики проанализированы предвыборные программы четырех партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Яблоко») на выборах 2007 и 2011 гг. в Государственную Думу. В соответствии с лежащей в основе данной методики гипотезой синтагматическая близость программ понимается как близость высказанных в этих программах политических позиций.

Показано, в частности, что в 2007 г. наиболее синтагматически близкими были программы ЕР и КПРФ, а наиболее удаленной от остальных — програм-



ма партии «Яблоко». В 2011 г. наиболее близкими были программы КПРФ и ЛДПР, а наиболее удаленной от других — программа ЕР. В целом в 2011 г. программы различных партий стали более похожими друг на друга, чем в 2007 г.

Наиболее известной методикой анализа программ политических партий является методика, представленная в проекте *Manifesto* [Volkens et al., 2011]. Прямое сопоставление наших результатов с результатами *Manifesto* невозможно, поскольку *Manifesto* располагает программы на одномерной *Rile*-шкале, а синтагматическое пространство принципиально неодномерно. Однако как на *Rile*-шкале, так и в синтагматическом пространстве программы российских партий расположены довольно кучно, что позволяет говорить об определенном соответствии результатов.

Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект 10-01-00332-а) и РГНФ (проект 12-03-00431).

## Литература

*Ахременко А.С.* Структуры электорального пространства. М.: Социально-политическая мысль, 2007.

*Митрофанова О.А.* Семантические расстояния: проблемы и перспективы // XXXIV Междунар. филолог. конф. Вып. 21. Прикладная и математическая лингвистика. СПб., 2005.

*Петров А.П., Корнилина Е.Д.* Исследование близости политических позиций методом латентно-семантического анализа // XII Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Кн. 2. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. С. 334–342.

*Downes A.* An Economic Theory of Democracy. N.Y.: Harper&Row, 1957.

*Kornilina E., Petrov A.* Research of Political Blogs by Means of LSA // Intellectualization of Information Processing-2010 Conf. Proceedings — 2010. P. 508–511.

*Landauer T., Foltz P.W., Laham D.* Introduction to Latent Semantic Analysis. Discourse Processes. 1998. No. 25. P. 259–284.

*Nakov P.* Latent Semantic Analysis for German literature investigation // Proceedings of the 7th Fuzzy Days'01, International Conference on Computational Intelligence / B. Reusch (ed.). LNCS 2206. Dortmund (Germany). 2001a. 1–3 Oct. P. 834–841.

*Nakov P.* Latent Semantic Analysis for Bulgarian Literature // Proceedings of the Spring Conference of Bulgarian Mathematicians Union. Borovetz (Bulgaria). 2001b. P. 279–284.

*Nakov P.* Latent Semantic Analysis for Russian literature investigation // Proceedings of the Naval Scientific Forum. Varna (Bulgaria) 2001c. Vol. 4 (Mechanical Engineering and Mathematics. Information Technology). P. 292–299.

*Volkens A., Laceywell O., Lehmann P. et al.* The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.

И.В. Соболева

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ДИСКУССИОННЫЕ ПЛОЩАДКИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: ПРОБЛЕМЫ ОБСУЖДЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ

---

## Введение

*Каков механизм наиболее эффективного обсуждения и принятия политического решения в российских регионах?* Данное исследование показывает, что на региональном уровне существует противоречие между формальными и неформальными институтами политического представительства. Вопросы, поднимаемые в публичном пространстве, носят технический характер, тогда как политическими являются вопросы, обсуждаемые и решаемые внутри административной иерархии.

На примере трех резонансных пунктов региональной повестки дня (монополизация рынка розничной торговли, повышение налоговых коэффициентов и страховых взносов, изменение правил аренды офисных помещений), мы показываем, что *вопросы, изначально внесенные в публичное обсуждение неформальными структурами* (группами интересов, бизнес-объединениями), *разрешались более эффективно, чем предложенные властями или формальными объединениями (партиями, профсоюзами).*

## 1. Эмпирическая база

Для анализа использовались глубинные интервью с 60 представителями региональной власти, бизнес-ассоциаций, научных и экспертных сообществ из четырех субъектов Федерации<sup>1</sup>. Беседа с каждым респондентом длилась около полутора часов.

---

<sup>1</sup> В рамках проекта «Тихие герои: государство и средний класс в современной России» (Лаборатория политических исследований НИУ ВШЭ и *Emory University*, 2010–

Респонденты анонимно отвечали на вопросы об особенностях выработки региональной экономической политики. Вопросы задавались в форме приглашения к свободной дискуссии, например:

- *Как бы Вы описали региональный климат, сложившийся для развития малого и среднего бизнеса?*
- *Как бы Вы оценили настроения, господствующие сейчас в среднем классе?*
- *Вы могли бы вспомнить, какие вопросы стоят сейчас на повестке дня на консультациях... (бизнеса и власти, гражданского общества и власти, т.д.)?*

## 2. Анализ дискуссионных площадок на региональном уровне

Провести предварительную классификацию публичных и непубличных общественных объединений достаточно сложно, поскольку в разных регионах функции формально похожих организаций не совпадают (они в основном определяются кадровым составом организации). В табл. 1 представлено краткое описание упоминаемых респондентами дискуссионных площадок и их функций. Под техническими вопросами будем понимать вопросы, затрагивающие исполнение уже принятых решений, под политическими — вопросы, оспаривающие распределение властных ресурсов в регионе. Под публичным обсуждением понимается выносимое на публику с помощью СМИ, под непубличным — обсуждение, информация о котором доступна только через инсайдеров.

**Таблица 1.** Дискуссионные площадки на региональном уровне

	Статус дискуссионных площадок	
<b>Тип пространства обсуждения</b>	<b>Формализованные дискуссионные площадки</b> ( <i>закрепленные в нормативном законодательстве или формальных соглашениях между участниками</i> )	<b>Неформализованные дискуссионные площадки</b> ( <i>спонтанно возникшие или рутинизированные практики обсуждения, не закрепленные в нормативном законодательстве или формальных соглашениях между участниками</i> )
<b>Публичное</b>	<b>Технические вопросы</b>	<b>Преимущественно технические вопросы</b>

2011 гг.) проводилось исследование Красноярского и Пермского краев, Воронежской и Кировской областей.

	Статус дискуссионных площадок	
<i>Пример площадки</i>	Законодательное собрание Совета Федераций	Собранный по инициативе предпринимателей круглый стол с губернатором
<i>Пример вопроса</i>	Рассмотрение предложения о доплатах работающим матерям детей до шести лет в размере 4,5 тыс. руб. за частную няню	Продление права аренды муниципальной собственности с девяти месяцев до двух лет
<i>Непубличное</i>	Преимущественно политические вопросы	Политические вопросы
<i>Пример площадки</i>	Экспертные заседания при Министерстве экономики региона	Еженедельный банкет на даче у главы министерства
<i>Пример вопроса</i>	Открытие в регион доступа крупной федеральной ритейл-сети (которое в будущем обанкротит местных продавцов и ларечников)	Выбор PR-стратегии для региона, обсуждение кандидатов на пост мэра региональной столицы

## 2.1. Публичное пространство

**Формализованные дискуссионные площадки.** В качестве примера таких площадок рассматриваются законодательные собрания (ЗС) и трехсторонние комиссии.

Никто из респондентов не называл ЗС своего региона в качестве подходящей площадки для проведения дискуссии или разрешения возникшего в регионе противоречия. ЗС обсуждают вопросы, которые уже заранее согласованы с основными заинтересованными группами. Резонансные политические вопросы намеренно опускаются. При этом каждый депутат, представляющий какую-то группу интересов, должен сохранять видимость нейтралитета. Неизбежным следствием установки на подобную «нейтрализацию» публичности является ее деполитизация. *Из всех наших респондентов, по формальным позиционным характеристикам относимым к региональной властной элите, назвали себя властью только те, кто занимал позиции в исполнительных должностях.*

Трехсторонние комиссии, созданные властным решением в начале 1990-х годов, неэффективно представляют интересы государства, работников и работодателей. Региональные бизнес-ассоциации испытывают сложности с координацией собственных действий, за них эту функцию выполняет власть. Те публичные площадки, которые власть сама создает для аккумуляции мнений, вырождаются в собрания по интересам и реально проблемы не обсуждают.

*Респондент 1: «Вы знаете, даже наши круглые столы, это не совсем дискуссии. Я ни разу не была на нормальном круглом столе, где был бы нормальный диспут».*

Респонденты отмечают, что деятельность официальных профсоюзов — это практически «прямая трансляция» деятельности краевой администрации не только по причине фактического давления власти, но и в результате персональных связей участников.

*Респондент 12: «[Профсоюз и власть] — это одна компания, комсомольско-партийный актив. Это люди, близкие по возрасту, по связям, по кругу общения и т.д.».*

*Респондент 52: «Профсоюзы — это мыльный пузырь у нас в России, которые из себя ничего не представляют».*

Посредниками в отношениях между властью и бизнесом обычно выступают организации, уважаемые обеими сторонами и имеющие некоторый авторитет и значение. В наших регионах эту роль чаще всего брала на себя местная торгово-промышленная палата или правоохранительные инстанции (ФАС или прокуратура).

*Респондент 32: «Бизнес, в принципе, оказывается значительно более организован и эффективен в отстаивании своих интересов, только если это ни какие-то уникальные случаи, когда встают большие производства и это показывают по федеральным каналам. В остальных случаях все-таки влияние бизнес-ассоциаций куда более значимо».*

С искажением изначальной идеи трехсторонней комиссии происходит сокращение списка позволительных для обсуждения тем, даже в относительно демократических регионах.

*Респондент 9: «Да, дебаты бывают, но строго в рамках дозволенного, я бы так сказала».*

Ни одна из рассмотренных формализованных публичных площадок не позволяет выносить на обсуждение политические вопросы.

**Неформализованные дискуссионные площадки.** Инициатива по вынесению в публичное пространство политических вопросов в исследуемых регионах принадлежит власти. По отзывам респондентов, представляющим исполнительную власть, максимально доступная вовлеченность общества в процесс обсуждения политического решения достигается в следующей конфигурации:

*Предложение властью политической проблемы на неформальных консультациях с общественными группами → Публичное обсуждение → Перенесение обсуждения в непубличное формальное пространство → Принятие политического и сопровождающего его технического решения внутри административной иерархии.*

Неформализованной публичной площадкой может стать собранный по инициативе предпринимателей круглый стол с губернатором, неформальный саммит, посвященный новым экономическим реалиям, и т.д.

Первый формат существования неформализованных публичных площадок предполагает инициирование бизнес-ассоциациями взаимодействия с властью, широкое публичное освещение вопроса, но не накладывает на бизнесменов необходимости проводить регулярно собрания и выносить в их процессе формальные рекомендации или указания. В рамках подобных саммитов изначально могут подниматься политические вопросы, например, о создании собственного микрофинансового центра в регионе, который мог бы аккумулировать региональный капитал и создать осязаемое конкурентное преимущество для региональных предпринимателей. Однако власти — не без лоббизма крупного бизнеса, которому не выгодна патерналистская политика по отношению к среднему и мелкому бизнесу в регионе — постепенно переводят проект под собственное управление, лишая права принятия решения изначальных инициаторов.

*Респондент 25: «Было у нас нерабочее агентство и в нем на 100% был государственный капитал. Я предложил вестить туда 100%-ный капитал [региона] и потом привлечь туда с Минрегиона дополнительные средства. Потом начались проблемы, так как сразу появился интерес у [главы российской бизнес-ассоциации], вылез [чиновник из исполнительной власти], и еще на стадии ее создания мы потеряли влияние на эту структуру. Я против того, что была изначальная политика — микрофинансирование под малые проценты, чтобы это было доступно бизнесу, а конкретно такого не произошло. Снова стал высокий процент».*

Вторая модель развития неформализованных публичных площадок, так же как и первая, начинается с инициативы бизнес-ассоциации, которая объединяет предпринимателей одной отрасли экономики, но разных ступеней производства прибавочного продукта.

*Респондент 16: «Собирали пиццпереработчиков и сетевиков — они не понимают друг друга: “Вы, сволочи, на нас бонусы делаете”, а те говорят: “Что вы цены задираете”... Сейчас пытаемся как-то их позиции свести, чтобы про себя проговорили, поняли структуру, сквозные вещи строили, от зерна в колосе до конкретной бабушки, которая взяла хлеб в руки».*

В условиях отсутствия дискуссий в рамках формальных институтов, бизнесмены создают дублирующие структуры, менее институционально укорененные, более зависящие от персоналий инициаторов. Этот необычный статус, косвенно претендующий на обсуждение политических решений, проявляется в дискурсе респондентов. Пытаясь описать создаваемые союзы и альянсы, они начинают с формулирования основной цели, но потом проговариваются о политических притязаниях:

*Респондент 16: «Это площадка для дискуссий, для координации... Это площадка для диалога с властью».*

Происходит вторичное прокладывание того коммуникационного канала, который был перекрыт властными действиями. С одной стороны, властью устанавливается публичный канал связи, а с другой — не для всех и не регулярно. Проблемы информационной обеспеченности эти действия не снимают. Ни один из респондентов не смог назвать регулярно работающей публичной площадки, пригодной для канализирования конфликта, воспроизводства идентичности социальных групп. Все примеры успешных публичных акций были обусловлены, скорее, чрезвычайным положением в экономике или социальной сфере, чем смысловой и функциональной загруженностью публичного пространства.

## **2.2. Непубличное пространство**

Вытесненные из публичного пространства политические вопросы не исчезают, а проявляются в непубличном политическом дискурсе региональных властей.

**Формализованные дискуссионные площадки.** Примером таких площадок являются регулярные экспертные консультации, проводимые с участием членов регионального правительства и администрации губернатора. В регионах подобные консультации проводятся очень часто (несколько раз в неделю).

*Респондент 35: «Я знаю очень много таких примеров [влияния ассоциаций на принятие решений]. Они у нас включены в процесс подготовки решений на всех этапах, на этих предварительных этапах они уже доказывают свое предварительное мнение, и мы меняем свои наброски, какие-то свои предложения. Поэтому на поверхность айсберга уже выходит согласованное с ними мнение».*

**Неформализованные дискуссионные площадки.** В условиях (1) нестабильности институциональной среды, (2) сильного влияния федерального правительства на возможность региональной власти разрабатывать собственную стратегию, (3) сужения публичного пространства и (4) неэффективной работы механизмов обратной связи самым рациональным способом обсуждения и принятия политических решений становится неформализованное взаимодействие групп интересов с различными группами внутри административной иерархии.

Многие респонденты, оценивая возможности влияния на власть, отдают предпочтение неформальным связям. По их мнению, попасть в непубличное пространство принятия политических решений можно двумя путями: через формальное членство в «партии власти» или посредством личных связей и кулуарных отношений. Второй путь считается самым эффективным, но он

доступен малому числу бизнесменов, обладающих определенным статусом и имеющих свое лобби в региональных органах власти:

*Респондент 56: «Чем крупнее бизнес, тем у него возможностей больше, больше своих людей и лоббистов, особенно у тех, кто имеет своих людей на федеральном уровне. Есть бизнесмены со связями в Госдуме, способные поддержать не только партийные программы, но и другие проекты, поэтому и их интересы учитываются».*

Самое удивительное в сложившемся «дискурсе о дискурсе» — в том, что на самом деле эффективность такой тактики во многом преувеличена из-за атмосферы непрозрачности и таинственности, окружающей властные коридоры. Респондент, занимающийся лоббизмом, описывает распространенную среди обывателей ошибку:

*Респондент 16: «Есть у нас депутат Госдумы, был раньше лидером краевой “Деловой России”, сейчас в сенате возглавляет региональное отделение, по всей России, 70 субъектов. Начинают к нему людей подводить, кому-то звонить. Я пытаюсь эти вещи отрегулировать. Я говорю: “Перестаньте кого ни попадя подводить! Вы понимаете значимость на коротком периоде! Вы же понимаете, что человека перегружаете, канал перегружаете — канал должен быть чистым! Масса вопросов может решиться — тупо пошел, записался на прием, зашел и решил вопрос”».*

### **3. Технические и политические решения: особенности обсуждения**

За последние несколько лет перед региональными общественными группами возникали следующие проблемы.

1. *Монополизация рынка розничной торговли.*
2. *Повышение налоговых коэффициентов и страховых взносов.*
3. *Муниципальная реформа, ограничивающая срок аренды помещений для предпринимателей.*

В качестве демонстрации выявленных особенностей публичных дискуссий в регионах рассмотрим, насколько эффективно решалась каждая из проблем в зависимости от того, в какое пространство она изначально попадала. Первая проблема быстрее всего была решена в Перми, но решена весьма нетривиально: губернатор, будучи владельцем региональной розничной сети, сам осуществляет торговую экспансию и не пускает московские сети на региональный рынок, но при этом задавливает других производителей. В публичное пространство вопрос о монополизации, таким образом, пока не выносился. В Кирове и Красноярске проблема расширения торговых се-



тей также решалась на неформальных непубличных консультациях, и малый бизнес был вынужден потесниться.

*Респондент 24: «У нас недавно в администрации рассматривалась Программа социально-экономического развития города Красноярска в условиях агломерации до 2020 г. Там рапортовались очень хорошие цифры и по торговле, и что мы занимаем ведущее место в Российской Федерации по торговым площадям и т.д. И следом в этой же Программе напрямую упоминается, что мы будем уделять внимание таким торговым сетям, как “Каравай”, “Красный Яр”, “Командор” и т.д. А вот сегмент малого бизнеса там практически не освещен... Я задал вполне логичный вопрос: “Если в торговле все прекрасно, идет рост, то почему нам не создать сегодня программу, стимулирующую местного товаропроизводителя, промышленную политику? И чтобы это было рассчитано на то, что товаропроизводитель работал на население города Красноярска и Красноярского края?”. Заместитель главы города мне ответил, что нет смысла создавать такие программы, у нас и так все хорошо».*

В Воронеже, напротив, бизнес-ассоциации добились вынесения вопроса на повестку дня в публичном пространстве путем проведения активных пикетов.

*Респондент 56: «В большей степени, когда власть наступала на какие-то жизненно важные для бизнеса структуры — закрытие рынков. Предприниматели устояли. Даже когда возникла необходимость переноса торговых площадей, мы сделали предпринимателям какие-то льготы. Естественно, они организовывали митинги протеста, демонстрации, шествия, пикеты. Эти действия смогли повлиять...».*

Аналогичная ситуация возникла с налоговыми коэффициентами. Пермские и кировские предприниматели пытались лоббировать интересы путем неформальных консультаций, но потерпели неудачу. В Красноярске и Воронеже предприниматели вынесли вопрос в СМИ и добились пересмотра ставки коэффициентов К2.

*Респондент 52: «Мы смогли убедить комиссию по предпринимательству среди депутатов. Мы объехали несколько близлежащих районов и убедили местную власть и депутатов: ребята, если вы поднимите сейчас коэффициенты К2, вы разорите тех 300 предпринимателей, которые зарегистрированы у вас, резко уменьшив местный бюджет... Хорошо, все подсчитали, приняли наш вариант».*

*Респондент 23: «Есть положительные примеры, когда предприниматели объединялись в сообщества, даже не по отраслевому принципу, и добивались от власти решений своих вопросов. У нас была проблема с алкогольной продукцией, с установлением коэффициентов К2, с отдельными видами деятельности и т.д. Первые годы там просто битва, т.е. тут приходили к компромиссам и власть, и бизнес именно в результате такого плотного взаимодействия рабочих групп. Узкие и широкие комиссии создавались».*

Кировским предпринимателям, однако, удалось пересмотреть вопрос адаптации ФЗ-159 (об аренде помещений) благодаря стандартной, но верной практике.

*Респондент 37: «Было время, мы очень признательны были, за то что они к нам прислушались, была приватизация всех муниципальных помещений, мы вообще здесь подняли всю общественность, подняли город, было огромное количество недвижимости, цена падает. Мы добились, доказали. И это все чисто от начала до конца, я не скажу, что палата тоже, мы все это делали совместно».*

Успех коллективного действия отметил и Н. Белых.

*Респондент 32: «159-й Закон, особенно что касается правил аренды помещений. Плюс их [предпринимателей] требования по упрощенке. Здесь фактически их влияние было определяющим».*

Таким образом, фактическая история взаимодействия региональных властей и групп интересов подтверждает тезис о преувеличении эффективности решения вопросов в кулуарах. Образно говоря, классики политической науки были правы в определении политического через публичное: эффективность коллективного действия существенно повышается, если проблеме удается придать статус политической.

## **Заключение**

В условиях отсутствия дискуссий в рамках формальных институтов бизнесмены создают дублирующие структуры, менее институционально укорененные, более зависящие от персоналий инициаторов. Из-за персонализма нейтральные институты разрешения конфликтов между региональными властями, бизнесом и группами гражданского общества не работают: ни один из респондентов не смог назвать регулярно работающей публичной площадки, пригодной для канализирования конфликта, для воспроизводства идентичности социальных групп. Все примеры успешных публичных акций были обусловлены скорее чрезвычайным положением в экономике или социальной сфере, чем смысловой и функциональной загруженностью публичного пространства.

Вопросы, изначально внесенные в публичное обсуждение неформальными структурами (группами интересов, бизнес-объединениями), разрешаются более эффективно, чем предложенные властями или формальными объединениями (партиями, профсоюзами). Эффективность коллективного действия существенно повышается, если проблеме удастся придать публичный статус.

Р.Ф. Туровский

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ВЛИЯНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА НА ГЕОГРАФИЮ ГОЛОСОВАНИЙ В РОССИИ И ДРУГИХ ПОСТКОММУНИСТИ- ЧЕСКИХ СТРАНАХ<sup>1</sup>

---

Развитие авторитарных черт политического режима в 2000-е годы с одновременным формированием партийной системы с доминирующей партией привело к упрощению структуры электорального пространства и сглаживанию межрегиональных различий при одновременном формировании высокого и практически повсеместного уровня политической лояльности. Однако на региональном уровне после думских выборов 2011 г. наблюдается новое увеличение территориального разнообразия.

На уровне партийной системы по итогам думских выборов 2011 г. нельзя не отметить новый рост ее структурной сложности. Парадокс состоит в том, что эти выборы послужили формальным основанием для того, чтобы признать российскую партийную систему системой с доминирующей партией, поскольку «Единая Россия» третий раз подряд завоевала большинство в Государственной Думе (если следовать критериям Дж. Сартори). Но в то же самое время обозначилась тенденция к снижению ее популярности, а политическое руководство страны стало дистанцироваться от «Единой России», уменьшая и без того ограниченное ее значение.

Динамика эффективного числа электоральных партий, показывающая меняющуюся структуру избирательских предпочтений, дает основания говорить о новом изменении ситуации. По нашим расчетам эффективного числа партий (ЭЧП) по Х. Молинару [Molinar, 1991], этот показатель составил по итогам декабрьских выборов 2011 г. 1,71, существенно превысив показатель

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электоральных пространств», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований.

2007 г. (1,14) и свидетельствуя о растущей поляризации электоральных предпочтений по линии «власть — оппозиция», хотя ЭЧП оказалось все равно меньше, чем на выборах 2003 г. (2,3), не говоря уже о выборах 1990-х годов, когда оно превышало 5 (5,68 в 1993 г., 5,98 в 1995 г. и 5,07 в 1999 г.). Поляризация электоральных предпочтений остается умеренной, и можно говорить о ее росте, не приводящем на данном этапе к качественным изменениям.

Для настоящей работы наибольшее значение имеют изменения в электоральной географии. Они показывают, что для электорального пространства становится характерным повышение его волатильности, отмечающее кризис системы электорального авторитаризма, созданной к выборам 2007 г. [Голосов, 2008; Schedler, 2006]. Отчасти на эту ситуацию повлияли, на наш взгляд, режимные изменения в сторону деконцентрации власти в связи с созданием «тандемократии». Россия с точки зрения гомогенности электорального пространства и упрощения структуры партийной системы не достигла уровня Казахстана. В то же время уровень конкурентности существенно ниже, чем на Украине, в Молдове [Turovsky, 2010].

Важным является вопрос о формировании общенациональных партий, имеющих ровную поддержку на территории страны. Этот процесс, известный как процесс национализации партийной системы, свидетельствовал бы о повышении ее зрелости [Jones, Mainwaring, 2003]. Режимные изменения 2000-х годов благоприятствовали формированию крупных общенациональных партий в целом, хотя и имели в виду одну такую партию. Тем не менее запрет на региональные партии и отмена участия региональных блоков в выборах, по сути, означали стремление центральной власти ускорить и облегчить процесс национализации партийной системы. В этом процессе Россия стала сильно отличаться от Украины, где все партии имеют региональную базу поддержки, и география голосований отличается наивысшей для СНГ степенью неоднородности (в 1990-е годы Россия не очень отличалась от Украины).

Снижение региональной неоднородности стало характерным для выборов 2007 г., ознаменовавших реализацию этой тенденции в полной мере и превращение России в один из образцов электорального авторитаризма (хотя и не в такой степени, как Казахстан). Для 2011 г. наши расчеты коэффициентов вариации дают основание утверждать, что устойчивость и однородность электорального пространства снижаются (рассчитывались коэффициенты вариации для голосования за каждую партию по территориям на основе процентных показателей такого голосования от активных избирателей).

Наиболее явной тенденцией стало увеличение территориального разнообразия при голосовании за «партию власти». Коэффициент вариации для голосования за «Единую Россию» возрос до 0,34, превывсив показатель не только 2007 г. (0,17), но и 2003 г. (0,29). Интересно, что данный коэффициент

совпал по своему значению с результатом «Единства» в 1999 г. Обозначилась поляризация электорального пространства с выделением полностью лояльных и более оппозиционных территорий. Правда, география голосования за «Единую Россию» выглядит гораздо более равномерной, если сравнивать с голосованием за НДР в 1995 г. и ОВР в 1999 г., поддержка которых была очень сильно локализована в очагах «управляемого» голосования (коэффициенты вариации для них были очень высокими — 0,73 для НДР и 1,11 для ОВР).

Две наиболее крупные партии — «Единая Россия» и КПРФ — имеют идентичный уровень территориальной вариации своей поддержки. У КПРФ этот показатель чуть-чуть, но незначительно ниже (0,33), т.е. с формальной точки зрения коммунисты имеют сейчас наиболее ровную территориальную поддержку. В отношении КПРФ, в отличие от «Единой России», следует отметить, что данный уровень регионального разнообразия возник у нее давно и не меняется с выборов 1999 г. (0,34 в 1999 г., 0,33 в 2003 г., 0,35 в 2007 г.). На выборах 1995 г. электоральное пространство было гораздо более поляризованным в отношении КПРФ (коэффициент составлял 0,44), в 1993 г. данный показатель был еще выше.

Интересно, что другая «старая» партия, ЛДПР, напротив, начинает отличаться растущей неравномерностью территориальной поддержки, что может свидетельствовать и о неустойчивости ее нынешнего электората. Более ровный уровень поддержки сложился у этой партии во время кампаний 1999 и 2003 гг. (0,36 и 0,35 соответственно), тогда как в 1995 г. он составлял 0,40. Но после 2003 г. отмечается медленный рост региональной вариативности голосования за ЛДПР, когда коэффициент вариации достигает 0,41 в 2007 г. и 0,43 в 2011 г. Иными словами, уровень региональной дифференциации от хорошо выраженного среднего начинает приближаться к высокому (высоким на основании своих эмпирических исследований мы считаем показатель более 0,5).

Неудивительно, что из всех парламентских партий «Справедливая Россия» отличается наибольшей вариативностью. Причем ее уровень, если и меняется, то в сторону небольшого роста: в 2007 г. коэффициент составил 0,45, в 2011 г. — 0,47.

Итак, анализ территориального разнообразия голосования за ведущие российские партии показывает, что тренд в сторону национализации партийной системы, сформированной ныне действующими партиями в 2004–2008 гг., оказался обратимым. Только КПРФ вышла в 2000-е годы на относительно равномерные показатели электоральной поддержки. В отношении остальных партий наблюдаются противоположные тенденции, ярко выраженные в случае «Единой России» и ведущие к появлению зон нелояльности, противостоящих зонам «управляемого» голосования. Весьма неравномерной

является региональная поддержка ЛДПР и «Справедливой России», где отмечается слабая тенденция в пользу роста неравномерности.

В связи с этим не только структура партийной системы в целом, но и ее география становится более поляризованной. Об этом свидетельствует отрицательная корреляция между голосованием за «Единую Россию» и за остальные партии, т.е. страна как будто раскалывается (в тенденции, по крайней мере) на две половины. Наши расчеты коэффициента корреляции в региональном разрезе по итогам думских выборов 2011 г. показывают, что голосование за «Единую Россию» в регионах отрицательно коррелирует с голосованием за «Справедливую Россию» (-0,85), ЛДПР (-0,85) и КПРФ (-0,81). В то же время голосование за оппозиционные партии лишь частично коррелирует друг с другом, что свидетельствует о наличии у каждой из них территорий с более выраженной поддержкой и разнообразии форм оппозиционного голосования в регионах. Причем чуть лучше коррелирует голосование за ЛДПР и «Справедливую Россию» (+0,61), в то время как КПРФ более обособлена в географическом пространстве (корреляция с ЛДПР +0,57, со «Справедливой Россией» +0,51), а голосование за нее чаще пересекается географически с повышенным голосованием за «Единую Россию».

Растущая географическая поляризация электорального пространства сочетается с формированием его относительно новой структуры, которая существенно отличается от структуры 1990-х годов, что нельзя не связать с трансформацией политического режима и изменением его идеологии, усилением патерналистских и консервативных тенденций, обращенных, по сути, к электорату, который был в оппозиции в 1990-х годов. Наиболее характерной является тенденция к формированию новой электоральной географии КПРФ. Расчеты коэффициента корреляции голосования в разрезе регионов за данную партию на выборах разных лет позволяют говорить о постепенной трансформации этой географии (расчеты проводились для нынешнего списка из 83 субъектов Федерации с соответствующим пересчетом данных за те годы, когда их было больше). С выборами 1995 г. связь является мало значимой — всего +0,18, с 1999 г. — она несколько выше (+0,27). Фактически география голосования за КПРФ складывается в 2000-е годы, о чем свидетельствуют корреляции с выборами 2003 г. (+0,53) и 2007 г. (+0,77). Следовательно, нынешнее голосование за КПРФ является феноменом 2000-х годов, и электорат партии существенно обновился социально и географически.

Нынешняя география голосования за ЛДПР стала складываться раньше и не так сильно отличается от 1990-х годов, как география голосования за КПРФ. Корреляция с выборами 1995 г. составляет +0,52, 1999 г. — +0,82, 2003 г. — +0,88 и 2007 г. — +0,91. Можно сказать, что эта география возникла на один избирательный цикл раньше, т.е. скорее в 1999 г., чем в 2003 г.

География голосования за «Единую Россию» является весьма устойчивой. Коэффициент корреляции с выборами 2007 г. составил +0,90, с выборами 2003 г. +0,79. Просматривается связь с голосованием за бюрократические «партии власти» 1990-х годов — с НДР образца 1995 г. (+0,64) и ОВР в 1999 г. (+0,50). Интересно отметить, что с «Единством» образца 1999 г., которое как раз не являлось бюрократической партией, голосование за «Единую Россию» не связано (–0,08). О существенных изменениях географии лояльного и оппозиционного голосования по сравнению с 1990-ми годами свидетельствует наличие пусть очень слабой, но положительной связи между голосованием за «Единую Россию» и КПрФ образца 1995 г. (+0,17). Уровень связи аналогичен тому, который рассчитан для голосования за сегодняшнюю КПрФ и эту же партию в 1995 г., что соответствует тенденции, когда правящий режим стал апеллировать к патерналистски настроенным слоям, перехватывая их у КПрФ.

Таким образом, электоральная география России в 2000-е годы изменилась особенно заметно в отношении голосования за КПрФ. География поддержки ЛДПР складывается с середины 1990-х годов, как с тех же пор складывалась география конформистского голосования. Новым и неустойчивым феноменом 2000-х годов является голосование за «Справедливую Россию». У этой партии самая слабая связь с голосованием за нее же на предыдущих выборах (хотя и существенная на уровне +0,71), а тем более с голосованием за предшественников (корреляционная связь с «Родиной» составляет +0,51).

Рассмотрим факторы голосований, позволяющие объяснить его территориальную структуру. Наш анализ выборов 2011 г. показывает, что феномен «экономического» голосования, обусловленного социально-экономическим положением территории и ее населения, в России практически отсутствует. Он отмечался в 2007 г., но финансовый кризис привел к его исчезновению, ликвидировав связь между поддержкой власти и восприятием экономического положения.

Корреляционный анализ результатов выборов 2011 г. показывает, что показатели бедности не связаны с голосованием за «Единую Россию», «Справедливую Россию» и ЛДПР и имеют очень слабую положительную связь с голосованием за КПрФ (+0,14). Причем эти результаты изменились по сравнению с 2007 г., когда уровень бедности слабо коррелировал с голосованием за «Единую Россию» (+0,27) и находился в отрицательной, но тоже слабой связи с остальными партиями (–0,21 для КПрФ, –0,19 для «Справедливой России» и –0,30 для ЛДПР). Более бедные территории на выборах 2007 г. вели себя лояльно в отношении властей, а в 2011 г. стали смещаться в сторону голосования за левую оппозицию. Модель конформистского поведения бедных территорий после кризиса в связи, вероятно, с неудовлетворенностью ожиданий, стала меняться на модель прокоммунистического оппозиционного голосования.

В то же время сохраняется, хотя и ослабевает, положительная связь между голосованием за «Единую Россию» и уровнем безработицы. В 2007 г. корреляция составила +0,64, в 2011 г. +0,49. Для остальных партий она является отрицательной. Таким образом, все равно нет четкого ответа на вопрос, кому благоприятствует социальное благополучие территорий. Ясно лишь то, что опора на бедные периферии, ставшая следствием трансформации политического режима в 2000-е годы, становится для «Единой России» менее устойчивой и надежной.

Попытка провести анализ связи между голосованием и социально-экономической динамикой дает еще меньше результатов. Можно предположить, что ухудшение ситуации в связи с финансовым кризисом привело к росту оппозиционных настроений. Но электоральная география этот тезис не подтверждает. Мы пытались обнаружить корреляцию между динамикой ВРП и индексом заработной платы в предвыборный год с голосованием за партии, но значимых связей не выявили. Для сравнения приведем следующие данные. В 2007 г. факторы социально-экономической динамики на голосование влияли, причем позитивно для «партии власти»: индекс среднедушевых доходов положительно, хотя и слабо коррелировал с голосованием за «Единую Россию» (+0,22), а отрицательная корреляция характеризовала голосование за ЛДПР (-0,34) и «Справедливую Россию» (-0,25) при отсутствии значимой связи с голосованием за КПРФ. Для голосования за «Единую Россию» более благоприятными были бедные регионы, но отличающиеся позитивной динамикой.

Следует обратить внимание на наш вывод о том, что введенная федеральными властями оценка эффективности органов исполнительной власти субъектов Федерации не имела никаких политических последствий в виде улучшения электоральной ситуации для «партии власти». Анализ подведенных недавно итогов 2010 г. не выявил никаких значимых связей между обобщающими оценками эффективности и голосованием. В то же время исследование социологических данных, входящих в эту оценку, позволяет выявить одну важную корреляцию, хотя и довольно слабую. Речь идет об удовлетворенности граждан работой региональной исполнительной власти. Данный показатель положительно коррелирует с голосованием за «Единую Россию» (+0,26) и имеет отрицательную корреляцию с прочими партиями, особенно с КПРФ (-0,29).

«Объективные» социально-экономические показатели и их динамика полностью утратили свое влияние на голосование избирателей к моменту выборов 2011 г. На первый план вышли «субъективные» факторы, и в частности, личный авторитет региональных руководителей (многие из них играли роль «паровозов» в избирательной кампании «Единой России»). Слабость



«социально-экономических» объяснений электорального поведения в России не является новостью: в 1990-е годы мы тоже отмечали весьма ограниченные корреляционные связи [Туровский, 1999]. В таком случае возникает вопрос, какие же факторы и по каким причинам стали определять голосование в регионах. Один из них — авторитет губернаторов. Незадолго до выборов произошла замена многих региональных руководителей, по итогам которой и в связи с приходом малоизвестных, непубличных фигур общественная поддержка губернаторов продолжила снижаться, что нашло свое отражение в ухудшении результатов «партии власти». Можно предположить рост влияния конъюнктурных и локализованных факторов, связанных с организационными усилиями партий в регионах, информированностью граждан об их деятельности. В данных условиях напрашивается вывод об аморфности электорального пространства, если оно стало столь зависимым от локальной конъюнктуры.

Обращает на себя внимание возрождение регионализма в России. Прослеживается усиление зависимости голосования от географического положения той или иной территории в системе культурных регионов, центров и периферий, размежевания между городом и селом. Традиционный раскол «город — село» опять стал играть большую роль. Только разница в том, что на выборах 1995 г. доля сельского населения коррелировала с голосованием за КПРФ, а теперь село стало политически лояльным. Корреляция голосования за «Единую Россию» с долей сельского населения выглядит солидной (+0,57), тогда как самой «городской» партией стала ЛДПР (−0,55), в меньшей степени — «Справедливая Россия» (−0,47). Периферализация голосования за «Единую Россию» определяется отмеченным выше ростом влияния конъюнктурных факторов, поскольку на селе информационное поле является менее насыщенным, а организационные ресурсы «Единой России» мощнее. В сельских районах, где другие партии ведут интенсивную работу, результаты могут быть совершенно иными.

Возрождение регионализма выражается в лучше структурированной карте с ее делением на электоральные районы. Например, поддержка «Справедливой России» в большей степени тяготеет к регионам Севера Европейской части России. Поддержка ЛДПР тоже характерна для Севера, а также для Дальнего Востока. Голосование за КПРФ отличает регионы Центральной России, южные территории Урала, Сибири и Дальнего Востока. «Единая Россия» черпает поддержку в национальных республиках, а также в сырьевых регионах, завязанных на топливно-энергетический комплекс. Кроме того, голосование за «Единую Россию» проявляется во многих южных аграрных регионах в Европейской части России. Напротив, наименьшей лояльностью отличаются Север Европейской части России, Центральная Россия (за рядом

исключений), крупные промышленные центры Урала, Сибири и Дальнего Востока. Весьма значимым стало этническое размежевание, в связи с которым доля русского населения отрицательно коррелирует с голосованием за «Единую Россию», а положительно в наибольшей степени — с голосованием за ЛДПР.

Таким образом, после пиковых показателей развития электорального авторитаризма в 2007 г. структура российского электорального пространства вновь начинает усложняться, оказываясь в примерно равной зависимости от «базисных» и конъюнктурных факторов, т.е. от основных социально-географических размежеваний и организационных ресурсов партий на местах.

## Литература

*Голосов Г.* Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. Январь-февраль.

*Туровский Р.Ф.* Политическая география. М.; Смоленск, 1999.

Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / ed. by A. Schedler. Boulder, Colorado, 2006.

*Jones M., Mainwaring S.* The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas // Party Politics. 2003. Vol. 9. No. 2. P. 139–166.

*Molinar J.* Counting the Number of Parties: An Alternative Index. American Political Science Review. 1991. Vol. 85. No. 4. P. 1383–1391.

*Sartori D.* Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge, 1976.

*Turovsky R.F.* Party Systems in Post-Communist States: New Trends and Bifurcations // Paper presented at International Congress of Central and Eastern European Studies. Stockholm, 2010. 25–31 July.

В работе использованы официальные статистические данные Центральной избирательной комиссии РФ ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)), Росстата ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)) и Министерства регионального развития ([www.minregion.ru](http://www.minregion.ru)).

П.Ю. Чеботарев,  
А.К. Логинов,  
Я.Ю. Цодикова,  
З.М. Лезина

# ОБ ОПТИМАЛЬНОМ ПОРОГЕ ГОЛОСОВАНИЯ

---

Институт проблем управления  
им. В.А.Трапезникова РАН

## Введение

Если выдвижение предложений, которые ставятся на голосование, монополизировано, то сторона, имеющая монополию, может легко манипулировать его результатами. Данный вывод относится к голосованию с любыми порогами прохождения предложений, за исключением процедуры «единогласие», и следует из парадокса Малишевского (см. [Малишевский, 1998, с. 9; Миркин, 1974, с. 92–95]). Приведем простой пример, иллюстрирующий этот парадокс.

Пусть каждый из пяти участников голосования имеет 100 единиц капитала. Предположим, что участники — рациональные экономические субъекты (*homo economicus*): каждый участник поддерживает любое предложение, увеличивающее его капитал, не интересуясь происходящим с другими. Пусть для принятия предложения необходимо и достаточно, чтобы его поддержали как минимум четыре участника из пяти. Отметим, что это очень высокий порог прохождения предложений. Сказанное далее будет выполняться и для всех более низких порогов. Предположим, что на голосование ставится предложение: у первого участника капитал уменьшается на 100 единиц (т.е. становится нулевым) и одновременно капитал каждого из остальных участников увеличивается на 1 единицу (т.е. становится равным 101). Это предложение обозначим вектором  $(-100, +1, +1, +1, +1)$ . Поддержанное четырьмя участниками из пяти, данное предложение принимается и реализуется. Затем точно так же будут приняты и реализованы еще четыре аналогичных предложения, получающиеся из первого циклическими перестановками. Запишем векторы начальных капиталов, предложений и итоговых капиталов.

Начальные капиталы:		(100,	100,	100,	100,	100)
Предложение 1:	+	(-110,	+1,	+1,	+1,	+1)
Предложение 2:	+	(+1,	-100,	+1,	+1,	+1)
Предложение 3:	+	(+1,	+1,	-100,	+1,	+1)
Предложение 4:	+	(+1	+1,	+1,	+1,	-100)
Предложение 5:	+	(+1,	+1,	+1,	+1,	-100)
Итоговые капиталы:		(4,	4,	4,	4,	4)

Таким образом, после пяти голосований с высоким порогом прохождения предложений все участники оказались практически разорены. Нетрудно заметить, что если сторона, имеющая монополию на предложения, включит в них пункт, согласно которому весь изымаемый капитал отходит к ней, то вся серия голосований пройдет точно так же. И при этом монополист (не участвовавший в голосованиях) присвоит почти весь капитал участников (480 единиц из 500).

В приведенном примере реализован «алгоритм мелких подачек большинству» при голосовании. Он состоит в следующем: в обществе, состоящем из «рациональных субъектов», большинство за очень малую подачку готово поддержать все что угодно в отношении меньшинства. Это позволяет формулирующим предложения, опираясь на демократическую процедуру, на каждом шаге конфисковать у меньшинства и присваивать капитал, значительно превосходящий размер подачи большинству. Следовательно, процедура голосования сама по себе не может противостоять изобретательной злонамеренности тех, кто формулирует предложения.

Но что если никакой злонамеренности нет, а есть просто внешняя среда, благоприятная или неблагоприятная, периодически открывающая перед людьми новые возможности? Этими возможностями они могут воспользоваться («принять предложение среды») или же не воспользоваться — сохранить *статус-кво*. Пусть, как и ранее, решения об этом они принимают посредством голосования. К чему может приводить цепь таких решений? И можно ли улучшить результаты, заменив порог простого большинства  $\alpha = 50\%$  на какой-то другой? Ответам на эти вопросы и посвящена настоящая работа.

## 1. Модель

Исследование проводится в рамках моделей социальной динамики, определяемой коллективными решениями в стохастической среде; этот класс моделей предложен авторами работ [Борзенко и др., 2006; Чеботарев, 2006].

В соответствии с базовой моделью голосования в стохастической среде «общество», состоящее из  $n$  участников, последовательно голосует за предложения, генерируемые внешней по отношению к обществу «средой» по стохастическому закону. Предложение задается вектором приращений капиталов/полезностей участников. Приращения капиталов, составляющие предложение, есть реализации независимых одинаково распределенных случайных величин. В данной работе рассматривается случай, когда эти величины име-

ют распределение  $N(\mu, \sigma)$  — нормальное распределение с математическим ожиданием  $\mu$  и стандартным отклонением  $\sigma$ ;  $\mu$  и  $\sigma$  рассматриваются как параметры. Участник типа *homo economicus* поддерживает любое предложение, увеличивающее его капитал. Предложение принимается (и реализуется) или отвергается обществом в соответствии с принятой процедурой голосования. В данном случае рассматриваются процедуры  $\alpha$ -большинства: предложение принимается тогда и только тогда, когда его поддерживает доля общества, большая  $\alpha$ ;  $\alpha$  — параметр.

Простота данной модели позволяет получить многие результаты аналитически. Это относится почти ко всем результатам настоящей работы. Соответствующие теоремы доказаны в [Чеботарев, 2006].

## **2. Голосование простым большинством в умеренно неблагоприятной среде ведет к разорению общества**

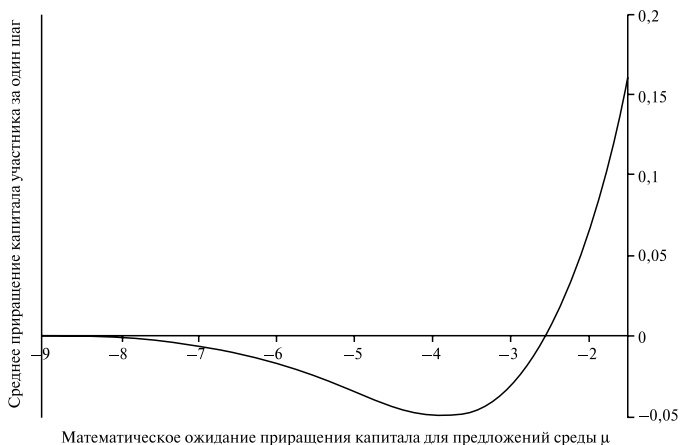
Пусть общество состоит из *homo economicus*. Насколько оно жизнеспособно в условиях неблагоприятной внешней среды, т.е. при  $\mu < 0$ , если решения принимаются простым большинством голосов ( $\alpha = 0,5$ )? При 21 участнике и  $\sigma = 10$  ответ дает рис. 1.

Если среднее предложение среды слабо отрицательно ( $\mu > -2,5$ ), общество сохраняет положительное среднее приращение капитала; при большом по модулю отрицательном его значении ( $\mu > -8$ ) участники блокируют практически все изменения из-за их невыгодности. Наиболее интересна зона умеренно отрицательных предложений ( $-6 < \mu < -3$ ): при этом в среднем предложение, которое одобрено большинством, оказывается, тем не менее, невыгодным для общества (см. рис. 1).

Данный эффект объясняется тем, что совокупный убыток проигравшего меньшинства систематически превосходит совокупный доход выигравшего большинства. Таким образом, несмотря на то что все участники стремятся к увеличению капитала, и все делается только с одобрения большинства, общество разоряется. Иными словами, происходит то же, что в парадоксе Малишевского, причем без всякого манипулирования. Вывод прост: в неблагоприятной среде общество, состоящее из *homo economicus*, нежизнеспособно, даже имея возможность сохранять *статус-кво*, оно не всегда, когда нужно, пользуется им.

Каким образом общество может нейтрализовать тенденцию к разорению? В статьях [Борзенко и др., 2006; Чеботарев, 2006; Чеботарев и др., 2009] исследован вопрос о влиянии на социальную динамику объединения участ-

ников в группы, а в [Чеботарев и др., 2012] — о влиянии объединения групп; рассматривался также эффект присутствия участников с альтруистической установкой. И то и другое, вообще говоря, может помочь сохранению капиталов. Далее мы выясним, чего можно добиться другим способом: посредством варьирования порога прохождения предложений. Но сначала установим, как вид графика среднего приращения капитала участника зависит от количества участников и  $\sigma$ .

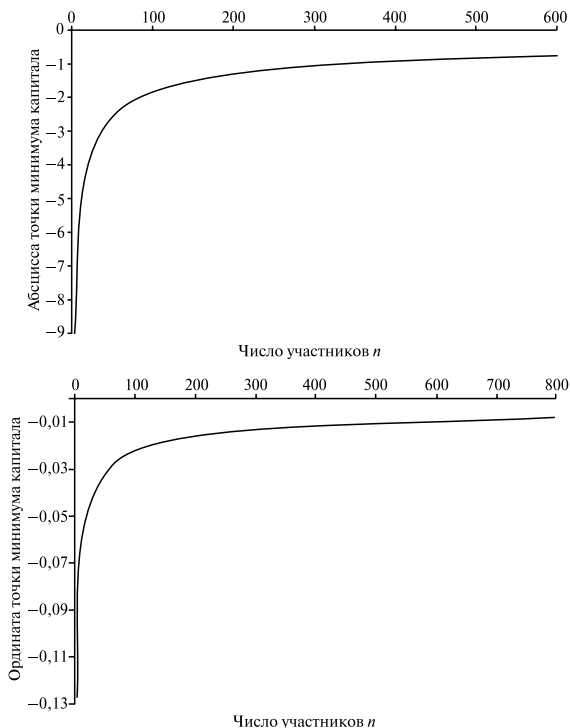


**Рис. 1.** Среднее приращение капитала участника за один шаг (21 участник,  $\sigma = 10$ ,  $\alpha = 0,5$ )

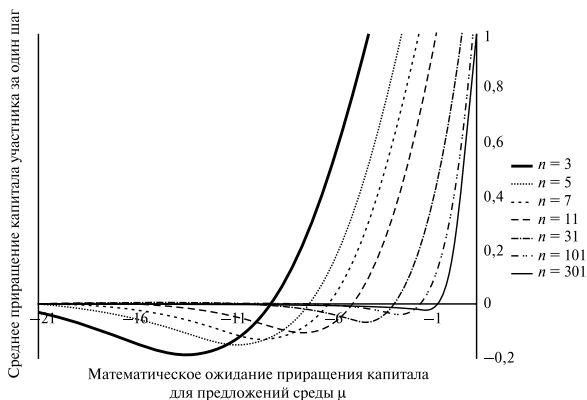
### 3. Зависимость динамики капиталов от числа участников и разброса предложений среды

При уменьшении числа участников  $n$  точка минимума на рис. 1 сдвигается влево, и минимальное значение увеличивается по модулю, т.е. разорение происходит быстрее; при увеличении числа участников — наоборот. К этому выводу приводит анализ рис. 2.

При увеличении  $\sigma$  график среднего приращения капитала сдвигается влево и дальше уходит в отрицательную область по ординате, т.е. ведет себя примерно так же, как при уменьшении  $n$  (рис. 3). Иными словами, область слабо отрицательных  $\mu$ , при которых обществу удается сохранять положительную динамику капитала, расширяется, но расширяется и углубляется и так называемая яма ущерба — область умеренно отрицательных  $\mu$ , при которых общество разоряется.



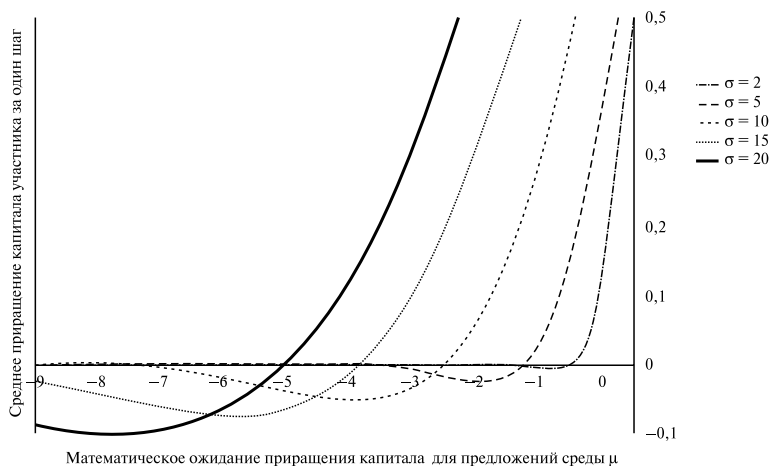
**Рис. 2.** Минимум среднего приращения капитала участника за один шаг ( $\sigma = 10, \alpha = 0,5$ ) в зависимости от числа участников  $n$  (приведены зависимости для нечетных  $n$ )



**Рис. 3.** Среднее приращение капитала участника за один шаг при нечетных  $n$  ( $\sigma = 10, \alpha = 0,5$ )

Более наглядно эта зависимость представлена на рис. 3.

Пусть теперь при  $n = 21$  варьируется  $\sigma$ . Графики среднего приращения капитала показаны на рис. 4.



**Рис. 4.** Среднее приращение капитала участника за один шаг при разных  $\sigma$  ( $n = 21$ ,  $\alpha = 0,5$ )

## 4. Зависимость динамики капиталов от порога голосования $\alpha$

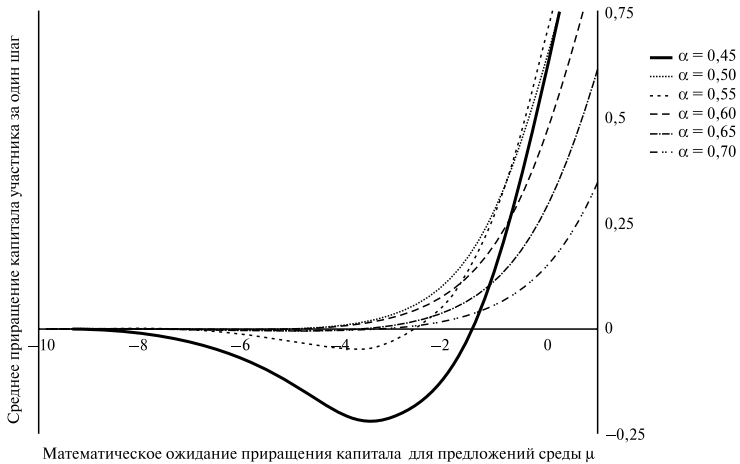
При увеличении порога прохождения предложений  $\alpha$  среднее приращение капитала участника все меньше заходит в отрицательную область: «яма ущерба» становится узкой и очень неглубокой.

Однако в случае высоких  $\alpha$  скорость роста капитала участника при увеличении  $\mu$  снижается (по сравнению с голосованием по простому большинству). При высоком  $\alpha$  общество страхуется от ущерба (при малых  $\mu$ ), но одновременно и теряет выгоду, когда  $\mu$  велико.

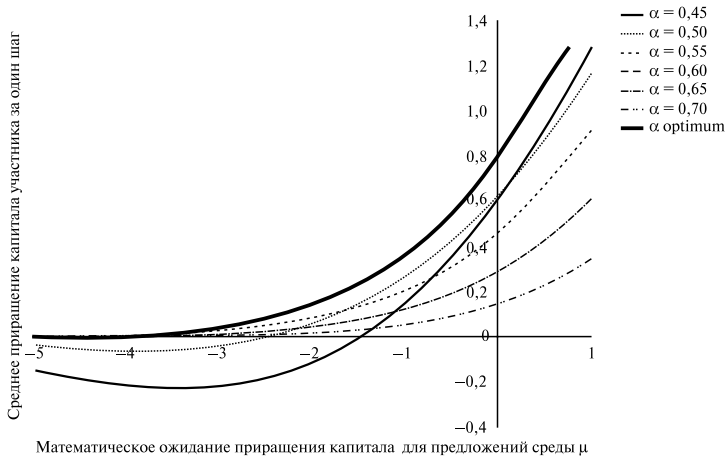
Зависимость среднего приращения капитала участника от  $\mu$  при разных  $\alpha$  показана на рис. 5. Анализ этой зависимости показывает, что при умеренно низком  $\mu$  (когда среда неблагоприятна, но не катастрофична) обществу выгодно голосовать с высоким порогом, поскольку иначе оно оказывается в «яме ущерба» и быстро разоряется. Напротив, при высоком  $\mu$  (среда более благоприятна) порог голосования можно снизить. В числе прочих на рис. 5 показана кривая для  $\alpha = 0,45$ . Она имеет самую широкую и глубокую «яму ущерба», но



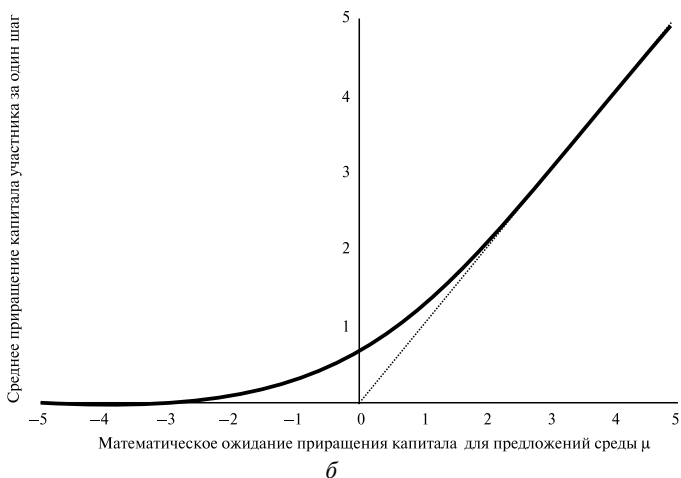
при увеличении  $\mu$  растет быстрее других и в области положительных  $\mu$  обгоняет кривые, соответствующие  $\alpha \geq 0,5$  (см. также рис. 6). Это означает, что в благоприятной среде можно «рискнуть» принимать предложения, поддержанные не большинством, а несколько меньшей долей общества. Несмотря на то что большинству они невыгодны, выгода меньшинства будет систематически превышать ущерб большинства и в силу независимости приращений капитала участников в конечном счете это приведет к выгоде для всех.



**Рис. 5.** Среднее приращение капитала участника за один шаг при разных порогах  $\alpha$  ( $n = 21, \sigma = 10$ )



*a*



**Рис. 6.** *a* — огибающая кривых приращения капитала, построенных при разных  $\alpha$ ; *b* — среднее приращение капитала участника при голосовании с оптимальным порогом  $\alpha$  ( $n = 21, \sigma = 10$ )

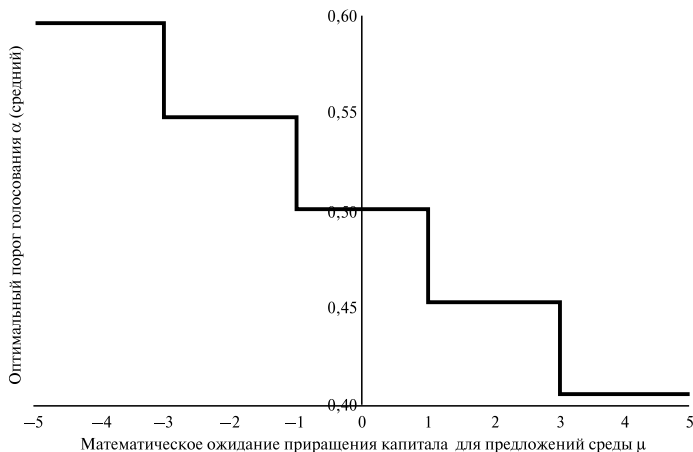
## 5. Оптимальный порог голосования

Проведенный выше анализ показывает, что если  $n$  и  $\sigma$  фиксированы, то при каждом «уровне благоприятности среды»  $\mu$  имеется *оптимальное* значение порога голосования  $\alpha$  — это значение, максимизирующее среднее приращение капитала участника.

Найти оптимальный порог  $\alpha$  как функцию от  $\mu$  можно следующим образом: провести верхнюю огибающую кривых, показанных на рис. 5 (она построена на рис. 6а) и каждому  $\mu$  сопоставить кривую, которой огибающая касается в точке с абсциссой  $\mu$ . Значение  $\alpha$ , соответствующее этой кривой, и будет оптимальным порогом прохождения предложений, отвечающим  $\mu$ . При голосовании с оптимальным порогом (рис. 6б) среднее приращение капитала участника положительно при любом  $\mu$ , отсутствует «яма ущерба» и при увеличении  $\mu$  обеспечивается максимально возможный рост благосостояния.

Каков же оптимальный порог голосования? Прежде всего зависимость его от  $\mu$  — «лестница» со ступеньками равной высоты, поскольку минимальное увеличение «поддержки» предложения — один участник, и голосование нечувствительно к изменениям  $[cn]$ , не меняющим, где  $[x]$  — целая часть числа  $x$ . Таким образом, если порог  $\alpha$  оптимален, то и порог  $\alpha_1$  оптимален.

На рис. 7 показаны средние значения классов эквивалентности оптимальных порогов голосования в зависимости от  $\mu \in [-5, 5]$  при  $n = 21$ ,  $\sigma = 10$ ; вертикальные отрезки проведены для наглядности.



**Рис. 7.** Средние значения классов эквивалентности оптимальных порогов голосования  $\alpha$  ( $n = 21$ ,  $\sigma = 10$ )

Следует отметить, что за пределами отрезка  $\mu \in [-7, 7]$  при голосовании с «разумными» порогоми предложения либо практически никогда не принимаются (левее отрезка), либо практически всегда принимаются (правее отрезка) (см. рис. 6б). Поэтому понятие оптимального порога теряет практический смысл.

Если  $\alpha_0$  — среднее значение класса эквивалентности оптимальных порогов голосования при фиксированных  $n$ ,  $\sigma$  и  $\mu$ , то сам этот класс есть полуинтервал  $\left[ \alpha_0 - \frac{1}{2n}, \alpha_0 + \frac{1}{2n} \right]$ .

В реальности, чтобы найти оптимальный порог голосования, нужно знать  $n$ , оценить  $\sigma$  и  $\mu$  и иметь основания считать, что модель хотя бы приблизительно адекватна. Но даже в случае, когда получение оценок и вопрос об адекватности модели вызывают затруднения, общий вывод о желательности повышения порога голосования, когда среда становится менее благоприятной, судя по всему, сохраняет силу. Этот вывод связан с тем, что в неблагоприятной среде совокупные потери меньшинства могут систематически превышать суммарный выигрыш большинства. Здесь мы сталкиваемся с фундаментальным свойством большинства процедур голосования: голоса учитываются независимо от важности данного вопроса для голосующих, от того, много или мало каждый из них приобретает/теряет в результате принятия того или иного решения.

## Литература

*Борзенко В.И., Лезина З.М., Логинов А.К. и др.* Стратегии при голосовании в стохастической среде: эгоизм и коллективизм // Автоматика и телемеханика. 2006. № 2. С. 154–173.

*Малишевский А.В.* Качественные модели в теории сложных систем. М.: Наука-Физматлит, 1998.

*Миркин Б.Г.* Проблема группового выбора. М.: Наука, 1974.

*Чеботарев П.Ю.* Аналитическое выражение ожидаемых значений капиталов при голосовании в стохастической среде // Автоматика и телемеханика. 2006. № 3. С. 152–165.

*Чеботарев П.Ю., Логинов А.К., Цодикова Я.Ю. и др.* «Снежный ком» кооперации и «снежный ком»-мунизм // Четвертая междунар. конф. по проблемам управления: сб. тр. М.: ИПУ РАН, 2009. С. 687–699.

*Чеботарев П.Ю., Логинов А.К., Цодикова Я.Ю., Лезина З.М.* Демократические решения в стохастической среде: анализ механизмов сотрудничества // XII Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. Т. 2. С. 256–265.

**КАЧЕСТВО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

---



О.С. Белокрылова

Южный федеральный  
университет

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ В СИСТЕМЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Современная российская система осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд претерпела очередную трансформацию, связанную с переходом на электронную форму размещения заказа с целью повышения конкуренции на рынке бюджетных закупок. Кроме того, завершается формальная институционализация федеральной контрактной системы, которая существенно повлияет на качество конкурентной среды.

В России, являясь крупнейшим рыночным агентом и осуществляя закупки продукции на общую сумму 15–20% ВВП и до 65% расходов федерального бюджета, государство использует систему торгов для сокращения бюджетных расходов, что обеспечивается в первую очередь за счет повышения степени конкурентности данных процедур. Вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) также требует соответствия отечественного рынка государственных закупок международным принципам и стандартам, прежде всего императивам действующего в рамках ВТО многостороннего Соглашения о государственных закупках, предусматривающего предоставление режима наибольшего благоприятствования иностранным поставщикам при размещении государственных заказов. Все эти факторы обуславливают необходимость углубления теоретико-прикладного анализа сложившихся в региональной практике моделей рынка государственных закупок и оценки влияния осуществляемых на федеральном уровне радикальных институциональных изменений на региональные системы бюджетного заказа.

Эксперты Пилотного центра государственных закупок Южного федерального университета (Ростов-на-Дону) всегда отмечали низкий уровень подготовленности специалистов по управлению бюджетными заказами из регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), обучаемых в Пилотном центре. Это позволило сделать вывод о неэффективности размещения заказов в данных регионах и, следовательно, о низкой эффективности использования бюджетных средств.

Информационная основа исследования: полевые исследования — фокус-группы и дискурсивный анализ результатов бесед со специалистами муниципальных образований и поселений — экономистами, помощниками глав поселений, финансистами, заместителями глав администраций муниципалитетов и др.

В докладе на основе результатов полевых исследований системы муниципальных закупок в Ставропольском крае, Северной Осетии — Алании и Кабардино-Балкарии с целью выявления посредством дискурсивного анализа специфики сложившихся региональных моделей размещения муниципальных заказов показано, что органы местного самоуправления Ставропольского края готовы к самостоятельному размещению заказов. Уполномоченный орган по размещению заказов в Северной Осетии — Алании также имеет все возможности для качественного размещения заказа, а муниципальные заказчики Карачаево-Черкесии не готовы к эффективному размещению заказов.

В процессе исследования тестировались организационная структура закупок в регионе, численность и квалификация персонала, работающего с закупками, способы закупок, применяемые при размещении муниципального заказа, нормативно-законодательная база, формирующая основу системы размещения муниципального заказа, степень прозрачности (транспарентности) процедур закупки, система государственного контроля закупок и процедура отчетности.

Рынок (точнее, квазирынок [Корытцев, 2009]) бюджетного заказа как сложная, но объективно необходимая составляющая целостной системы рыночной экономики практически в полной мере институционализирован Федеральным законом № 94-ФЗ от «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ), с момента принятия которого в данный институционально-правовой акт был внесен 31 пакет поправок. Тем не менее много проблемных вопросов так и не были решены. В частности, не выработаны эффективные меры по развитию рыночной конкуренции, не выстроены барьеры коррупции. Так, по данным мониторинга Института госзакупок НИУ ВШЭ, в 2006 г. нарушения процедур, предусмотренных Законом № 94-ФЗ, отмечались более чем в 80% проведенных закупок, в 2007 г. этот показатель снизился до 60%, но в дальнейшем практически не менялся [Яковлев и др., 2010, с. 91].

Основным звеном в структуре организации закупок в Ставропольском крае является Комитет по государственному заказу края, который выполняет роль уполномоченного органа по размещению заказа в интересах государственных заказчиков края. Органы местного самоуправления районов и сельских поселений размещают муниципальные заказы самостоятельно. Для муниципальных заказчиков Комитет оказывает информационную, методическую и консультационную помощь. Муниципальный заказ формируется

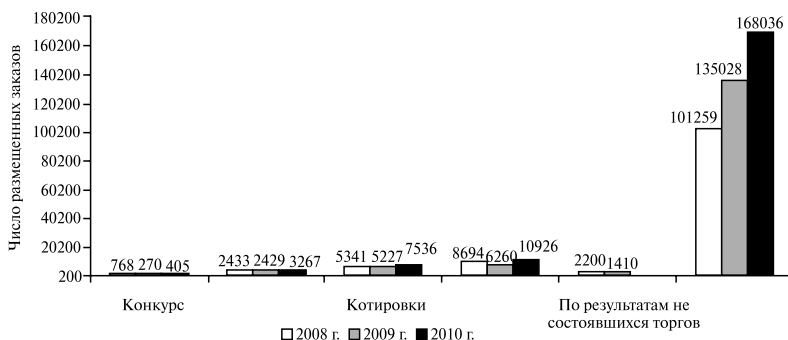


администрациями районов на основе приоритетных направлений социально-экономического развития по отраслям.

Сводный прогноз потребностей района утверждается главами администраций районов и является нормативной основой для формирования расходной части районного бюджета на планируемый финансовый год. Содержание муниципального заказа и сроки его выполнения определяются заказчиком самостоятельно, исходя из потребностей района в товарах, работах, услугах в соответствии с действующим законодательством.

При подготовке конкурсной документации, документации для проведения аукциона в электронной форме уполномоченные органы используют, как правило, типовые документации, разработанные Комитетом Ставропольского края по государственным закупкам. Некоторые муниципальные районы имеют свою типовую документацию, но по структуре и содержанию она практически не отличается от типовых образцов. К сожалению, ни на краевом, ни на муниципальном уровне не разработаны типовые контракты, вследствие чего качество заключаемого контракта зависит только от квалификации юриста администрации, а также используемой методики определения начальной (максимальной) цены контракта [Белокрылова и др., 2011, с. 83].

Структура применяемых способов размещения муниципального заказа за 2008–2010 гг. по Ставропольскому краю представлена на рис. 1, из которого видно, что преобладающим способом размещения заказа является закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с п. 14 ст. 55 Закона № 94-ФЗ. Иными словами, это те закупки, которые статистикой определяются как малообъемные, поскольку большинство их осуществляются в пределах суммы, не превышающей установленного Центральным банком предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке, т.е. 100 тыс. руб. по одноименной продукции в течение квартала.



**Рис. 1.** Структура способов размещения муниципального заказа в Ставропольском крае в 2008–2010 гг.

В муниципальных районах Ставропольского края сформирована частично централизованная система размещения заказа [Белокрылов, Кетова, 2010], поскольку на уровне администрации района создан уполномоченный орган по размещению заказа, который выполняет функции заказчика по размещению заказа на аукционах и запросам котировок. Закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) заказчики размещают самостоятельно. Уполномоченный орган и муниципальные заказчики обязаны взаимодействовать при размещении муниципального заказа.

Выбор способа размещения заказа оформляется решением главы администрации района. Такая централизация повышает качество проведения закупок и позволяет привлечь к торгам квалифицированных специалистов.

Следующим объектом полевых исследований стала практика закупок в муниципальных образованиях и сельских поселениях Карачаево-Черкесской Республики, где размещение муниципального заказа осуществляется в децентрализованном порядке, поскольку в данной сфере отсутствуют специальные уполномоченные органы. Подобная практика размещения муниципального заказа получила распространение после 2007 г., когда действия республиканского правительства, направленные на создание уполномоченного органа по размещению государственного и муниципального заказов в Республике, были оспорены РФ (ФАС). В результате муниципальные заказчики формально децентрализованно осуществляют закупочные процедуры. Но на практике встречаются различные формы отраслевой консолидации закупок. Например, в Усть-Джегутинском районе подобная консолидация реализуется на районном уровне в сферах здравоохранения и образования. Районная больница осуществляет закупочные процедуры также для нужд поликлиник и фельдшерских пунктов района. В сфере образования при управлении образованием районной администрации функционирует централизованная бухгалтерия, в которой работают специалисты в сфере размещения муниципального заказа, регулярно выполняющие некоторые функций закупочного цикла для подведомственных в прошлом муниципальных заказчиков — школ и детских садов. В частности, размещаются информация (извещения, уведомления, запросы котировок и проч.), документация (изменения и разъяснения к ней) и протоколы на официальном сайте, используются стандартные проекты контрактов по определенным типам и номенклатуре закупаемой продукции. Однако при этом каждый муниципальный заказчик в соответствии с действующим законодательством формирует собственную комиссию (как правило, единую) по размещению муниципального заказа.

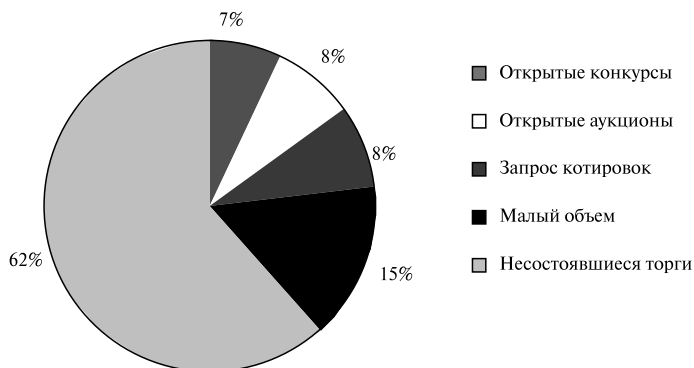
Поскольку в Республике на районном уровне формируется множество комиссий по размещению заказа, у большинства заказчиков отсутствуют профессионально подготовленные специалисты, особенно ощутим дефицит

специалистов по организации и проведению открытых аукционов в электронной форме на электронных торговых площадках. Кроме того, запросы котировок осуществляются на официальном федеральном сайте, где с начала 2011 г. размещается информация о проводимых торгах и проводятся закупки методом запроса котировок всеми государственными и муниципальными заказчиками. Отмечаются случаи задержки размещения муниципального заказа в соответствии с этими правилами в связи с недостатком требуемой квалификации у специалистов муниципалитетов. Наблюдается практика, когда для соблюдения правила присутствия в составе комиссии минимум одного специалиста, прошедшего повышение квалификации в сфере управления муниципальным заказом, в различные комиссии включаются одни и те же специалисты, число которых на район не более трех-пяти человек. Например, в Усть-Джегутинском районе Республики всего три специалиста, в Малокарачаевском — пять. Кроме потребности в общем повышении квалификации по данному профилю, необходимо обучение значительного числа специалистов проведению электронных торгов в рамках краткосрочных программ повышения квалификации, например в Малокарачаевском районе 50 человек. Ограничения в подготовке дополнительных специалистов обусловлены, в том числе, дефицитностью местных бюджетов, необходимостью оплачивать как обучение по профессиональным программам, так и командировочные расходы и проживание, поскольку соответствующие обучающие программы реализуются в высших учебных заведениях соседних регионов с минимальным удалением 400–500 км.

Структура муниципальных закупок, проводимых в Республике, в целом характерна для этого уровня: преобладают аукционы, а среди прочих видов — закупки методом котировок и у единственного поставщика. Например, в Малокарачаевском районе (рис. 2) на долю закупок малого объема (9186 тыс. руб.), несостоявшихся торгов (36 721 тыс. руб.) и закупок, проведенных методом котировок (4758 тыс. руб.), приходится 85% общей стоимости всех проведенных закупок и соответственно на торги (открытые конкурсы объемом 4000 тыс. руб. и открытые аукционы объемом 2160 тыс. руб.) — менее 15%.

Однако с учетом незначительных размеров многих местных бюджетов в муниципальных районах, где отсутствуют городские населенные пункты, сравнительно редко проводятся закупки, предполагающие процедуру торгов. Такие процедуры согласно действующему федеральному законодательству обязательны, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 500 тыс. руб. В случае, если по соответствующей номенклатурной позиции начальная цена не превышает в течение квартала этого предела, муниципальный заказчик имеет право осуществить закупку методом запроса котировок. Еще чаще муниципальные заказчики обращаются к закупкам у единствен-

ного поставщика продукции в малых объемах. Торги посредством открытого конкурса, аукциона или аукциона в электронной форме проводятся лишь в связи с выделением федеральных или региональных субсидий по определенным правительственным программам. В частности, в 2009 г. посредством открытого аукциона таким способом были приобретены школьные автобусы в районах, а также услуги по ремонту школьных и больничных зданий.



**Рис. 2.** Стоимостная структура проводимых закупок в Малокарачаевском районе Карачаево-Черкесской Республики в 2010 г.

Все это свидетельствует, на наш взгляд, о невысокой степени конкуренции на рынке муниципального заказа Республики, что определяется прежде всего сравнительно незначительными объемом финансирования муниципальных закупок, препятствующими привлечению поставщиков из других регионов.

В отличие от ситуации в Республике Северная Осетия — Алания, где имеет место определенная централизация регионального и муниципального заказов, и ее порядок законодательно определен соответствующей нормативной базой, в Карачаево-Черкесской Республике модель централизации закупок не реализована, вследствие чего отсутствует нормативное регулирование данной сферы на местном уровне.

Муниципальные заказчики районов Карачаево-Черкесской Республики вынуждены соблюдать все необходимые процедуры, определенные действующим в этой сфере законодательством РФ. Они размещают необходимые информационные материалы (извещения, запросы котировок, документацию по торгам, изменения и разъяснения к ней, протоколы проведения закупочных процедур, проекты контрактов и т.д.) на официальном сайте РФ по размещению государственного и муниципального заказов [Бегтин,

2011, с. 104]. В 2008–2010 гг. отмечалась некоторая неопределенность в данной сфере. Хотя у муниципальных районов (образований) Республики отсутствуют свои официальные сайты в этой сфере, но постепенно различным районам открывались страницы на официальном республиканском сайте по закупкам (<http://www.kchrgoszakaz.ru>). В условиях отсутствия регламента, определяющего публикацию извещений о торгах в официальном печатном издании, до 2010 г. основная часть информационных материалов размещалась в региональном печатном издании «День Республики». Однако некоторые муниципальные заказчики стали игнорировать этот порядок, размещая объявления в районных печатных СМИ. Например, некоторые муниципальные заказчики Малокарачаевского района размещали соответствующую информацию в местной районной газете «Малый Карачай», что существенно снизило степень конкуренции на торгах.

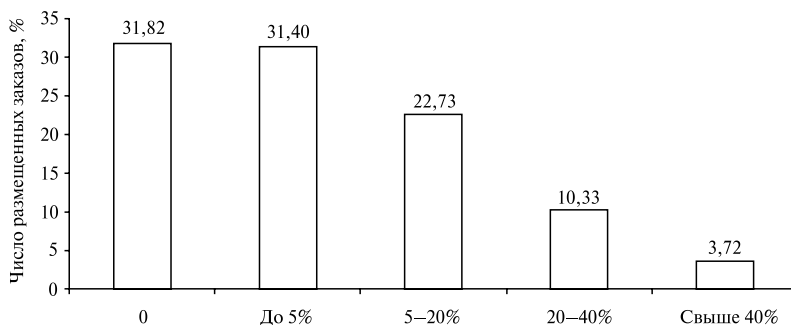
В сфере размещения муниципального заказа в Карачаево-Черкесской Республике отмечается высокая активность государственных контролирующих структур. ФАС по Республике как официальный уполномоченный орган по контролю осуществляет регулярные плановые проверки муниципальных заказчиков: в среднем один раз в год при максимально возможной периодичности один раз в полгода, установленной действующим законодательством (ст. 17 Закона № 94-ФЗ). Со средней периодичностью один раз в 1,5–2 года проверки осуществляют Счетная палата РФ и Контрольно-счетная палата Республики. С одной стороны, подобная активность проверяющих структур служит определенной гарантией предотвращения возможных злоупотреблений в сфере размещения муниципального заказа, но с другой — они создают значительное административное давление, в некоторой мере снижающее эффективность и результативность деятельности структурных подразделений и специалистов данного профиля.

В целом муниципальные закупки в Карачаево-Черкесии являются примером децентрализованной модели размещения заказа, когда координация между отдельными муниципальными заказчиками (бюджетными учреждениями, городскими и поселковыми администрациями) сведена к минимуму. Сохраняются лишь квазиотраслевые формы взаимодействия между районными управленческими структурами (структурообразующими учреждениями) и муниципальными заказчиками — бюджетными учреждениями в отдельных районах (в сферах образования и здравоохранения), где часть или относительно полный набор полномочий делегируется специалистам либо организационным подразделениям районной администрации. Но подобная практика не получила в регионе широкого распространения, где преобладает децентрализованная система размещения муниципального заказа, в рамках

которой полную ответственность за качество размещения заказа и выполнение соответствующих процедур несут отдельные бюджетные учреждения и городские (поселковые) администрации.

В силу этого, на наш взгляд, в Карачаево-Черкесии целесообразно рассмотреть децентрализованную систему размещения заказа и частично на уровне муниципальных районов централизовать функции по размещению заказа в форме проведения торгов. Это повысит качество проводимых закупок и частично решит проблему нехватки квалифицированных кадров.

В Ростовской области сложилась частично централизованная система размещения закупок. Хотя на уровне области отсутствует уполномоченный орган, в муниципалитетах осуществляются централизованные закупки. Однако структура закупок по размеру экономии в области также является неэффективной (рис. 3), поскольку 63,22% закупок здесь в 2010 г. было проведено с минимальной экономией (0–5%).



**Рис. 3.** Распределение закупок по проценту экономии бюджетных средств в Ростовской области в 2010 г.

Кроме того, опрос предприятий-поставщиков, проведенный Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, показал, что доля откатов по госзаказам составляет 34–40% [Госзаказ в откате, 2010], что совпадает с долей нулевой экономии в общем объеме закупок Ростовской области. Конечно, такой информации недостаточно, чтобы судить о коррупции и об откатах, но если поставщик подает заявку с ценой, равной начальной максимальной цене, и выигрывает торги, это свидетельствует об аффилированности чиновников с данным участником торгов.

Таким образом, проведенное исследование позволило выявить по ряду параметров следующие преимущества централизованной модели размещения заказа (Ставропольский край):

- привлечение к размещению заказа квалифицированных кадров, поскольку самостоятельные торги муниципальные заказчики проводят достаточно редко;
  - проведение совместных торгов для нескольких заказчиков по закупке однотипной продукции, что позволяет снизить транзакционные издержки торгов и минимизировать стоимость заключаемых контрактов за счет укрупнения заказа;
  - концентрация внимания заказчика на реализации той цели, которую призвано реализовать бюджетное учреждение;
  - повышение качества проводимых закупок при условии, что в уполномоченных органах работают профессионалы.
- К издержкам централизации закупок относятся:
- длительность подготовительных мероприятий по проведению закупок, предусматривающих процедуры согласования спецификации, документации уполномоченного органа с заказчиком, что оправдано лишь при размещении заказа путем проведения торгов;
  - отсутствие представителя заказчика в составе комиссии, выбирающей победителя, в отдельных случаях приводит к некачественному удовлетворению его потребности.

## Литература

- Бегтин И.В.* ZAKUPKI.GOV.RU — проблемы качества // Госзаказ. 2011. № 24.
- Белокрылов К.А., Кетова Н.П.* Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса. Ростов н/Д: Содействие — XXI век, 2010.
- Белокрылова О.С., Бижоев Б.М, Гуцелюк Е.Ф.* К вопросу об определении начальной (максимальной) цены контракта // Госзаказ. 2011. № 24.
- Корытцев М.А.* Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе / под ред. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д: Содействие — XXI век, 2009.
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2005. 28 июля.
- Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В. и др.* Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6.
- Госзаказ в откате // Российская газета. 2010. 23 сент.

Т.И. Войтова,  
Е.А. Подколзина

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# РЕЕСТР НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ ПОСТАВЩИКОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ: АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ<sup>1</sup>

---

## Введение

В 2005 г. в России была проведена реформа государственных закупок, нацеленная на предотвращение коррупции между поставщиками и заказчиками на всех этапах их осуществления: и во время проведения торгов, и после заключения государственных контрактов. В контрактных отношениях между поставщиками и заказчиками в области государственных закупок возникают те же проблемы, что в любых других, однако они имеют свои особенности.

В России в области государственных закупок основным механизмом принуждения к исполнению контрактов является использование судебной системы. Однако ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, оказание услуг для государственных и муниципальных услуг» предполагает возможность использовать репутацию, хотя и в ограниченном виде, посредством применения Реестра недобросовестных поставщиков (далее — Реестр). Заказчики в обязательном порядке должны вносить поставщиков, которые по решению суда были признаны нарушившими контрактные условия в Реестр, и могут по своему усмотрению при размещении документации на торги указывать требование к поставщику не состоять в Реестре. Таким образом, с одной стороны, Реестр максимально формализован — есть утвержденные правила его ведения, а с другой стороны, он используется заказчиками по желанию в качестве репутационного механизма, которые обычно рассматривают его как неформальный.

---

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.



В нашей работе мы обратимся к вопросу о том, в каких ситуациях Реестр наиболее эффективен (в каких ситуациях его использование сопряжено с минимальными издержками для заказчика). Для этого мы анализируем, как вероятность выиграть дело о расторжении контракта с минимальными издержками зависит от разных факторов. Данные факторы могут быть как внешними, связанными с институциональной средой, так и внутренними, связанными непосредственно с характеристиками контрактов. Рассмотрение внутренних факторов и является целью настоящей работы.

Статья построена следующим образом. Сначала мы описываем принципы работы реестра и проблемы, связанные с его функционированием, затем — доступные нам данные, а в конце представляем результаты регрессионного анализа.

## **Реестр недобросовестных поставщиков: принципы работы, задачи и проблемы**

Реестр недобросовестных поставщиков был создан 1 января 2006 г. после вступления в силу Закона № 94-ФЗ. Первая запись в Реестре появилась уже в сентябре 2006 г. Тем не менее официально Реестр стал функционировать с 2007 г. после выхода постановления Правительства РФ № 292 «Об утверждении положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков».

Реестр ведется в сети Интернет и находится в свободном доступе. Информацию, содержащуюся в Реестре, можно найти на официальном сайте РФ для публикации информации о размещении заказов<sup>2</sup>, а также на сайте Федеральной антимонопольной службы (ФАС)<sup>3</sup>, которая является органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов.

Сведения о недобросовестном поставщике заносятся в Реестр на два года. В течение этих двух лет организация или предприниматель не имеет права участвовать в торгах на заключение контракта поставки товаров (на выполнение работ или оказание услуг) для государственных нужд. При этом в случае, если недобросовестный поставщик продолжает нечестные действия (в не зависимости от региона), он может попадать в Реестр неограниченное количество раз и находиться там гораздо дольше.

---

<sup>2</sup> <<http://zakupki.gov.ru>>.

<sup>3</sup> <<http://www.fas.gov.ru>>.

Таким образом, Реестр недобросовестных поставщиков выполняет две функции. Во-первых, недобросовестные поставщики не допускаются до участия в торгах, а во-вторых, за счет создания угрозы репутации снижаются стимулы к нечестным действиям компаний и предпринимателей, которые еще не зарекомендовали себя как недобросовестные.

Тем не менее данные функции будут выполняться только в том случае, если информация, содержащаяся в Реестре, является релевантной, создавая доверие сторон, и если у заказчиков высокие стимулы подавать информацию в Реестр.

В действительности Реестр не работает так, как это изначально предполагалось, прежде всего в связи с тем, что правила его ведения не всегда соблюдаются и записи вносятся неаккуратно. Например, Реестр содержит множество опечаток, и информация в нем не всегда совпадает с информацией, представленной в других официальных источниках, таких как Федеральная служба статистики и региональные сайты государственных закупок. Подобные ошибки и расхождения могут не только дезинформировать пользователей Реестра, но и снижать доверие к данному инструменту в случае обнаружения недостоверности представленной информации. Вторая более серьезная проблема — низкий спрос на данный инструмент со стороны заказчиков. Причем отсутствие необходимого спроса на реестр не только является проблемой как таковой, т.е. участники системы государственных закупок просто не обращаются к нему, но и (что более важно) в реестр вносится слишком мало информации, чтобы данный инструмент был достаточно эффективным.

В случае недобросовестного исполнения поставщиком условий контракта, информация о нем для внесения в Реестр передается в УФАС заказчиком. Значит, от того, насколько заказчики заинтересованы в выгодах от функционирования Реестра, зависит качество его ведения и работы.

Наблюдения показывают, что заказчики проявляют низкую заинтересованность в ведении реестра. Во-первых, как отмечалось, информация о недобросовестном поставщике должна быть передана в УФАС в течение трех-пяти дней. Получается, что восемь дней — максимальный срок, в течение которого данные должны оказаться в Реестре. Однако в действительности фактический период составляет в среднем 84 дня. Причем, как указано в названном выше постановлении, срок может увеличиваться из-за того, что заказчик не передал в УФАС все необходимые документы и сведения. Это может быть связано с издержками заказчика на подготовку и сбор пакета документов. Из-за наличия издержек, связанных как минимум с временными затратами, заказчик может не предоставить данные вообще или тянуть с их предоставлением, что, в свою очередь, создает условия для получения высокой ренты поставщиками от недобросовестного поведения. Если инфор-

мация о поставщике вносится в Реестр в течение длительного периода, это позволяет недобросовестным фирмам и предпринимателям продолжать незаконную деятельность и обманывать другие организации.

Слабая заинтересованность государственных организаций в ведении реестра также связана с издержками их взаимодействия с судом. По статистике расторжения государственных контрактов (табл. 1) большинство контрактов расторгается путем ведения переговоров. Чаще всего в Реестр вносятся записи, соответствующие ситуациям, в которых поставщик просто отказался подписывать контракт или в которых заказчик не мог избежать обращения в суд (например, когда не был поставлен товар, а ответа поставщика на претензии не последовало).

**Таблица 1.** Общая статистика проведенных торгов и проблемных ситуаций\*

Показатель	Январь — декабрь 2008 г.	Январь — декабрь 2009 г.	Январь — декабрь 2010 г.	Январь — июнь 2011 г.
Количество заключенных контрактов и сделок	9 320 410	1 085 1 866	11 684 517	5 086 651
Расторгнуто контрактов и сделок, в том числе:	11 793	25 963	29 880	9976
по соглашению сторон	11 644	25 741	29 425	9735
по решению суда	149	222	455	241

\* Таблица составлена на основе данных сайта Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru/metod/torg.html](http://www.gks.ru/metod/torg.html)).

Таким образом, получается, что основным обстоятельством, препятствующим эффективному функционированию Реестра, являются низкие стимулы заказчиков использовать реестр и поддерживать его работу, в связи с чем возникает вопрос о том, какие факторы могут влиять на данные стимулы.

Мы рассмотрим, что влияет на вероятность выиграть дело в суде, акцентируя внимание на факторах, связанных с характеристиками контрактов. Для этого была сформулирована следующая гипотеза. Вероятность выиграть судебное дело с минимальными издержками отрицательно зависит от величины издержек измерения поставки и положительно — от очевидности причины расторжения контракта (или отрицательно — от издержек верификации).

Вероятность выиграть судебное дело с минимальными издержками — показатель стимулов заказчиков обращаться в суд для расторжения контракта. Если оценка вероятности заказчиком достаточно высока, у него будет

больше стимулов обращаться в суд и нести связанные с этим издержки. Издержки измерения поставки и очевидность причины расторжения контракта являются показателями издержек, связанных с расторжением контракта через суд.

## Решения суда и характеристики контракта

Для проверки гипотезы использовались следующие данные. Одна их часть была взята с сайта ФАС из Реестра недобросовестных поставщиков<sup>4</sup>. Это информация о процедуре государственных закупок, а также сведения о контракте: предмет контракта, его цена, дата заключения и срок исполнения. Другая часть данных была получена с сайта Высшего Арбитражного Суда РФ в картотеке арбитражных дел<sup>5</sup> на основании информации, представленной в судебных решениях по делам о расторжении контрактов. Это информация о виде заказа по форме собственности, причине расторжения контракта, материальных требованиях истцов, о результатах рассмотрения судебных дел, а также о том, кто являлся инициатором урегулирования спора в судебном порядке и о присутствии ответчика в суде.

Всего было рассмотрено 240 судебных решений по делам о расторжении контрактов поставки, данные о которых вносились в Реестр недобросовестных поставщиков с 29 марта по 15 июля 2011 г.

Для проверки гипотезы в качестве зависимой переменной рассматривалась вероятность выиграть дело в первой инстанции (с минимальными издержками). В качестве независимых переменных были приняты поставки в соответствии с величиной издержек измерения ее качества и очевидность причины расторжения контракта (издержки верификации). В анализ также включались следующие контрольные переменные: продолжительность контракта в днях, величина материальных требований, тип процедуры государственных закупок, вид заказа по форме собственности, присутствие ответчика в суде, а также показатель, отражающий информацию о том, кто был инициатором урегулирования спора в судебном порядке.

Взаимосвязь выглядит следующим образом:

$$P_i = \alpha_0 + \alpha_1 SEC_i + \alpha_2 evidence_i + \alpha_3 duration_i + \alpha_4 tc_i + \alpha_5 procedure_i + \alpha_6 ownership_i + \alpha_7 absence_i + \alpha_8 initiator_i + \epsilon_i,$$

где  $P_i$  означает, было ли выиграно дело по расторжению  $i$ -го контракта в первой инстанции;  $SEC_i$  — тип поставки в соответствии с величиной издержек

---

<sup>4</sup> <<http://rnp.fas.gov.ru>>.

<sup>5</sup> <<http://kad.arbitr.ru>>.

измерения в  $i$ -м контракте;  $evidence_i$  — очевидность причины расторжения  $i$ -го контракта;  $duration_i$  — длительность  $i$ -го контракта в днях;  $tc_i$  — величина материальных требований при расторжении  $i$ -го контракта;  $procedure_i$  — тип процедуры при заключении  $i$ -го контракта;  $ownership_i$  — вид заказа по форме собственности;  $absence_i$  — показатель присутствия ответчика в суде;  $initiator_i$  — показатель инициатора судебного разбирательства;  $\epsilon_i$  — случайная ошибка модели.

**Зависимая переменная: показатель результата рассмотрения дела.** Для оценки вероятности удовлетворения иска в первой инстанции был использован показатель результата рассмотрения дела. В судебных решениях встречались три варианта результатов рассмотрения дел: иск удовлетворялся полностью, иск удовлетворялся частично (чаще всего отказ в удовлетворении исковых требований касался материального возмещения) и иск не удовлетворялся совсем. При этом в случае, если иск не был полностью удовлетворен в первой инстанции, зачастую подавались жалобы в последующие инстанции, однако при формировании показателя данный факт не учитывался, так как ставилась цель оценить вероятность удовлетворения иска с наименьшими издержками. Поэтому названный показатель определялся следующим образом: если в первой инстанции иск удовлетворялся полностью, то показатель принимал значение 1, в остальных случаях (когда иск в первой инстанции не удовлетворялся или удовлетворялся частично) — 0.

**Независимые переменные.** В качестве независимых переменных были выбраны тип поставки в соответствии с объемами издержек измерения ее качества и верификации.

**Тип поставки в соответствии с величиной издержек измерения ее качества.** Показатель, позволяющий оценить влияние сложности предмета контракта на вероятность удовлетворения иска в первой инстанции, — тип поставки в соответствии с величиной издержек измерения ее качества. Для построения показателя поставки были разделены на следующие категории:

- *поисковые* (если качество поставки может быть проверено при осмотре товара или в процессе выполнения работы/при предоставлении услуги);
- *экспериментальные* (если качество поставки может быть проверено только в процессе использования товара или непосредственно после проведения работ/предоставления услуг);
- *доверительные* (если качество поставки не может быть проверено вообще или может быть проверено спустя длительный срок после ее осуществления).

Таким образом, предмет контракта является наиболее сложным в случае, если заказчик имеет дело с доверительным типом поставки, и наименее сложным — с поисковым. Поэтому типам поисковых, экспериментальных и доверительных поставок были присвоены значения 1, 2 и 3 соответственно.

***Очевидность причины расторжения контракта (издержки верификации).***

Для расчета данного показателя была построена классификация возможных причин на основании того, насколько легко можно оспорить претензии к осуществлению поставки и обосновать требования о расторжении контракта. Были выделены четыре группы причин расторжения контракта (по убыванию очевидности): претензии к качеству поставки, нарушение сроков поставки или осуществление поставки не в полном объеме, несоответствие характеристик поставки документам и отсутствие поставки. Наиболее очевидной причиной расторжения контракта рассматривалось отсутствие поставки, наименее очевидной — претензия к качеству. Во-первых, если заказчик имеет дело с поставкой экспериментального или доверительного типа, то при оценке ее качества могут возникнуть определенные сложности. Во-вторых, критерии качества достаточно субъективны, а поэтому каждая поставка может содержать характеристики и поисковых, и экспериментальных, и доверительных товаров. В-третьих, даже если заказчик способен оценить качество поставки, помимо издержек измерения качества существуют издержки верификации информации о качестве товара, т.е. для того, чтобы доказать свою точку зрения в суде, заказчик должен понести дополнительные издержки. Таким образом, показатель принимал значение от 4 до 1 по убыванию очевидности (возрастанию издержек верификации).

Для проверки гипотезы был проведен регрессионный анализ с использованием пробит-модели, результаты которые представлены в табл. 2.

**Таблица 2.** Издержки измерения качества, причины расторжения контрактов и вероятность удовлетворения иска в первой инстанции

Переменные	Вероятность удовлетворения иска в первой инстанции
Издержки измерения	<b>-0,140**</b> (0,0695)
Причина обращения в суд	<b>0,224***</b> (0,0421)
Длительность контракта	<b>0,000645**</b> (0,0002)
Материальные требования	<b>-0,118***</b> (0,0221)
Конкурс	<b>0,324**</b> (0,0969)
Запрос котировок	0,074 (0,0895)

Переменные	Вероятность удовлетворения иска в первой инстанции
Электронный аукцион	0,106 (0,1230)
Тип контракта по форме собственности	-0,022 (0,0780)
Инициатор обращения в суд	-0,012 (0,2014)
Присутствие ответчика	-0,021 (0,0820)
Количество наблюдений	240
Псевдо- $R^2$	0,270

По результатам анализа выявилась статистически значимая отрицательная зависимость между вероятностью удовлетворения иска в первой инстанции и показателем типа поставки в соответствии с величиной издержек измерения качества, что позволяет сделать вывод о том, что чем больше издержки измерения качества поставки, тем меньше вероятность удовлетворения иска с наименьшими издержками.

Наличие данной зависимости можно объяснить тем, что в случае, когда издержки измерения качества поставки достаточно высоки, они могут превысить выгоды от расторжения контракта через суд. Примером могут служить судебные разбирательства, когда заказчикам приходилось обращаться к третьим лицам для оценки качества выполненных работ по капитальному строительству. В некоторых случаях, когда качество поставки определить вообще невозможно, поскольку не существует объективных критериев оценки, контракты можно охарактеризовать как неполные. В таких ситуациях критерии качества могут быть не прописаны в контракте вообще по причине того, что вероятность неблагоприятного исхода достаточно мала, а как отмечалось выше, издержки, связанные с тем, чтобы прописать в контракте критерии качества, достаточно высоки [Posner, 1986; Tirole, 1999; Battigalli, Maggi, 2002].

Статистически значимая положительная зависимость была выявлена между вероятностью удовлетворения иска в первой инстанции и показателем очевидности причины расторжения контракта, что позволяет сделать следующий вывод: чем более очевидна причина расторжения контракта, тем больше вероятность удовлетворения иска с наименьшими издержками.

Данная зависимость объясняется тем, что выиграть дело легче в том случае, когда нарушения условий контракта не связаны с характеристиками поставки, так как нарушения, связанные с характеристиками, более субъективны и требуют дополнительной верификации в суде.

Данные, содержащиеся в Реестре недобросовестных поставщиков, говорят о наличии двух зависимостей, позволяющих сделать выводы как о функционировании самого реестра, так и об эффективности формальной системы принуждения к соблюдению условий контракта в системе государственных закупок.

Вероятность выиграть дело о расторжении контракта в первой инстанции (т.е. с минимальными издержками) отрицательно зависит от величины издержек измерения качества поставки и положительно — от того, насколько очевидна причина обращения в суд (отрицательно — от издержек верификации).

Таким образом, можно говорить о том, что Реестр недобросовестных поставщиков наиболее эффективен в ситуациях, когда поставляются поисковые товары и причиной расторжения является отсутствие поставки. В случаях, когда поставка носит доверительный характер и претензией является низкое качество, использование Реестра сопряжено с большими издержками для заказчика и поэтому может быть неэффективно.

## Литература

*Balsevich A., Pivovarova S., Podkolzina E.* The Information Transparency in Public Procurement: How It Works in Russian Regions? Mimeo, 2011.

*Battigalli P., Maggi G.* Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts // The American Economic Review. 2002. Vol. 92 (4). Sept. P. 798–817.

*Darby M.R., Karni E.* Free Competition and the Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. P. 67–88.

*Greif A.* Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition // American Economic Review. 1993. Vol. 83 (3). P. 525–548.

*Greif A.* Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies // Journal of Political Economy. 1994. Vol. 102 (5). Oct. P. 912–950.

*Klein B., Leffler K.B.* The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance // J.P.E. 1981. Vol. 89. Aug. P. 615–641.

*Nelson P.* Information and Consumer Behavior // J.P.E. 1970. Vol. 78. Mar./Apr. P. 311–329.

*Posner R.* Economic Analysis of Law. 3rd ed. Boston: Little Brown, 1986.

*Schwartz A.* Contracts in the Courts: An Analysis of Incomplete Agreements and Judicial Strategies // The Journal of Legal Studies. 1992. Vol. 21 (2). June. P. 271–318.

*Shavell S.* The Design of Contracts and Remedies for Breach // Quarterly Journal of Economics. 1984. Vol. 99 (1). P. 121–148.

*Tirole J.* Incomplete Contracts: Where Do We Stand? // Econometrica. 1999. Vol. 67 (4). July. P. 741–781.

*Williams S.* The Limitations of Penal Mechanisms to Fight Corruption in Public Procurement. In Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue, IACSS 2009. Wien, 2010. P. 143–153.



Е.В. Карпенко

Брянский филиал  
Российской академии  
народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте РФ

# **ИЗМЕРЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ КАК НАЦЕЛЕННОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ**

---

Повышение эффективности государственного управления — основная цель проводимой в России административной реформы. Важным направлением в рамках достижения данной цели выступает повышение качества и доступности государственных услуг как основного аспекта эффективности публичного управления. Суть современных реформ государственного управления состоит в переходе на клиентскую ориентацию органов исполнительной власти, предполагающую прежде всего нацеленность их работы на удовлетворение запросов своих потребителей — граждан и организаций [Мониторинг..., 2008, с. 7].

Одним из важнейших показателей оценки социальной эффективности государственного управления являются следующие социальные факторы: удовлетворенность населения деятельностью органов власти, уровень социальной напряженности и др., отражение которых мы наблюдаем в существующих и возникающих коммуникативных барьерах. Следовательно, вопрос о соответствующей целям взаимодействия коммуникативной деятельности стоит острее, чем в других сферах социальной коммуникации. Здесь необходимо находить точки отсчета для выработки критериев эффективности процесса коммуникации в государственном управлении, исходя не только из осознания целей в системы социального управления, но и представления об эффективности обмена информацией, информационном воздействии через взаимодействие. В обратном случае снижается эффективность государственного управления, а значит, происходит отчуждение власти и общества, создаются барьеры коммуникации. Для преодоления возникающих барьеров и предупреждения их появления необходимо учитывать:

- удовлетворенность условиями жизни, безопасность проживания;
- равномерность развития социальной инфраструктуры;
- общественное мнение.

В связи с этим очевиден вывод о необходимости разработки в субъекте проекта стратегии формирования и развития целостной и эффективной коммуникативной системы. Стратегия должна отражать необходимость решения следующих задач (связь — стремление — цель — задачи):

- формирование в субъекте целостной и эффективной системы информирования социальных субъектов о текущей и перспективной деятельности органов государственного управления;
- регулярный мониторинг общественного мнения, сведение в единый информационный массив результатов социологических исследований, касающихся социальных субъектов и деятельности органов государственного управления;
- формирование системы эффективной обратной связи социальных субъектов и органов государственного управления.

Результатом решения перечисленных задач может стать:

- создание целостной системы информирования социальных субъектов о функционировании органов государственного управления;
- получение объективных данных (в том числе в динамике), характеризующих общественное мнение в отношении различных составляющих жизнедеятельности субъекта Федерации;
- возможность полноценного учета мнения социальных субъектов при принятии решений органами государственного управления;
- повышение гражданской активности социальных субъектов, вовлечение населения в процесс решения вопросов местного значения, общественное обсуждение принимаемых нормативных актов.

В случае успешной реализации проекта стратегии польза будет для всех участников. В частности, органы государственного управления смогут преодолеть или ослабить коммуникативные барьеры в части отчуждения во взаимоотношениях с социальными субъектами, уменьшения не всегда обоснованных претензий к власти, снижения патерналистских настроений. В результате преодоления коммуникативных барьеров можно предположить рост авторитета органов государственного управления, а также повышение общественного доверия к их деятельности, более активное и заинтересованное вовлечение социальных субъектов в процесс подготовки и принятия решений органов государственного управления, возможность реально учитывать мнение социальных субъектов на стадиях подготовки, принятия и реализации решений, а кроме того, расширение правотворческих инициатив социальных субъектов, повышение их общественной и гражданской активности.

Именно для сферы государственного управления в целом наиболее актуален вопрос о разнообразных способах совершенствования механизма социального взаимодействия, а проведение мониторинга служит укреплению указанного механизма. Важнейшим компонентом системы мониторинга публичного управления является мониторинг оказываемых органами исполнительной власти государственных услуг.

Региональный (Брянская область) опыт проведения указанного мониторинга соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным требованиям к качеству позволяет утверждать, что эффективность таких исследований довольно высокая. Возможность получения объективной информации об эффективности управления в социальной сфере способствует внедрению в работу органов государственной власти эффективных современных методик управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы публичного администрирования открытости, оперативности и адекватности по отношению к запросам внешней среды. Кроме того, результаты мониторинга позволяют определить и пути улучшения практически любой государственной услуги, поскольку в распоряжении управленцев есть информация, полученная при регулярном измерении результатов работы, хотя измерение результативности не может рассматриваться как панацея.

Мониторинг не может объяснить, почему достигнут именно такой эффект, не может измерить все виды результатов. Измерение результативности дает полезную информацию и помогает принимать правильные решения, но ни в коей мере не заменяет содержательного анализа явлений. При анализе полученных результатов необходимо учитывать как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на их значение. Внутренним фактором может быть, например, непредвиденное значительное сокращение персонала (или ресурсов) учреждения. Внешними факторами являются недавние законодательные изменения в регионе или на федеральном уровне [Хатри, 2005]. Дополнительных исследований требует проблема значительного разрыва удовлетворенности возможностью получить справочную информацию об оказываемых услугах: на удовлетворенность этим аспектом взаимодействия указали 74,3% опрошенных по культурной отрасли, 68,3% — по социальной защите и 46,2% — по здравоохранению.

Из бесед с интервьюерами и анализа комментариев можно предположить, что далеко не все респонденты четко представляют, что включает бюджетная услуга, поэтому часть вопросов (например, связанная с дополнительной оплатой получаемых услуг, с оценкой факторов, оказывающих негативное влияние на качество предоставляемых услуг в учреждении) вызывали объективные затруднения. По нашему мнению, результаты анкетирования по этим вопросам

можно использовать и интерпретировать с определенными ограничениями. Поэтому для повышения качества предоставляемых бюджетных услуг необходимо проводить обширную разъяснительную работу среди населения по структуре услуг, условиям их получения, а сами стандарты сделать более доступными потребителям бюджетных услуг. Кроме того, целесообразно проведение разъяснительной работы и для лиц, оказывающих бюджетные услуги, в целях ориентации их деятельности на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности профессиональной деятельности.

Регулярное измерение результатов деятельности качества предоставляемых гражданам услуг и использование полученной информации для улучшения работы органов власти, несомненно, должно стать первоочередной целью. Кроме того, мониторинг дает доказательства наличия позитивных/негативных результатов, которые могут быть использованы при бюджетном планировании. Дальнейшая работа по налаживанию механизма обратной связи от граждан сможет существенно повысить качество предоставляемых бюджетных услуг.

Включение конкретных, понятных населению целевых показателей по оказываемым бюджетным услугам в деятельность бюджетных организаций и мониторинг результативности помогли бы руководителям и персоналу организации, оказывающей бюджетные услуги, получать важную информацию о том, какие подходы к предоставлению услуг работают, а какие — нет.

Со всей очевидностью можно утверждать, что результаты исследования должны привести к осознанию необходимости изменения самих стандартов качества, их большей конкретизации, поскольку они являются административными регуляторами, а смысловая размытость приводит к имитации коммуникативной направленности действий государственных органов.

Кроме того, серьезной является проблема информационного взаимодействия органов власти по совместной (органами власти всех уровней) разработке стандартов предоставления услуг.

Результаты исследования показали, что система контроля эффективности анализирует лишь количественные показатели, упуская из виду важные аспекты стратегического управления. В связи с этим создание системы перманентного мониторинга качества предоставляемых услуг будет способствовать повышению их качества. Интегрированная система предоставления услуг позволит определить сферу ответственности каждого органа, что будет способствовать упрощению системы оказания услуг в целом и изменению подходов к определению целей мониторинга.

Проведенный анализ дает основания утверждать, что необходимы осмысление и более широкое применение научного потенциала региона. Это позволит более обоснованно выбирать органами власти и управления пер-

спективные технологии управления. Широкое привлечение экспертов к оценке качества предоставляемых услуг позволит минимизировать имеющееся скрытое сопротивление нововведениям со стороны исполнителей, которое выражается в подчас осознанном занижении целевых показателей. Кроме того, отмечено неразличение понятий «результаты», «продукты» и «эффективность», что приводит к ошибкам в целеполагании и определении стратегических задач. Объяснение этому, возможно, лежит в плоскости понимания чиновниками, что результаты внешней оценки могут привести к сокращению бюджета отрасли или штата ведомства.

Как проблему управления необходимо обозначить и следующее: в существующей системе мониторинга качества предоставляемых услуг задействованы в основном механизмы внутреннего контроля, что не может не привести к ошибкам. При силовом механизме организации общественной жизни, когда в решении проблем, непосредственно их касающихся, люди не участвуют, это ведет к негативным последствиям. По мнению специалистов, в социальном управлении (по всем фазам управленческого цикла) должны быть институционализированы де-юре и де-факто современные технологии социального участия граждан в разработке, принятии и реализации управленческих решений и программ, поскольку социальное управление, в котором не участвуют люди, для решения чьих проблем оно создано, перестает быть управлением и становится элементарной и беззастенчивой манипуляцией людьми, фактором отчуждения людей от общих задач и интересов [Тихонов, 2010, с. 167–178].

Указанное напряжение в органах власти, по мнению автора, снимается изменением подходов к регулированию сферы оказания услуг, признанием, что открытость и доступность информации, клиентоориентированные цели в государственном управлении — это стратегический ресурс.

## Литература

Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008.

Тихонов А.В. К обоснованию программы сетевого метапроекта «Готовность отечественной системы управления к решению задач модернизации и экономического развития» // Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований: материалы IX Дридзеvских чтений. М.: ИС РАН, 2010.

Хатун Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М., 2005.

О.С. Минченко

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

---

К контрольно-надзорной деятельности государства относится деятельность, связанная с оценкой соответствия требованиям, устанавливаемым при лицензировании, регистрации, разрешении определенной деятельности, а также мероприятия по контролю, включающие различного рода проверки (инспекционные, камеральные). Контроль и надзор предполагают привлечение экспертов и экспертных организаций, которые определяют соответствие подконтрольных объектов установленным требованиям [Бородушко, 2002, с. 125].

Необходимость услуг экспертов обусловлена, во-первых, разнообразием и сложностью требований к объектам контроля (надзора), что во многих случаях не позволяет органам власти самостоятельно проводить требуемые исследования и экспертизы. Во-вторых, привлечение на конкурентной основе независимых экспертов и экспертных организаций повышает объективность решений органов исполнительной власти в рамках осуществления контроля и надзора.

## **Оценка процесса привлечения экспертов и экспертных организации через призму неоинституциональной экономической теории**

Процесс привлечения внешних экспертов и экспертных организаций можно рассматривать с точки зрения контрактной теории. Участники процесса контрактации — эксперты или экспертные организации, с одной стороны, и государственные органы или заявители, обращающиеся к экспертам

по требованию государственных органов, — с другой. Предмет контракции — предоставление услуг экспертизы.

Принимая во внимание ограниченную рациональность, свойственную всем индивидам, участвующим в процессе контракции, все сложные контракты являются неполными и содержат положения, которые могут трактоваться различными сторонами по-разному. Различная трактовка положений контракта и стремление каждой из сторон к максимизации собственной выгоды обуславливает возможности проявления оппортунизма.

Оппортунистическое поведение может проявляться каждой из сторон контракта. Со стороны экспертного сообщества оппортунизм может проявляться через экономию на усилиях и затратах при проведении исследований и экспертиз, сговор между экспертом и органом исполнительной власти или заявителем, злоупотребление информацией, полученной в ходе проведения экспертизы, предоставление экспертом недостоверных данных о квалификации и уровне компетенции и т.д.

Орган исполнительной власти, в свою очередь, может проявлять оппортунистическое поведение путем интерпретации результатов экспертизы по своему усмотрению, а заявитель — путем предоставления на экспертизу недостоверных материалов и сведений. Кроме того, заказчик экспертизы, которым может выступать как орган исполнительной власти, так и сам заявитель, может оказывать давление на экспертов с целью получения определенных результатов экспертизы.

Проблема неполных контрактов присуща и всем сложным контрактам. Для нивелирования негативных последствий взаимодействия в рамках неполного контракта существуют различные механизмы предоставления гарантий и снижения рисков оппортунистического поведения для разных сторон. Практическим воплощением таких механизмов для процесса привлечения экспертов и экспертных организаций является обеспечение жесткого контроля за экспертами посредством их административной подчиненности (создание подведомственных организаций) или предварительный квалификационный отбор экспертных организаций (аттестация или аккредитация экспертов и экспертных организаций). Нивелировать негативные последствия экспертных ошибок позволяет интеграция в систему контрактов механизмов страхования профессиональной ответственности экспертов и экспертных организаций.

## **Привлечение экспертов как транзакция**

Используемые на практике механизмы коррелируют с механизмами управления транзакциями, описанными в рамках неинституциональной экономической теории. В научной литературе выделяются три основных

механизма управления трансакциями [Уильямсон, 1996, с. 161–165]: рыночный, гибридный и иерархический.

Рыночный и иерархический механизмы управления представляют собой два диаметрально противоположных конца шкалы интенсивности административного контроля, между которыми располагается множество гибридных форм управления трансакциями. Рыночному механизму управления присущи мощные стимулы к исполнению условий контракта, низкий уровень административного контроля и основанная на системе господства закона система контрактного права. Иерархический механизм управления является полной противоположностью рыночному и характеризуется слабыми стимулами и сильным административным контролем. Гибридный же механизм управления представляет собой компромисс между иерархическим и рыночным. Эффективность гибридного механизма напрямую зависит от качества исполнения обязательств в рамках контракта и методов, обеспечивающих исполнение этих обязательств.

На практике органы исполнительной власти в качестве экспертов и экспертных организаций привлекают подведомственные организации, что является аналогом иерархического механизма управления, различные аттестованные и аккредитованные специальным образом организации, что представляет собой аналог гибридного механизма, а также организации, действующие на свободном рынке, что в теории соответствует рыночному механизму управления трансакциями.

Выбор механизма управления трансакциями из нескольких альтернативных вариантов имеет тесную связь с характеристиками трансакций.

## **Параметры оценки процесса привлечения экспертов и экспертных организаций**

В литературе по неинституциональной экономике в качестве основных характеристик, оказывающих влияние на выбор механизма, чаще всего выделяют следующие параметры трансакций [Williamson, 1979, p. 233–234]:

- специфичность активов (ресурсов);
- неопределенность внешней среды;
- частота трансакции.

Данные параметры были представлены и описаны в работах О. Уильямсона. Специфичность активов можно определить как свойство актива приносить наибольшую выгоду при использовании определенным образом и трудности его переориентации на иное использование. Неопределенность внешней среды — это неизвестность относительно обстоятельств, кото-



рые сопровождают транзакцию. Под неопределенностью внешней среды О. Уильямсон понимал непредвиденные изменения в релевантных ресурсах, непосредственно связанных со взаимодействием [Ibid., p. 246]. Например, наем работника связан с неизвестностью относительно изменения спроса на производимую им продукцию. Частота транзакции отражает число совершенных транзакций за период.

Применительно к процессу привлечения экспертов и экспертных организаций специфичность активов отражает уровень уникальности оборудования и материалов, необходимых для осуществления экспертиз, и квалификации экспертов, проводящих исследования. Неопределенность внешней среды характеризует параметры внешней среды, в рамках которой происходит привлечение экспертов и экспертных организаций. На уровень неопределенности оказывает влияние степень стабильности конъюнктуры рынка товаров и услуг, проходящих экспертизу, подтвержденность квалификаций экспертов и экспертных организаций различными государственными институтами, обеспечение достоверности результатов экспертиз посредством использования дополнительных механизмов (механизмы страхования ответственности) и др. Частота отражает количество случаев привлечения экспертов одним контрагентом в рамках одной функции для осуществления одного и того же вида экспертиз в единицу времени.

## **Выбор механизма привлечения экспертов и экспертных организаций**

В своих исследованиях О. Уильямсон подчеркивает, что выбор оптимальной формы управления транзакцией в наибольшей степени зависит от комплексной оценки данных параметров [Уильямсон, 1996]. Для каждой отдельной характеристики можно выделить ряд закономерностей. При низком уровне специфичности активов рыночный механизм управления транзакциями является более предпочтительным способом организации деятельности вне зависимости от частоты транзакций, так как характеризуется наименьшими издержками, связанными с управлением. Иерархический же механизм управления сопровождается значительными управленческими издержками, обусловленными высоким уровнем административного контроля на любом этапе. По мере роста специфичности активов издержки для рыночного механизма управления резко возрастают в связи с возникновением между участниками транзакции взаимозависимости, обусловленной стимулами к долгосрочному взаимодействию для обеспечения безопасности инвестиций, вложенных в специфические активы. Следовательно, с увеличением

специфичности активов организация-покупатель и организация-поставщик будут все больше заинтересованы в поддержании долгосрочных отношений в связи с тем, что перепрофилирование или передача другому пользователю специфических активов, равно как и поиск поставщика, обладающего такими активами, все более усложняются и сопровождаются все большими издержками. Таким образом, для идиосинкратических активов наиболее предпочтительна иерархический механизм управления вне зависимости от частоты транзакций. Гибридные формы управления эффективны в случае среднего уровня специфичности и высокой частоты транзакций. Следовательно, если потребителем услуг экспертизы является конкретное ведомство, а ценность ресурсов, с помощью которых данная экспертиза проводится, значительна (по сравнению с финансовыми возможностями организации, проводящей экспертизу), то с высокой вероятностью следует ожидать применения иерархического механизма управления транзакциями.

Относительно влияния частоты (повторяемости) транзакций на выбор механизма управления следует отметить, что высокая степень повторяемости при условии наличия минимальной специфичности активов будет требовать более сложных механизмов управления транзакциями. Издержки поиска контрагента при высокой частоте осуществления транзакций будут приобретать все большее значение. Таким образом, по мере роста частоты транзакций растет вероятность использования иерархического механизма управления. Это связано прежде всего с тем, что по мере роста повторяемости растут издержки смены контрагента, т.е. возникает двухсторонняя зависимость покупателя и поставщика.

Что касается уточнения влияния уровня неопределенности внешней среды на выбор механизма управления, то следует отметить, что по мере роста неопределенности агенту все сложнее ориентироваться среди потенциальных контрагентов, для него увеличиваются издержки принуждения к исполнению контракта. Следовательно, при высокой степени неопределенности необходимо или единое управление в форме иерархической структуры, или отсутствие каких-либо механизмов управления вообще, т.е. рыночные условия. В случае, если решение принимается государственным органом, наиболее целесообразным является выбор иерархического механизма управления транзакциями, так как при прочих равных условиях иерархия обеспечит реализацию государственных функций, возложенных на органы исполнительной власти, вне зависимости от внешних условий и тем самым позволит государству реализовать свои основные функции. Полученные выводы могут быть полностью спроецированы на систему привлечения экспертов и экспертных организаций к разработке решений в органах исполнительной власти.

Применение трехфакторной системы оценки дает широкие возможности для выбора механизма привлечения экспертов и экспертных организаций, в наибольшей степени соответствующего требованиям действительности с теоретической точки зрения. Однако в рамках дальнейших исследований количество оцениваемых параметров, оказывающих влияние на выбор механизма управления транзакциями, может быть увеличено с учетом характеристик, выделяемых другими авторами [Milgrom, 1992, p. 33; Капелюшников, 1994; Шаститко, 2009, с. 103–104].

## **Анализ российской практики привлечения экспертов и экспертных организаций**

На основе анализа 428 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, действующих на 1 мая 2011 г., было выбрано 107 регламентов, относящихся к исполнению контрольно-надзорных функций и предполагающих привлечение экспертов.

Анализ регламентов контрольно-надзорных функций позволил выделить основные практики взаимодействия экспертных организаций, органов власти и заявителей и ключевые проблемы в данной сфере, среди которых непрозрачность системы ценообразования на услуги экспертизы, слабая конкуренция, обусловленная искусственными ограничениями доступа на рынок, широкая распространенность участия в экспертизах подведомственных организаций.

Методики формирования цен на услуги экспертизы нередко основаны на расходах экспертных организаций. Однако статьи расходов зачастую сформулированы абстрактно. Например, плата за экспертизу соответствия качества подготовки выпускников образовательного учреждения, осуществляемую в рамках государственной аккредитации образовательного учреждения, помимо прочего включает затраты и накладные расходы ФГУ «Информационно-методический центр анализа», которые сложно проконтролировать.

Количественный анализ показал, что наиболее распространенным механизмом привлечения экспертов в России является иерархический механизм: в рамках исполнения 61 из 107 исследованных функций в качестве экспертных организаций привлекались подведомственные структуры. Например, Роспотребнадзор и Росздравнадзор проводят экспертизы с привлечением исключительно подведомственных организаций. При этом отсутствуют механизмы, гарантирующие достоверность и качество результатов экспертиз. Например, эксперты, привлекаемые работодателем в рамках проведения ат-

тестации рабочих мест, не несут ответственности за результаты проведенных измерений, и в случае выявления контролирующими органами нарушений ответственность в полной мере ложится исключительно на работодателя.

Помимо этого, отмечается склонность органов власти к назначению дополнительных и часто избыточных исследований, что вынуждает заявителей обращаться за экспертизой и нести дополнительные издержки. В процессе исследования выявлено, что по сходным по содержанию функциям взаимодействие с экспертными организациями осуществляется по различным схемам. Это позволяет говорить об отсутствии правил и непредсказуемости взаимодействия с экспертами. Например, экспертиза культурных ценностей проводится с привлечением аттестованных экспертов (гибридный механизм), а экспертиза памятников истории и культуры — подведомственной организации (иерархический механизм).

Далее на примере некоторых контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти проведена оценка параметров транзакций и предложен алгоритм выбора механизма управления.

Для формализации процедуры выбора между механизмами управления транзакциями введен обобщенный критерий, позволяющий комплексно (с учетом специфичности, неопределенности внешней среды и периодичности) оценить параметры транзакции, исходя из принципа мультипликативного воздействия параметров на уровень транзакционных издержек.

Обобщенный критерий может быть рассчитан по формуле

$$C = a_i k_i a_{(i+1)} k_{(i+1)} \dots a_n k_n, \quad (1)$$

где  $C$  — значение обобщенного критерия;  $a_i$  — коэффициент, отражающий значимость критерия (характеристики);  $k_i$  — значение критерия (характеристики);  $n$  — количество частных критериев.

Частные критерии (специфичность  $S$ , неопределенность  $I$  и частота  $F$ ) оцениваются экспертным методом, для каждой контрольно-надзорной функции, предполагающей возможность привлечение экспертов и экспертных организаций по шкале, например от 0 до 10. Для осуществления расчетов предположим, что влияние каждого из параметров транзакции на результирующий параметр равнозначно и равно  $1/3$ . Таким образом, расчетная формула обобщенного критерия принимает следующий вид:

$$C = \frac{1}{9} SIF. \quad (2)$$

Шкала значений критерия выбора в общем виде представлена на рис. 1.



**Рис. 1.** Шкала значений параметра  $C$

В качестве примера автором были установлены промежуточные значения на шкале значений параметра  $B$  (рис. 1):  $X = 55$ ,  $Y = 80$ . Значения выставлены автором исходя из предположения, согласно которому применение иерархического механизма оправдано только при экстремально высоких значениях результирующего параметра. Данное суждение основано на выводах относительно зависимости выбора механизма управления транзакциями на основе значений параметров транзакций, представленных в работах по неинституциональной экономике.

**Таблица 1.** Результаты анализа практики исполнения контрольно-надзорных функций

Функции	Действующий механизм	Предлагаемый к введению механизм (значение критерия выбора)
Проведение проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по выполнению требований санитарного законодательства	Иерархический	Гибридный (72)
Проведение экспертизы качества и безопасности лекарственных средств	Иерархический	Гибридный (80)
Выдача разрешений на использование ресурса радиочастотного спектра	Иерархический	Гибридный (62,(2))
Контроль качества образования (разработка контрольно-измерительных материалов)	Гибридный	Рыночный (37,(3))
Выдача разрешения на реконструкцию памятников истории и культуры	Иерархический	Гибридный (64)
Выдача разрешения на вывоз (временный вывоз) культурных ценностей с территории РФ	Гибридный	Гибридный (56)

Низкие значения специфичности, неопределенности и частоты свидетельствуют о большей эффективности рыночного механизма по сравнению с другими, высокие — о большей эффективности иерархического механизма. Так как в общем случае именно рынок является наиболее эффективной системой распределения благ, рыночный механизм имеет более широкие границы применения.

Анализ показал, что механизм привлечения экспертов, наиболее эффективный с точки зрения теории, не всегда совпадает с тем, который используется на практике. Полученные оценки свидетельствуют о необходимости дальнейшего детального анализа функций, осуществляемых с участием экспертов, и выработки решения относительно изменения механизма. Анализ следует проводить с привлечением отраслевых специалистов, которые способны достоверно оценить параметры трансакций.

## Литература

Аналитическая система мониторинга. <<http://colocation.it.ru:9704/analytics/saw.dll?Dashboard>>.

*Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 122–127.

*Капелюшников Р.И.* Категории транзакционных издержек. 1994. <[http://www.libertarium.ru/l\\_libsb3\\_1-2](http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2)>.

*Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996. С. 161–165.

*Шаститко А.Е.* Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 85–108.

*Milgrom P.R., Roberts J.* Economics, Organization, and Management. Englewood Cliffs, 1992.

*Williamson O.* Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // Administrative Science Quarterly. 1996. No. 36 (2). P. 269–296.

*Williamson O.* Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations // Journal of Law and Economics. 1979. Vol. 22. No. 2. Oct. P. 233–261.

А.А. Московская

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ПЕРСПЕКТИВЫ И БАРЬЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ- СТВА В РОССИИ

---

Привлечение к реализации социальных программ и государственной социальной политике негосударственных организаций, занятых оказанием социальных услуг и социальным обеспечением населения, является общим и популярным вектором политики западных стран. Он был продиктован неолиберальной критикой государственного управления и государства благосостояния, развернувшейся в 1970–1980-е годы, и постепенно получил в литературе по государственному управлению название «нового государственного управления», или «нового государственного менеджмента» (в переводах также используется термин «новое общественное управление» от *new public management*, NPM). С этой концепцией связывается децентрализация управления (прежде всего в части передачи ресурсов и ответственности на места), использование методов управления, принятых в бизнес-секторе (таких как снижение издержек, бюджетирование, внедрение принципов состязательности через использование контрактов и тендеров, оценка результативности с использованием количественных индикаторов, гибкость и ориентация на запросы потребителей), передача функций по оказанию социальных услуг негосударственным организациям и многое другое.

Развитие опыта социального предпринимательства и расширение круга социальных предприятий в разных странах мира пришлось как нельзя кстати новой идеологии государственного управления, хотя концепция социального предпринимательства ее прямым продолжением не была. В литературе она связывается в равной степени как с либерализацией социальной политики, так и с «социализацией» экономики, «другой экономикой», социалистической и социал-демократической критикой либерального капитализма и развитием отношений солидарности и взаимопомощи на местном уровне. В обеих интерпретациях социальные предприятия как организованные

субъекты социального предпринимательства являются предметом особых общественных ожиданий в условиях растущей критики неэффективности и бюрократизации государственных социальных услуг и претензий к неэффективности стандартных некоммерческих организаций.

## **Социальное предпринимательство и «новое государственное управление»**

Наши недавние исследования и участие в конкурсах социального предпринимательства показывают, что социальное предпринимательство и его организованные субъекты — социальные предприятия — в России есть. Мы недавно написали об этом книгу, а для того чтобы читатель мог сравнить российский опыт с международным, мы в ней не только проанализировали четыре российские модели социальных предприятий и логику их развития, но и сделали обзор 11 кейсов социальных предприятий, представляющих разнообразие его спектра в мире. Основные различия в деятельности социальных предприятий в России и мире касаются не профессионализма и творческого потенциала социальных предпринимателей, этого в России не занимать, а особенностей и степени развития институциональной и экономической среды, которая служит естественным контекстом и необходимым источником ресурсов для их деятельности [Московская, 2011].

Точных расчетов масштабов социального предпринимательства почти ни в одной стране нет. Оценка его сегодняшних масштабов и перспектив в России затруднительна как по общим с другими странами резонам, так и по специфически российским. Причин здесь несколько:

1) как и во многих странах, социальные предприятия невозможно идентифицировать по организационно-правовой форме. Она может быть любой и выбирается с учетом минимизации организационных издержек самим социальным предприятием. Это может быть и некоммерческая организация (НКО), и общественная организация, и общество с ограниченной ответственностью (ООО), и индивидуальный предприниматель;

2) в России существует нехватка информации о деятельности и многообразии форм социального предпринимательства (как тех, что уже существуют у нас, так и международных). Это мешает начинающим социальным предпринимателям выбрать адекватную стратегию и утвердиться в ней. Оценивая результаты конкурсов социального предпринимательства и исследуя деятельность конкретных социальных предприятий, мы столкнулись с тем, многие социальные предприниматели до встречи с нами не знали, что они так называются;



3) социальные предприятия у нас, как правило, достаточно малы, поскольку сталкиваются с барьерами роста, которые частично сродни тем, которые сдерживают развитие малого бизнеса и некоммерческих организаций; в то же время социальные предприниматели отличаются большей настойчивостью и приверженностью своему делу.

Несмотря на идейную общность мирового вектора «нового государственного управления» и практики социального предпринимательства, конкретное наполнение мер содействия развитию социального предпринимательства в различных странах имеет свою специфику. Во многих из них есть специальные законы о социальных предприятиях, которые по-разному формулируют критерии выделения социальных предприятий и условия их поддержки либо предоставления тех или иных льгот. Как правило, к социальным предприятиям могут относиться и коммерческие, и некоммерческие организации, к организационно-правовой форме критерии их отличия отношения не имеют. Скорее речь идет об отраслевых приоритетах, списке социальных проблем, на которые ориентируется государственная политика в отношении социальных предприятий, и о тех преимуществах, которые может дать организации статус социального предприятия.

В Европе, где опыт государственной поддержки развития социальных предприятий насчитывает более двух десятилетий, «критериями отсеечения» являются желательные результаты работы. При всем разнообразии предпочтений (в Италии, например, поддерживаются «социальные кооперативы», что связано с богатыми традициями кооперативного движения) социальная ориентация признается за теми организациями, которые подтверждают ее социальное назначение. В этом смысле поддержка социально ориентированных НКО в России служит и возможностью, и ограничением развития социального предпринимательства, поскольку признает «социальную ориентацию» за предприятиями фактически одной организационно-правовой формы.

В итальянском Законе 1991 г. речь, на первый взгляд, шла тоже об одной организационно-правовой форме — кооперативной. Однако выделение для законодательно регулируемой поддержки проходило не по техническому критерию «кооперативности». Выбор для государственной поддержки социальных кооперативов был обусловлен тем, что они создавались для трудовой интеграции исключенных групп на рынке труда и в отличие от стандартных кооперативов прежних времен, чья деятельность была направлена на своих членов, ориентировались на интересы более широкого сообщества. В этом смысле Закон 1991 г. допускал к получению статуса «социального кооператива» и «некоммерческие», и «коммерческие» кооперативы, для чего социальные кооперативы подразделялись на две группы. В группе А были коопе-

ративы, предоставляющие услуги в области образования, здравоохранения и социальных услуг, а в группе *B* кооперативы, которые могли предоставлять любые услуги, но при этом их социальное назначение состояло в привлечении к труду уязвимых категорий населения. В Законе 2005 г. о социальных предприятиях таковыми могли стать уже предприятия любой организационно-правовой формы прибыльного и неприбыльного сектора. Соответствующий статус предполагал ограничение по распределению прибыли социальными целями организации и развитием собственных активов; не менее 30% занятых в организациях должны были составлять неблагополучные социальные категории населения, включая длительно безработных и граждан с низкими доходами. Кроме того, Закон выделял отрасли «общественной пользы», в которых работают социальные предприятия. В отраслевом разрезе здесь многое аналогично отраслям, выделенным в нашем Законе о социально-ориентированных НКО.

В Великобритании решение Департамента промышленности и торговли 2002 г. определяло социальные предприятия как предприятия, имеющие преимущественно социальные цели, чей доход в первую очередь направляется на реализацию этих целей в развитие собственного бизнеса либо в развитие сообщества, а не на максимизацию прибыли акционеров и собственников. Если итальянский закон акцентировал внимание на потребности вовлечения социально уязвимых работников и клиентов предприятий, то британский — на рыночные показатели работы социальных предприятий. Около 50% их дохода должно было быть получено на основе продажи товаров и услуг (вариант коммерциализации социально ориентированных НКО. В Департаменте торговли и промышленности Великобритании был открыт отдел по вопросам социальных предприятий. В 2004 г. решением парламента был законодательно утвержден статус новых предприятий — «компания общественной пользы» (*Community Interest Company*).

Вернемся к отличиям социальных предприятий от традиционных НКО. Даже если социальное предприятие формально относится к НКО, оно экономически более устойчиво, поскольку живет не «от гранта до гранта», а имеет существенную долю поступлений от продажи товаров и услуг. В качестве последних, понимаемых весьма широко, можно рассматривать и услуги по социальной помощи уязвимым группам, и обучение, и содержание культурных объектов и т.п. При этом платить за услуги в зависимости от модели социального предприятия может как целевая группа клиентов, так и «третья сторона» (например, государство, если социальное предприятие выиграло конкурс на оказание социальных услуг, или платежеспособные частные клиенты — в этом случае появятся возможность перераспределить издержки и возложить на уязвимую целевую социальную группу клиентов сравнительно

меньшее финансовое бремя по оплате услуг). Если сравнивать социальное предпринимательство с социально ответственным бизнесом, то социальный продукт или услуга здесь — основной, а не побочный продукт. Социальное предприятие исходно создается для решения или уменьшения остроты некоторой разделяемой обществом социальной проблемы.

Как удастся социальным предприятиям достичь результата в условиях, когда другие считают решение социальных проблем затратным бременем и вычетом из дохода? Главным образом за счет предложения принципиально нового инновационного решения либо в самом продукте/услуге, либо в создании цепочки стоимости, делающей затратное коммерчески выгодным, либо в особой комбинации ресурсов, позволяющей экономить на издержках или завоевать доверие клиентов. В последнем случае нередко они используют наряду со стандартными экономическими ресурсами (такими, как деньги, материальные ценности или наемные работники) необычные ресурсы, которые стандартная экономика «не видит», например услуги привлеченных волонтеров, надомный труд инвалидов, социальные сети, отходы чужого производства и проч.

Таким образом, инновации — это третья необходимая черта социального предприятия наряду с нацеленностью на решение конкретной социальной проблемы и экономической устойчивостью. На западе, где исследованиями социального предпринимательства стали заниматься раньше, чем у нас, социальные предприятия считаются лабораториями инноваций и лучшей практики. При этом важно (по крайней мере, так происходит в западных странах с развитым уровнем гражданской и экономической свободы), что независимые организации ближе к потребностям и интересам людей, и, как следствие, нередко более эффективны в социальных услугах, чем государство или стандартные НКО<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Стоит оговориться, что данный вывод не означает автоматически, что если «негосударственный», то ближе к людям и лучше знает их проблемы. В системе с развитым гражданским обществом и независимой судебной системой действуют разнообразные механизмы обратной связи и подотчетности (помимо государственного контроля или иерархии), которые в России еще достаточно слабы. Именно поэтому в литературе, посвященной использованию государством негосударственных (прежде всего некоммерческих) предприятий для оказания социальных услуг уже описана не только положительная практика, но и издержки складывающейся «смешанной» системы оказания услуг на квазирынках [Aiken, Bode, 2009; Spall et al., 2005; Lowery, 1998]. Поэтому механизмы взаимодействия государства и негосударственных организаций в целях решения социальных проблем населения должны тестироваться и корректироваться.

В России передача функций по оказанию социальных услуг негосударственным предприятиям только начинается. Однако это следует делать осмотрительно. Признаками такой передачи являются не только дискуссии о социальном предпринимательстве на площадках Минэкономразвития России и администраций отдельных регионов, но также включение некоторых НКО в реализацию региональных социальных программ, поправки к закону о социально-ориентированных НКО и многое другое, хотя пока это составляет разрозненные и нередко несогласованные действия. Более того, ранее, на протяжении 2000-х годов в реформах государственного управления просматривалось намерение перераспределения бремени социальных обязательств между государством, бизнесом и обществом в сторону двух последних. В частности, это проявилось в изменении условий регулирования обязательных социальных расходов предприятий на своих работников, передаче функций и финансовой ответственности за политику занятости и поддержку безработных в регионы и муниципалитеты, форсирование темы социальной ответственности бизнеса и государственно-частного партнерства. Не все в этой истории можно считать оправданным. В то же время в каком-то смысле данные тенденции также испытали влияние идеологии «нового государственного управления», о котором было сказано выше.

Может возникнуть вопрос, зачем социальным предприятиям взаимодействие с государством, диалог с региональными департаментами профильных отраслей, если они самокупаемы и знают, как решать социальные проблемы людей — своих клиентов? Главная причина в том, что социальная сфера и социальные услуги в России — это своего рода монополия государства и бюджетных учреждений. Большую часть услуг люди получают в виде государственных услуг. Причем данная сфера — зона очень плотного государственного регулирования и контроля. По идее, современное государство и должно быть социально ответственным. Вопрос в эффективности и способности к обновлению и инновациям в этой сфере, с чем в государственном секторе большие проблемы не только в России, но и в развитых индустриальных странах, поэтому обращение к опыту социальных предприятий — необходимость. Но это — ответ на вопрос, зачем государству стоит обратить внимание на опыт социальных предприятий. Что касается интереса к государству самих социальных предприятий, то даже если социальное предприятие сформировало востребованную потребителями модель товара или услуги и хорошо вписалось в стандартный конкурентный рынок (что с учетом предложения социальных услуг непросто), партнерами на этом рынке у него все равно будут бюджетные учреждения. Поэтому, организуя свою работу, социальное предприятие вынуждено считаться с системой отчетности и рамками, в которых существуют бюджетные организации, их сотрудники и клиенты.

Сегодня, когда условия и ограничения хозяйственной деятельности бюджетной организации и негосударственного социального предприятия весьма различны, во взаимодействии между ними иногда приходится использовать бартер и натуроплату, а также другие формы нестандартной экономики, потому что вписать его в легальный формат деятельности бюджетных учреждений не удастся, что не может не указывать на проблемы в области государственного регулирования социальной сферы.

## **Жить можно, расти нельзя**

Вопрос о взаимодействии социальных предприятий с государством имеет множество измерений и указывает на необходимость существенной коррекции деятельности департаментов региональной власти. Один из примеров — смешение критериев формы собственности и отраслевой принадлежности подведомственных организаций при разделении зон ответственности региональных департаментов. В одних случаях намечено деление по принципу «государственное — негосударственное». Так, для работы с малым бизнесом обычно предназначен департамент развития малого и среднего предпринимательства (МСП), а для работы с НКО — департамент общественных связей или департамент по работе с общественными организациями. Но если Вы по форме коммерческое, но фактически социальное предприятие, Ваша социальная составляющая не будет поставлена Вам в плюс, если Вы обратитесь в департамент развития МСП, а по чисто коммерческим результатам социальные предприятия все-таки уступают многим предприятиям стандартного бизнеса. К ведению департамента по работе с НКО в описываемом случае организация не относится по формальным признакам. Если же Вы обратитесь в отраслевые департаменты, родственные по роду деятельности — например, здравоохранения, социального обеспечения, образования или культуры, может оказаться, что с Вами там не будут разговаривать, например, на основании того, что Вы не включены в региональную программу, которую курирует соответствующий департамент, но, возможно, и на основании того, что Вы — негосударственная организация. Понятно, что быть включенным в региональную целевую программу — завидное, но чрезвычайно трудное дело, для которого также необходимо обивать пороги региональных департаментов. Причем, изучая сайты региональных министерств и ведомств, непосвященный не сразу поймет, в каком из департаментов лучше искать понимания и поддержки.

С социальными департаментами есть другая сложность, подведомственные организации для них — это подчиненные бюджетные учреждения, которые говорят с ними на одном языке и подчиняются иерархии и регламентам,

ведут соответствующую отчетность. Небольшая негосударственная организация, созданная с нуля и к тому же предлагающая нестандартные услуги, для работников таких департаментов — непонятный партнер, могущий показаться и непрофессиональным, и неподготовленным, но, что еще хуже, требующим от чиновника нестандартных и не укладывающихся в регламенты и отчеты решений. Для того чтобы созданный социальным предприятием инновационный продукт получил более широкие возможности для распространения, от соответствующего департамента требуется решение сложных вопросов изменения условий регулирования сферы его деятельности, иногда — лоббирования изменений в законодательстве, обеспечения включения в целевую социальную программу негосударственных, коммерческих и некоммерческих, социальных предприятий, которые до того никогда не были их партнерами. От государства требуется решение задачи облегчения взаимодействия между организациями различного подчинения и различной формы собственности, и это нередко важнее, чем прямая выдача материальных средств.

Кратко перечень барьеров развития социального предпринимательства в России можно было бы свести к следующему:

- неясность/смещение критериев разделения зон ответственности региональных департаментов (отраслевая принадлежность, форма собственности предприятий и организаций), мешающая, с одной стороны, независимым организациям обращаться к государственным представителям «по адресу», а с другой — выводящая потенциальных социальных предпринимателей из-под зоны ответственности, казалось бы, «профильных» департаментов;
- ориентация большей части департаментов социального блока на регулирование бюджетных организаций как на свою основную задачу, в результате чего социальные предприятия некоммерческого сектора оказываются на периферии их внимания, а коммерческого — вовсе за его пределами;
- неразработанность либо формализм в определении критериев поддержки среднего и малого предпринимательства, фактически списанных с соответствующего Закона 2007 г., отсутствие в государственной поддержке СМП социальных критериев;
- формализм в создании бизнес-инкубаторов и отсутствие стратегии их развития, в результате чего они рассматриваются как помещения, а не как центры профессиональных консультаций, изучения лучшей практики, обмена опытом, развития бизнесов, включая социальный бизнес;
- отсутствие содержательных критериев оценки «социально ориентированных НКО», в результате чего их поддержка не может стимулировать наиболее эффективные либо инновационные начинания;
- отсутствие механизмов поддержки инновационных проектов в социальной сфере (как на ранней стадии, это более затратный вариант, например, финансовая, организационная, экспертная поддержка инновационных ини-

циатив, так и на стадии роста уже доказавших жизнеспособность инновационных проектов, прошедших апробацию, это более «экономный» вариант) и т.д.;

- произвольность формирования комплексных целевых программ, в которых в микродозах присутствуют относящиеся к теме негосударственные организации (чаще НКО по политическим мотивам, но не лучшие из них);
- привычка работать по принципу иерархии, приказа, неумение вести диалог, отходить от стандартов (следствие — выпадает все инновационное).

Из сказанного становится ясно, что главная проблема, которую могло бы решить государство для социальных предприятий, — получение официального признания и преодоление барьеров роста, а не материальное обеспечение. Если, например, стандартным некоммерческим предприятиям перекрыть канал грантов, то они не выживут, в то время как социальные предприятия — продолжат скромное существование. Но они останутся очень маленькими и незаметными и для экспертов, и для потенциальных экономических партнеров, и для государства, а значит, не будет реализован потенциал социальной эффективности. Именно такую ситуацию мы сейчас во многих случаях наблюдаем в нашей стране.

Проблема была бы не так остра, если бы в России была широко развита негосударственная инфраструктура поддержки различных коммерческих и некоммерческих инициатив, стартапов, малого бизнеса и НКО, аналогичная западной. Сюда входят и микрофинансирование, и фонды поддержки местных инициатив, и различные организации консалтингового и обучающего профиля, специализирующиеся на работе с небольшими организациями и объединенные с ними интересами тех или иных социальных групп либо общими профессиональными интересами. Собственно, эта же проблема недостаточности инфраструктуры является причиной слабого развития некоммерческого сектора и малого бизнеса.

## Литература

*Московская А.А.* (ред.) Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

*Aiken M., Bode I.* Killing the Golden Goose? Third Sector Organizations and Back-to-work Programmes in Germany and the UK // *Social Policy and Administration*. 2009. Vol. 43. No. 3. June.

*Larbi G.A.* The New Public Management Approach and Crisis States // *UNRISD Discussion Paper*. 1999. No. 112. Sept.

*Lowery D.* Consumer Sovereignty and Quasi-market Failure // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998. Vol. 8. No. 2.

*Spall P., McDonald C., Di Zetlin.* Fixing the System? The Experience of Service Users of the Quasi-Market in Disability Services in Australia // *Health and Social Care in the Community*. 2005. Vol. 13. No. 1.

М.В. Островная,  
Е.А. Подколзина

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# «ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ» И НЕЧЕСТНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ НА РЫНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК МЕДИКАМЕНТОВ В РФ<sup>1</sup>

---

Российское законодательство запрещает неформальные долгосрочные отношения между заказчиком и поставщиком. Однако в действительности такие отношения достаточно широко распространены в России, что подтверждается отчетами ФАС и публикациями в средствах массовой информации. В нашей работе мы показываем, что в государственных закупках медикаментов заказчик, ограничивая конкуренцию в торгах, может систематически взаимодействовать с одним и тем же поставщиком и закупать у него лекарственные средства по более высоким ценам, чем другие заказчики. Несмотря на то что в основе подобного поведения могут лежать различные причины (стремление извлечь собственную выгоду или минимизировать риски исполнения контракта), рост цен будет иметь место в любом случае.

Работа построена следующим образом. Сначала в теоретической части проанализированы стимулы, побуждающие государственных заказчиков вступать в долгосрочные отношения с поставщиками медикаментов. Далее показана специфика фармацевтического рынка и государственных закупок медикаментов в России и проанализированы отношения между одним региональным заказчиком и поставщиком. Затем с помощью регрессионного анализа проверяется влияние долгосрочных отношений и других факторов на ценовую эффективность закупки.

---

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.



## Стимулы долгосрочных отношений заказчика с поставщиком

Желание заказчика поддерживать долгосрочные отношения с одним поставщиком, даже в обход действующего законодательства, может быть продиктовано различными мотивами, которые будут рассмотрены в этом разделе.

Во-первых, причина подобных отношений может заключаться в коррупции, которая широко распространена в странах со слабыми, неразвитыми институтами и низким уровнем человеческого капитала [Svensson, 2005]. Согласно определению коррупции, предложенному Клитгаардом, она относится к таким действиям чиновников, в результате которых они «отклоняются от служебных обязанностей в собственных интересах, противоречащих общественным» [Klitgaard, 1998]. Данное определение является универсальным, но слишком широким для анализа конкретной сферы государственного сектора, поэтому в данной работе мы понимаем под коррупцией противозаконные действия заказчика, способствующие победе конкретной фирмы обмен на взятку.

Говоря точнее, мы рассматриваем долгосрочные коррупционные соглашения, связанные с систематическим, неоднократным, взаимодействием агентов. При данном виде коррупции информация о сделке передается напрямую от чиновника к его партнеру. Важным условием для возникновения такой коррупции является предыдущее знакомство заказчика и поставщика [Lambsdorff, 2002], а роль механизма, поддерживающего неформальное соглашение, может играть честность контрагентов, т.е. стремление не отклоняться от выбранной стратегии [Lambsdorff, 2009].

На стимулы к коррупции также влияют особенности конкретной сферы государственного сектора. Большие суммы государственных расходов на медикаменты, высокий уровень информационной асимметрии на фармацевтическом рынке и низкие доходы чиновников способствуют развитию коррупции в государственных закупках медикаментов [Cohen, Montoya, 2001].

Коррупционное поведение в государственном заказе принимает различные формы в зависимости от стадии закупки и типа выбранной процедуры [Boehm, Olaya, 2006; Soreide, 2002] и выражается в ограничении конкуренции со стороны заказчика. Однако, как показал Менар, ограничение конкуренции само по себе не является прямым показателем оппортунистического поведения и может обуславливаться другими причинами, поэтому традиционная антитимонопольная политика, направленная на борьбу с любыми ограничениями конкуренции, может оказаться неэффективной [Menard, 1998].

Во-вторых, поддерживая долгосрочные отношения с выбранным поставщиком, заказчик может стремиться минимизировать контрактные ри-

ски, связанные с доверительными свойствами медикаментов и инвестициями в специфические активы. Так, доверительные свойства медикаментов делают оценку их качества затрудненной даже после момента потребления [Darby, Karni, 1973]. Это приводит к высокому уровню информационной асимметрии на фармацевтическом рынке и стимулирует оппортунизм поставщиков. Стремясь закупить качественные медикаменты, заказчик может использовать репутацию поставщика как косвенный показатель качества товара [Shapiro, 1983; Allen, 1984; Mailath, Samuelson, 2001] и поддерживать долгосрочные отношения с поставщиком, обладающим высокой репутацией.

Если взаимодействие между сторонами связано с вложением специфических инвестиций, они будут стремиться заключить долгосрочные контракты вместо простых анонимных сделок, чтобы снизить стимулы контрагента к вымогательству и уровень информационной асимметрии между ними [Palay, 1984; Stucky, 1983]. Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере государственных закупок. В том случае, когда контракт связан с вложением специфических инвестиций, заказчик стремится придерживаться неформальных долгосрочных отношений с поставщиком, а не стимулировать развитие конкуренции при помощи торгов. Кроме того, заказчика могут привлекать такие преимущества неформальных отношений, как взаимное доверие [Gulati, 1995; Frankel et al., 1996], кооперация и лояльность участников взаимодействия [Frankel et al., 1996]. Неформальные соглашения «помогают устанавливать, осуществлять и контролировать гарантии исполнения договора» [Palay, 1985, с. 165] независимо от того, связаны ли они с вложением специфических инвестиций или нет.

В итоге систематический выбор одного и того же поставщика медикаментов может говорить как о коррупционном поведении заказчика, так и о его действиях, направленных на снижение контрактных рисков или получение преимуществ неформальных соглашений.

## **Специфика государственных закупок медикаментов**

Особенности российского госзаказа и фармацевтического рынка так же влияют на выбор заказчика между проведением честных торгов и поддержанием неформальных долгосрочных отношений с поставщиком в государственных закупках медикаментов. Одна из причин выбора долгосрочных отношений — привлекательность коррупции. По словам начальника управления ФАС М. Евраева, госзакупки медикаментов являются одной из областей государственного заказа с высоким уровнем коррупции [Украть

триллион, 2010]. Данное поведение стимулирует, во-первых, значимая доля госсектора в общем объеме фармацевтического рынка, во-вторых, большое число закупаемых наименований лекарственных средств, цены и качество которых довольно сложно проконтролировать.

Так, по данным *DSM Group*, в 2008 г. государственный сектор готовых лекарственных средств в России составил 120 млрд руб. в ценах конечного потребления, или около 26,2% всего фармрынка; в 2009 г. — 133 млрд руб., или 24,7%<sup>2</sup>. Как и во многих других странах, в России государство является важным игроком на данном фармацевтическом рынке и самым крупным покупателем [García-Alonso, Levine, 2007].

С нашей точки зрения, некоторые особенности фармрынка и государственных закупок медикаментов также стимулируют заказчика заключать долгосрочные не коррупционные соглашения с поставщиком лекарственных средств. В чем же они заключаются?

Во-первых, на российском фармацевтическом рынке широко распространены фальсифицированные лекарства. Согласно данным начальника отдела Департамента охраны общественного порядка МВД России Г. Царапкина, объем продаж фальсификата достигает 200–300 млн долл. в год, что составляет 10–15% оборота зарегистрированных лекарственных средств. Положение усугубляет катастрофическая нехватка лабораторий, способных провести все виды анализа лекарств и отсутствие у заказчиков полномочий по обязательной проверке качества медикаментов. Во-вторых, согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, единственным критерием отбора победителя открытого аукциона и открытого аукциона в электронной форме, проводимых для закупки медикаментов, является цена лота. Отсутствие возможности выбрать поставщика на основе репутации — предыдущего опыта исполнения контрактов — может привести к закупке медикаментов низкого качества. В-третьих, в соответствии с 94-ФЗ государственная закупка лекарственных средств проходит в общем случае по их международным непатентованным наименованиям, что ставит производителей оригинальных средств в заведомо невыигрышную позицию и также повышает вероятность закупки медикаментов низкого качества. В итоге, стремясь закупить медикаменты необходимого качества, заказчик может ограничивать конкуренцию в торгах и поддерживать долгосрочные отношения с поставщиком, обладающим высокой репутацией.

Таким образом, стимулы заказчика к поддержанию отношений с единственным поставщиком медикаментов являются двойственными, что подтверждается как теорией, так и реальным положением дел в России. Для под-

---

<sup>2</sup> <<http://www.dsm.ru/>>.

держания долгосрочных отношений заказчик ограничивает конкуренцию в торгах и платит поставщику цену за лекарства, превышающую среднерыночную. В первом случае маржа делится между поставщиком и коррумпированным заказчиком, а в остальных — служит платой заказчика за отсутствие риска или дополнительные услуги.

## **Региональный рынок государственного заказа медикаментов**

В данном разделе рассмотрены долгосрочные отношения в сфере государственных закупок лекарственных средств на примере взаимодействия одного из главных региональных заказчиков и поставщика (далее — фирма-лидер). В данном регионе цены на лекарства достаточно быстро росли в первом полугодии 2009 г., что согласно предварительному мониторингу цен на лекарственные средства и их доступности резко отличалось от ситуации в других субъектах Федерации<sup>3</sup>. С точки зрения главы регионального УФАС, причина роста цен заключалась в закупке заказчиком лекарств по завышенным ценам у фирмы-лидера<sup>4</sup>.

В чем же выразалась связь между заказчиком и фирмой-лидером? Стороны сотрудничали друг с другом на протяжении нескольких лет. В 2008—2010 гг. фирма-лидер занимала монопольное положение на торгах на поставку лекарственных средств, проведенных заказчиком: она проиграла только одни торги и не участвовала в четырех торгах из 280. Большие объемы закупок показывают значимость отношений для обоих партнеров. Лоты на закупку лекарств, которые были размещены заказчиком у фирмы-лидера, составили 98,27% их числа и 98,53% общей стоимости лотов на закупку лекарств, размещенных заказчиком; 56,56% их числа и 96,18% общей стоимости лотов, выигранных фирмой-лидером в региональном госзаказе.

Торги, проведенные заказчиком, в которых участвовала фирма-лидер, характеризуются низким уровнем конкуренции и маленьким снижением начальной цены лотов. Так, среднее число участников открытых аукционов составляет 1,42, открытых аукционов в электронной форме — 2,33, запросов котировок — 2,24. Общий процент снижения начальной цены за анализируемый период равен 1,01%<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> <<http://www.minzdravsoc.ru/health/remedy/3>>.

<sup>4</sup> <<http://fas.gov.ru/>>.

<sup>5</sup> <<http://www.gz-spb.ru/>>.

Подобное взаимодействие не осталось незамеченным контролирующим органом и другими участниками рынка. УФАС несколько раз находило ограничения конкуренции в торгах заказчика, которые касались предоставления фирме-лидеру конфиденциальной информации, установления незаконных требований к участникам: требования к квалификации и лицензия на оптовую торговлю<sup>6</sup>. Однако действия УФАС не разрушили долгосрочные отношения между заказчиком и фирмой-лидером.

В 2009 г. был проведен централизованный открытый аукцион на поставку лекарственных средств, состоящий из нескольких лотов, большую часть которых выиграла фирма-лидер. Одна из компаний, которая хотела, но не могла принять участие в открытом аукционе, подала жалобу в УФАС на ограничение конкуренции в торгах со стороны заказчика. Рассмотрев материалы по делу, УФАС пришло к выводу, что заказчик ограничил конкуренцию с помощью укрупнения лотов, поэтому число участников торгов было очень низким. Арбитражный суд, в который обратился заказчик, принял сторону УФАС и призвал заказчика не ограничивать конкуренцию в дальнейшем, однако никаких карательных санкций к заказчику не было применено<sup>7</sup>. При этом определение причины связи между заказчиком и фирмой-лидером осталось за рамками анализа УФАС и арбитражного суда.

## **Гипотезы исследования**

Далее мы отталкиваемся от предпосылки, что между заказчиком и фирмой-лидером существуют долгосрочные отношения, начавшиеся за несколько лет до рассматриваемого периода. Мы выдвигаем следующие гипотезы:

- в торгах, проведенных анализируемым заказчиком, фирма-лидер меньше снижает начальную цену лота;
- чем больше конкурентов фирмы-лидера участвует в торгах, тем сильнее она снижает начальную цену лота.

## **Описание данных**

Для проверки гипотез мы использовали данные о государственных закупках лекарственных средств, которые были проведены в одном из регионов России с конца 2007 по 2010 г. Относящиеся к ним государственные контракты были заключены и исполнены в 2008–2010 гг. База данных, со-

---

<sup>6</sup> <<http://fas.gov.ru/>>.

<sup>7</sup> <<http://kad.arbitr.ru/>>.

держащая 357 наблюдений, состоит из лотов, выигранных фирмой-лидером в результате проведения аукционов на региональных торгах, в том числе у анализируемого заказчика. Информация о закупках была взята с официального сайта субъекта Федерации по размещению информации о размещении государственного заказа<sup>8</sup>.

В итоге по каждому лоту была собрана следующая информация:

- главный и подведомственный заказчик;
- тип торгов (открытый аукцион или закрытый аукцион в электронной форме);
- дата проведения торгов (до или после решения УФАС);
- начальная и итоговая цена лота;
- число наименований лекарственных средств;
- перечень участников торгов, из которых был выбран победитель.

Определения переменных и их описательные характеристики представлены в табл. 1.

**Таблица 1.** Переменные и их характеристики

Переменная	Определение	Минимум	Максимум	Среднее
PRICE_RATIO	Соотношение итоговой и начальной цены лота	0,410	1,00	0,964
DUET	Главный заказчик торгов: бинарная переменная, значение которой равно 1, если главным заказчиком торгов являлся анализируемый заказчик, и равная 0, если любой другой	0	1	0,66
FAS	Дата проведения аукциона: бинарная переменная, значение которой равно 1, если торги были проведены после объявления решения ФАС, и 0, если до	0	1	0,33
COMPETITORS	Число конкурентов фирмы-лидера (число участников торгов, кроме фирмы-лидера)	0	9	0,97

<sup>8</sup> <<http://www.gz-spb.ru/>>.

Переменная	Определение	Минимум	Максимум	Среднее
RESERVE-PRICE	Начальная цена лота, руб.	3556,72	89902357,00	11952336,05
E-AUCTION	Тип процедуры: бинарная переменная, значение которой равно 1, если это — электронный аукцион, 0 — другая процедура	0	1	0,20
OPEN	Тип процедуры: бинарная переменная, значение которой равно 1, если это открытый аукцион, 0 — другая процедура	0	1	0,80

## Модель снижения начальной цены лота поставщиком

Связь между снижением цены лота и объясняющими переменными выглядит следующим образом:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 duet_i + \alpha_2 FAS_i + \alpha_3 competitors_i + \alpha_4 control_i + \varepsilon_i,$$

где  $Y_i$  — соотношение начальной и итоговой цены  $i$ -го лота;  $duet_i$  — взаимодействие заказчика и поставщика в торгах на  $i$ -й лот;  $FAS_i$  — влияние ФАС на торги по  $i$ -му лоту;  $competitors_i$  — число участников торгов на  $i$ -й лот, кроме фирмы-лидера;  $control_i$  — контролируемые переменные (тип процедуры: открытый аукцион или закрытый аукцион в электронной форме; начальная цена лота);  $\varepsilon_i$  — случайная ошибка модели.

Тестируя гипотезы, в первую спецификацию модели мы включили переменные, отображающие влияние заказчика, ФАС и числа конкурентов на снижение цены лота фирмой-лидером, во вторую спецификацию — на тип процедуры, а в третью — на тип процедуры и начальную цену лота. Результаты линейной регрессии представлены в табл. 2, где зависимая переменная — PRICE\_RATIO.

Гипотезы исследования не были отклонены. Во-первых, во всех спецификациях модели сохраняется отрицательное влияние действий анализируемого заказчика на снижение цены фирмой-лидером. В том случае, когда торги проводил анализируемый заказчик, фирма-лидер устанавливала начальную цену приблизительно на 2–4% выше, чем на торгах у других ре-

гиональных заказчиков. Во-вторых, чем больше компаний конкурируют с фирмой-лидером в торгах, тем сильнее она снижает начальную цену лота. Данный результат может свидетельствовать о наличии конкурентной борьбы на анализируемом рынке. Интересным результатом анализа является влияние решения ФАС на снижение цены лота: после его принятия разница между начальной и итоговой ценой снижается, а не растет. Объясняющая сила всех спецификаций модели превышает 0,4.

**Таблица 2.** Результаты линейной регрессии

	Спецификация		
	1	2	3
(Константа)	0,975****	0,955****	0,956****
DUET	0,020**	0,044****	0,038****
FAS	0,030****	0,020***	0,015**
COMPETITORS	-0,036****	-0,040****	-0,040****
E-AUCTION		0,056****	0,060****
RESERVE PRICE			3,889E-10**
R <sup>2</sup>	0,410	0,449	0,456

\*\* переменная значима на уровне 5%; \*\*\* переменная значима на уровне 1%; \*\*\*\* переменная значима на уровне 0%.

## Выводы

Подводя итог, можно отметить, что основная гипотеза исследования не была отвергнута: фирма-лидер снижает итоговую цену лота меньше в том случае, если торги проводит анализируемый заказчик и в торгах участвует меньшее число конкурентов. Долгосрочное взаимодействие заказчика и компании-лидера может быть мотивировано как стремлением закупить качественными медикаменты, так и возможностью получения личной выгоды. Несмотря на принципиально разное содержание, для третьей стороны (ФАС или суда) данное поведение выглядит одинаково: заказчик ограничивает конкуренцию в торгах и систематически заключает государственные контракты на закупки медикаментов с одним и тем же поставщиком.

Неожиданным результатом регрессионного анализа оказалось сокращение разницы между итоговой и начальной ценой после решения ФАС, которому может быть посвящено одно из направлений дальнейших исследований.



## Литература

- Рожков П.* Средство для укрепления паники // Деньги. 2009. № 10 (715). <<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1136114>>.
- Украсть триллион // Ведомости. 2010. № 206 (2724). <[http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast\\_trillion](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion)>.
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
- Allen F.* Reputation and Product Quality // The RAND Journal of Economics. 1984. Vol. 15. No. 3. P. 311–327.
- Boehm F., Olaya J.* Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes // Annals of Public and Cooperative Economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 431–452.
- Cohen J.C., Montoya J.C.* Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience. The World Bank, 2001.
- Darby M.R., Karni E.* Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. No. 1. P. 67–88.
- Frankel R., Whipple J.S., Frayer D.J.* Formal versus Informal Contracts: Achieving Alliance Success // International Journal of Physical Distribution & Logistics Management. 1996. No. 3. P. 47–63.
- García-Alonso M.D.C., Levine P.* Strategic Procurement, Openness and Market Structure // International Journal of Industrial Organization. 2007. Vol. 26. No. 5. P. 1180–1190.
- Gulati R.* Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choices in Alliances // Academy of Management Journal. 1995. Vol. 38. No. 1. P. 85–112.
- Klitgaard R.* Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lambsdorff J.G.* Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law // Journal of Economic Behavior & Organization. 2002. Vol. 48. P. 221–241.
- Lambsdorff J.G.* The Organization of Anticorruption — Getting Incentives Right! // Practice Meets Science. 2009. P. 67–90.
- Mailath G.J., Samuelson L.* Who Wants a Good Reputation? // The Review of Economic Studies. 2001. Vol. 68. No. 2. P. 415–441.
- Menard C.* Maladaptation of Regulation to Hybrid Organizational Forms // International Review of Law and Economics. 1998. Vol. 18. No. 4. P. 403–417.
- Palay T.M.* Comparative Institutional Economics: The Governance of Rail Freight Contracting // The Journal of Legal Studies. 1984. Vol. 13. No. 2. P. 265–287.
- Palay T.M.* Avoiding Regulatory Constraints: Contracting Safeguards and the Role of Informal Agreements // Journal of Law, Economics, & Organization. 1985. Vol. 1. No. 1. P. 155–217.
- Shapiro C.* Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations // The Quarterly Journal of Economics. 1983. Vol. 98. No. 4. P. 659–679.
- Soreide T.* Corruption in Public Procurement. Causes, Consequences and Cures // CMI Report R. 2002. No. 1.
- Stukey J.* Vertical Integration and Joint Ventures in the Aluminum Industry. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- Svensson J.* Eight Questions about Corruption // The Journal of Economic Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19–42.

Е.А. Подколзина,  
И.А. Морозов

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ВЫЯВЛЕНИЕ СГОВОРА В ОТКРЫТЫХ АУКЦИОНАХ ГОСЗАКАЗА НА ПРИМЕРЕ ОТРАСЛИ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>1</sup>

---

Представители одного и того же вида торговли или ремесла редко собираются вместе даже для развлечения и веселья без того, чтобы их разговор не кончился заговором против публики или каким-либо соглашением о повышении цен.

*А. Смит «Исследование о природе и причинах богатства народов»*

## Введение

Феномен «неявного» сговора широко распространен не только на рынках частных заказов, но и в государственных закупках, что подтверждается и в ряде эмпирических работ [Mund, 1960; Cook, 1963; Comanor, Schankerman, 1976]. В сфере государственных закупок проблема сговора между фирмами стоит особенно остро. В отличие от рынка частных заказов, где у покупателя, как правило, есть прямой интерес в высоком качестве поставляемых товаров или оказываемых услуг, государственный заказчик в поддержании качества напрямую не заинтересован. В этой ситуации контроль за честной конкуренцией в сфере госзаказа целиком ложится на контролирующие органы, и от того, как хорошо работают последние, зависит в конечном счете эффективность всей системы.

Работы, посвященные выявлению сговора в госзаказе, можно условно разделить на две группы. В первую группу входят исследования, основанные на идее так называемого структурного анализа: как правило, здесь анализируется распределение ставок игроков в аукционе и тестируются различные

---

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.

гипотезы относительно параметров этого распределения. Структурный анализ для выявления сговора был применен, например, в работе [Baldwin et al., 1997]. Авторы анализировали поведение поставщиков в закрытых аукционах на закупку древесины и установили, что в конкурентной среде в закрытых аукционах второй цены выигрышная ставка соответствует второй порядковой статистике из распределения ценностей поставщиков. Если же на рынке присутствует сговор, это правило перестает действовать, и минимальная ставка может существенно отклоняться от предсказываемого значения. Более жесткие требования к распределению ставок на аукционе предъявляются в своих работах [Vajari, Summers, 2002; Vajari, Ye, 2003]. В этих работах авторы выделяют два основных свойства, которые должны выполняться в условиях добросовестной конкуренции, — детерминированность ставок издержками и отсутствие сильной корреляции между ставками разных поставщиков. Два этих свойства не выполнялись лишь для ограниченного числа фирм, про которых был известен факт участия в сговоре. Существенным ограничением применимости структурного анализа является необходимость иметь информацию по всем ставкам всех игроков, которая, как правило, не доступна.

Вторая группа исследователей предлагает использовать регрессионный анализ для того, чтобы выявить различные модели поведения фирм на аукционах. В отличие от структурного анализа, здесь анализируется лишь распределение минимальных ставок, т.е. ставок победителей. Например, в работе [Porter, Zona, 1999] авторы показали, что на рынке поставок школьного молока в штате Огайо существовала серия аукционов, в которых минимальная ставка отрицательно зависела от расстояния до пункта поставки, т.е., по сути, от транспортных издержек, что противоречило представлению авторов о конкурентном ценообразовании на данном рынке. Сговор на том же рынке — рынке поставок школьного молока, но уже во Флориде и Техасе, пытался выявить в своей работе и [Pesendorfer, 2000]. Автор использовал факт существования картеля на рынке (существование сговора было раскрыто антимонопольными органами) с тем, чтобы выявить особенности поведения фирм — участниц сговора. Аналогично предыдущей работе в своем исследовании он сделал вывод, что минимальная ставка на аукционах, в которых принимал участие картель, не зависела от цены сырья, обычно составляющей значительную часть цены конечного продукта.

Следует отметить, что в подходе, использующем регрессионный анализ в качестве основного инструмента, для того чтобы выявить разные схемы поведения поставщиков, необходимо знать, где есть сговор, а где нет. Во всех описанных выше работах авторы использовали знания о реально существовавших на рынках картелях. В работе [Padhi, Mohaparta, 2011] авторы предлагают использовать кластерный анализ, когда информация о картелях недо-

ступна. Они разбили выборку на кластеры по коэффициенту снижения цены и установили, что распределение коэффициента снижения в одной группе довольно точно описывается нормальным законом распределения, а во второй группе, напротив, распределение того же параметра было сильно смещено в сторону малого снижения цены и не подчинялось нормальному закону. Авторы сделали вывод о том, что сговор стоит искать именно во второй группе, ведь в отличие от первой она меньше всего соответствует представлению о конкурентной среде.

Вслед за Падхи и Мохапартой мы используем иерархический кластерный анализ, но проводим его по двум переменным: помимо величины снижения цены, в качестве второго фактора разбиения на группы мы использовали количество заявок, поданных перед началом аукциона. Подобный выбор обусловлен тем, что в конкурентной среде количество заявок является хорошим индикатором уровня конкуренции и оказывает значимое влияние на величину снижения цены, в то время как при существовании сговора эта связь может оказаться на порядок слабее из-за «подставных» участников. Таким образом, разбиение наблюдений на группы по цене и количеству заявок позволило нам выделить те аукционы, где большое количество поданных на торги заявок не приводит к снижению цены или снижает ее лишь в незначительной степени.

Для полученных кластеров мы определили различия в стратегиях поведения игроков на торгах и пришли к выводу, что в обоих кластерах существуют признаки наличия сговора, но этот сговор организован по-разному. Полученные результаты обладают большой практической значимостью, поскольку позволяют выявить «картельные» стратегии поведения поставщиков без предварительного знания о том, существовал ли когда-либо сговор на рынке. Результаты также подтверждают теоретическую взаимосвязь между опытом взаимодействия в прошлом и вероятностью вступления в сговор: чем богаче опыт совместных торгов между фирмами, тем больше они склонны вступать в сговор. В то же время мы установили, что увеличение количества лотов отрицательно влияет на цену, т.е. вопреки теории сговора большое количество лотов, включенных в один аукцион, повышая частоту взаимодействия участников картеля, не приводит к завышенным ценам, а напротив, снижает их.

## **Данные**

Данные содержат информацию о 186 открытых аукционах, проведенных в 2010 г. с целью заключения государственных контрактов на строительство

и содержание дорог в Новосибирской области<sup>2</sup>. По каждому аукциону собраны данные о резервной цене, выигрышной ставке, количеству заявившихся и пришедших, типу контракта, сроку выполнения работ и полному составу участников. Мы рассматриваем все процедуры, проведенные Территориальным управлением автомобильных дорог (ТУАД) Новосибирской области.

Описательная статистика по собранным данным представлена в табл. 1. Всего в торгах участвовало 97 различных строительных компаний, 68 из них победили хотя бы в одном аукционе. Средняя величина снижения цены в аукционе составила 9%, в то время как мода коэффициента снижения 1,00, что свидетельствует о низком уровне конкурентности торгов. Всего по начальной цене было заключено 129 контрактов, из которых 120 — с единственным поставщиком, пришедшим на торги. Из них в 56 случаях на торги изначально заявлялся всего один участник. Мы исключили эти наблюдения из анализа, так как выявить сговор в таких аукционах используемым нами методом невозможно.

**Таблица 1.** Описательная статистика по всей выборке

Показатель	Минимум	Максимум	Среднее	Мода	Стандартное отклонение
Резервная цена	94900	262527520	25259801	20000000	39565960
Конечная цена	94000	262527520	23966349	20000000	39452665
Коэффициент снижения (RATIO)	0,23	1	0,91	1	0,18
Заявок	1	15	3,04	1	2,41
Допущенных игроков	1	13	2,77	1	2,18
Участников	1	13	2,13	1	2,05
Количество лотов	1	14	5,55	1	4,07
Срок выполнения	11	1306	361,31	942	399,50

<sup>2</sup> Все данные об аукционах взяты с сайта госзаказа Новосибирской области. <<http://oblzakaz.nso.ru/index.html>>.

## Кластерный анализ

Для того чтобы разбить все наблюдения на качественно-однородные группы, мы провели иерархический кластерный анализ по двум переменным — по коэффициенту снижения (RATIO), рассчитанному как отношение конечной цены к резервной цене, и по количеству поданных заявок. Кластерный анализ был проведен по выборке из 130 наблюдений, все аукционы были разбиты на два кластера, описательная статистика по которым представлена в табл. 2 и 3. В первый кластер вошли 52 аукциона, где среднее количество участников на торгах велико и достигает в некоторых случаях 13 при среднем значении в 4,5, группа наблюдений также характеризуется высоким разбросом относительной цены — в аукционах данного кластера величина снижения варьируется 1 до 77% от начальной цены.

**Таблица 2.** Описательная статистика (кластер 1)

Переменная	Наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение	Минимум	Максимум
Коэффициент снижения	52	0,70	0,1870	0,23	0,99
Количество лотов	52	5,94	2,9929	1	10
Заявок	52	5,4	3,0190	2	15
Допущено	52	5,1	2,6483	2	13
Явившихся участников	52	4,5	2,6157	2	13
INDX_ARIFM	50	5,20	3,6528	1	18
DUM3	50	0,21	0,4137	0	1
DUM4	50	0,17	0,3799	0	1

Во втором кластере при достаточно высоком числе заявок на торги, колеблющемся от 2 до 8, снижения цены в аукционах этой группы практически не происходило. Сколько бы поставщиков ни подавало заявки на торги за контракт — в большинстве случаев на сами торги приходил всегда лишь один участник, который и получал контракт по максимальной цене.

**Таблица 3.** Описательная статистика (кластер 2)

Переменная	Наблюде- ний	Среднее	Стандарт- ное откло- нение	Минимум	Максимум
Коэффициент снижения	78	1,00	0,0025	<b>0,99</b>	<b>1,00</b>
Количество лотов	78	5,47	4,0763	1	14
Заявок	78	3,0	1,3192	2	8
Допущено	78	2,6	1,2336	1	6
Явившихся участников	78	1,4	0,9685	1	6
INDX_ARIFM	74	8,15	6,9869	1	23
DUMMY3	74	0,52	0,5030	0	1
DUMMY4	74	0,45	0,5011	0	1

### **Анализ поведения в двух кластерах**

В аукционах с высокой конкуренцией мы можем ожидать, что количество заявок будет оказывать значимое отрицательное влияние на коэффициент снижения. В то же время, если присутствует сговор, это влияние может исчезать или терять силу за счет «подставных» заявок. Для того чтобы выявить характер такого влияния в разных кластерах, мы построили регрессию с зависимой переменной RATIO — коэффициентом снижения. В качестве зависимых переменных мы использовали следующие.

CLUST 2 — дамми для кластеров, принимает значение 1, если наблюдения относятся к кластеру 2, и 0 — если к кластеру 1.

APPLY — количество поданных (и допущенных) на торги заявок на участие. Контрольная переменная, показывающая уровень «популярности» контракта, — логично ожидать, что большее количество заявок приводит к более значительному снижению цены на аукционе.

LOTS — количество лотов, на которое разбит аукцион. В теории большое количество лотов повышает частоту получения картелем экономической ренты, что увеличивает стимулы к вступлению в сговор.

INDX (INDX\_ARIFM) — индекс взаимодействия, показывающий, какой опыт проведения совместных торгов в среднем имеют все подавшие заявки поставщики. Чем больше значение этого индекса, тем богаче опыт взаимодействия у заявившихся участников. Согласно теории, опыт участия в

совместных торгах снижает издержки координации и повышает потенциальную прибыль от участия в картеле за счет дисконтирования будущих потоков прибыли.

Кроме того, были использованы описанные выше переменные, перемноженные с дамми на номер кластера: APPLY-CLUST, LOTS-CLUST и INDX-CLUST.

## Зависимость коэффициента снижения RATIO от различных параметров

В модель 1 (табл. 4) была включена одна контрольная переменная — количество заявок. Как и ожидалось, коэффициент при ней оказался значимым (на 1%-ном уровне) и отрицательным, что свидетельствует о положительном влиянии количества заявок на величину снижения цены. Отметим, что переменная объясняет 47,6% дисперсии показателя RATIO.

**Таблица 4.** Выявление различий в поведении участников

Переменная	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4	Модель 5
(Constant)	1,089***	0,921***	0,863***	0,969***	0,923***
	(0,023)	(0,026)	(0,032)	(0,035)	(0,035)
APPLY	-0,052***	-0,040***	-0,042***	-0,047***	-0,049***
	(0,005)	(0,004)	(0,004)	(0,005)	(0,005)
CLUST 2		0,079**	0,132***	0,033	0,072*
		(0,037)	(0,041)	(0,045)	(0,044)
APPLY-CLUST2		0,04***	0,040***	0,046***	0,046***
		(0,009)	(0,009)	(0,01)	(0,009)
LOTS			0,011***		0,018***
			(0,004)		(0,004)
CLUST2-LOTS			-0,010**		-0,016***
			(0,004)		(0,005)
INDX				0,005	0,013***
				(0,003)	(0,004)
CLUST2-INDX				0,012*	0,025***
				(0,004)	(0,004)



Переменная	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4	Модель 5
N =	130,	130,0	130,0	120,0	120,0
F =	116,4	139,2	90,0	76,1	64,0
R <sup>2</sup> =	0,476	0,768	0,784	0,770	0,800
R <sup>2</sup> <sub>adjusted</sub> =	0,472	0,763	0,775	0,760	0,788

В модель 2 помимо количества заявок была включена дамми на номер кластера CLUST и произведение APPLY·CLUST. Коэффициент при дамми-переменной положителен и указывает на значимое различие между средней величиной снижения — в кластере 2 величина снижения в среднем оказалась меньше на 7,9%. В то же время коэффициент при APPLY·CLUST противоположен и статистически не отличается (по модулю) от коэффициента при количестве заявок APPLY. Это свидетельствует о том, что в кластере 2 количество заявок влияет значимо на коэффициент снижения в аукционе. Последнее является косвенным свидетельством того, что в кластере 2 поставщики используют «подставные» заявки, чтобы создать видимость конкуренции — эта видимость участия и сглаживает влияние переменной «количество заявок».

В модель 3 мы включили переменную количества лотов и ее произведение с дамми-переменной кластера. В кластере 1 количество лотов оказывает положительное влияние на цену — увеличение числа лотов на один приводит к повышению цены на 1,1%. Что касается кластера 2, то отрицательный и значимый на 5%-ном уровне коэффициент при CLUST2·LOTS свидетельствует о том, что в данной группе аукционов связь между количеством лотов и величиной снижения гораздо слабее. При увеличении количества лотов на один цена здесь повышается всего на 0,1%.

Эта закономерность сохраняется и в модели 5, где помимо всего прочего в регрессию были включены переменные «опыт взаимодействия» и произведение опыта с дамми. Оценки коэффициентов регрессии при переменных «опыта» указывают на сильную положительную связь между индексом взаимодействия поставщиков INDX\_ARIFM и коэффициентом снижения.

Чтобы подвести итоги регрессионного анализа, опишем полученные результаты в виде табл. 5.

Поведение участников в кластере 1 и кластере 2 сильно различается. Для кластера 1 характерен значительный уровень конкуренции, причем каждая дополнительная заявка приводит к увеличению снижения цены в среднем на 4–5%. Заметим также, что здесь положительное влияние на цену оказывает число лотов. Мы полагаем, что в аукционах кластера 1, которые разбиты на

значительное количество лотов, может иметь место так называемый неявный сговор — повышение цены в силу нехватки у компаний производственных мощностей для выполнения работ по всем лотам сразу, вследствие чего поведение участников на торгах характеризуется большей осторожностью.

**Таблица 5.** Влияние различных факторов на коэффициент снижения RATIO\*

	Кластер 1	Кластер 2
Количество заявок	— —	Нет
Число лотов	+ +	+
Опыт взаимодействия	+	+ +

\* «+» — положительное влияние, «-» — отрицательное.

Что касается кластера 2, то здесь величина снижения не зависит от того, сколько участников заявлялось на торги. Мы считаем, что в этой группе аукционов наиболее вероятно существование сговора по схеме «ложного присутствия», согласно которой кроме заранее выбранного победителя на торги подают заявки и остальные участники картеля (для того чтобы создать видимость конкуренции). Схема предполагает, что после этого на сам аукцион является лишь один участник, который заранее был «назначен» победителем — он-то и получает государственный контракт по максимально возможной цене. Факт наличия сговора в этом кластере подтверждается еще и тем, что на цену очень значительное влияние оказывает «опытность» поставщиков: чем чаще они взаимодействовали в 2010 г., тем при прочих равных выше оказывается выигрышная ставка на аукционе, куда они подали заявки.

## Выводы и открытые вопросы

Вместе с тем не совсем ясно, оказывает ли присутствие сговора пагубное влияние на качество дорог в Новосибирской области. Согласно теории существование картеля на рынке не подрывает эффективности использования ресурсов, поскольку, как правило, сговор таков, что торги выигрывает самый эффективный поставщик с наименьшими издержками. Однако низкие издержки не всегда сопутствуют высокому качеству, и для отрасли строительства дорог этот вопрос стоит особенно остро: здесь издержки могут быть уменьшены за счет использования дешевых материалов-заменителей, что существенно влияет на качество дорожного покрытия.

Некоторые факты говорят о том, что качество дорог в Новосибирской области и вправду далеко от совершенства. По официальным данным

ГИБДД России<sup>3</sup>, каждая пятая авария в области происходит по вине неудовлетворительного состояния дорог. Более того, в конце 2010 г. была проведена масштабная проверка качества выполняемых подрядчиками работ<sup>4</sup>. По итогам этой проверки контролирующий орган признал неудовлетворительным качество проведенных тремя строительными компаниями работ и вынес им предписание устранить недостатки. Следует отметить, что одна из обвиненных компаний участвовала во всех обнаруженных нами схемах явного и неявного сговора и выиграла больше 50% контрактов за 2010 г. И тот факт, что качество проведенных ей работ было признано наихудшим, ставит под сомнение ее «эффективность» и одновременно является косвенным подтверждением того, что существующие на рынке схемы сговора оказывают резко негативное влияние на качество дорог в области.

В данной работе мы предложили метод, который позволяет выявить торги, где поведение компаний косвенно свидетельствует о наличии сговора. С помощью кластерного анализа мы выявили две группы аукционов, отличающиеся принципиально разными моделями поведения поставщиков на торгах. В одной из этих групп величина снижения находилась в обратной зависимости от количества лотов, что является косвенным свидетельством наличия сговора (возможно, неявного). Во другой группе снижение цены не зависело от количества заявок вовсе и к тому же снижалось с ростом «числа взаимодействий» поставщиков, что указывает нам на возможность существования здесь схемы «ложного участия».

## Литература

*Bajari P., Summers G.* Detection of Collusion in Procurement Auctions // *Antitrust Law Journal*. 2002. Vol. 70. No. 1. P. 143–170.

*Bajari P., Ye L.* Deciding between Competition and Collusion // *The Review of Economics and Statistics*. 2003. Vol. 85. No. 4. P. 971–989.

*Baldwin L.H., Marshall R.C., Richard J.F.* Bidder Collusion at Forest Service Timber Sales // *Journal of Political Economy*. 1997. Vol. 105. No. 4. P. 657–699.

*Comanor W.S., Schankerman M.A.* Identical Bids and Cartel Behavior // *Bell Journal of Economics*. 1976. Spring. No. 7. P. 281–286.

*Cook P.W., Jr.* Fact and Fancy on Identical Bids. *Harvard Business Review*. 1963. No. 41. Jan.-Feb. P. 67–72.

*Mund V.A.* Identical Bid Prices. *Journal of Political Economy*. 1960. No. 68. Apr. P. 150–169.

---

<sup>3</sup> <<http://www.gibdd.ru/info/stat/>>.

<sup>4</sup> <<http://kp.ru/daily/25670.5/831714/>>.

*Padhi S.S., Mohaparta P.K.J.* Detection of Collusion in Government Procurement Auctions // Journal of Purchasing and Supply Management. <doi:10.1016/j.pur-sup.2011.03.001>.

*Pesendorfer M.* A Study of Collusion in First-Price Auctions // Review of Economic Studies, Blackwell Publishing, 2000. Vol. 67. No. 3. July. P. 381–411.

*Porter R.H., Zona J.D.* Detecting of Bid Rigging in Procurement Auctions // Journal of Political Economy. 1993. Vol. 101. No. 3. P. 518–538.

*Porter R.H., Zona J.D.* Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding // Journal of Economics, The RAND Corporation. 1999. Vol. 30. No. 2. Summer. P. 263–288.

В.В. Солодов

Московский  
государственный  
университет  
им. М.В. Ломоносова

# ИМИТАЦИОННОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

---

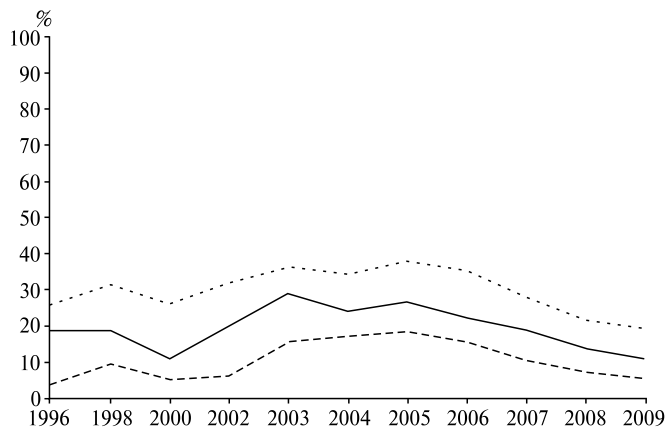
Коррупцию вполне обоснованно можно отнести к ключевым проблемам, которые стоят в настоящее время перед российским государством, что неоднократно подчеркивалось в научных исследованиях и выступлениях политических деятелей. Об этом свидетельствует ежегодное упоминание о необходимости противодействия коррупции в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, а также утверждение Президентом РФ в июле 2008 г. Национального плана противодействия коррупции, принятие Федерального закона о противодействии коррупции и сопутствующего пакета федерального антикоррупционного законодательства. Тем самым противодействие коррупции получило статус приоритетного направления государственной политики, на федеральном уровне были закреплены нормативно-правовые рамки государственной антикоррупционной политики.

При этом, несмотря на приоритетность антикоррупционной политики, конкретные результаты на сегодняшний день практически отсутствуют.

В данном смысле наиболее показательны различные индексы, отражающие сравнительный уровень коррупции и эффективность мер антикоррупционной политики, которые предпринимаются в различных государствах. В наиболее известном и часто используемом Индексе восприятия коррупции Россия в 2009 г. поднялась на одну строчку (впервые за несколько лет постепенного снижения рейтинга), а в 2010 г. вновь опустилась, причем уже на 154-ю строчку [Transparency International, 2010]. Другой авторитетный международный индекс, который разрабатывается Всемирным банком, — *WGI* (*Worldwide Governance Indicators*) отражает схожие тенденции (рис. 1).

Приведенные данные подчеркивают огромное противоречие между заявленными и нормативно закрепляемыми механизмами государственного управления (в данном случае мерами противодействия коррупции), с одной стороны, и реальными управленческими и поведенческими практиками — с другой. При этом данный разрыв не только не сокращается с течением вре-

мени, но и имеет тенденцию к увеличению. Институты государственного управления все в большей степени приобретают формальный, показной характер, в то время как реальное принятие политических решений оказывается полностью закрытым, критерии принятия кадровых и управленческих решений зачастую связаны не с рациональным анализом и стратегией развития государства, а с соображениями личной и групповой заинтересованности.



**Рис. 1.** Динамика показателя «контроль коррупции» в России

*Источник:* Всемирный банк, 2010.

Причин такого положения дел достаточно много. В частности, можно говорить о недостаточной политической воле, низком квалификационном уровне и профессионализме государственных служащих, заинтересованности всех сторон коррупционного взаимодействия, особом характере норм и восприятии обязательности их исполнения, значительном уровне коррупционного капитала [Смирнов, 2010]. Достаточно часто текущая ситуация, сложившаяся в России с коррупцией и антикоррупционной политикой, обозначается термином «институциональная ловушка», т.е. характеризуется наличием «неэффективных устойчивых норм (неэффективных институтов), имеющих самоподдерживающийся характер» [Норт, 1997]. Выход из ситуации институциональной ловушки, как правило, связывают с возникающими или осознанно создаваемыми точками бифуркации [Полтерович, 2007]. Применительно к ситуации с коррупцией решение может быть связано с выявлением или созданием точек бифуркации, в которых концентрация ос-

новых усилий и ресурсов на нескольких «болевых» точках системы может запустить позитивные акселераторы и блокировать нежелательные. Тем самым будет возможность вывести ситуацию из неэффективного равновесия и перевести в иное состояние.

Таким образом, если мы соглашаемся с тезисом о том, что находимся в состоянии коррупционной ловушки, разрозненные и несистемные меры не могут дать существенного позитивного эффекта, поскольку они компенсируются «сопротивлением» системы. Лишь систематичный анализ, выявление основных «болевых» точек и последовательная концентрация на них всех усилий и ресурсов может перевести систему в иное устойчивое равновесие.

Если мы обратимся к реальной практике антикоррупционной политики, то в настоящее время можно констатировать как раз обратную ситуацию. Механизмы государственной антикоррупционной политики носят несистемный характер, распыляются одновременно по разным направлениям, в некоторых случаях противоречат друг другу или носят имитационный характер. Это и объясняет обозначенное выше несоответствие между усилиями на противодействие коррупции и ощутимыми результатами. Такая задача требует аналитического инструментария иного уровня, в качестве которого может выступать имитационное моделирование. Формальная имитационная модель коррупции может позволить выявить наиболее «чувствительные» точки и условия, при которых воздействие на них может дать максимальный результат.

## **Имитационное моделирование коррупции на основе системной динамики**

В рамках реализации исследовательского проекта «Моделирование механизмов государственной антикоррупционной политики» на факультете государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова была предпринята попытка обобщить подходы к моделированию механизмов государственной антикоррупционной политики, условий их эффективности, а также их взаимной дополняемости или, напротив, взаимного сдерживания. В качестве программного обеспечения был использован программный продукт *AnyLogic University Researcher 6.6.0*, а в качестве основной методологии моделирования была выбрана системная динамика.

Набор механизмов государственной антикоррупционной политики, рассмотренных при разработке имитационной модели, был сформирован на основе анализа основных программных документов, характеризующих анти-

коррупционную политику в современной России: на основе Национального плана и Стратегии противодействия коррупции, а также базового Федерального закона «О противодействии коррупции». В результате основные механизмы антикоррупционной политики были сгруппированы следующим образом:

- совершенствование нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики;
- повышение эффективности работы правоохранительных органов и судебной системы;
- совершенствование регулятивной деятельности органов государственной власти, снижение административных барьеров;
- повышение эффективности и прозрачности управления государственной собственностью и осуществления государственных закупок;
- развитие системы государственной службы, включая этическое регулирование, предотвращение и разрешение конфликтов интересов, повышение денежного содержания государственных служащих и объективности оценки эффективности служебной деятельности;
- повышение прозрачности и подотчетности органов государственной власти, развитие институтов гражданского общества, институционализация государственно-частных отношений;
- правовое просвещение граждан и формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Для разработки имитационной модели на первом этапе для упрощения были отброшены механизмы, связанные с уровнем административных барьеров, и в целом отношения государства и бизнеса. Остальные механизмы были трансформированы во входные параметры имитационной модели, представленные на рис. 2.

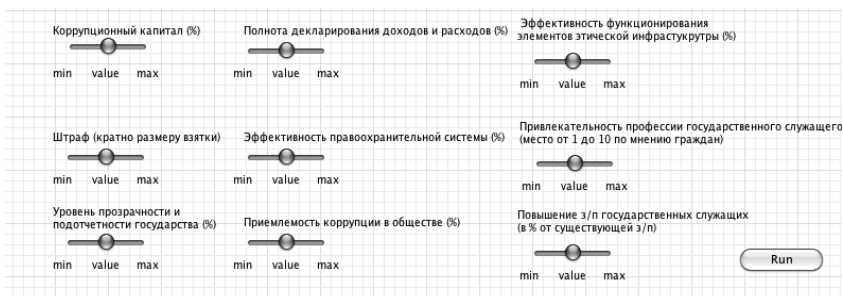


Рис. 2. Основные параметры имитационной модели



Важнейшим параметром, характеризующим укорененность коррупционных практик в среде государственных служащих, в модели является уровень коррупционного капитала (*CorruptCapitalS*). Термин «коррупционный капитал» употребляется в исследованиях по антикоррупционной проблематике для акцентирования внимания на структурной, системной природе коррупции и сформировавшемся наборе коррупционных правил, институционализирующих коррупционный обмен [Смирнов, 2010]. Высокий уровень коррупционного капитала приводит к снижению рисков разоблачения и, как следствие, повышению оппортунистического поведения со стороны государственных служащих. Данный параметр рассматривается в модели как внешний, причем предполагается, что в рамках реализации государственной антикоррупционной политики имеются возможности снижения уровня коррупционного капитала, в частности путем внедрения механизма ротации государственных служащих, занимающих потенциально коррупциогенные должности, и др.

Три параметра модели — «полнота декларирования доходов и расходов государственных служащих» (*IncomeDeclaration*), «уровень развития этической инфраструктуры» (*Ethics*), «уровень денежного содержания государственных служащих» (*Compensation*) — включены в модель для отражения блока антикоррупционных мероприятий, направленных на совершенствование системы государственной службы. При этом сделано допущение, что параметр «полнота декларирования доходов» вместе с параметром «уровень прозрачности и подотчетности государства обществу» (*IndependentMedia*) влияют на вероятности обнаружения коррупционной сделки и предопределяют вероятность наступления формальных санкций, в то время как механизмы, отраженные параметрами «уровень развития этической инфраструктуры» и «уровень денежного содержания государственных служащих», имеют более глубокий, внутренний характер, влияют на готовность государственных служащих к коррупционному поведению и связаны с неформальными санкциями (как внутренними, так и внешними). К числу факторов, определяющих уровень осуждения коррупционного поведения со стороны окружающих, относится также параметр «приемлемость коррупции в обществе» (или нетерпимое отношение к коррупции в терминах Национального плана противодействия коррупции).

Качество правоприменительной деятельности отражено в модели комплексным параметром «эффективность правоохранительной системы» (*LawEnforcementEff*), который определяет вероятность наступления санкций в случае обнаружения коррупционной сделки. Сама тяжесть санкций определена в модели параметром «штраф» (*FormalPenaltyS*, устанавливаемым кратно размеру взятки), а также связана с уровнем заработной платы («уровень денежного вознаграждения»).

Для иллюстрации действия названных выше механизмов государственной антикоррупционной политики в модели описан механизм принятия решения о вступлении в коррупционную сделку государственным служащим. В основу механизма положена классическая модель, в которой принятие решения о вступлении в коррупционные отношения определяется через соотнесение выгод (в упрощенном случае — размера взятки) с издержками (формальными, неформальными и внутренними санкциями), скорректированными вероятностью их наступления [Полтерович, 2007].

В целях более полной иллюстрации действия различных механизмов антикоррупционной политики решение о вступлении в коррупционные отношения смоделировано в виде двух стадий решения. На первой стадии государственным служащими соотносятся моральные издержки коррупционного поведения с уровнем морального удовлетворения, который представлен совокупностью факторов «справедливость вознаграждения» (*Compensation Equity*), «престиж профессии» (*Prestige*), «этический уровень», а также социализацией государственных служащих в зависимости от поведения окружающих. Сочетание данных факторов определяет долю государственных служащих, которые приобретают готовность к вступлению в коррупционные отношения (в терминологии модели — становятся потенциальными коррупционерами). Вторая стадия принятия решения связана собственно с фактом вступления в коррупционные отношения в форме взятки (взятки рассматриваются в данном случае как наиболее распространенная форма коррупционного взаимодействия). Принятие решения на данном этапе описывается классической формулой, в которой соотносятся выгоды от коррупционных отношений (размер взятки) с формальными санкциями скорректированными на вероятность наказания, и неформальными санкциями, скорректированными на вероятность обнаружения факта коррупции.

Таким образом, по сравнению с классическими теоретическими моделями коррупции в построенной модели: 1) действие внутренних и внешних стимулов разнесено по стадиям принятия решения; 2) разделено действие объективных и субъективных факторов (например, основное значение имеет не уровень денежного содержания, а его воспринимаемая справедливость); 3) наступление внешних санкций также осуществляется в два этапа: неформальные санкции как следствие обнаружения коррупции и формальные санкции в результате деятельности правоохранительных органов (рис. 3). В итоге при проведении экспериментов достаточно частой является ситуация обнаружения коррупции без формального наказания, что, на наш взгляд, соответствует реальности: как правило, все сотрудники знают, кто берет взятки, но наказания не наступает в силу восприятия коррупции как приемлемого поведения (т.е. высокого уровня коррупционного капитала и низкого уровня нетерпимого отношения к коррупции в обществе в целом).

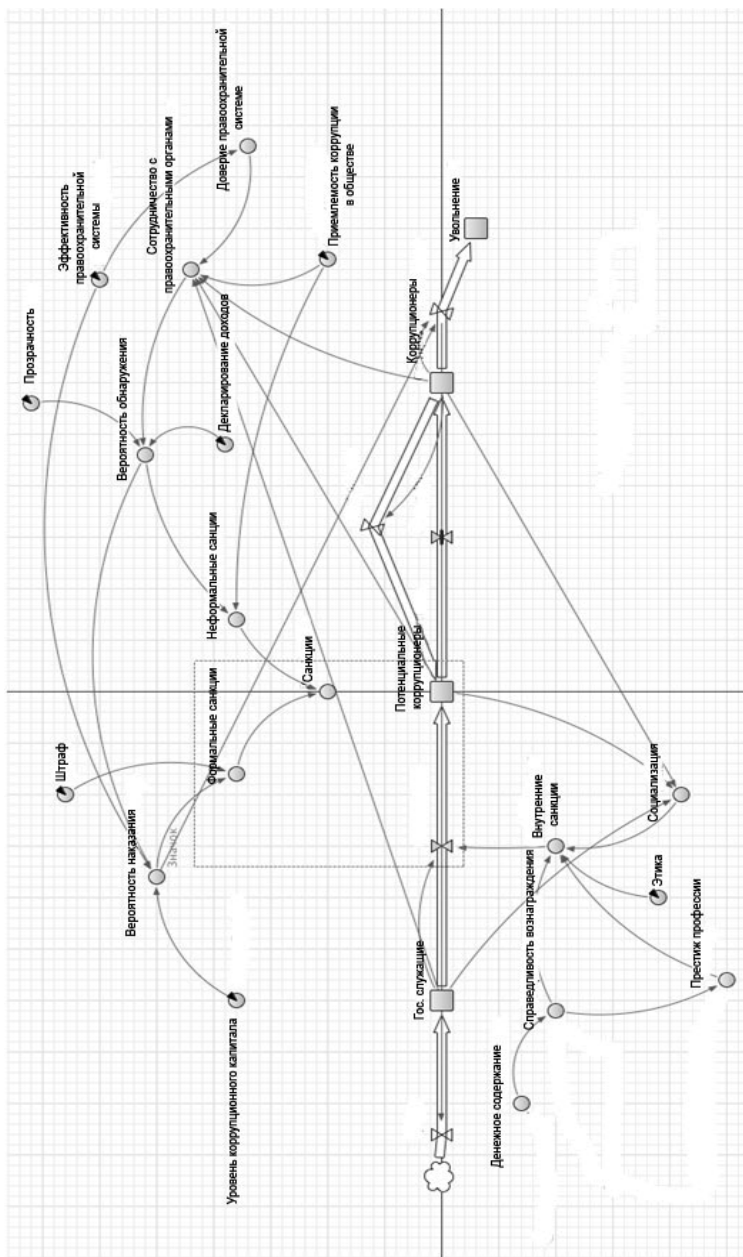


Рис. 3. Общая причинно-следственная диаграмма

Последним элементом модели является источник взяток. Как отмечалось выше, центральным моментом в данной модели являются факторы, предопределяющие развитие коррупции в среде государственных служащих. Исходя из этого механизм возникновения коррупционного предложения был максимально упрощен. Было сделано предположение, что предложение взяток равно числу служащих (т.е., что каждый чиновник получает за период модельного времени одно предложение коррупционного характера), а размер взятки описывается функцией случайного распределения. Таким образом, мы получили в каждый период модельного времени поток случайных взяток, который описывается относительно достоверной функцией случайного распределения. Каждая взятка соотносится с параметрами второго этапа выбора, в результате чего и устанавливается число «новых» взяточников. Определенная доля коррупционеров (которая зависит от параметра «эффективность правоохранительной системы») в каждый период «выбывает» из модели (увольняется с государственной службы в связи с наступлением санкций за коррупционное поведение).

Разработанная модель иллюстрирует динамику одного «поколения» государственных служащих, поэтому рано или поздно все государственные служащие «выбывают» из модели, значение имеет лишь динамика данного процесса. Пользователь получает возможность проводить серию экспериментов с различными значениями параметров, отвечающих за отдельные механизмы государственной антикоррупционной политики и тем самым протестировать различные стратегии противодействия коррупции в зависимости от изначальной предрасположенности к коррупционному поведению и морально-этическому уровню государственных служащих. Такими стратегиями может быть «стратегия войны» (жесткие санкции за коррупционное поведение и повышение эффективности правоохранительной системы), «стратегия устранения причин коррупции» (повышение денежного содержания, престижа государственной службы, снижение уровня коррупционного капитала), различные варианты комплексных стратегий.

Один из наиболее явных выводов, которые можно сделать из экспериментирования с моделью, заключается в том, что эффективность механизмов государственной антикоррупционной политики в большой степени зависит от начального состояния государственной службы: если большая часть государственных служащих уже перешла в состав «потенциальных» коррупционеров, то применение «мягких» мер противодействия коррупции не даст существенного эффекта, поскольку основное действие таких факторов, как повышение уровня денежного содержания или престижность профессии государственного служащего, сосредоточено на ранних стадиях принятия решения, связанных с моральным выбором. Другим результатом эксперимен-

тирования является ограниченная эффективность постепенного обновления кадрового состава государственной службы при высоком коррупционном капитале: вновь приступающие к обязанностям государственные служащие быстро переходят в состав «потенциальных» коррупционеров в результате действия механизмов деструктивной социализации.

Еще одним важным аспектом, который проиллюстрирован в данной модели, является неполное соответствие субъективных и объективных параметров влияющих на поведение людей. Так, уровень устойчивости к коррупции зависит не столько от уровня вознаграждения, сколько от воспринимаемой справедливости данного уровня. В реальной жизни справедливость вознаграждения может определяться через соотнесение доходов человека с доходами людей, имеющих сходный уровень образования. В модели данный эффект отражен как соотнесение уровня вознаграждения к среднему уровню вознаграждения (этот параметр установлен на уровне средней заработной платы в России по данным на 2011 г.).

Аналогично в реальности при решении о вступлении в коррупционные отношения индивид не имеет возможности объективно оценить вероятность наступления санкций [Abbink et al., 2002]. Поэтому основное влияние имеет непосредственное окружение индивида, а также различные информационные источники, на основе которых составляется суждение о вероятности наступления санкций (в нашем случае — параметр СМИ).

Следует отметить, что разработанная имитационная модель механизмов государственной антикоррупционной политики является не столько самостоятельным научным продуктом, сколько иллюстрацией возможностей имитационного моделирования на базе методологии системной динамики в области антикоррупционных исследований. Модель носит чрезвычайно ограниченный характер в силу целого ряда причин.

Коррупция представляет собой чрезвычайно разнообразное явление, и природа различных проявлений коррупционных отношений существенно различается. С точки зрения структуры коррупционных отношений можно говорить о коррупционных рынках, коррупционных иерархиях, коррупционных сетях. Каждая из вышеобозначенных форм институционализации коррупции имеет собственные закономерности развития и факторы, предопределяющие уровень развития. Аналогично бытовая и верхушечная разновидности также имеют существенные отличия. Соответственно разработка единой универсальной модели коррупции *a priori* имеет ограниченные возможности с точки зрения познавательной и особенно предсказательной силы. Модель универсальной коррупции может проиллюстрировать лишь самые общие закономерности развития данного общественного явления, и поэтому ее применимость ограничена в основном образовательными целями.

Несмотря на обозначенные ограничения разработанной модели, цели исследовательского проекта в целом оказались достигнутыми, поскольку были обобщены различные методы моделирования и успешно показаны перспективы использования имитационного моделирования на основе методологии системной динамики в исследовательских и образовательных целях.

## Литература

*Аузан А.А.* (ред.) Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. М.: ИНФРА-М, 2004.

*Болл Ф.* Критическая масса. Как одни явления порождают другие. М.: Гелеос, 2008.

*Каталевский Д.Ю.* Основы имитационного моделирования и системного анализа в управлении: учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011.

*Левин М.* Коррупция как объект математического моделирования. <<http://www.anti-corr.ru/indem/1997model.htm>>.

Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568) (в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460).

*Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

*Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: Российская экономическая школа, 1998.

*Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

*Смирнов Н.В.* Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. 2010. № 2.

*Тамбовцев В.Л.* Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005.

*Abbink K., Irlenbusch B., Renner E.* An Experimental Bribery Game // The Journal of Law, Economics and Organization. 2002. Vol. 18. No. 2.

*Dudley R.G.* The Rotten Mango: The Effect of Corruption on International Development Projects. Proceedings of the 18th Conference of the System Dynamics Society. Bergen, Norway, 2000.

*Gilbert N., Troitzsch K.G.* Simulation for the Social Scientist. 2nd ed. Open University Press, 2005.

*Huntington S.P.* Modernization and Corruption. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

*Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. 2010.

*Klitgaard R.* Controlling Corruption. Berkley, CA: University of California Press, 1988.

*Mauro P.* Corruption and Growth // Quarterly Journal of Economics 1995. Vol. 110. P. 680–712.

*Rose-Ackerman S.* Corruption — A Study in Political Economy. N.Y.: Academic-Press, 1985.

*Sanjeev G., Davoodi H., Alonso-Terme R.* Does Corruption Affect Inequality and Poverty? // Working Paper WP/98/76, International Monetary Fund. 1998

*Shleifer A., Vishny R.* Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. P. 599–617.

*Soto-Torres M.D., Fernandez-Lechon R.* A System Dynamics Model about Public Corruption: The Influence of Bribes on Economic Growth // Proceedings of the International Conference of the System Dynamics Society. Boston, 2007.

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2010. <[http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)>.

*Van Rijckeghem C., Weder B.* Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: How Much do Wages in the Civil Service Affect Corruption? // Journal of Development Economics. 2001. Vol. 65. P. 307–331.

Н.Г. Типенко

Центр универсальных программ

# РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ: ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И РИСКИ

---

Суть реформы бюджетных учреждений — отказ от финансирования сети учреждений и переход на финансирование государственных (муниципальных) услуг определенного объема и качества. Одновременно реформа должна существенно расширить финансово-хозяйственную самостоятельность учреждений нового типа, повысить эффективность расходов бюджета. Целью реформы является повышение качества и доступности услуг.

О масштабе планируемых изменений говорят цифры. Учреждений, которых коснется реформа, насчитывается более 236 тыс. В большинстве это учреждения отраслей социально-культурной сферы: здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, физической культуры и спорта. В названных отраслях занято почти 13 млн человек. Доля расходов на эти отрасли в расходах консолидированного бюджета РФ составляет более 30%.

В качестве подготовки к реформе названных учреждений внесены изменения в Бюджетный, Гражданский и Административный кодексы, а также в 22 федеральных закона. Иными словами, в бюджетной системе проводится реформа, не имевшая аналогов в прошлом. Закон № 83-ФЗ принят в мае 2010 г., до вступления в силу всех его норм был предусмотрен переходный период до лета 2012 г. Уже с января 2012 г. практически все субъекты РФ отчитываются о том, что переход осуществляется успешно. Но в то же время стали проявляться риски поворота реформы вспять или сугубо формального ее проведения, в результате чего заявленные цели достигнуты не будут. Приведем некоторые из возможных рисков:

- отсутствие четких критериев выбора типа учреждения;
- размывание разницы между бюджетным и автономным учреждением;
- неопределенность при формировании перечня и содержания услуг;
- индивидуализация финансовых нормативов обеспечения задания.



## Критерии выбора типа учреждений

Одним из ключевых механизмов реформы является перевод бюджетных учреждений в учреждения иного типа: казенные, бюджетные (нового типа), автономные. По поводу выбора типа учреждения жестких критериев выдвинуто не было, но были сформулированы общие принципы: если учреждение может зарабатывать и вести внебюджетную деятельность, если у него сильный менеджмент, то это бюджетное учреждение может претендовать на то, чтобы стать автономным. Если учреждение не имеет никакой внебюджетной деятельности, то оно — казенное. Предлагалось сделать предварительный анализ для выделения групп учреждений. Перечень казенных учреждений в субъектах Федерации должен был быть подготовлен в декабре 2010 г.

Выборочный анализ практик региональных администраций показал, что тип учреждения выбирается учредителем, скорее, исходя из того, насколько имеется общий настрой на реформы или на консервативный сценарий развития, а не из экономической целесообразности. В некоторых субъектах Федерации (Тюменская и Новгородская области, Республика Татарстан) практически все учреждения регионального и муниципального подчинения стали автономными. В других субъектах более 90% учреждений казенные. Например, глава муниципального образования г. Мирный определил, что все учреждения на его территории будут только казенные.

Предварительный анализ того, как распределились учреждения образования в субъектах Федерации по типам, позволяет утверждать, что большая часть учреждений осталась бюджетными. Автономными стали не более 5% учреждений (за исключением вышеперечисленных регионов).

Согласно Закону № 83-ФЗ размещение заказов на закупки товаров, работ и услуг для собственных нужд автономных учреждений не попадает под действие Закона № 94-ФЗ. Этим автономные учреждения выгодно отличались от других типов учреждений. Но вышедший в июле 2011 г. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ поставил для автономных учреждений дополнительные ограничения при закупочной деятельности.

Существенным плюсом автономных учреждений являлась предоставленная Законом № 83-ФЗ возможность открывать счета в коммерческих банках. В то же время в Законе содержится норма, согласно которой автономным учреждениям оставлено право открытия лицевых счетов и в территориальных органах Федерального казначейства. Данное право уже служит «сигналом» для регионов и муниципалитетов для принуждения учреждений к его использованию. Некоторые регионы уже начали пользоваться этим

«правом». Например, постановлением губернатора Красноярского края автономные учреждения, которые имели счета в коммерческих банках, с сентября 2011 г. обязаны осуществить перевод всех счетов обратно в казначейство.

Заявленная экономическая самостоятельность автономных учреждений ставится под сомнение также и Планом финансово-хозяйственной деятельности, утвержденным приказом Минфина РФ. Этим документом предписывается учреждениям (как бюджетным, так и автономным) планировать свои расходы по статьям (и даже по желанию учредителя) и по подстатьям бюджетной квалификации. Само распространение на автономные учреждения этих норм, в том же объеме, что и для бюджетных, практически ставит под сомнение существования этого типа учреждений по сравнению с бюджетными.

Два типа учреждений, которые изначально были «разведены» законодателем по степени финансово-хозяйственной самостоятельности, де-факто стали совпадать.

## **Неопределенность при формировании перечня и содержания услуг**

Переход на формирование услуг невозможен без четкого определения того, что является услугой, и детального перечня этих услуг. Причем детализация должна быть достаточна для того, чтобы потребители услуг (население) имели четкое представление о том, что и в каком объеме государство должно предоставить за средства бюджета, а за что надо платить.

В целях формирования государственного задания на оказание государственных услуг федеральные органы исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 должны были утвердить до конца 2010 г. базовые (отраслевые) и ведомственные перечни государственных услуг, оказываемых находящимися в их ведении учреждениями, с показателями их качества. Однако детальный перечень отсутствует в ключевых социальных отраслях, таких как образование, здравоохранение и др. Очевидно, что базовый (отраслевой) перечень должен быть разработан и законодательно закреплен именно на федеральном уровне.

Таким образом, отраслевые ведомства не только не разработали детального базового перечня услуг, но и не определились с показателями качества этих услуг. А при отсутствии детализированного перечня услуг существует реальный риск того, что платить придется за то, что раньше «по умолчанию» входило в «пакет» бесплатных услуг школ, детских садов, больниц, интернатов и т.д.

При переходе на субсидии учреждениям и формализации отношений «учредитель — учреждение» через «соглашение» все виды работ учреждений, которые они выполняют в рамках уставной деятельности, должны быть перечислены: определены их объемы, группы потребителей и качественные характеристики. Пока этого не только не сделано, но важность данного ключевого момента реформы практически игнорируется отраслевыми ведомствами.

В сложившейся ситуации субъекты Федерации вынуждены решать проблему отраслевого перечня услуг, но они либо дублируют федеральный перечень, либо расширяют его и детализируют. В то же время, когда услугой является не «урок» или «укол», а, например, «реализация основных общеобразовательных программ...», и услуга носит комплексный характер, она нуждается в детализации и расшифровке. Это вопрос не праздный, так как те виды деятельности учреждений, которые не попали в перечень государственных (муниципальных) услуг, не могут быть профинансированы за счет средств бюджета (через субсидию), а следовательно, должны быть переведены в категорию платных<sup>1</sup>.

Пока здесь царит полная неопределенность. При формировании заданий, как правило, записывают «общие формулировки», для которых невозможно определить ни показатели качества, ни объемные характеристики. Масштаб проблемы не осознается до тех пор, пока в 90% случаев идут по пути: «одно учреждение — одна услуга». Размер субсидии в данном случае — это бюджет учреждения, сформированный по традиционной смете. И для учреждения не меняется ничего, кроме дополнительных бумаг для заполнения.

Но если переход будет осуществляться не формально, перечень услуг приобретает особую значимость, отсутствие какого-либо вида деятельности в перечне услуг неизбежно повысит платность. Например, в школах Приморского края группы продленного дня в школах стали платными, так как они не были включены в перечень услуг, которые муниципалитеты оказывают населению за счет средств бюджета.

Иными словами, угроза связана с децентрализацией формирования перечней услуг, оказываемых в рамках основной деятельности учреждений. Она может поставить под сомнение полноценную реализацию социальных гарантий и обязательств государства на всей территории России. Поскольку

---

<sup>1</sup> Для регионов, участвовавших в Программе реформирования региональных финансов, существовало требование: услуга может быть профинансирована, только если она была включена в реестр расходных обязательств бюджета соответствующего уровня. В соответствии с законом № 83-ФЗ это требование отсутствует, что существенно упростило определение перечня услуг.

же учредители — это не только федеральные и субфедеральные органы власти, а и муниципалитеты, есть основание ожидать «вала злоупотреблений на местах», т.е. опасения населения о росте платности как результате реформы не лишены оснований.

Фактически получилось, что в обязанности федеральных органов исполнительной власти входит только установление ведомственных перечней применительно к услугам «своих» федеральных учреждений, а формирование базовых «отраслевых» перечней для учреждений, находящихся в ведении субъектов Федерации и муниципалитетов, отдано на откуп субъектам Федерации. В результате «набор услуг», которые оказываются населению за бюджетные деньги в разных регионах, может очень сильно отличаться, что является нарушением принципа социально-ответственного государства и равенства предоставления услуг вне зависимости от территории.

Нет четкости и в объемах предоставляемых услуг. Если по конституционно-гарантированным услугам (бесплатное общее образование, среднее профессиональное образование и др.), объем услуг определен численностью учащихся, то по тем услугам, где такой гарантии нет, например в дополнительном образовании школьников (дома творчества, дома пионеров, изостудии, спортивные секции и т.п.), вопрос объема услуги, оказываемой за счет бюджета, остается открытым.

Отсутствие социальных норм и нормативов обеспеченности государственными услугами может стать риском при отказе от финансирования учреждений при переходе к финансированию услуги. Бюджет, ответственный за финансовое обеспечение таких услуг, имеет «ограничения» по определению объема таких услуг только с одной стороны — сверху. «Ограничения» с другой стороны — снизу — отсутствуют.

## **Индивидуализация финансовых нормативов обеспечения задания**

Риском при реализации реформы бюджетных учреждений является также индивидуализация финансовых нормативов обеспечения задания. Минфин России в своих методических рекомендациях по расчету нормативных затрат, с одной стороны, предлагает «нормативный метод расчета затрат». В документе говорится о необходимости определения «расчетной стоимости предоставления единицы государственной услуги... в среднем по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов», учитывающих особенности статуса учреждения, его местоположения и др. С другой стороны, вводится термин «первоначальные нормативы», или «расчетные

нормативы затрат», которым предлагается называть индивидуальные фактические расходы учреждения. Собственно нормативные затраты, в частности определенные формульным путем, признаются только в качестве перспективного направления. Своеобразная «легитимизация» индивидуальных затрат учреждений и перенос их в категорию «нормативных расходов» на переходный период чревата тем, что в дальнейшем будет невозможно заставить вычлнить «нормативные затраты» из фактических расходов конкретного учреждения. Сегодня «нормативы» в подавляющем большинстве случаев носят именно «индивидуальный характер», т.е. нормативами, строго говоря, не являются.

Проблема определения бюджетных потребностей в услугах на нормативной основе поднимается уже далеко не первый раз. Ею занималась группа разработчиков Института экономики переходного периода (ИЭПП). Так, их Концепция государственной бюджетной политики в области расходов предусматривала в качестве одного из основных преобразований в области бюджетного процесса переход от нормативов содержания сети бюджетополучателей к нормативам минимально необходимого финансирования предоставления населению государственных и муниципальных услуг.

Согласно Концепции «важнейшими условиями эффективности такой системы нормативов являются принцип подушевого финансирования, когда возмещение [затрат на предоставление] государственных и муниципальных услуг происходит в соответствии с количеством реципиентов этих услуг.. и ...обеспеченность нормативов достаточным уровнем финансирования».

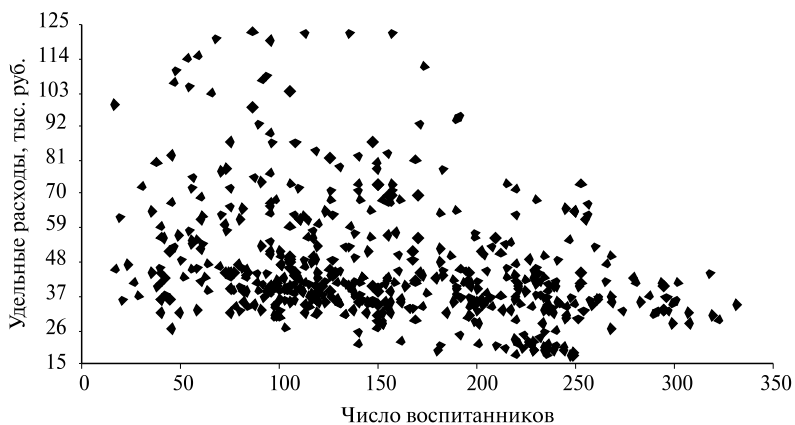
Тогда были сделаны выводы, что предлагаемые методики расчета нормативов представлялись непрозрачными в силу того, что большинство используемых в этих методиках показателей очень субъективны и не опираются на объективные показатели<sup>2</sup>. Но основным аргументом против нормативного подхода при формировании бюджетных потребностей явилось то, что если учесть все законодательные нормы, действующие в социальных отраслях, и провести расчет бюджетных потребностей, опираясь на необходимость их реализации, то расходные потребности превысят бюджетные возможности в несколько раз.

Именно этот подход к нормативам мы находим и в рекомендациях Минфина России, который убежден, что введение нормативов как основы для определения стоимости услуги приведет к росту бюджетных расходов.

---

<sup>2</sup> Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999–2000 гг. // Региональная экономика: сб. ст. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2002.

Очевидно, что поиск некоей «основы» для определения нормативной стоимости услуги — задача сложная в реализации, так как здесь необходим учет объективных и субъективных факторов, влияющих на стоимость, системы коэффициентов (местоположение, разный уровень заработной платы, наполняемость групп, классов и т.д.), но без ее решения теряется смысл всех заявленных преобразований. На рис. 1 на «разброс» значений удельных расходов на одного воспитанника детского образовательного учреждения (ДОУ) влияют разные факторы (как объективные, так и субъективные), а потому определение нормативных расходов может быть затруднено.



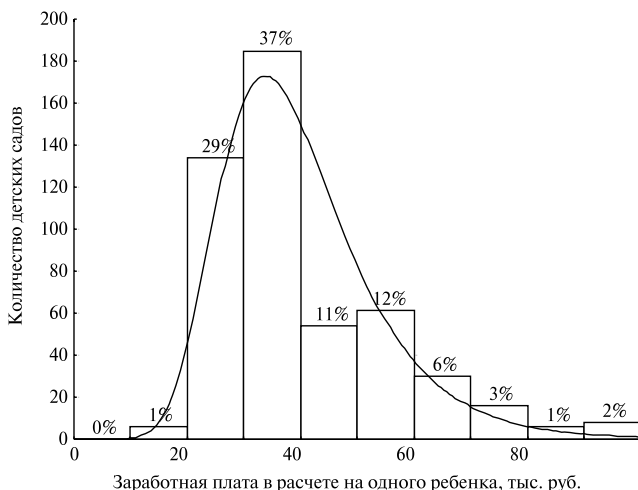
**Рис. 1.** Зависимость удельных текущих расходов в ДОУ от числа воспитанников (город, Красноярский край, 2010 г.)

При подходе, когда каждое учреждение будет иметь «свой норматив», свою стоимость услуги, ни роста эффективности расходов, ни равного подхода при «закупке» услуг у поставщиков — учреждений или организаций любой формы собственности, достичь будет нельзя.

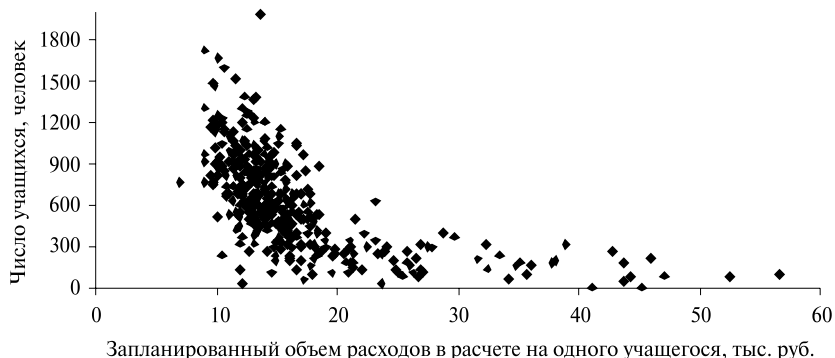
Определение нормативной стоимости услуги по затратам на оплату труда, в отличие от общих текущих расходов, не представляется столь безнадежным. На гистограмме (рис. 2) видно, что для более 60% учреждений норматив по фонду оплаты труда лежит в диапазоне от 20 до 40 тыс. руб. на воспитанника.

Нормирование части затрат учреждения, связанной с оплатой труда, уже ряд лет реализуется в общем образовании. Субъектами Федерации широко применяется формульный подход при расчете нормативов на одного учащегося «на выполнение основных общеобразовательных программ». В этом

случае стоимость бюджетной услуги определяется исходя из определенных (стандартных) условий ее предоставления: числа часов учебной программы, наполняемости классов, нагрузки на ставку учителя и т.п. Причем это не требует дополнительных средств. Так происходит формализация тех норм и нормативов, которые и без того учитываются при формировании сметы. «Разброс» удельных расходов в этом случае существенно меньше и связан с использованием групп коэффициентов (рис. 3).



**Рис. 2.** Удельные расходы на воспитанника ДОО по статье «Оплата труда» (город, 2010 г.)



**Рис. 3.** Зависимость запланированного объема расходов (с применением нормативов) от числа учащихся в школах (Башкирия, 2008 г.)

## Выводы

Анализ первых результатов хода бюджетной реформы позволяет говорить о том, что имеются определенные риски, которые способны свести на нет основные заявленные цели путем поворота реформы вспять или сугубо формального ее проведения.

Отсутствие четких критериев выбора типа учреждения приводит к тому, что выбор типа учредителем может не привести ни к росту качества услуги, ни к увеличению эффективности расходов, так как критерием выбора типа является «удобство» для учредителя учреждения, а не удобство для потребителя услуги.

Размывание разницы между бюджетным и автономным учреждением, связанное с тенденцией уменьшения финансово-хозяйственной самостоятельности автономных учреждений, принятие ряда подзаконных актов, формально призванных обеспечить реализацию целей реформы, по сути, затрудняет реализацию этих целей, накладывая дополнительные ограничения на автономные учреждения, и тем самым делает бессмысленным введение трех новых типов учреждений, так как права бюджетных и автономных учреждений практически совпадают.

Неопределенность при формировании перечня и содержания услуг ставит под удар всю конструкцию перехода от финансирования учреждений к финансовому обеспечению услуг. Перекалывание ответственности за детальный, отраслевой перечень услуг с федерального на региональный и муниципальный уровни может поставить под вопрос полноценную реализацию социальных гарантий и обязательств государства на всей территории России.

Неподготовленность вопроса об определении стоимости услуг привела к индивидуализации финансовых нормативов обеспечения задания, когда «нормативными» названы индивидуальные расходы учреждений. Отсутствие на федеральном уровне требований к установлению дифференцированных нормативов по группам учреждений, оказывающих одинаковые услуги, а также четких графиков по реализации нормативного подхода при определении стоимости услуг приводит к использованию старых механизмов формирования затрат (от достигнутого) в новых финансово-экономических условиях, что подрывает основы реформы.

Кроме того, расширение самостоятельности и развитие коммерческих инициатив в бывших бюджетных учреждениях возможны только при благоприятной внешней среде. В условиях сворачивания принципов федерализма, когда все меньше и меньше полномочий остается на нижнем местном уровне, и все больше сосредоточивается на субфедеральном и федеральном уровне, ожидать, что именно в сфере бюджетных организаций начнется об-



ратный процесс: передача полномочий сверху ( от учредителя) вниз к (учреждению) и расширение ответственности и прав низшего звена бюджетной системы — учреждения (в новой форме бюджетного или автономного), вряд ли реалистично.

В этих условиях велика вероятность того, что обязательства государства в виде «субсидиарной ответственности» действительно будут упразднены и возложены на само учреждение. Но что касается роста степеней свобод (как финансовых, так и административных), что необходимо для роста качества и эффективности, то для их реализации должен быть изменен тип взаимоотношений власти всех уровней.

Д.Б. Цыганков

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

## СОВЕТЫ ПО ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ КОМПОНЕНТ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»

---

Реализация государственной регуляторной политики неизбежно связано с прямыми или косвенными издержками для всех адресатов данных норм — как для самого государства (чиновники, применяющие нормы и/или контролирующие их исполнение), так и для тех, кого оно непосредственно затрагивает (предприниматели, граждане, учреждения бюджетного сектора, некоммерческие организации). При этом соотношение издержек и выгод для определенных групп может существенно отличаться.

Необходимость сокращения необоснованных издержек бизнеса стояла в центре большинства подходов к дерегулированию, начиная с последней четверти XX в. Со временем, а особенно на фоне финансово-экономического кризиса 2008—2009 гг., отношение в странах ОЭСР к государственному регулированию изменилось. Не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер становятся трендом современной регуляторики и его ядра — оценки регулирующего воздействия [Baldwin et al., 2010, p. 8—9]. Была провозглашена ориентация на «умное регулирование» (англ. *smart regulation*), концепция которой является академической разработкой конца 1990 — начала 2000-х годов, направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования — с другой [Gunningham et al., 2004, p. 15].

Долгое время «умное регулирование» оставалось частью академических дебатов, но во время кризиса эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу новый, удачный слоган для «ребрендинга» концепции *better regulation* и усиления ее базового элемента — оценки воздействия — и тем самым — встраивания идеологии «умного регулирования» в Стратегию Европейского союза до 2020 г.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)>.

Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 г.) «умное регулирование» состоит из трех компонентов: а) комплексная система оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла (от проектирования актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства); б) институт кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов стран — членов ЕС; в) инструментов участия групп интересов и граждан, в том числе с использованием ресурсов Web 2.0 (портал *Your Voice for Europe*) и увеличения срока публичных консультаций в рамках цикла принятия решений с 8 до 12 недель. Оно также включает требования по использованию понятного и доступного языка нормотворчества для «конечных пользователей» (адресатов норм) [Smart regulation, 2010].

Наша гипотеза состоит в том, что четвертым элементом этой системы является переход от «министеральной» организационной модели оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к модели Советов по оптимизации регулирования при центральных органах власти (далее — Советы). Это означает, что для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в отдельных министерствах. Эти советы в настоящее время координируют свои усилия как на уровне методических разработок, так и в продвижении институтов «многого регулирования» [Mit Buerokratieannau..., 2010].

Дальнейшее изложение обрисовывает постепенный рост влияния таких советов — тренд, пока еще недостаточно отраженный в академической дискуссии, хотя и присутствующий в материалах ОЭСР последних лет [Cordova-Novion et al., 2011].

1. Независимая группа стейкхолдеров по снятию административных барьеров (англ. *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*) была образована решением Европейской комиссии 31 августа 2007 г. в рамках реализации Программы по сокращению административных барьеров в Европейском союзе (цель — сокращение административных барьеров на 25% к 2012 г.). Основной задачей Независимой группы стейкхолдеров является оценка предлагаемых в рамках Программы мер по преодолению барьеров. Она была сформирована из 15 политиков и независимых экспертов в различных сферах деятельности и направлена на представление позиции и защиту интересов малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций, а также экологических и потребительских групп давления. Независимую группу стейкхолдеров возглавил бывший премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер. В своей работе Независимая группа стейкхолдеров организует в обязательном порядке для каждой оцениваемой меры публичные консультации в сети Интернет, а также привлекает (в дистанционном режиме) независимых экспертов из стран — членов ЕС.

Помимо оценки предлагаемого регулирования на предмет влияния на сокращение барьеров, Независимая группа стейкхолдеров агрегирует лучшие практики борьбы с административными барьерами стран — членов ЕС, оценивает их с точки зрения применимости на общеевропейском уровне, при необходимости дорабатывает и предлагает проекты актов на утверждения. По решению Европейской комиссии 17 августа 2010 г. деятельность Независимой группы стейкхолдеров была расширена, а мандат продлен до 2014 г. Теперь в мандат включена обязанность оказания консультаций Совету по оценке регулирующего воздействия (англ. *Regulatory Impact Assessment Board*) — центрального органа, ответственного за использование механизма ОРВ в Европейской комиссии в части, которая касается анализа акта на предмет наличия в нем положений, вызывающих создание административных барьеров, а также оценки влияния регулирования, приводящего к снижению административных барьеров, если такая цель была заявлена органом — разработчиком регулирования.

2. В Нидерландах с 2000 г. действует Консультативный совет по административным барьерам (голл. *Adviescollege vermindering administratieve lasten, ACTAL*), который оценивает все проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования (мандат совета уже 3 раза расширился). Согласно утвержденному механизму в случае, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министерство обязано передать проект акта вместе с пояснительной запиской в Консультативный совет. Пояснительная записка должна включать количественные расчеты влияния с использованием модели стандартных издержек, а также альтернативные варианты регулирования. Затем совет проверяет достоверность расчета, рассматривает альтернативы и принимает решение относительно регулирования. Совет может порекомендовать доработать проект регулирования или предложить наложить запрет на его принятие. Процедура анализа проекта акта в среднем длится четыре недели.

Члены совета выбираются из числа политиков, экономистов и ученых. На данный момент в совет входят три человека. Их деятельность поддерживается секретариатом из 13 государственных служащих, которые помогают совету готовить заключения на анализируемые проекты регулирования.

3. В Великобритании с октября 2009 г. действует Комитет по регуляторной политике (англ. *Regulatory Policy Committee, RPC*). Он состоит из шести независимых экспертов в различных областях. Их деятельность поддерживается небольшим секретариатом из девяти государственных служащих. Основная цель Комитета — удостовериться, что при принятии решения министерство основывается на качественном анализе воздействия законопроекта. В процессе деятельности Комитет не рассматривает непосредственно про-

екты регулирования, а анализирует качество заключения об ОРВ, подготовленного центральным органом ОРВ Великобритании.

4. В Швеции осенью 2008 г. был создан Совет по улучшению регулирования (швед. *Regelradet*). Совет состоит из восьми независимых экспертов, которым помогает секретариат, также состоящий из восьми человек. Его работа направлена на оценку влияния проектов актов на деятельность малого и среднего бизнеса. Согласно Руководству по проведению ОРВ Швеции все заключения об ОРВ, а также проекты актов, так или иначе затрагивающих бизнес, должны передаваться Совету по улучшению регулирования для анализа качества. Заключения Совета носят рекомендательный характер.

5. В Германии в 2006 г. был создан Национальный совет по контролю норм при ведомстве федерального канцлера (нем. *Nationaler Normenkontrollrat, NKR*). Совет включил известных федеральных и земельных чиновников, консультантов, ученых, судей (сейчас — девять человек), ему был придан секретариат (12 человек) и обеспечена помощь Федеральной службы по статистике. За пять лет Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального законодательства, вывел Германию в европейские лидеры в части антибюрократической экспертизы (подробнее — см. далее).

6. В Мексике в 2000 г. был создан Совет по улучшению регулирования (исп. *Consejo para la Mejora Regulatoria Federal*) для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (исп. *Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER*). Возглавляет Совет министр экономики. В Совет также входят министр финансов, министр труда, министр государственной службы, генеральный директор *COFEMER*, глава Центробанка, пять представителей бизнеса, а также по одному представителю от профсоюзов, аграрного сектора и академического сообщества. Совет заседает четыре раза в год. Он выполняет две функции: определяет основные направления деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования и оказывает ей политическую поддержку. Периодически участие в деятельности Совета принимает президент страны. Заседания Совета также используются представителями бизнес-сообществ для высказывания собственной позиции относительно административных барьеров, существующих в стране.

Остановимся подробнее на немецком опыте, который до последнего времени был явно недооценен в отечественной экспертной дискуссии. Как отмечалось, в ФРГ в августе 2006 г. путем принятия федерального закона был создан Национальный совет по контролю норм при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования».

Назначения в Национальный совет получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, консультанты, ученые. Члены совета (максимум — 10 человек) должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в совете они не должны ни принадлежать к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Работа Национального совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов совета, а утверждает их президент Германии.

Совету придан секретариат, руководитель которого может принимать участие в заседаниях совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях; они подчиняются исключительно указаниям Национального совета и руководителя секретариата (хотя зарплату получают по ведомству федерального канцлера).

Совета оценивает акты по широкому спектру законодательства: проекты новых федеральных законов; проекты внесения поправок в существующее законодательство; проекты подзаконных актов и административных регламентов; применение законодательства, затронутого правом Европейского союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

21 сентября 2011 г. был утвержден Совет второго состава (обновился на  $\frac{2}{3}$ , но его председатель, бывший статс-секретарь и бывший глава *Deutsche Bahn* Йоханнес Людевиг, остался на следующий срок). За день до этого Совет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторики под названием «Пять лет бюрократизации — путь вперед!». В докладе отмечается, что с 2006 г. удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 млрд евро (что чуть не дотягивает до заявленного целевого показателя в 25%). Дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне

современных кризисных явлений помогут укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Согласно обновленной «Стратегии-2020» Россия собирается выйти на те же целевые показатели, что и у Европейского союза. Для достижения этой цели нам надо стать конкурентными, в том числе с точки зрения качества регуляторики и государственного управления. Что предлагается для разработки и реализации комплексной регуляторной реформы в России?

Во-первых, оценка регулирующего воздействия — это социально-экономическое исследование, дающее ответ на строго определенные и неизменные исследовательские вопросы и имеющее определенную структуру изложения. Такое исследование нельзя подменить выверкой технико-юридических изъянов проекта акта или фрагментарной аргументацией «за» либо «против» нормативного акта, не базирующейся на количественных данных. Следовательно, надо срочно строить единую информационную и аналитическую базу проведения оценок, включающую интернет-панели сбора данных.

Во-вторых, экспертиза действующих актов не должна сводиться к очередному межведомственному согласованию и ограничиваться нормативными актами исполнительной власти. Механизм должен предусматривать инициативу снизу по отмене и неэффективного закона (ряд законопроектов вносится в Госдуму вовсе не федеральным правительством), и «вредоносного» постановления Правительства.

В-третьих, ОРВ не сможет укорениться без настоящего прорыва в технике нормотворчества (здесь недостаточно правового мониторинга). Надо интегрировать в регламенты законодательных органов пункты о необходимости расчета ФЭО законопроектов не только с учетом расходов бюджетов разных уровней, но и потенциальных издержек и выгод хозяйствующих субъектов любых форм собственности, граждан, учреждений бюджетного сектора. Необходимо добиться кардинального улучшения языка правотворчества (*plain legal writing*), сделать его более понятным для «конечных пользователей»/ адресатов норм (*end user*). Следует ввести практику «правовых экспериментов» (*sunset legislation*), предусматривающих ограниченный срок действия актов, оценку их результатов, механизмы регулярного пересмотра и/или отмены неэффективных решений, а также практику *One in — One out*, компенсирующую возникающие обременения от данного новопринятого регулирования посредством отмены какого-то действующего нормативно-правового акта. Заключительным важным штрихом здесь является размещение в открытом доступе «электронных досье» проектов нормативно-правовых актов: от момента извещения о начале разработки нового акта через публичные консультации и отзывы к финальной версии.

В-четвертых, надо повысить качество заключений об ОРВ. Как показывают исследования Центра ОРВ НИУ ВШЭ, только менее 10% заключений профильного Департамента Минэкономразвития России за первый год его работы соответствуют международным стандартам [Беляев и др., 2011]. Вообще в России ОРВ не получится успешно ввести в рамках политического контроля бюрократии. Современное видение института ОРВ как ядра «умного регулирования» состоит в том, что это — «кооперативная» система. Она предполагает и включение в проектирование актов адресатов регулирования на самых ранних стадиях, и принцип «состязательности» всех бизнес-объединений и регуляторов в случаях отмены актов, и право регионов самостоятельно выстраивать свою систему оценивания, не ожидая указаний сверху.

Последняя по счету, но не по значимости мера — расширение механизма ОРВ. Уже существует понимание, что ОРВ и публичные консультации надо «спускать» на уровень регуляторов (разработчиков проектов нормативно-правовых актов), постепенно распространять ОРВ в регионы, «подводить» под ОРВ новые предметные области. Но этого недостаточно. Необходимо учесть успешный опыт работы подобных независимых экспертных советов «высокого уровня», что и стало основой для подготовки концепции формирования Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности<sup>2</sup>. Данная разработка велась в 2011 г. — первой половине 2012 г., в рамках работы экспертной группы № 4 «Укрепление рыночных институтов» по обновлению «Стратегии-2020».

Этот специальный коллегиальный экспертный орган, подобно его зарубежным аналогам, должен обладать высоким статусом и иметь полномочия по выборочной оценке тех регулирований, которые являются наиболее существенными для национальной экономики [Карапетов и др., 2012, с. 29].

Миссией такого Национального совета может стать независимая экспертиза ожидаемого и фактического регуляторного воздействия проектов и действующих нормативных правовых актов на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в Российской Федерации, а также совершенствование правового регулирования в этой сфере.

Отбор указанным Национальным советом масштабных (комплексных) регуляций обеспечит более качественную (не поточную!) экспертизу и позволит привлекать внимание первых лиц государства к наиболее существенным для бизнеса, государственных органов и граждан проблемам регулирования.

Итак, предлагаемая нами комплексная реформа регуляторики может стать настоящей «революцией в умах», поскольку на уровне отдельного ми-

---

<sup>2</sup> <<http://better-regulation-council.ru>>.



нистерства ничего, кроме некоторого улучшения взаимодействия ведомств, добиться уже не удастся. Эта «революция в умах» позволит в долгосрочной перспективе улучшить положение России в глобальной «конкуренции юрисдикций», а как ближайший эффект после мартовских президентских выборов — подать позитивный сигнал инвесторам, замершим в ожидании, о реальных шагах по эффективной защите прав собственников, наличию продуманной экономической политики и снижению политических рисков.

Создание Национального совета по оптимизации регулирования в России станет важным шагом в проведении комплексной регуляторной реформы.

## Литература

*Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б.* Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23–51. <<http://www.pmo-journal.ru/>>.

*Каранетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А.* Бег с барьерами // Прямые инвестиции. 2012. № 6.

*Baldwin R., Cave M., Lodge M.* Regulation — The Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press, 2010.

*Cordova-Novion C., Jacobzone S.* Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, No. 19. OECD Publishing. 2011.

*Gunningham N., Grabosky P.* Smart Regulation Designing Environmental Policy. Oxford University Press, 2004.

Mit Buerokratieannau zu moderner Gesetzgebung. Berlin, 2010.

Smart Regulation in the European Union: Commission communication — COM(2010)543 (8 October 2010).

Д.С. Шмерлинг,  
Е.И. Кожуховская

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# РАЗРАБОТКА СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И КОРПОРАТИВНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

---

Нынешнее состояние российского государственного и корпоративного стратегического планирования (СП) характеризуют выпущенные Минэкономразвития России Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670. Они «определяют требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, а также порядок проведения Министерством экономического развития Российской Федерации мониторинга реализации государственных программ». Методические указания разработаны на основе Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее — Порядок), утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Поскольку формирование государственных программ осуществляется исходя из принципа достижения «долгосрочных целей» и «измеримых результатов их реализации» (конечных результатов), то речь идет о программно-целевом планировании и управлении. В данном случае «задача» государственной программы «определяет конечный результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществление государственных функций в рамках достижения цели (целей) реализации» государственной программы «или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (п. 23 Методических указаний). Пункт 24 требует, чтобы сформулированные задачи были необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели. Это же относится к используемым показателям (индикаторам) и подпрограммам, а также к разрабатываемым мероприятиям. Пункт 55 предусматривает «краткое обоснование *необходимости* [выделено нами. — Авт.] каждого мероприятия для

достижения ожидаемого результата соответствующего основного мероприятия государственной программы»<sup>1</sup>. Заметим, что здесь ничего не говорится о достаточности мероприятия. Кроме того, предусматривается анализ рисков реализации подпрограмм.

Из приведенного выше описания элементов Методических указаний трудно извлечь способы подбора и определения «объема» мероприятий, необходимых и достаточных для реализации соответствующих подпрограмм, достижения значений индикаторов и решения поставленных в государственной программе задач. Следовательно, в развитие Методических указаний целесообразно предусмотреть более детальные Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, где необходимо представить методы формирования мероприятий, подпрограмм, индикаторов, задач и рисков реализации подпрограмм.

Традиционный путь разработки таких методов — *техничко-экономические расчеты* (бизнес-планирование). Это возможно лишь в «простых инженерно-экономических ситуациях», а в государственных программах и корпоративных стратегических программах неосуществимо. Современное решение данной проблемы — применение моделей **многоуровневых экспертных оценок**. Эти модели позволяют определять мероприятия, подпрограммы, задачи в ситуациях, когда технико-экономические расчеты «не работают». Описание таких ситуаций и моделей приводится в книгах и статьях проф. Т. Саати и его учеников и последователей (см. [decisionlens.com](http://decisionlens.com)), а также в работе [Саати, 2008, с.186].

Авторы предлагают учитывать помимо «традиционных» элементов (целей, задач и т.п.) новые элементы и критерии, для выбора которых составлена табл. 1.

**Таблица 1.** Элементы и уровни формирования политики и стратегии для государственных и корпоративных программ

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Риски возникновения проблем	М. Дуглас, А. Вильдавски (Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation / ed. by H. Priemus, B. Flyvbjerg, B. Cheltenham Wee van. Northampton: Edward Elgar, 2008. P. 85–86)	Учитываются на уровне « <b>Риски возникновения проблем</b> »

<sup>1</sup> Основное мероприятие — это группа мероприятий (п. 55).

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Системные и социальные проблемы (трудности)	Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation / ed. by H. Priemus, B. Flyvbjerg, B. Cheltenham Wee van. Northampton: Edward Elgar, 2008. P. 85–86	Приводят к целесообразности введения <b>трудностей</b> , отдельно системных, отдельно социальных, в виде уровней
Изменения в системе ценностей населения в развитых странах	<i>Инглхарт Р.</i> Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис (Политические исследования). 1997. № 4 < <a href="http://www.polisportal.ru/files/File/publication/Starie_publicakcii_Polisa/1/1997-4-2-Ingleheart_Postmodern.pdf">http://www.polisportal.ru/files/File/publication/Starie_publicakcii_Polisa/1/1997-4-2-Ingleheart_Postmodern.pdf</a> >. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой; науч. ред. Е.Б. Шестопаля. М.: Вече, 1999. С. 335	Введение уровня « <b>ценности</b> » и конструирования целей <i>в увязке</i> с этими ценностями (проф. Е.Б. Шестопаля, частное сообщение), см. также [Шмерлинг, Буссель, 2006–2007, с. 148–157]
Идея о трагедии ресурсов общего пользования	<i>Хардин Г.</i> Трагедия ресурсов общего пользования, 3.04.2009 < <a href="http://www.inliberty.ru/library/study/294/">http://www.inliberty.ru/library/study/294/</a> >. <i>Медоуз Д.Х.</i> Азбука системного мышления / пер. с англ.; под ред. чл.-корр. РАН Н.П. Тараховой. М.: БИНОМ, Лаборатория знаний, 2010. С. 193–201	Введение уровня « <b>недостаток</b> ресурсов общего пользования»
Экспансия капиталистического мирохозяйства	<i>Валлерстайн И.</i> Конец знакомого мира: Социология XXI века / пер. с англ.; под ред. В.И. Иноземцева. М.: Логос, 2004. С. 105	Для введения в рассмотрение <i>сценариев</i> развития, построенных на основании <b>идей о будущем</b>
Теория коммуникативного действия. Концепция «колониализации жизненного мира»	<i>Хабермас Ю.</i> Политические работы / сост. А.В. Денежкина; пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2005 (Серия «Новая наука политики»). С. 234–268. <i>Ефременко Д.В.</i> Демократия и коммуникация экологического риска как проблемы экополитологии // Полис. 2006. № 6 (96). С. 105. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой; науч. ред. Е.Б. Шестопаля. М.: Вече, 1999. С. 468	Введение дополнительных <b>дуг взаимодействий</b> в рамках модели <i>ANP</i>

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Учет рисков, в том числе политических	Contemporary Social Theory: An Introduction / ed. by A. Elliott. L.; N.Y.: Routledge, 2009. P. 286	См. п. 1
Блоки политик. Компоненты отраслевых политик	International Handbook on Industrial Policy / ed. by P. Bianchi, S. Labory. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. P. XVII	Уровни « <b>политики</b> », « <b>компоненты политики</b> »
Проблемы реализации крупных инфраструктурных проектов и пути решения	<i>Фловбергер Б.</i> Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Март. С. 77	Подход о снижении затрат и завышении эффекта можно учитывать с помощью <i>корректировки</i> оценок сметы проекта с учетом <b>статистического подхода</b>
Принципы политического планирования	<i>Бенвенисте Г.</i> Овладение политикой планирования. Создание реально выполнимых планов и политики, которая ведет к переменам / пер. с англ.; под ред. М.Р. Калантаровой. М.: Изд. группа Прогресс/Универс, 1994.	Реализация моделей АНР/АНР как <i>непрерывно</i> дорабатываемых с привлечением помимо <b>экспертов</b> представителей <b>гражданского общества</b> и т.п.

\* См. книгу «Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation» (2008). В настоящей таблице в графе 2 указаны редакторы этой книги. В остальных разделах авторы также условно упомянуты, поскольку подобные предложения выдвигались неоднократно. Первоисточник найти достаточно трудно.

## Литература

*Саати Т.Л.* Принятие решений при зависимостях и обратных связях: Аналитические сети / пер. с англ. М.: Изд-во ЛКИ, 2008.

*Шмерлинг Д.С., Буссель Ю.Н.* Стратегическое моделирование приоритетных национальных проектов: от учета ценностей российского общества к целевому планированию // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2006–2007. № 4. С. 148–157.



# **МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА**

---





J.D. Sharples

University of Glasgow, UK

# **THE ROLE OF OIL AND NATURAL GAS IN DISCOURSES ON RUSSIA'S POLITICAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT TO 2020**

---

## **Introduction**

Oil and gas currently play a crucial role in Russia's political and economic development. The energy sector currently accounts for approximately two-thirds of Russia's exports, around 30 percent of Russia's GDP, and almost half of the Federal Budget revenues [Gromov, 2011]. However, in order to understand what kind of role oil and gas play in Russia's development, it is necessary to look beyond the headline statistics and consider the discourses and broader political and economic context within which Russia's development is taking place. This is especially important given that the most powerful Russian energy actors are state-controlled and answer to a Government that must balance the interests of various political, economic, and social actors, as well as be an actor in its own right.

The doctoral research on which this paper is based examines the role of natural gas in discourses on Russia's political and economic development, and considers Russian conceptions of gas as a strategic resource in discourses on Russia's modernisation and energy security. This paper specifically examines changes in Russian discourses on oil and gas during the Putin and Medvedev Presidencies, before considering possible developments in the post-2012 period.

## **The Putin Presidency (2000–2008)**

When Putin became Russian President in 2000, Russia was still recovering from the 1998 economic crisis. Following the crisis, the Russian Government devalued the Rouble, which helped to stimulate Russian exports and domestic demand for Russian products. This was followed by macroeconomic reforms aimed at stabilising the economy. By 2001, the effects of the devaluation were wearing off, but the sudden growth in oil prices helped Russia maintain economic growth [Ahrend, 2006]. Apart from a slight slump in 2002, oil prices continued to rise until they peaked in July 2008.

During this period the price of oil in Europe rose from \$9 per barrel in December 1998 to \$24 in January 2001 and peaked at \$141 in July 2008 [Energy Information Administration (EIA), 2012], which led to a significant increase in Russia's oil export revenues. Russia's gas export revenues also rose dramatically because the price of gas under Russia's long-term contract system is index-linked to the price of oil with a 6-9 month time lag. The price for Russian gas at the German border rose from \$60 per thousand cubic metres in April 1999 to \$90 in July 2002 and peaked at \$576 in January 2009 [International Monetary Fund (IMF), 2012].

The key question for the Russian Government was how to manage this dramatic increase in export revenues, and the corresponding increase in value of Russian energy companies, several of which had been the subject of less-than-transparent privatisations during the 1990s. The fear was that vast wealth would be accumulated by private individuals and private companies, which would use them to buy political influence or sell strategic assets abroad, rather than "use them for the benefit of the entire society" [Putin, 2012]. The response of the Russian Government was to assert state control over Russia's largest gas and oil companies.

Gazprom was only partially privatised during the 1990s. In 2005, the Russian state regained a controlling stake (50.002 percent) in Gazprom [Gazprom, 2005, p. 7, 68]. In July 2006 Gazprom, as the controller of Russia's Unified Gas Supply System, was granted a legal monopoly on Russian gas exports [Boykewich, 2006]. This was followed by Gazprom gaining a controlling stake (50 percent plus one) in the strategic Sakhalin II project in December 2006 [Gazprom, 2012], and Gazprom's agreement in 2007 to take control of the strategic Kovykta gas field, although that agreement was not finalised until 2011 [RIA Novosti, 2011b].

In 2003 the Russian oil industry was dominated by private companies (Lukoil, Yukos, TNK-BP, Surgutneftegaz, and Sibneft) [Pappe, Drankina, 2007a]. Following the break-up of Yukos, state-owned Rosneft acquired Yuganskneftegaz (a Yukos production unit) in 2004, and by 2007 Rosneft was the largest crude oil producer in Russia [Rosneft, 2011]. In 2005 Gazprom bought Sibneft, changing its name to Gazprom-Neft [Gazprom Neft, 2012]. Thus the share of the Russian state in oil production rose from 6 percent in 2000 to 44 percent by 2008. That Lukoil and Surgutneftegaz retained their independence has been attributed to their alleged 'loyalty' to the Kremlin [Mankoff, 2009, p. 9]. Transneft, which transports 93 percent of Russia's oil, has been 100 percent state-owned since its creation in 1992 [Transneft, 2012].

This response was part of the emergence of a broader state-capitalist model of political and economic development. Economically, this has involved increasing state control over strategic sectors of the Russian economy beyond oil and gas, such as banking, electric power, the media, aviation, the automotive industry, machine-building [Pappe, Drankina, 2007b] and weapons trading [Rosoboronexport, 2012], in addition to already-existing state participation in telecoms [Rostelecom, 2012] and railways [RZD, 2012].

State control over strategic energy companies through formal ownership was augmented by the presence of state officials on the boards of these companies [Interfax, 2011] and by the development of legislation on strategic sectors and subsoil use [Liuhto, 2008, p. 2–6]. This legislation restricted foreign ownership or control over companies or natural resources designated as strategic, or of federal importance.

The economic aspects of this model of development coincided with the increased centralisation of political power and the establishment of what became known as the power vertical [Sukhov, 2008]. Whilst a lack of space here prevents a deeper discussion of the political aspects of state capitalism during the Putin Presidency, it can be argued that the economic and political aspects of Russia's state capitalist model of development appeared to be closely linked, and that they represent a stark contrast to the privatisations and fragmentation of political power of the 1990s.

## **The Medvedev Presidency and Russia's 'Modernisation Programme' (2008–2012)**

The year 2008 marked not only the end of the Putin Presidency, but also the beginnings of the global financial crisis. The price of oil fell from its peak of \$141 per barrel in July 2008 to just \$35 per barrel in December 2008 [EIA, 2012]. As the economic downturn hit Russia's export markets, demand for Russia's oil, gas and other exports also fell. The slump in the price and demand for Russia's hydrocarbon exports was only a temporary phenomenon: oil prices rebounded to mid-2007 levels (\$70 a barrel) by October 2009, while the hydrocarbon export-funded Stabilisation Fund cushioned Russia from the worst of the crisis and insulated the Russian economy from the "volatility of raw material export earnings" [Ministry of Finance of RF, 2007]. However, the situation exposed Russia's dependence on hydrocarbon exports.

Moreover, the crisis of 2008–09 presented a direct challenge to the state-capitalist hydrocarbon export-led model of development, which seemed to have served Russia so well during the previous five years. Post-crisis Russia in 2009 was very different to the post-crisis Russia of a decade earlier. Between 1999 and 2003, the Russian Government had been driven by reformist zeal with the aim of securing economic growth. However, the rise in oil prices and relatively easy economic growth from 2003 onwards had stifled the desire to undertake further reforms. Between 2003 and 2008 public spending also rose substantially, in the belief that ever-rising oil prices would enable Russia to keep balancing its budget. Following the crisis it became apparent that "even with the prices of oil at 70 or 80 (Dollars a barrel) you cannot make the ends meet, because the rest of the economy doesn't work" [Moshes, 2010].

It was in this context that President Medvedev launched his drive for 'modernisation'. In his 'Go Russia!' article in September 2009 he argued that "Twenty years

of tumultuous change has not spared our country from its humiliating dependence on raw materials... Achieving leadership by relying on oil and gas markets is impossible” [Medvedev, 2009]. The aim of Medvedev’s modernisation programme was to develop the non-hydrocarbon sectors of the Russian economy, (including energy efficiency, nuclear technology, IT, aerospace, communications, and pharmaceuticals) and thus reduce Russia’s dependence on hydrocarbon exports.

Medvedev’s modernisation plans represented a call for state-led development. The most visible examples of this were the establishment of a special Presidential Commission on the Modernisation and Technological Development of Russia’s Economy in May 2009 [President of the Russian Federation, 2009], the development of Russia’s own ‘Silicon Valley’ at Skolkovo under the guidance of a working group established by President Medvedev in December 2009 [Skolkovo Foundation, 2011] and the creation of Rusnano in 2011 for the development of nanotechnology [Rusnano, 2011].

## **Russia Post-2012: The Role of Energy in Russia’s Development to 2020?**

The paradox of such a state-led model of development is that it could prolong, rather than reduce, Russia’s reliance on hydrocarbon exports in the medium term because, as Hansen [2011, p. 3] notes, “modernisation, as conceived by Russia’s leadership, requires more state spending, but the federal budget relies heavily on oil and gas revenues”.

The reliance of Russia’s modernisation programme on continued oil and gas exports presents the Russian Government with a difficult challenge: how to encourage the continued development of the oil and gas industries whilst at the same time taxing those industries in order to fund state spending in other economic sectors as part of the modernisation programme. Recent proposals suggest that, in the gas sector at least, this balance will be achieved by combining increases in regulated domestic gas prices and increases in Gazprom’s Mineral Extraction Tax payments [RIA Novosti, 2011b].

The Russian Government also experimented with liberalised gas trading on the Russian domestic market from 2006 to 2008. The experiment demonstrated that Russian industrial consumers would be prepared to pay higher prices [Novikov et al., 2012]. The rising share of independent producers on the Russian domestic market suggests that a liberalised, competitive Russian domestic market with higher prices and profitability for Russian energy companies could be a reality in the future.

The Russian Government also looks set to increase its efforts to attract foreign investment into the energy sector, to modernise the sector and expand its production

capacity. For this to succeed, both Putin and Medvedev have identified an improvement in Russia's investment climate as crucial [Putin, 2012; President of Russian Federation, 2012], whilst Russia's accession to the WTO should contribute to an improvement in Russia's investment climate.

The extent to which the Medvedev modernisation programme will be continued will depend on Medvedev's successor, Vladimir Putin. During his campaign for the Presidential elections, Putin called for the modernisation of all economic sectors, particularly those identified by Medvedev. Putin also defended the increase in state intervention in Russia's economy and the establishment of large state corporations and holding companies, arguing that the consolidation of assets to create internationally-competitive companies was a project which would not be abandoned "halfway through" [Putin, 2012].

## **Conclusion**

The dramatic increase in the value of Russia's oil and gas resources at the beginning of the 21<sup>st</sup> century presented a challenge to the Russian Government. This paper argues that the perceived need to manage these resources, and prevent them from coming under the control of those who did not have Russia's national interests at heart, significantly influenced the development of state capitalism during the Putin Presidency. Not only did the increased value of these resources encourage and reward greater state intervention in the economy, it also gave the state the means to do so through increased budgetary revenues.

However, the economic crisis of 2008–2009, and the related decline in hydrocarbon export revenues, exposed Russia's economic dependence on the energy sector. As with the development of the state-capitalist model under Putin, it can be argued that the economic crisis and the sensitivity of Russia's economy to oil price shocks influenced the development of a modernisation programme designed to develop the non-energy sectors of Russia's economy and reduce Russia's dependence on oil and gas exports.

Oil and gas will undoubtedly continue to play a role in Russia's development during the period to 2020. However, the extent to which oil and gas exports will act as a driver of Russian development depends greatly on the extent to which Russia's modernisation remains a state-led project, and therefore on the extent to which Russia's modernisation depends on oil and gas export revenues. With Putin having returned as President, it seems likely that this will be the case. The combination of Putin's support for state-led modernisation à la Medvedev and his electoral pledges [Putin, 2012] suggests a probable continuation of high levels of state spending and state participation in the Russian economy, which in turn suggests a continuation

not only of the important role of oil and gas in Russia's development, but also of Russian state control over Russia's strategic energy sector.

## References

*Ahrend R.* Russia's post-crisis growth: Its sources and prospects for continuation // *Europe-Asia Studies* [online]. 2006. 58 (1). P. 1–24. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668130500401590>>.

*Boykewich S.* Gazprom's monopoly on exports backed by Duma // *St Petersburg Times* [online]. 2006. 07 July. <[http://www.sptimes.ru/index.php?action\\_id=2&story\\_id=18152](http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=2&story_id=18152)>.

Energy Information Agency (EIA) // *Weekly Europe Brent Spot Price* [online]. Wash.: EIA, 2012. <<http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=rbrte&f=w>>.

Gazprom // *Annual Report 2005* [pdf]. M.: Gazprom, 2005. <[http://www.gazprom.com/f/posts/73/210722/1annual\\_report\\_eng\\_2005.pdf](http://www.gazprom.com/f/posts/73/210722/1annual_report_eng_2005.pdf)>.

Gazprom // *History: chronicle* [online]. Moscow, Gazprom, 2006. <<http://www.gazprom.com/about/history/chronicle/2006/>>.

Gazprom Neft // *Company history* [online]. Moscow, Gazprom Neft, 2012. <<http://www.gazprom-neft.com/company/history.php>>.

*Gromov A.* Russian gas market perspective. Presentation at Energy Delta Institute, 14 Dec. 2011 [PowerPoint presentation]. <[www.energiestrategy.ru/ab\\_ins/source/Gromov\\_14.12.11.ppt](http://www.energiestrategy.ru/ab_ins/source/Gromov_14.12.11.ppt)>.

*Hansen P.* Russia's oil tax curse. *Energy Economist* [pdf] 2011. 357. July. P. 3–5. <<http://www.platts.com/IM.Platts.Content/ProductsServices/Products/energyeconomist.pdf>>.

Interfax. Nearly all Russian officials obey President's order to leave state companies // *Interfax* [online]. 2011. 01 Oct. <<http://www.cdi.org/russia/johnson/russia-russian-ministers-obey-medvedev-order-to-leave-state-companies-574.cfm>>

International Monetary Fund (IMF) // *Monthly data for primary commodity prices* [online]. 2012. Wash., IMF. <[http://www.imf.org/external/np/res/commod/External\\_Data.csv](http://www.imf.org/external/np/res/commod/External_Data.csv) [Accessed 23 January 2012]>.

Liuhto, K., 2008. *Genesis of economic nationalism in Russia* [pdf]. Turku School of Economics/Pan-European Institute. [http://www.balticseaweb.com/files/files/publications/pan/2008/Liuhto\\_32008.pdf](http://www.balticseaweb.com/files/files/publications/pan/2008/Liuhto_32008.pdf)

*Mankoff J.* Eurasian energy security // *Council on Foreign Relations* [pdf]. 2009. Special report No. 43. <<http://www.cfr.org/europerussia/eurasian-energy-security/p18418>>

*Medvedev D.* Go Russia! // *President of Russian Federation* [online]. 2009. 10 September. <<http://eng.kremlin.ru/news/298>>.

Ministry of Finance of RF // *Stabilisation Fund-About the Fund* [online]. Moscow, Ministry of Finance, 2007. <<http://www1.minfin.ru/en/stabfund/about/>>.

*Moshes A.* Interview on Russian energy and foreign policy. Interviewed by Jack D. Sharples [in person]. Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. 2010. 11 May.

*Novikov A., Mehdi A., Ashikhmin A.* Resurrecting Russia's spot market // Interfax [online]. 2012. 27 Jan. <<http://interfaxenergy.com/natural-gas-news-analysis/russia-and-the-caspian/resurrecting-russias-spot-market/>>.

*Pappe Y., Drankina E.* How Russia is nationalised: the oil sector // Kommersant [online]. 2007a. 17 Sept. <<http://www.kommersant.com/p804680/>>.

*Pappe Y., Drankina E.* How Russia is being nationalised // Kommersant [online]. 2007b. 10 Sept. <[http://www.kommersant.com/p802314/nationalization\\_](http://www.kommersant.com/p802314/nationalization_/)>.

President of the Russian Federation, 2009. Dmitry Medvedev issued an Executive Order establishing a Presidential Commission on Modernisation and Technological Development of Russia's Economy // President of the Russian Federation [online]. 2009. 21 May. <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/news/2009/05/216661.shtml>>.

President of the Russian Federation, 2012. Meeting on economic issues // President of the Russian Federation [online]. 2012. 18 Jan. <<http://eng.kremlin.ru/news/3343>>

*Putin V.* We need a new economy // Vedomosti [online]. 2012. 30 Jan. The Government of the Russian Federation website. <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/17888/>>.

RIA Novosti. Gazprom to get \$24bn from local price liberalisation in 2013 // RIA Novosti [online]. 2011a. 14 Feb. <<http://en.rian.ru/business/20110214/162596633.html>>.

RIA Novosti. Gazprom buys Kovykta operator's assets for 22.6bln Roubles // RIA Novosti [online]. 2011b. 01 Mar. <<http://en.rian.ru/business/20110301/162807230.html>>.

Rosoboronexport. Company info: status [online]. Moscow, Rosoboronexport. 2012. <<http://roe.ru/>>.

Rosneft. History [online]. Moscow, Rosneft, 2011. <<http://www.rosneft.com/about/history/>>.

Rostelecom. About Rostelecom [online]. Moscow, Rostelecom, 2012. <<http://old.rt.ru/en/about/info/>>.

Rusnano. About the company [online]. Moscow, Rusnano, 2011. <<http://www.rusnano.com/Section.aspx/Show/17872>>.

RZD. The company [online]. Moscow, RZD, 2012. <[http://eng.rzd.ru/isvp/public/rzdeng?STRUCTURE\\_ID=4](http://eng.rzd.ru/isvp/public/rzdeng?STRUCTURE_ID=4)>.

Skolkovo Foundation. Skolkovo Foundation: History [online]. 2009. <<http://www.sk.ru/Model/AboutFund/History.aspx>>.

Sukhov I. The power vertical and the nation's self-consciousness // Russia in Global Affairs [online]. 2008. 2 April–June. <[http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_10931](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10931)>

Transneft. The company [online]. Moscow, Transneft, 2012. <<http://eng.transneft.ru/company/>>.

А.М. АНИСИМОВ

Центр интеграционных  
исследований Евразийского  
банка развития

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ИНТЕГРАЦИОННОГО РАСШИРЕНИЯ (на примере исследования эффектов расширения Таможенного союза ЕврАзЭС)

---

## Экономические эффекты интеграции

Образование общего рынка в рамках ввода в действие Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) ЕврАзЭС и зона свободной торговли (ЗСТ) СНГ имеют принципиально разносрочную череду эффектов в экономике.

В интеграционных исследованиях ЕЭП и СНГ, которые мы проводим, определены три последовательно разворачивающиеся группы эффектов «интеграционной синергии».

Первая группа — это эффекты, которые образуются во взаимной торговле, трудовой миграции, выравнивании цен. Их можно обозначить как *торговые эффекты*, они самые быстрые. Первые результаты уже известны: рост взаимной торговли трех экономик ТС в 2011 г. превысил 40%. Причем данный показатель, очищенный от положительной углеводородной конъюнктуры, также растет. Неслучайно ЕЭП стартовал, имея в своей основе 17 ратифицированных соглашений, в том числе о наднациональном согласовании и регулировании, чтобы в среднесрочной перспективе был отработанный механизм реагирования на экономические результаты формирования общего рынка.

Вторая группа эффектов действия ТС и ЕЭП ЕврАзЭС проявляется в производственной и инфраструктурной кооперации, а также во взаимных инвестициях — *структурные эффекты* интеграции. Только за первый год действия ТС (июль 2010 — июль 2011 гг.) появилось более 400 новых российско-казахстанских предприятий. Нашим экономикам необходимо развитие несырьевых секторов, диверсификация экспортной продукции и рост добавленной стоимости в ее составе. Нужны как *модернизация*, так и реализация ЗСТ СНГ при дальнейшем расширении договоренностей в рамках ТС, и



расширение ЕЭП. Необходимым условием последующего развития является формирование в рамках экономик ТС и ЕЭП точек, цепочек и секторов нового роста как для внутреннего потребления, так и на экспорт.

Третья, самая трудоемкая, но самая мощная и долговременная группа эффектов интеграции, *институциональные эффекты*, которые выражены как в росте конкурентоспособности экономик и предприятий стран ТС и ЕЭП, так и в выравнивании показателей социально-экономического развития регионов и стран — участниц евразийской интеграции.

## **Корпоративная интеграция**

По всей видимости, следует различать кратко-, средне- и долгосрочные ориентиры *корпоративной интеграции*, интеграции секторов в рамках ТС и ЕЭП.

*Краткосрочные эффекты* — повышение текущей отдачи и минимизация потерь от мирового кризиса в сырьевом экспорте на внешние рынки, оптимизация затрат на сырьевые продукты в рамках разделения труда и кооперации внутри ЕЭП. Для развития обрабатывающей промышленности может быть применено стратегическое планирование в секторе добычи сырья как инструмент текущей политики развития национального производителя, особенно с учетом гонки энергосбережения и альтернативной энергетики, подстегиваемой странами — потребителями энергоресурсов, которые теряют свою экономическую эффективность при высоких ценах на энергоносители.

*Среднесрочные эффекты* для совместного развития — продовольственный сектор с учетом ситуации с продовольствием на мировом рынке и естественные природные ресурсы развития этого сектора в наших странах.

*Долгосрочные эффекты* закладываются развитием машино- и приборостроения, наукоемкого производства и услуг, судо- и авиастроения, а также в инжиниринге и прикладных исследованиях, образовательном секторе, здравоохранении, где критическими (в международном масштабе) становятся вопросы эффективности бюджетных расходов и такие вопросы новой эффективности, как например, парадигма ценообразования в фармацевтической отрасли в связи с нанобиотехнологической революцией.

## **Формирование ТС ЕврАзЭС и структурные факторы развития**

В 2011 г. работа ТС и запуск в 2012 г. ЕЭТ ЕврАзЭС прошли на фоне подведения международными экспертами итогов первой и старта второй волны мирового финансово-экономического кризиса.

Общая характеристика и анализ текущих глобальных кризисных испытаний сводятся к констатации экспертных оценок и выводов, согласно которым мировая экономика и ее главные моторы из числа крупнейших национальных и региональных экономик столкнулись со структурными ограничениями и пределами роста. Вторая стадия кризиса в мировой экономике во многом станет доказательством ранее сделанных выводов об исчерпании задач V макротехнологического цикла (1970–2010) [Кондратьев, 1928] и начале перехода к новому перечню лидирующих технологий, в совокупности образующих ядро нового этапа в научно-техническом прогрессе, или VI технологического уклада (2010–2050) [Глазьев, 2009; 2010].

В связи с этим в условиях внешней и внутренней кризисной турбулентности задачи обеспечения воспроизводства национальной экономики и необходимого уровня внешней кооперации (торговли) для обеспечения народнохозяйственного воспроизводства определяют необходимость контроля достаточности двух типорядов ресурсов, жизненно важных для каждой национальной экономики: ресурсов для текущего воспроизводства (и роста), а также ресурсов для перспективного воспроизводства. К первым следует отнести самообеспечение нормального функционирования национального хозяйства вне контекста той или иной фазы мирового (глобального) цикла экономики<sup>1</sup>, ко вторым — размер и номенклатуру ресурсов, связанных с функционированием нового, лидирующего уклада, а также предыдущего.

Такое производительное потребление «новейших» ресурсов и факторов роста и развития экономики необходимы стране для получения и реализации достаточного объема добавленной стоимости, чтобы обеспечить эффективное, расширенное национальное накопление и воспроизводство нации. И если обеспечение ресурсами воспроизводства национального хозяйства первого типоряда действительно базируется в основном на собственных возможностях: территория, население, водные, энергетические, инфраструктурные, производительные, финансовые и другие подобные ресурсы и факторы, то ресурсы второго типа<sup>2</sup>, как правило, могут быть получены национальной экономикой в основном за счет внешней кооперации, специализации и интеграции.

Указанные три условия развития национальных экономик (кооперация, специализация и интеграция), действующие в современном мире, могут иметь мировой (глобальный) и региональный масштаб.

---

<sup>1</sup> Включая макротехнологический аспект согласно концепции смены-развития технологических укладов.

<sup>2</sup> В том числе целый ряд из отнесенных к первому типоряду, но с иным, как правило, более совершенным, их качеством.

В контексте затрагиваемых проблем развития постсоветского и евразийского экономического пространства нас интересуют региональные кооперация, специализация и интеграция.

Они играют роль и получают свою оценку как обменные и распределительные механизмы в отношении ресурсов и факторов развития национальных экономик. Причем роль ресурсов второго из указанных выше порядков более существенна.

Зачастую, только участвуя в кооперационных, специализационных и интеграционных экономических связях, целый ряд экономик могут получать доступ к ресурсам и факторам, составляющим или относящимся к лидирующему и предшествующему ему технологическому укладу. А участвуя в такого уровня разделении труда, национальные экономики получают доступ к более эффективному национальному доходу и к более устойчивым возможностям для национального накопления. Тем самым обеспечивается доступ к более большим рынкам и другого рода эффектам масштаба. Именно поэтому, на наш взгляд, в условиях глобальных кризисных подвижек структурного и макротехнологического характера усиливается интерес к интеграционной динамике в ряде регионов мира, в результате чего усиливается и конкуренция на интеграционных направлениях международной повестки переговоров и в принятии интеграционных решений.

Интеграционные процессы не только приводят к динамике в вопросах конкурентоспособности отдельных стран, в том числе участвующих в том или ином интеграционном объединении, но и влияют на конкурентоспособность остальных экономических мировых регионов.

Постсоветское экономическое пространство, во многом являясь полем естественной кооперации, специализации и реинтеграции, после введения в действие принятых в рамках ЕврАзЭС соглашений о ТС и формировании ЕЭП и предшествовавших им (в основном двусторонних) соглашений о свободной торговле государств — участников СНГ получило свое интеграционное ядро для консолидации регионального развития на базе весьма существенных общих ресурсов роста и развития экономик стран-участниц по многим возможным направлениям.

## **Интеграционная конкуренция**

Вполне естественно, что региональные интеграционные процессы, развиваемые по линии ТС и ЕЭП ЕврАзЭС, находят и будут находить сдержанную оценку и конкурентную аналитику экспертов, особенно со стороны представителей кругов, принимающих политические и макроэкономические

решения в конкурирующих кооперационных и специализационных нишах и интеграционных объединениях. Данное замечание в большей степени касается партнеров-конкурентов, которые располагаются в непосредственном приближении к постсоветскому интеграционному пространству, а также тех субъектов мировой экономики и мирового развития, которые испытывают влияние и зависимость от конъюнктуры потоков ресурсов и факторов роста и развития Центральной и Северной Евразии.

На этом фоне весьма показателен, на наш взгляд, рост интереса на протяжении 2011 г., к проведению различными экспертами, институтами и аналитическими центрами, в том числе при поддержке международных банков и других институтов развития, исследований по вопросам возникающих в связи с созданием [Souza, 2011] ТС экономических эффектов, а также влияния ТС и ЕЭП ЕврАзЭС на соседние экономики.

Одним из таких направлений стали исследования по оценке влияния ТС ЕврАзЭС на экономики Кыргызстана и Таджикистана, а также Украины, в том числе по оценке экономического эффекта возможного присоединения этих стран к ТС и ЕЭП. Важным моментом данных исследований являлся анализ ситуации с учетом членства ряда экономик ЕврАзЭС и СНГ во Всемирной торговой организации (ВТО) (из вышеназванных — Кыргызстан и Украина), вступления России в ВТО и продвижения к вступлению в ВТО Казахстана.

При этом полученная оценка влияния и анализ возможных различных сценариев взаимодействия этих экономик с ТС и ЕЭП, а также с Европейским союзом в варианте Украины [Shepotylo, 2010] в целом схожи по своим *выводам* в исследованиях, которые осуществлены при поддержке европейских и ряда международных институтов (в первую очередь при поддержке Всемирного банка), и в исследованиях, проводимых при поддержке постсоветских (Украина) [Мунтиян, 2011] и евразийских [Евразийский банк развития, 2012] институтов.

На основе полученных исследователями оценок и выводов были сделаны *рекомендации*, которые существенно различаются. Однако в таком расхождении нет ничего странного:

- Всемирный банк институционально ориентирован на поддержку тенденции к глобализации процессов развития, что, в том числе, реализуется в приоритетах распространения и содействия механизмам мировой торговли;
- европейских экспертов, как правило, волнуют вопросы европейской интеграции, преодоления еврозоной острого кризиса, получения дополнительных ресурсов и резервов для реализации евроинтеграционной политики;
- для постсоветской и нарождающейся евразийской интеграционной группы интересантов актуальны устойчивость и дальнейшее развитие ТС и

ЕЭП, в частности достижение оптимального состава и структуры общего рынка ЕЭП+.

Сила всех указанных выше процессов и их вклад в мировую антикризисную стратегию на период до 2020 г. будет заключаться в проведении ее акторами политики здоровой конкуренции, в том числе на площадках региональной интеграции в мировой экономике.

## **Оценка интеграционных эффектов для ТС и ЕЭП, Украины и Кыргызстана**

В исследовании [Евразийский банк развития, 2011], проведенном в 2011 г. Национальным институтом развития при Отделении общественных наук РАН при содействии ЦИИ ЕАБР, дана оценка экономического эффекта возможного присоединения Кыргызской Республики к договорно-правовой базе ТС ЕЭП. В исследовании проведен анализ экспорта и импорта, структуры доходов госбюджета, таможенного тарифа и нетарифного регулирования Кыргызстана, его международных обязательств в контексте членства в ВТО, сравнительный анализ таможенного тарифа Кыргызстана и Единого таможенного тарифа ТС, дана оценка экономического эффекта от присоединения Кыргызстана к ТС как для самой республики, так и для стран — членов ТС.

В августе 2011 г. Кыргызская Республика стала полноправным участником Евразийского банка развития. С октября 2011 г. работает Комиссия ЕвразЭС по рассмотрению заявки Кыргызстана на присоединение к ТС.

Исследование показало наличие ряда существенных диспропорций в экономике Кыргызстана, которые прямо влияют на ее конкурентоспособность и эффективность: «...Сформировавшись в советский период, она столкнулась с потерей возможностей даже для простого воспроизводства. Свой негативный вклад внесло открытие внутреннего рынка для иностранных производителей» [Евразийский банк развития, 2011].

Среди значимых существующих диспропорций отмечен «...крайне низкий уровень валовых накоплений в экономике Кыргызстана, что привело к необходимости значительных внешних заимствований и формированию существенного внешнего долга, превышающего 50% ВВП страны: 2,7 млрд долл. на 1 августа 2011 г.» [Там же], а также тот факт, что «...внутреннее потребление в значительной мере обеспечивается получением денежных переводов от работающих в государствах — членах ТС: более 1,1 млрд долл. в 2008 г., 894 млн в 2009 г., около 1,2 млрд долл. в 2010 г., что сравнимо с доходами госбюджета Кыргызстана. Общий приток в Кыргызстан денежных переводов за первые шесть месяцев 2011 г. составил 724 млн долл., увеличившись по

сравнению с первой половиной 2010 г. на 46%. Из России за шесть месяцев 2011 г. приток денежных переводов составил 676 млн долл., увеличившись по сравнению с таким же периодом 2010 г. в 1,5 раза [Евразийский банк развития, 2011].

Существенный удельный вес в экономике Кыргызстана аграрного сектора (около 30%) образовался в последние два десятилетия на фоне снижения доли промышленности до 15%. Структурные изменения в промышленном производстве проиллюстрированы на примере доли машиностроения в промышленном производстве: 1990 г. — более 50% общего промышленного производства (вместе с легкой промышленностью), на сегодня — 5%, хотя последний показатель меняется за счет развития швейного производства на китайских комплектующих и другого производства в легкой промышленности в 2008–2011 гг.

Крупный, относительно размеров самой экономики, внешнеторговый оборот, сильно разнящийся в официальном статистическом и аналитическом определениях, имеет серьезные признаки серого экспорта в страны СНГ, прежде всего в Россию и Казахстан (торговля через «нестандартные» каналы», как это иногда называют в ряде исследований).

Кыргызская республика является нетто-импортером продовольствия по отдельным позициям и топлива (30% импорта). С учетом вышеизложенного, а также отмеченного общего роста доли горнодобывающего (экспорт золота — 70% экспорта на 1 июня 2011 г.) и энергетического сектора по сравнению с перерабатывающим, можно говорить о существенной состоявшейся структурной перестройке экономики при отрицательном сальдо внешнеторгового баланса (на июнь 2011 г. — 640 млн долл.).

В исследовании отмечены существенные уступки Кыргызстана при вступлении в ВТО основным странам — членам данной организации: 45,96% нулевых ставок его таможенного тарифа, присоединение практически ко всем необязательным соглашениям и «секторальным» инициативам стран — членов ВТО, отказ от использования льготных периодов по соглашениям.

При этом из двух основных целей подобной политики Кыргызстана при вступлении в ВТО (экономическое развитие и увеличение объемов внешней торговли), первая пока не получила достаточных результатов в свое подкрепление, а вторая имеет ряд рисков и не сможет, по всей видимости, пройти этап формирования ТС и ЕЭП ЕврАзЭС без корректировки стратегии, роста прозрачности и цивилизованности для кыргызской внешнеторговой деятельности в части поставок продукции китайских производителей и иных третьих стран на рынок стран ТС.

В исследовании подчеркнуто, что Кыргызстан не может воспользоваться преференциями, предоставляемыми членам ВТО, так как большая часть

его экспортной продукции, особенно обрабатывающей промышленности, не является достаточно конкурентоспособной. И здесь, как уже отмечалось, исключением является легкая промышленность, использующая китайские комплектующие и полуфабрикаты. Но последнее достижение (по разным экспертным оценкам, в основном неучтенный официальной статистикой экспорт составил здесь до 0,9 млрд долл. в 2010 г.), несет для себя сильные риски от укрепления политики ТС.

Дальнейшее использование возможностей внешней торговли и движения рабочей силы для развития экономики Кыргызстана требует выхода на более крупный рынок. Эксперты сходятся во мнении, что таким рынком для Кыргызстана в первую очередь является рынок стран ТС и ЕЭП. Рынок труда ЕврАзЭС, прежде всего России и Казахстана — фактор диверсификации и развития трудовых ресурсов Кыргызстана в связи с принципиально большими возможностями данного рынка при высокой для трудовых ресурсов Кыргызстана проводимости (сочетание возможности и способности к трудоустройству).

Ситуация вне ТС, как отмечено в исследовании, может ухудшить текущее экономическое положение в Кыргызстане, в том числе поскольку установление контроля на границе в соответствии с нормами и требованиями соглашений о ТС и ЕЭП ЕврАзЭС лишит его экономику ряда возможностей развития, заменить которые в силу экономико-географических и других системных и структурных экономических факторов другие экономики и субъекты экономического развития не в состоянии.

Что касается Украины и ее интересов в интеграционном взаимодействии с Россией, Казахстаном и Беларусью, то эффекты масштаба общего рынка ЕЭП, характер доступа к взаимодополняющим факторам производства и структурная дополняемость создают естественный союз экономических интересов по модернизации ключевых обрабатывающих секторов украинской экономики и серьезную базу расширения экспорта украинской продукции в другие страны ЕЭП для наращивания уже существующего и создания нового экспортного потенциала, направленного на третьи страны.

Самые серьезные интеграционные эффекты для украинской экономики от ЕЭП ЕврАзЭС, по нашей углубленной оценке, начинаются после трех-пяти лет совместного развития, т.е. это те самые институциональные, самые глубинные и устойчивые результаты и возможности развития. Модернизация ряда ключевых секторов украинской экономики — это только первый этап возможного совместного развития с целью реализации имеющегося у наших стран человеческого, научно-технологического и природно-сырьевого потенциалов.

## Литература

*Глазьев С.Ю.* Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 26–38.

*Глазьев С.Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010.

Евразийский банк развития. Украина и Таможенный союз. СПб., 2012.

Евразийский банк развития. Оценка экономического эффекта присоединения Кыргызской Республики к Таможенному союзу ЕврАзЭС. СПб., 2011.

*Кондратьев Н.Д.* Большие циклы конъюнктуры: доклады и их обсуждения в Институте экономики. М., 1928.

*Мунтиян В.И.* Об интеграции Украины в цифрах // Евразийская экономическая интеграция. 2011. № 3 (12). С. 5–9.

*Shepotylo O.* A Gravity Model of Net Benefits of EU Membership: The Case of Ukraine // Journal of Economic Integration. 2010. 25 (4). Dec.

*Souza L.V.* An Initial Estimation of the Economic Effects of the Creation of the EurAsEC Customs Union on Its Members. 2011. No. 47. Jan.



На сегодняшний день «Большая двадцатка» (G-20) — наиболее представительный форум экономически влиятельных государств. При этом G-20 не является частью официальной системы ООН или Бреттон-Вудских институтов. «Большая двадцатка» не обладает сравнимой с системой ООН легитимностью, у нее нет механизмов реализации ее решений, кроме как национальных, она не обладает постоянной структурой и по своим характеристикам представляет, скорее, неформальный клуб для экономически влиятельных государств, чем международную организацию в ее традиционном смысле.

Вместе с тем на сегодня «Большая двадцатка» — единственный международный форум, где реализуется диалог между всеми влиятельными в мировой экономике государствами, вне зависимости от типа их экономики и политического режима, принадлежности к «профицитным» или «дефицитным» государствам, профиля их экономики (индустриального, постиндустриального) и места в мировой валютно-финансовой системе (государства-акционеры и в ведомые государства, пользующиеся валютами других стран). «Большая двадцатка» — это клуб «богатых» государств, где не важно, на чем это «богатство» основано: на мощи финансового сектора, инновациях, сырье или дешевой рабочей силе. В принципе «приглашаем всех, кто что-то значит» заложены как сила, так и слабость G-20.

## **Необходимость создания «Большой двадцатки»**

«Большая двадцатка» родилась как реакция на азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг., когда выяснилось, что существовавших в то время международных форматов для глобальной финансово-экономической дискуссии недостаточно. Система ООН фокусируется на политической дискуссии и отчасти на проблеме развития и не интересуется такими вопросами, как регулирование глобальных финансовых рынков или возникновение дисбалансов в мировой торговле и распределении капитала. МВФ, несмотря на свою финансово-экономическую специализацию, также не годился на роль мировой дискуссионной площадки как из-за своей политической и идеологической

ангажированности, так и из-за узости своей миссии — эта организация обеспечивает конвертируемость различных валют друг в друга, помогает ликвидировать «кассовый разрыв» в глобальных валютах при его возникновении у суверенных государств и в последнее время все чаще вмешивается в вопросы взаимодействия государства и рынка в различных странах, но не обладает полномочиями и смелостью переписывать сами правила функционирования мировой экономики и финансов.

Отчасти осознание необходимости формирования международного форума вроде «Большой двадцатки» было вызвано и ослаблением до того момента преобладающей либеральной парадигмы отношения к мировым экономическим проблемам и финансам. По итогам азиатского финансового кризиса стали ставиться под вопрос эффективность дерегулированной мировой финансовой системы<sup>1</sup> и идея устранения государств от вопросов контролирования потоков капитала и их инвестирования в целом. Постулаты, которые гласили о том, что китайская экономика, например, устроена «неправильно», уже не казались убедительными. Кроме того, было件件но, что значительная часть экономической мощи к этому моменту оказалась в руках стран, не подпадавших под строгие критерии «Большой семерки» — это были страны не либеральные, порой недемократические и часто даже не постиндустриальные. Зато у них были деньги, высокая доля мирового ВВП и существенная доля в мировой торговле. В клуб, в дополнение к традиционным экономическим лидерам в лице США, Великобритании, Франции, Германии, Канады, Италии, Японии были приглашены Аргентина, Австралия, Бразилия, КНР, ЕС, Индонезия, Индия, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, Южноафриканская Республика, Корея и Турция.

Первая встреча «Большой двадцатки» прошла в Берлине в 1999 г. и выглядела гораздо более технической, чем саммиты последних лет. Изначально G-20 планировалась как форум для профессиональной дискуссии между министрами финансов стран-членов, а также между главами их центральных банков. Кризис 1997–1998 гг. многими воспринимался как «местное» явление, не требовавшее глобальной координации усилий и не ставившее под сомнение эффективность основных правил мировой валютно-финансовой системы.

Последовавшие затем встречи «Большой двадцатки» носили не только технико-экономический, но и политический характер. Так, на первой встрече в 1999 г. обсуждались, в частности, вопросы борьбы с коррупцией и отмытием денег в России<sup>2</sup>. Вместе с тем в течение почти девяти лет об-

---

<sup>1</sup> См.: *Stiglitz J.E.* Globalization and its Discontents. Norton, 2003.

<sup>2</sup> Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors. 1999. Sept. 25, 1999. Washington, DC. <[http://www.g20.org/Documents/19990925\\_g7\\_statement\\_about\\_g20.pdf](http://www.g20.org/Documents/19990925_g7_statement_about_g20.pdf)>.

суждения носили частный характер, концентрируясь на вопросах, которые вносили в повестку отдельные страны. Например, в 2001 г. был принят план по предотвращению финансирования терроризма<sup>3</sup>, в 2004 г. были согласованы меры по обмену информацией в целях противодействия уходу от оплаты налогов<sup>4</sup>. Пожалуй, именно в 2004 г. «Большая двадцатка» и заявила о своих претензиях на решения крупных политико-экономических вопросов. Как мы сегодня знаем, именно встреча G-20 в 2004 г. заложила основу процесса, в ходе которого ЕС (по инициативе Германии) и США, а недавно и Россия, добились от Швейцарии согласия на отход от принципа абсолютного сохранения банковской тайны. Кроме всего прочего, такое решение, вероятно, приведет к выходу швейцарского франка из числа мировых резервных валют, поскольку он лишился своего главного политического актива.

### **«Большая двадцатка» сегодня: членство, управление и место в системе мирового управления**

«Большая двадцатка» создавалась как некий компромисс между элитарным G-7, объединяющим развитые страны Запада, и G-33, гораздо более представительного, но слишком большого для эффективной дискуссии. В результате была создан форум, предназначенный для систематической дискуссии между развитыми и развивающимися экономикami. Альтернативную идею об использовании для дискуссии МВФ после некоторых споров отвергли, так как в управляющих органах этой организации прямо не представлены все экономически влиятельные государства.

Мандат «Большой двадцатки» был сформулирован как «диалог между системно влиятельными государствами в рамках Бреттон-Вудской системы институтов». Задача дискуссии — адаптация мировой финансовой системы к меняющейся мировой ситуации. Новая организация с самого начала была связана с системой Бреттон-Вудских институтов: постоянными членами встреч G-20 были приглашены (в неофициальном статусе) главы Валютно-финансового комитета и Комитета по развитию МВФ, а также управляющий директор МВФ и президент Всемирного банка. Вместе с тем степень автономии «Большой двадцатки» от МВФ и Всемирного банка достаточно велика:

---

<sup>3</sup> <[http://www.g20.org/Documents/2001\\_canada.pdf](http://www.g20.org/Documents/2001_canada.pdf)>.

<sup>4</sup> G-20 Statement on Transparency and Exchange of Information For Tax Purpose. <[http://www.g20.org/Documents/2004\\_g20\\_statement\\_transparency\\_tax\\_purposes.pdf](http://www.g20.org/Documents/2004_g20_statement_transparency_tax_purposes.pdf)>.

представители всемирных институтов участвуют в ее заседаниях с правом совещательного голоса.

Строгих критериев членства в G-20 выдвинуто не было. Приглашались страны, которые были «системно важны» для мировой экономики и которые обладали возможностью и желанием внести свой вклад в поддержание международной экономической и финансовой стабильности. Кроме того, имелось в виду, что страны-участницы должны были сбалансированно представлять все регионы мира. Ограничения виделись в том, чтобы группа была достаточно ограниченной и могла бы эффективно вести дискуссию. С той же целью — обеспечения эффективности дискуссии — изначально было ограничено тремя человеками представительство каждого члена. В начале существования «Большой двадцатки» на встречи приглашались лишь министр финансов, председатель центрального банка и один заместитель. Достаточно болезненным оказалось решение вопроса о представительстве в G-20 европейских государств. В итоге было решено ограничить число европейцев четырьмя крупнейшими экономиками, но пригласить к участию во встречах а) страну — председателя ЕС в данное время и 2) председателя Европейского центрального банка. Кроме того, была сформирована уникальная структура управления G-20: председательство и «тройка», которая состоит и представителей трех стран: прошлого, нынешнего и будущего председателя G-20. Именно «тройка» определяет повестку дня будущих заседаний и подбирает докладчиков.

«Большая двадцатка» — не первая и далеко не единственная организация, которая занимается вопросами функционирования мировой финансовой системы и мировой экономики в целом. В международной сфере присутствует целый ряд интеграционных институтов с финансовым и экономическим мандатами. Наиболее влиятельными из них являются Международный валютный фонд и Всемирный банк, региональные банки развития, Всемирная торговая организация, Банк международных расчетов (Базель), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ряд ооновских агентств, прежде всего Программа развития (UNDP), а также множество разнообразных групп, консультирующих перечисленные выше институты. Некоторые из них, вроде Международного валютно-финансового комитета и Комитета по развитию (оба — в системе МВФ), обладают формальным статусом, другие — нет. Существуют широко известные «Большая семерка (восьмерка)» и менее известные G-10, объединяющая индустриально развитые страны, G-15 для развивающихся стран. Наконец, существуют влиятельные интеграционные объединения вроде АТЭС, АСЕАН, Меркосур, НАФТА и др.

«Большая двадцатка» выделяется среди других организаций своим членством. Ни одна другая организация не сумела объединить в собственных рядах практически все влиятельнейшие экономики мира, без различия их типа, и ограничить свое членство только ими.

G-20 тесно сотрудничает с мировыми финансовыми институтами, но сама не является частью официальной системы мирового управления. Она находится вне системы официальных институтов, но состав ее членов делает рекомендации «Большой двадцатки» очень авторитетными. Организация оказывает широкую политическую поддержку МВФ и Всемирному банку и вместе с тем ставит перед этими институтами конкретные задачи и формулирует для них стратегию развития. Реформа системы квот, начатая в МВФ, была во многом инициирована рекомендациями «Большой двадцатки». Сегодня, когда разрабатываются направления реформирования МВФ, «Большая двадцатка» также играет в этом процессе центральную роль, «в то время как МВФ остается главным местом принятия решений по вопросам непосредственной политики Фонда, G-20 постепенно становится самым влиятельным форумом для обсуждения долгосрочных задач и проблем институциональных реформ»<sup>5</sup>.

«Большая двадцатка» также не является «дочерней» организацией G-7. Хотя исторически она возникла из желания министров финансов развитых стран привлечь к диалогу своих коллег из влиятельных государств с растущими экономиками, G-20 вполне самостоятельна. Некоторое превосходство развитых стран в формировании повестки дня дискуссии объясняется не столько особенностями организации G-20, сколько большей разобщенностью развивающихся экономик, интеллектуальным и идеологическим превосходством, а также сплоченностью развитых стран.

## **Россия и «Большая двадцатка»**

Важность использования площадки G-20 для продвижения интересов России во многом определяется российской повесткой дня. «Двадцатка» — влиятельнейшая международная организация в области мировых финансов и мировой экономики, но она мало занимается вопросами мировой торговли (лишь в той степени, в которой торговля создает дисбалансы в финансовой

---

<sup>5</sup> *Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A.* The International Monetary Convention Project: A Public-Private Exploration of the Future of the International Monetary System // The International Monetary System, the IMF, and the G-20: A Great Transformation in the Making? World Economic Forum, The Reinventing Bretton Woods Committee. Houndmills; Basingstoke; N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. P. xvii.

системе) и совсем не занимается вопросами мировой политики. По этим причинам в рамках «двадцатки» могут подниматься лишь определенные вопросы из общей российской повестки дня.

На наш взгляд, в самом общем виде финансовые приоритеты внешней политики России можно разделить на краткосрочные (принятие согласованных мер по ослаблению второй волны кризиса) и долгосрочные (перестройка мировой финансовой системы таким образом, чтобы Россия чувствовала себя в ней более комфортно и несла меньшие потери, в идеале — повысила свое влияние и богатство).

Что касается срочных вопросов стабилизации мировой финансовой системы и ослабления распространяющихся по ней разрушительных волн, то, по сути, «Большая двадцатка» именно с этой целью и была создана. Надо признать также и то, что по сей день никаких принципиальных решений по борьбе с кризисом G-20 принять не смогла. Причина нерешительности организации лежит в сложности налаживания коллективных действий (у входящих в нее стран диаметрально противоположные приоритеты) и в высочайшей цене за выход из кризиса, которую пришлось бы платить многим государствам и представляющим их политикам. В случае КНР плата за выход мировой экономики из кризиса могла бы состоять в отказе от экспортно ориентированного роста и политики вывода 400 млн китайцев из нищеты, а в случае США, например, — в резком снижении уровня личного потребления американцев. Трудно представить страну, которая принесет себя в жертву ради оздоровления мировых финансов. В этом плане характерна позиция Великобритании по введению «налога Тобина», предложенная руководством ЕС, гораздо более сплоченной и гармоничной организации по сравнению с «Большой двадцаткой». Великобритания имеет развитый финансовый сектор, дающий около 9% национального ВВП<sup>6</sup>, и британское правительство не готово пожертвовать ни толикой благополучия для оздоровления финансовой системы еврозоны. Пессимизм в отношении шансов «Большой двадцатки» на успех в купировании кризиса не означает, что России не стоит принимать в этих встречах участия. Вместе с тем оснований ожидать каких-то прорывов также нет. Предыдущие встречи организации показали, что страны-участницы пока не способны взглянуть на проблему широко, а предпочитают рассматривать «пуговицы на мундире». В этом плане характерной была реакция «двадцатки» на предложения России на лондонском саммите: сколь бы нереалистичными они ни были, но это была попытка взглянуть на

---

<sup>6</sup> Данные на 2010 г. <[http://fullfact.org/factchecks/does\\_the\\_city\\_contribute\\_14\\_of\\_gdp-2397](http://fullfact.org/factchecks/does_the_city_contribute_14_of_gdp-2397)>.

проблемы глобально, вне существующих рамок — и понимания у партнеров такой подход не нашел.

Что касается долгосрочных интересов России в отношении мировой финансовой системы, то они, по нашему мнению, состоят в следующем:

- избавиться, хотя бы в некоторой степени, от ситуации «*original sin*» — невозможности вести внешнюю торговлю, совершать международные финансовые операции и накапливать резервы в своей национальной валюте;
- смягчить противоречие между национальным характером денежной политики стран — производителей мировых валют и интересами стран — потребителей этих валют;
- взять под контроль нервные перемещения через российские границы огромных объемов «горячих денег»;
- стабилизировать цены на основные предметы российского экспорта.

Список российских «пожеланий» в отношении мировой финансовой системы можно продолжить, но и из приведенных пунктов видно, что решение некоторых наболевших проблем России лежит не столько в зоне ответственности мировых финансовых организаций, сколько в зоне российского национального суверенитета. Так, расширение использования рубля в международных расчетах и финансовых операциях — это, скорее, вопрос двусторонних договоренностей России со своими торговыми партнерами и, как мы видим по динамике торговой интеграции на постсоветском пространстве и серии двусторонних договоренностей России с КНР и Турцией о валютных свопах, эти вопросы постепенно решаются. Вопрос о желательной степени открытости российского финансового рынка — также вопрос национальной политики, в этом ни «двадцатка», ни МВФ России не указ. Россия сама должна определиться в том, какой фондовый рынок ей нужен. Разумеется, в какой-то степени G-20 могла бы содействовать решению этих задач, например, расширив корзину валют МВФ или настояв на введении глобального налога на финансовые операции (и первое, и второе пока представляется не очень реалистичным), но сама «двадцатка» за Россию эти проблемы не решит. Трудно себе также представить и ситуацию, в которой производители мировых валют, прежде всего США, были бы готовы уступить свой валютный суверенитет некоему международному органу, который мог бы проводить денежную политику в интересах более широкого круга стран.

Несмотря на трансформацию мирового финансового кризиса 2008 г. в долговой кризис стран еврозоны, который угрожает мировой рецессией, вопросы эффективной перестройки мировой финансовой системы не только не решаются, но даже и не обсуждаются. Этому препятствует прежде всего позиция мировых финансовых центров — Нью-Йорка и Лондона.

## Спектр возможной дискуссии и скромные успехи G-20

В содержательно-академическом смысле ориентиры дискуссии в «Большой двадцатке» по вопросу о перестройке мировой финансовой системы были заданы Д. Стиглицем и Б. Эйхенгрином — известнейшими американскими экспертами. Стиглиц, возглавивший международную экспертную комиссию, созданную по решению Генеральной Ассамблеи ООН в 2008 г., выступил с призывом создать новую мировую резервную систему, которая бы заменила систему на основе американского доллара<sup>7</sup>. В своих аргументах Стиглиц ссылается в основном на «парадокс Триффина»<sup>8</sup>. Доклад, выпущенный за его подписью, признает, что такая система может быть построена несколькими способами. Другие рекомендации касаются необходимости:

- создания мировой резервной системы и реформы стандартов международной финансовой деятельности;
- создания Глобального экономического координационного совета, сравнимого по объему полномочий с Советом Безопасности ООН, который был бы более демократически устроен, чем «Большая двадцатка»;
- реформы правил регулирования финансовых рынков с акцентом на обеспечение безопасности финансовых продуктов для потребителя;
- расширения состава и полномочий Форума финансовой стабильности с целью подготовки почвы для создания Глобального агентства финансового регулирования.

Б. Эйхенгрин выдвинул восемь предложений по реформированию системы мировых финансов. Он признает, что реализовать из будет очень непросто, но вместе с тем настаивает на следующих мерах<sup>9</sup>:

- ввести систему контрциклических взносов стран в МВФ. Мысль заключается не только в том, чтобы страны своими взносами увеличили финансовые ресурсы МВФ, но и делали бы эти взносы в разном объеме в зависимости от состояния мировой экономики. Так, если средний рост мировой экономики

---

<sup>7</sup> United Nations, 2009. Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. N.Y., 2009.

<sup>8</sup> Сформулирован Робертом Триффином в 1960-х годах в отношении роли доллара в Бреттон-Вудской системе. Парадокс состоит в том, что страна — производитель мировой валюты должна снабжать этой валютой все зарубежные страны, но в результате растет ее внешний долг и торговый дефицит. Как следствие, международное доверие к данной валюте падает.

<sup>9</sup> *Eichengreen B. Out of the Box Thoughts about the International Financial Architecture.* Washington: IMF Working Paper, 2009.



определять в 3% в год, то в периоды ускоренного роста (например, 4%), предлагается вносить суммы, позволяющие увеличить капитал МВФ на 5%, а при замедлении мирового роста до 2% — снижать взносы до 1%;

- наказывать (облагать налогом) страны с хроническим профицитом<sup>10</sup>;
- создать новую международную валюту на основе *SDR*;
- принять глобальный закон по типу *Glass-Steagall Act* о разделении коммерческих и инвестиционных банков;
- организовать всемирную систему страхования банковских операций вместо существующих требований по увеличению собственного капитала;
- создать международное агентство (суд) по банкротствам крупных финансовых учреждений;
- создать всемирную финансовую организацию по примеру ВТО для выработки и надзора за стандартами регулирования финансовой деятельности;
- реформировать систему управления МВФ с целью сделать организацию более независимой от национальных правительств и шире представить в ее руководстве интересы растущих экономик.

Большинство предложений, выдвинутых американскими экспертами, революционны, и трудно ожидать их немедленного и полного принятия. Вместе с тем на фоне этих идей реальные решения «Большой двадцатки» выглядят слишком скромно.

На саммитах «двадцатки» в Вашингтоне и Лондоне было принято решение поручить перестройку мировой финансовой системы МВФ и Комитету по финансовой стабильности (до этого — Форум финансовой стабильности), а также увеличить капитал МВФ. Оценивая эти решения положительно, нельзя не согласиться с мнением о том, что «...сами по себе мировые финансовые институты и отдельно взятые принципы не смогут ответить на вызовы все более интернационализирующейся финансовой системы»<sup>11</sup>.

В 2010 г. состоялся саммит в Сеуле, где было решено провести структурную реформу МВФ с целью некоторого усиления представительства растущих экономик в процессе принятия решений организации. Было сделано еще одно заявление, важное с точки зрения будущей идеологии МВФ. Это заявление получило громкое название «Сеульского консенсуса» и может трактоваться как отказ в политике МВФ от радикального неолиберализма и смена его ориентиров на проблемы экономического роста и развития<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Идея принадлежит еще Дж.М. Кейнсу при обсуждении конфигурации Бреттон-Вудской системы. Следует отметить, что Кейнс предлагал «наказывать» не только профицитные страны, но и дефицитные, что более логично.

<sup>11</sup> *Moshirian F. The Global Financial Crisis and the Evolution of Markets, Institutions and Regulation // Journal of Banking & Finance. 2011. Vol. 35. P. 507.*

<sup>12</sup> *Communique 2010, The G20 Seoul Summit Communique. Leaders' Declaration. <<http://www.ibtimes.com/articles/81220/20101112/communique.htm>>, accessed on 20 December 2011.*

Решения саммита в Каннах 2011 г. принимались на фоне усиления европейского долгового кризиса и были направлены на его смягчения, но в широком контексте они могут интерпретироваться как обязательства по увеличению объема ресурсов, находящихся в распоряжении МВФ. Было также принято решение об увеличении собственного капитала крупнейших глобальных банков к 2016 г., но ни о каких системных мерах по перестройке мировой финансовой системы объявлено не было.

## **Соразмерность стоящей проблемы и конфигурации мировых институтов**

Возможное решение проблем мировой финансовой системы в целом лежит не в частных попытках заставить КНР ревальвировать свою валюту, а в плоскости коренной перестройки системы мировых финансов, в чем бы она ни заключалась. Для этого необходимо наладить диалог между группами стран, представляющими разные полюса дисбалансов в мировой экономике и финансах: странами-кредиторами и странами-должниками, профицитными и дефицитными странами. Организационно стороны в таких переговорах пока не оформлены. «Большая двадцатка» свела их вместе на единую переговорную площадку, но еще не оформила «фракции». Основа переговорной позиции «стран-должников» может быть выработана «Большой шестеркой» (G-7 — Япония), а фракцию кредиторов предстоит формировать с нуля. Она должна включать основные государства — держатели золотовалютных резервов, т.е. КНР, Японию, Россию, Южную Корею, Саудовскую Аравию и т.д. Блок БРИКС на эту роль не годится — он объединяет государства по признаку размера и высоких темпов роста их экономик и нацелен на усиление политического влияния на принятие решений в мировой экономике и финансах. Вместе с тем БРИКС мог бы стать инициатором начала такого диалога, как сила, нацеленная на изменение статус-кво, но сам диалог следует вести в другом формате.

ООН в диалоге по реформированию мировой валютно-финансовой системы места нет: ни организационно, ни функционально она не предназначена для решения проблем мировых финансов. Тем не менее ООН могла бы поддержать начало такого диалога политически. Главной целью деятельности ООН является поддержание международного мира, а мы помним, что Первая и, особенно, Вторая мировые войны были во многом вызваны валютно-финансовыми конфликтами, гонкой государств за искусственную девальвацию своей валюты, нарушением порядка обмена одной валюты на другую.

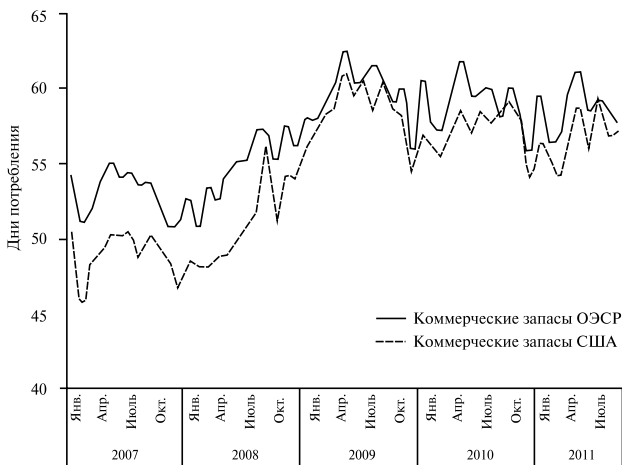
Какое место в налаживании необходимого процесса переговоров и поиске решений могли бы занять мировые и региональные финансовые орга-

низации: МВФ, региональные банки развития, региональные стабилизационные фонды? Скорее всего, им предназначается роль экспертов, так как они создавались и функционируют как институты реализации некоей политики, но не как ее инициаторы (в тех случаях, когда они выходили за пределы своего мандата (МВФ), результаты нередко бывали плачевными). МВФ и другие подобные организации не могут реформировать себя сами — решения должны принимать государства, давшие им полномочия и финансовые средства.

Последнее, что необходимо особо подчеркнуть, это возрастающую роль экспертного сообщества в поисках пути реформирования мировой финансовой системы. Сложности в поисках путей купирования нынешнего кризиса и гармонизации работы мировых финансов в целом состоит не только в противоречиях между интересами ведущих государств по данному вопросу, хотя это, конечно, главное. Существует острейшая интеллектуальная проблема — мы не до конца понимаем, что происходит и почему. Одних лишь объяснений причин появления мировых дисбалансов существует с полдюжины. Соответственно и рекомендации в такой ситуации выработать невозможно. Понятно одно — у нарастающей проблемы нет легкого математического решения в духе неоклассической экономики. Перед нами стоит крупнейшая политико-экономическая проблема, и для ее решения требуются мыслители масштаба Дж.М. Кейнса, который и создавал предыдущую, Бреттон-Вудскую систему.

Практика государственного резервирования нефти и нефтепродуктов в целях преодоления чрезвычайных ситуаций используется во многих странах мира. Наиболее масштабным и информационно прозрачным является механизм стратегического резервирования в странах ОЭСР (МЭА), возникший после нефтяного кризиса начала 1970-х годов.

Отдельно следует рассматривать практику резервирования нефти частными предприятиями (коммерческие запасы), проводимую с различными целями: обеспечение непрерывности производства, спекуляция и т.д. Считается, что изменения уровня коммерческих запасов отражают ситуацию с избытком нефти на рынке, поэтому увеличение коммерческих запасов связано со снижением цены, и наоборот. Иллюстрацией этой закономерности служит резкий рост коммерческих запасов нефти в странах ОЭСР в 2008–2009 гг., совпавший с периодом падения цен (рис. 1). Но в последние годы даже при высоких ценах запасы превышают исторические уровни. Это может говорить о переходе к «новому режиму» коммерческих запасов после кризиса (рис. 1).



Источник: АЭИ США.

**Рис. 1.** Динамика коммерческих запасов нефти и нефтепродуктов США и ОЭСР в целом в 2007–2011 гг., дни потребления

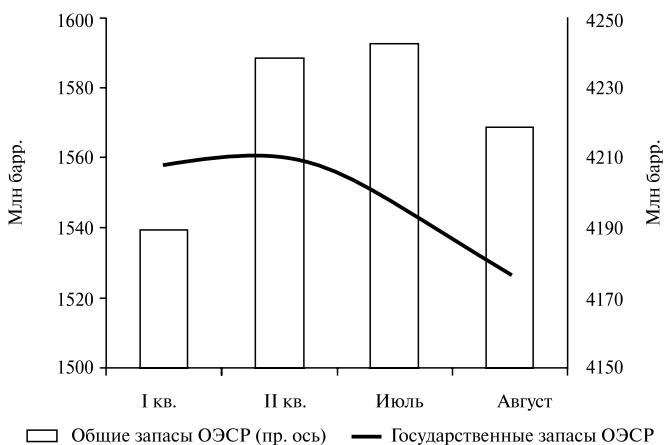
Общие объемы государственных нефтяных запасов ОЭСР (МЭА) в 2011 г. составляли 1,5–1,6 млрд барр., из которых почти половина (0,7 млрд барр.) принадлежит США. В соответствии с соглашением 2001 г. каждая из стран МЭА должна иметь запасы, соответствующие 90 дням потребления, при этом учитываются и государственные, и коммерческие запасы. В последние годы это условие для ОЭСР в целом соблюдается.

МЭА трижды осуществляло координированную акцию по выделению нефти из государственных запасов стран-членов для стабилизации рынка: в 1991 г. из-за операции «Буря в пустыне», в 2005 г. из-за урагана «Катрина» и в 2011 г. в связи с событиями в Ливии. Правительство США неоднократно в одностороннем порядке выделяло из своего стратегического резерва топливо для компенсации дефицита сырья, возникавшего вследствие природных катаклизмов (ураганов).

В конце июня 2011 г. МЭА приняло решение осуществить совместную акцию по изъятию из стратегических государственных запасов 60 млн барр. нефти в целях стабилизации мирового рынка в условиях ливийского конфликта. По расчетам организации, в III кв. в мире ожидался существенный дефицит топлива. Акция началась в июле, а завершилась в середине сентября 2011 г. Фактически за этот период государственные запасы стран ОЭСР снизились на 38 млн барр., в основном за счет стратегического резерва США (снижение на 30 млн барр.), еще на 22 млн барр. были снижены обязательства предприятий по обязательным запасам. Суммарные запасы ОЭСР, считая коммерческие, сократились в еще меньшей степени: августовский уровень был ниже июньского лишь на 20 млн барр./день (рис. 2). Проведение акции МЭА привело к кратковременному снижению нефтяных цен на 10 долл./барр. (*Brent*), которое было отыграно в течение двух недель. Примерно такое же воздействие на цену оказало в августе понижение кредитного рейтинга США S&P. Вместе с тем нельзя исключать, что в отсутствие акции МЭА и последовавшего в это же время одностороннего повышения добычи Саудовской Аравией цены на нефть могли бы заметно повыситься в III кв. 2011 г.

В других странах также существуют резервы нефти и нефтепродуктов, но они существенно менее транспарентны. Имеющаяся информация позволяет предположить, что с поправкой на объемы потребления они существенно ниже запасов МЭА. В частности, Китай, по данным *Financial Times*, к 2008 г. сконцентрировал чуть более 100 млн барр. запасов и планирует довести эти объемы до 270 млн барр. к началу 2012 г. (около месяца потребления).

В целом практика использования государственных резервов для стабилизации цен и компенсации дефицита либо изъятия излишков может существенно повысить стабильность нефтяных рынков. Но это возможно в случае предсказуемой для основных участников рынка и прозрачной политики резервирования со стороны владельцев крупнейших резервов.



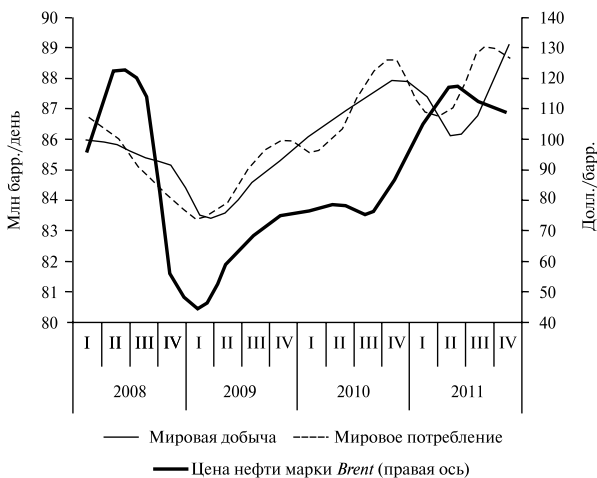
Источник: МЭА.

**Рис. 2.** Суммарные и государственные запасы нефти и нефтепродуктов стран ОЭСР в январе — августе 2011 г., млн барр.

## Рынок нефти: нестабильность поставок

Несмотря на макроэкономическую неустойчивость, цены на нефть в течение 2011 г. превышали 100 долл./барр. в связи с напряженным состоянием физического рынка (рис. 3). На протяжении большей части 2011 г. мировой спрос на нефть превышал предложение. Нельзя сказать, что 2011 г. был отмечен активным ростом спроса. Наоборот, по сравнению с 2010 г., когда мировое потребление на волне посткризисного восстановления возросло, согласно МЭА, на 3,2%, в 2011 г. произошло существенное замедление. Глобальный спрос увеличился лишь на 0,8% за год (0,7 млн барр./день), причем к концу года замедление лишь усиливалось.

Повышение спроса со стороны развивающегося мира (+1,3 млн барр./день), в первую очередь Китая (+0,4 млн барр./день), компенсировалось сокращением потребления в США (-0,4 млн барр./день) и развитых странах Европы (-0,3 млн. барр./день). Сохранившийся при этом дефицит был вызван выбытием ливийской нефти весной; в III кв. он достиг максимума (1,2 млн барр./день, по оценке МЭА), и именно в этот период МЭА было вынуждено осуществить акцию по размещению части запасов на рынке.

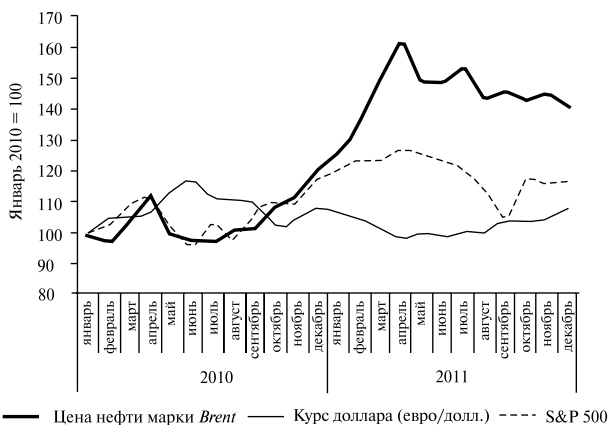


Источник: АЭИ США.

**Рис. 3.** Цены на нефть марки *Brent*, потребление и производство нефти в 2008–2011 гг.

Развитие событий на рынке нефти в 2011 г. вновь подтвердило важность фундаментальных факторов. Значимое влияние на нефтяные цены традиционно приписывается курсу доллара и общему состоянию фондовых рынков. Но в 2011 г. курс доллара был стабильным, а фондовые индексы по итогам года также не показали существенной прибавки по сравнению с 2010 г. Иллюстрацией роли фундаментальных факторов стал разрыв между ценами марок *Brent* и *WTI*, превышавший в октябре 20 долл./барр., но сократившийся до менее 10 долл./барр. в декабре после частичного снятия инфраструктурной проблемы в США, приводившей к избытку запасов нефти *WTI* в Оклахоме (рис. 4).

Причиной дефицита на рынке нефти в 2011 г. стало фактическое прекращение добычи в Ливии. Уровень производства в Ливии до 2011 г. составлял 1,5 млн барр./день, из которых чуть более 1 млн барр./день отправлялось на экспорт, в основном в Европу. Осенью 2011 г. ливийский нефтяной комплекс начал восстанавливаться, и в декабре добыча достигла 0,8 млн барр./день. По оптимистичным прогнозам, добыча полностью восстановится летом 2012 г., скептики ожидают этого только в 2013 г. Восстановление ливийской добычи необязательно означает рост предложения: в декабре 2011 г. ОПЕК, установив квоты с нового года на фактическом уровне добычи, предусмотрела возможность «добровольных» снижений выпуска членами Организации для балансировки рынка. Это де-факто предполагает высвобождение квот для ливийского выпуска другими участниками.



Источник: МВФ, S&P, Bloomberg.

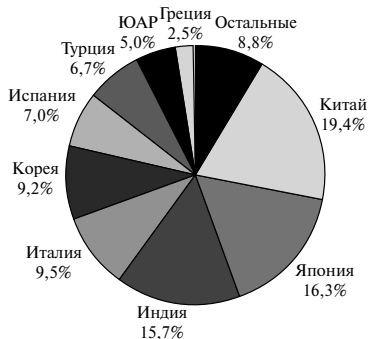
Рис. 4. Цены на нефть, курс доллара, индекс S&P 500 в 2010–2011 гг., январь 2010 г. = 100

В 2012 г. возникает новая угроза — ограничение поставок из Ирана, который является более крупным игроком по сравнению с Ливией (рис. 5). Его добыча составляет около 3,5 млн барр./день, из которых 2 млн барр./день экспортируется. США уже ввели меры, затрудняющие расчеты за иранскую нефть (31 декабря 2011 г. подписан закон, запрещающий доступ к финансовой системе США любой организации, ведущей дела с Центробанком Ирана), Европа с 1 июля 2012 г. прекращает закупки нефти из Ирана. Вариантов дальнейшего развития ситуации несколько: от отмены ограничений при достижении договоренности до вооруженного конфликта. В случае прекращения поставок нефти из Ирана заметно пострадают могут Турция и ЮАР (Иран обеспечивает 20–25% потребления), Греция, Италия, Испания, Индия, Корея, Япония (от 9 до 15%), Китай (5%). В широком смысле слова пострадать от последующего повышения цен способны все страны-импортеры, а экспортеры выиграют в финансовом плане, но не в плане устойчивости рынков.

ОПЕК 14 декабря 2011 г. провела очередную встречу на высоком уровне, в рамках которой было достигнуто долгожданное компромиссное решение по квотам на добычу нефти. В июне 2011 г. в Организации де-факто произошел раскол: арабские монархии Персидского залива во главе с Саудовской Аравией откликнулись на призыв развитых стран увеличить добычу в связи с дефицитом (и сделали это впоследствии в одностороннем порядке), а остальные члены ОПЕК, в частности Иран и Венесуэла, выступили против расширения квот. В конце года разногласия были преодолены неожиданно спокойно: члены ОПЕК установили квоты на уровне фактической добычи (около 30 млн барр./день), включая до-

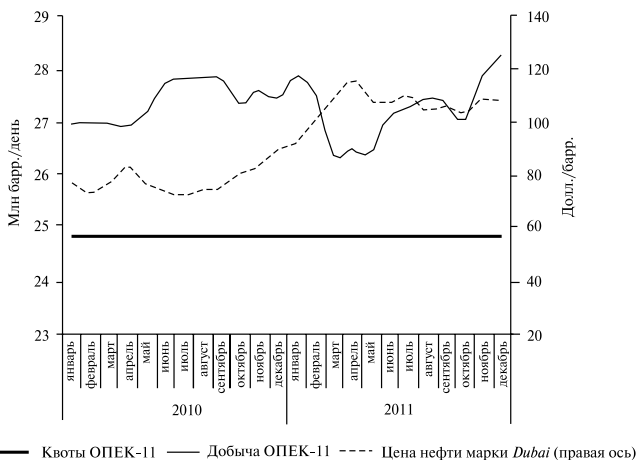


бычу Ирака, ранее не подлежавшего ограничениям выпуска, и Ливии (рис. 6). Тем самым были «легализованы» имевшие место превышения квот без расширения или сокращения квот в явном виде. Кроме того, этот уровень добычи, по оценке МЭА и ОПЕК, оптимален для балансировки мирового нефтяного рынка в 2012 г. Но обострение конфликта вокруг Ирана ставит под вопрос консенсус стран ОПЕК, особенно в связи с непростыми отношениями Саудовской Аравии и Ирана, а также с угрозой Ирана заблокировать Ормузский пролив, что прервет экспорт значительной части нефти стран ОПЕК.



Источник: UN Comtrade.

Рис. 5. Структура поставок сырой нефти из Ирана в 2010 г.



Источник: АЭИ США, МВФ.

Рис. 6. Добыча сырой нефти ОПЕК, квоты ОПЕК и цены на нефть в 2010–2011 гг.

Д.Н. Исакова

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

ЗАО «ВТБ Капитал»

# МОДЕЛЬ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОГО РЫНКА С УЧЕТОМ НЕОДНОРОДНЫХ АДАПТИВНЫХ ОЖИДАНИЙ

---

## Введение

**Рациональный репрезентативный агент — кто он?** Начиная с середины 1970-х годов, когда концепция рациональных ожиданий завоевала всеобщее признание, экономический анализ строился на изучении рационального репрезентативного агента, который обладает следующими неотъемлемыми характеристиками. Во-первых, рациональный индивид непрерывно максимизирует свою полезность, во-вторых, он рационально прогнозирует, учитывая всю имеющуюся информацию, в том числе и встроенную в модель. Последнее свойство гарантирует отсутствие систематических ошибок индивидуальных прогнозов. В-третьих, модель репрезентативного агента подразумевает, что индивид действует на эффективном рынке (в нашем случае, что валютный курс отражает всю имеющуюся информацию о фундаментальных факторах, задающих динамику валютной пары). В случае появления новой информации рынок сразу же корректирует текущие котировки, гарантируя отсутствие арбитража<sup>1</sup>. Главным эмпирическим свойством эффективного рынка является то, что изменение валютного курса может быть вызвано только неожиданным изменением фундаментальных факторов (появлением непредвиденных новостей). В том случае, если происходят ожидаемые изменения в фундаментальных факторах, они не оказывают никакого влияния на валютный курс. В целом вышеперечисленные предпосылки и составляют

---

<sup>1</sup> Принято считать, что теория эффективного рынка строится на материалах диссертации французского математика Башелье 1900 г., которую обнаружил Саваж и разослал друзьям. Гипотеза эффективности рынка была сформулирована в 1965 г. Самуэльсоном и Фама и с тех пор является ключевой в финансовой теории.

основу стройной теории рациональных ожиданий на эффективном рынке, в которой исключены внутренние противоречия.

**От простого к сложному, или Необходимость практических решений.** Парадигма рациональных ожиданий сыграла ключевую роль в изучении финансового рынка. Тем не менее на практике столь красивая теоретическая конструкция во главе с рациональным репрезентативным агентом оказывается по мере углубления экспериментальных исследований все более не пригодной. Особенно это прослеживается в случае валютного рынка, когда нужно объяснить краткосрочную динамику валютного курса, несимметричность бумов и падений рынка или эмпирически наблюдаемые феномены кластеризации волатильности и ненормальности распределения валютного рынка. Модели, основанные на рациональных ожиданиях, отягощены предпосылкой об информационной полноте в процессе принятия решений агентами.

Недостатки доминирующей теории рациональных ожиданий на эффективном рынке вызвали появление новых направлений мысли. Так, в 1957 г. Симон, а затем Канеман и Тверски вместе с Тайлером и Шлейфером заложили основы для поведенческой экономики и поведенческих финансов. Результаты их исследований добавили аргументов тем, кто считал теоритически выдержанную теорию рациональных ожиданий несостоятельной для принятия практических решений.

Позже глобальный кризис 2007–2009 гг., в частности резкие колебания финансового рынка, которые последовали за обвалом рынка ипотечных облигаций США, переросшие в серьезные проблемы реальной экономики, окончательно подорвали идеальную концепцию стабильности в макроэкономической теории, созданную на предпосылках совершенной рациональности и полноты информации, и усилили аргументы тех, кто считал, что макроэкономика должна принимать во внимание отклонения от предпосылки о рациональных ожиданиях.

Таким образом, существующий прежде подход, который строился на изучении поведения репрезентативного агента, исчерпал себя и требует преобразований или полной модификации.

## **1. Описание модели**

В свете произошедших изменений в экономической мысли мы построили простую теоретическую модель валютного рынка с агентами, обладающими неоднородными адаптивными ожиданиями (каркас модели строится на работе [De Grauwe, Grimaldi, 2006]). Основная особенность модели — уход от концепции рациональных ожиданий в той ее части, где предполагается, что

все лица, принимающие решения, обладают полнотой информации и идеальным вычислительным аппаратом, а также являются абсолютно идентичными.

Во-первых, наша модель строится на предпосылке об ограниченной рациональности [Simon, 1957]. В рамках рассматриваемого механизма принятия решений на валютном рынке рациональность состоит в том, что агенты используют простые стратегии прогнозирования, не требующие сверхсложных математических вычислений. Вместе с тем агенты постоянно оценивают рыночные стратегии, и если альтернативное правило инвестирования показало себя более прибыльным, индивид начинает использовать более выгодное правило на данный момент.

Во-вторых, исследования валютного рынка [Frankel, Froot, 1990; Taylor, Allen, 1992] показали, что агенты, принимающие решение на валютном рынке, не гомогенны. Поэтому мы включаем в нашу модель предпосылку о гетерогенных ожиданиях. В самом простом виде модель подразумевает наличие только двух типов агентов: фундаменталистов и графистов, которые могут менять свои стратегии в зависимости от эффективности прогнозирования выбранного подхода (под эффективностью стратегии мы понимаем ее доходность). Фундаменталисты обладают неизменными ожиданиями по отношению к будущей фундаментальной стоимости валюты, а графисты — это трейдеры, полагающиеся в своих прогнозах на тренд. Таким образом, мы конструируем эвристическое поведение агентов, обучающихся на своих ошибках. В результате модель обнаруживает циклические колебания «оптимизма» и «пессимизма» даже тогда, когда фундаментальные факторы остаются постоянными. Подобные волны «оптимизма» и «пессимизма», возникающие внутри самой модели, можно считать механизмом распознавания фундаментальной стоимости валюты.

### **1.1. Простая модель**

В данной части исследования мы последовательно выстраиваем простую модель принятия решения на валютном рынке. Сначала мы описываем метод оптимизации портфеля, используя классический подход сравнения риска и доходности с целью максимизации полезности. Далее индивиды строят прогнозы, оперируя несложными правилами, что согласуется с идеями поведенческих финансов и ограниченной вычислительной способностью индивидов. Затем агенты оценивают эффективность всех имеющихся правил и выбирают наиболее выгодные в каждый момент времени. Последний этап соответствует теории эволюционной динамики.

### 1.1.1. Оптимальный портфель

Пусть в экономике существует  $i$  типов агентов, которые отличаются друг от друга только прогнозами валютного курса. Каждый агент может инвестировать в два актива — локальный и иностранный. Полезность  $i$ -го типа индивидов может быть записана в следующем виде:

$$U(W_{t+1}^i) = E_t(W_{t+1}^i) - \frac{1}{2}\mu V^i(W_{t+1}^i), \quad (1)$$

где  $W_{t+1}^i$  — благосостояние агента категории  $i$  в период  $t + 1$ ;  $E_t$  — оператор ожиданий;  $\mu$  — коэффициент отношения к риску;  $V^i(W_{t+1}^i)$  — уловная дисперсия благосостояния агента типа  $i$ .

Благосостояние агента категории  $i$  в нашей модели описывается формулой:

$$W_{t+1}^i = (1 + r^*)s_{t+1}d_t^i + (1 + r)(W_t^i - s_t d_t^i), \quad (2)$$

где  $r$  и  $r^*$  — локальные и иностранные процентные ставки;  $s_{t+1}$  — валютный курс (в данном исследовании используются прямые котировки: количество единиц национальной валюты за единицу иностранной, т.е. увеличение  $s$  эквивалентно ослаблению национальной валюты) в момент  $t + 1$ ,  $d_t^i$  — объем иностранных активов агента типа  $i$  в период  $t$ .

Далее мы подставляем (2) в равенство (1), максимизируем функцию полезности по  $d_t^i$  и получаем оптимальный объем иностранных активов агента категории  $i$ :

$$d_t^i = \frac{(1 + r^*)E_t^i(s_{t+1}) - (1 + r)s_t}{\mu\sigma_{t+1}^{2i}}. \quad (3)$$

Рыночный спрос на иностранные активы равняется сумме произведения спроса индивида, принадлежащего к определенному типу, на общую численность индивидов соответствующего типа. Вместе с тем согласно закону рыночного равновесия спрос равен предложению. Последнее представляет собой сумму сальдо счета текущих операций и валютные интервенции регулятора; в текущей спецификации модели мы считаем предложение экзогенным.

Далее приравняем полученный рыночный спрос на иностранные активы к общему предложению иностранной валюты и выразим текущий валютный курс  $s_t$ :

$$s_t = \left( \frac{1 + r^*}{1 + r} \right) \frac{1}{\sum_{i=1}^N \frac{\omega_t^i}{\sigma_{t-1}^{2i}}} \left[ \sum_{i=1}^N \omega_t^i \frac{E_t^i(s_{t+1})}{\sigma_{t-1}^{2i}} - \Omega_t Z_t \right],$$

$$\text{где } \omega_i^j = \frac{n_i^j}{\sum_{i=1}^N n_i^j} \text{ и } \Omega_t = \frac{\mu}{(1+r) \sum_{i=1}^N n_i^j}, \quad (4)$$

где  $n_i^j$  — число агентов категории  $i$ ;  $N$  — общее количество групп.

### 1.1.2. Простые стратегии прогнозирования

Как отмечалось, мы предполагаем, что в нашей модели существует два типа агентов, т.е.  $i = 2$ : фундаменталисты ( $f$  от англ. *fundamentalist*) и графисты ( $c$  от англ. *chartist*).

Фундаменталисты строят свои ожидания относительно будущего валютного курса на основе отклонения в прошлом периоде курса от его фундаментальной стоимости. Данная группа агентов полагает, что валютный курс тяготеет к своему фундаментальному значению и, следовательно, будет двигаться в сторону сужения соответствующего спреда. Отметим, что по определению фундаментальная стоимость валюты отражает равновесие в реальной экономике. Однако моделирование фундаментальной стоимости валюты осталось за границами данного исследования. Поэтому мы подразумеваем под фундаментальным курсом экзогенный параметр, изменяющийся по закону случайного блуждания без смещения:

$$s_t^* = s_{t-1}^* + \varepsilon_t, \quad (5)$$

где  $\varepsilon_t$  — белый шум.

Прогнозный курс фундаменталистов выравнивает текущий курс с оцененной фундаментальной стоимостью и воплощает эффект обращения средних на рынке:

$$E_t^f(s_{t+1}) = s_{t-1} - \phi(s_{t-1} - s_{t-1}^*), \quad (6)$$

где  $0 < \phi < 1$  показывает ожидания агентов относительно того, как быстро курс вернется к своему фундаментальному значению. Отметим, что агенты не располагают информацией о курсах в период  $t$ , когда они вычисляют прогноз на следующий период, так как их прогноз входит в расчет текущего курса  $s_t$ . Последнее обстоятельство отличается от моделей с рациональными ожиданиями, в которых такая возможность предусмотрена.

Графисты (или специалисты технического анализа) строят свои прогнозы будущей динамики валютного курса, экстраполируя исторический ряд котировок. Стратегия графистов может быть представлена следующим образом:

$$E_t^c(\Delta s_{t+1}) = \beta \sum_{j=1}^T \alpha_j \Delta s_{t-j}, \quad (7)$$

где  $\beta$  — интенсивность переноса прошлых значений в будущее, а  $\alpha$  — вес приростов курсов для каждого периода, используемый графистами при прогнозировании. В нашей модели мы используем самую простую спецификацию с учетом одной переменной последнего известного значения курса  $s_{t-1}$ :

$$E_t^c(s_{t+1}) = s_{t-1} + \beta(s_{t-1} - s_{t-2}). \quad (7.1)$$

Правило графистов может быть интерпретировано как стратегия распознавания настроения рынка и затем подстраивание под него, что соответствует концепции стадного поведения [Mentkhoff, 1997].

Оба правила построены на предпосылке об ограниченной информации. В нашей модели индивид (вне зависимости от принадлежности к группе фундаменталистов или графистов) пользуется не всей информацией, а ограничивает ее рамками заданных правил.

После того как мы определили доходности портфелей фундаменталистов и графистов, зададим оценку риска. В нашей модели риск представлен как взвешенное среднее квадратов ошибок прогнозов обеих групп соответственно:

$$\sigma_t^{2i} = \sum_{k=1}^{\infty} \gamma_k \left[ E_{t-k}^i(s_{t-k+1}) - s_{t-k+1} \right]^2, \quad (8)$$

где  $\gamma_k$  — веса, убывающие в геометрической прогрессии.

### 1.1.3. Выбор наиболее выгодной стратегии

Заключительным шагом спецификации модели валютного курса является оценка имеющихся правил прогнозирования и выбор наиболее прибыльного. Агент в момент  $t - 1$  использует одно из двух правил: в момент  $t$  сравнивает эффективность обеих существующих стратегий и принимает решение о смене или сохранении неизменным правила прогнозирования. Концептуально такой механизм описывает метод обучения путем проб и ошибок, поскольку агент пользуется конкретным методом прогнозирования до тех пор, пока не обнаружит, что альтернативный метод более эффективен. Обучение на своих ошибках, на наш взгляд, наиболее близко к реальности, когда лицу, принимающему решение, доступна лишь часть информации, а не целостная картина мира.

Для оценки доли графистов и фундаменталистов мы применяем подход, разработанный Бруком и Хоммсом [Brock, Hommes, 1997], основанный на относительной прибыльности правил прогнозирования, скорректированной на риск<sup>2</sup>:

$$\omega_t^i = \frac{e^{\gamma(\pi_{t-1}^i - \mu\sigma_{t-1}^i)}}{e^{\gamma(\pi_{t-1}^c - \mu\sigma_{t-1}^c)} + e^{\gamma(\pi_{t-1}^f - \mu\sigma_{t-1}^f)}}, \quad (9)$$

где  $i = c$  или  $f$ , а сумма  $\omega_t^c$  и  $\omega_t^f$  равна единице.

Таким образом, если эффективность фундаменталистов в период  $t - 1$ , скорректированная на риск, относительно прибыльности стратегии графистов за соответствующий период, скорректированной на риск, возрастает, количество фундаменталистов в период  $t$  увеличивается. Параметр  $\gamma$  отражает интенсивность пересмотра стратегий, инертность агентов. Чем он выше, тем чаще пересматривают свои прогнозные стратегии агенты; если он равен нулю, то участники рынка вообще не меняют своих правил принятия решений относительно будущей динамики валютного курса, и число фундаменталистов и графистов одинаково. По результатам Канемана [Kahneman et al., 1991], индивиду трудно переключиться на новую стратегию, если он какое-то время пользовался другой. Поэтому мы полагаем, что  $0 < \gamma < \infty$ .

В то же время мы полагаем, что в случае правильного прогноза направления движения курса агент получает доход в виде курсовой разницы во времени (с учетом дифференциала локальных и иностранных процентных ставок) с вложенного доллара:

$$\pi_{t-1}^i = (s_{t-1}(1+r^*) - s_{t-2}(1+r)) \operatorname{sgn}\left((1+r^*)E_{t-2}^i(s_{t-1}) - (1+r)s_{t-2}\right),$$

$$\text{где } \operatorname{sgn}(y) = \begin{cases} 1, y > 0 \\ 0, y = 0 \\ -1, y < 0 \end{cases} \quad (9.1)$$

## 2. Решение модели и основные выводы

Мы находили детерминистические и стохастические решения модели, задавая значения параметров таким образом, чтобы показатели нашей теоретической модели наиболее походили на эмпирические данные (см. приложение).

---

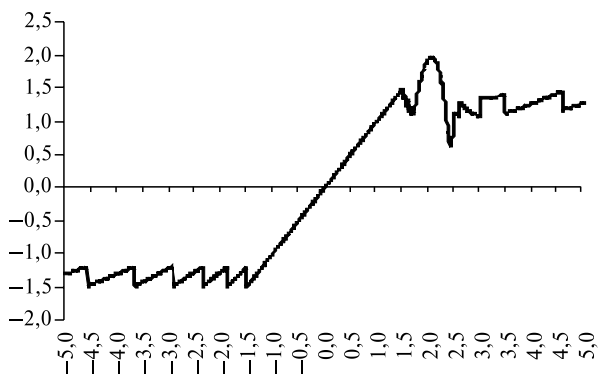
<sup>2</sup> Отметим, что прибыльность мы считаем как доход/убыток на вложенный доллар, а не общее благосостояние группы.



Сначала опишем результат, полученный детерминистским способом. В данном случае фундаментальный курс мы приравняли к нулю. Были обнаружены два принципиально различных вида решения (рис. 1). Первый вид соответствует небольшим значениям первоначальным значениям курса  $s_0$ . В результате курс стабилизируется на уровне фундаментального курса, а доли графистов и фундаменталистов сравниваются (по 0,5 в нашей модели). Второй вид решения строится на больших значениях первоначальных значений курса и показывает значительные отклонения от фундаментального курса. Чем дальше от фундаментального значения находится первоначальное значение курса, тем сильнее отклонится валютный курс от фундаментальной стоимости. В результате второго вида решения на рынке остается большинство графистов, и тем самым снижается сила эффекта обращения средних по знаку, который задавался прогнозами фундаменталистов. Таким образом, возможно два типа равновесия: первый — сосуществование графистов и фундаменталистов, второй — доминирование графистов. Первый тип достаточно стабилен, т.е. небольшое отклонение в экзогенном параметре не приведет к смене типа равновесия. Вместе с тем второй тип характеризуется чрезмерной неустойчивостью (точнее, некоторая часть вида): незначительное изменение экзогенных параметров влечет смену равновесия на первый тип. Следовательно, мизерное отклонение в экзогенных параметрах ведет к большим ошибкам прогнозов валютного курса. Поэтому даже в нашей simplestей модели гетерогенных адаптивных ожиданий агенты сталкиваются со значительными информационными задачами.

Стохастический метод подтвердил существование пиков и падения на валютном рынке. В данном случае фундаментальный курс мы задавали как случайный процесс. По мере роста повышательного тренда прогнозирование на основе экстраполяции исторических данных становится все более прибыльным, и графисты заполняют рынок, способствуя еще более масштабному росту. Если бы на рынке вместе с графистами были фундаменталисты в период повышательной конъюнктуры, их стратегии сгладили бы пик, так как чем больше разница между фундаментальным и наблюдаемым курсом, тем более прибыльными обещают быть стратегии фундаменталистов. Однако правила фундаменталистов на повышательном тренде оказываются убыточными, и они переключаются на стратегию графистов. Затем, когда почти весь рынок состоит из графистов, их эффективность снижается и увеличивается относительная прибыльность фундаменталистов. Постепенно правила фундаменталистов снова набирают популярность и должен неминуемо произойти резкий спад. Отметим, что подъемы происходят достаточно постепенно, а спады — резко. Подобная асимметрия совпадает с выводами эмпирических результатов (рис. 2). Возможно, это связано с тем, что когда рынок растет,

графисты и фундаменталисты действуют в разных направлениях, тем самым удлиняя повышательный тренд. Далее в период спада эффект обращения средних по знаку, сформированный прогнозными стратегиями фундаменталистов, усиливается экстраполяцией графистов.



**Рис. 1.** Детерминистский валютный курс в зависимости от экзогенных условий

*Источник:* Расчеты авторов (по оси ординат показан курс, сложившийся в результате 10 000 итераций, по оси абсцисс — первоначальное значение курса).



**Рис. 2.** Историческая динамика евро/доллар

*Источник:* Bloomberg.

В итоге мы построили модель прогнозирования валютного рынка с учетом неоднородных адаптивных ожиданий, на основе разработок профессора Де Грау (*De Grauwe*), где агенты классифицированы на две группы по типу

стратегии построения прогноза будущей стоимости валюты: на фундаменталистов и графистов. Результат деятельности первого типа выражается в процессе обращения средних по знаку, а второго — в феномене стадного поведения. Основной вывод нашей модели согласуется с эмпирическими свойствами различных валютных пар, в частности с тем, что пик на валютном рынке зачастую задается, с одной стороны, плавным восходящим трендом, а с другой — резким спадом.

## Литература

*Brock W., Hommes C.* Heterogeneous Beliefs and Routes to Chaos in a Simple Asset Pricing Model // Journal of Economic Dynamics and Control. 1998. Vol. 22. P. 1235–1274.

*Brock W., Hommes C.* A Rational Route to Randomness // Econometrica. 1997. Vol. 65. P. 1059–1095.

*De Grauwe P., Grimaldi M.* The Exchange Rate in a Behavioral Finance Framework. Princeton University Press, 2006.

*De Grauwe P., Dewachter H., Embrechts M.* Exchange Rate Theories. Chaotic Models of the Foreign Exchange Markets. Blackwell; Oxford; Cambridge, 1993.

*Frankel J., Froot K.* The Rationality of the Foreign Exchange Rate: Chartist, Fundamentalist and Trading in the Foreign Exchange Market // American Economic Review. 1990. Vol. 80. P. 181–185.

*Kahneman D., Knetsch J.L., Thaler R.H.* Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias // Journal of Economic Perspectives. 1991. Vol. 5 (1). P. 193–206.

*Kirman A., Teyssiere G.* Microeconomic Models for Long Memory in the Volatility of Financial Time Series // Studies in Nonlinear Dynamics and Econometrics. 2002. No. 5. P. 137–156, 281–302.

*Lux T.* The Socio-Economic Dynamics of Speculative Markets: Interacting Agents, Chaos, and Fat Tails of Return Distributions // Journal of Economic Behaviour and Organisation. 1998. Vol. 33.

*Lux T., Marchesi M.* Volatility Clustering in Financial Markets: A Microsimulation of Interacting Agents // International Journal of Theoretical and Applied Finance. 2000. No. 3. P. 675–702.

*Mentkhoff L.* Examining the Use of Technical Currency Analysis // International Journal of Finance and Economics. 1997. No. 2. P. 307–318.

*Schleiffer A.* Introduction to Behavioural Finance, Clarendon Press, 2000.

*Shiller R.* Irrational Exuberance. Princeton University Press, 2000.

*Simon H.* A Behavioral Model of Rational Choice // Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. N.Y.: Wiley, 1957.

*Taylor M., Allen H.* The Use of Technical Analysis in the Foreign Exchange Market // Journal of International Money and Finance. 1992. No. 11. P. 304–314.

## Приложение

### Характеристики параметров модели

Название	Описание	Значение
$S_t$	Прямая котировка обменного курса в момент $t$ , т.е. количество национальной валюты за единицу иностранной	Вычисляется
$\beta$	«Мера» графистов, т.е. уровень экстраполяции предшествующей динамики	Чем больше, тем волатильнее курс (0, 8)
$\alpha$	Дополнительные веса, определяющие значимость курсовой динамики в предшествующих периодах для графистов	$\sum \alpha = 1$ , обычно более поздние периоды ценятся выше более удаленных
$\psi$	«Мера» фундаменталистов, т.е. скорость подстраивания к значению фундаментального курса	Чем меньше, тем волатильнее курс $0 < \psi < 1$ (0,2)
$C$	Трансакционные издержки на товарном рынке	5
$\gamma$	Интенсивность пересмотра стратегии	2,3
$r$	Ставка процента в годовом выражении на национальном рынке	0
$r^*$	Ставка процента в годовом выражении на иностранном рынке	0
$\mu_c, \mu_f$	Склонность к риску	1

А.В. Крутик

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ЧЕРЕЗ КОРПОРАТИВНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ: ПРИМЕНЕНИЕ БРИТАНСКОГО ОПЫТА К РОССИЙСКИМ РЕАЛИЯМ

---

## Введение

Глобальная рецессия и мировой финансовый кризис обострили структурные экономические проблемы России и Великобритании. Повышение конкурентоспособности и эффективности производства в современных условиях является не переменным элементом успешного развития экономики. Экономический рост все в большей мере определяется научно-техническим прогрессом и интеллектуализацией основных средств производства.

С конца XX в. развитие экономики Великобритании характеризуется двумя основными процессами: деиндустриализацией и усилением финансового сектора. «Финансиализация экономики, т.е. гипертрофированное расширение финансово-кредитной сферы» [Коалиционное правительство..., 2011] сопровождается снижением доли промышленного сектора (обрабатывающей промышленности) в экономике. С 1970 по 2007 г. удельный вес обрабатывающей отрасли в ВВП упал с 32 до 13%, численность занятых уменьшилась с 7 до 3 млн человек. В условиях кризиса модель, основанная на финансовом секторе, оказалась неустойчивой, что подтвердило необходимость ее реформирования и диверсификации экономики. С целью модернизации и повышения конкурентоспособности страны правительство Великобритании задает курс на инновационное развитие экономики. Одно из направлений стимулирования — реформа корпоративного налогообложения.

Говоря о структурных экономических проблемах России, нужно вновь поднять вопрос о перекосе экономики в сторону нефтегазового сектора. На

фоне финансового кризиса и снижения мировых цен на нефть собираемость налога на прибыль — одного из основных источников доходов государственной казны<sup>1</sup> — резко снизилась [Начисление и поступление налогов..., 2011]. Столь сильная зависимость от колебаний цен на энергоресурсы еще раз подтверждает правильность намерений руководства страны в модернизации и инновационном развитии экономики, одним из механизмов которого является налоговая политика.

## 1. Налоговое стимулирование инноваций в России

В процессе реализации Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 г. показатели достигнутых результатов составили лишь 40%. Одна из проблем — низкий спрос на инновации и низкий процент их внедрения в российскую экономику. «Уровень инновационной активности предприятий значительно уступает показателям стран-лидеров в этой сфере. Расходы на НИОКР в 2008 г. в России оцениваются в 1,04% ВВП против 1,43% ВВП в Китае и 2,3% в странах ОЭСР, 2,77% ВВП в США, 3,44% ВВП в Японии» [Проект Стратегии..., 2012].

Многие эксперты утверждают, что причиной низких вложений в НИОКР в России является неактивная государственная поддержка в виде налоговых льгот и преференций для инновационного бизнеса.

Рассмотрим внесенные в Налоговый кодекс РФ (далее НК РФ) изменения, стимулирующие *переход российской экономики на инновационный путь развития*. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ предусматривает следующие налоговые стимулы:

- освобождение от налогообложения выполнений НИОКР: разработка конструкции инженерного объекта; разработка новых технологий (п. 16 ст. 149 НК РФ);
- включение в состав средств целевого финансирования: средств, поступивших на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования НИОКР (п. 14 ст. 251);
- установление к основной норме амортизации повышающего коэффициента (в размере 3) в отношении основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности (ст. 259);
- уменьшение полученных доходов на:

---

<sup>1</sup> Налог на прибыль организаций приносит бюджету около 30% доходов в среднем.

1) расходы на приобретение исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора;

2) расходы на патентование и/или оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности, включая средства индивидуализации;

3) расходы на НИОКР, признаваемые таковыми в соответствии с п. 1 ст. 262 НК РФ, 2011;

- предоставление инвестиционного налогового кредита от одного до пяти лет организациям:

- проводящим НИОКР либо техническое перевооружение собственного производства (п. 1); осуществляющим инвестирование в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности (п. 2 ст. 67 НК РФ);

2) осуществляющим внедренческую или инновационную деятельность, в том числе создающим новые или совершенствующим применяемые технологии, создающим новые виды сырья или материалов (подп. 2 п. 2 ст. 27 НК РФ).

Несмотря на то что внутренние затраты на НИОКР в России в целом выросли с 48 млрд руб. в 1999 г. до 485,8 млрд руб. в 2009 г., наша страна отстает по многим показателям, например, в 2009 г. разработку и внедрение технологических инноваций осуществляли 9,4% общего числа предприятий отечественной промышленности. Доля предприятий, инвестирующих в приобретение новых технологий (11,8%), также мала. Низка не только доля инновационно активных предприятий, но и интенсивность затрат на технологические инновации — 1,9%.

«В целом расходы российских компаний на НИОКР (в процентах к ВВП) значительно ниже и чем в странах — инновационных лидерах, и чем в странах “второго эшелона”, и составляют 1,04% в России по сравнению с 2,5–4,5% в среднем в странах — инновационных лидерах и 1,5–2,5% в странах “второго эшелона”» [Проект Стратегии..., 2012].

Одной из причин неудачной инновационной политики является низкая эффективность налоговых стимулов для бизнеса. Для разработки дополнительных мер по стимулированию инновационной деятельности следует рассмотреть опыт Великобритании, где налоговые льготы для компаний, работающих в сфере инноваций, применяются с 1940-х годов.

## 2. Реформа корпоративного налогообложения Великобритании

В 1999 г. был упразднен авансовый корпоративный налог, который уплачивался при осуществлении условного распределения прибыли, например при выплате дивидендов. Он рассчитывался как сумма выплат, умноженная на частное от деления базовой ставки налога на чистый доход акционеров. Например, при ставке в 20% сумма дивидендов умножается на 20/80; уплаченные суммы учитывались при исчислении общего налога на корпорацию.

Реформа 1999 г. подразумевала сокращение основной ставки налога на прибыль корпораций до 30% и введение 10%-ной начальной ставки. Основные изменения, которые происходили с тех пор, в большей мере касались начальной ставки. В табл. 1 показаны основные изменения в английском налогообложении с 2000 г.

**Таблица 1.** Предельная ставка корпоративного налога Великобритании в 2000/01 – 2010/11 финансовых годах

Налогооблагаемая прибыль, ф. ст.	Предельная ставка корпоративного налога, %					
	2000/01–2001/02	2002/03–2005/6	2006/07	2007/08	2008/09–2010/11	2011/12
0–10 000	10	0	19	20	21	20
10 001–50 000	22,5	23,75	19	20	21	20
50 001–300 000	20	19	19	20	21	20
300 001–1 500 000	32,5	32,75	32,75	32,5	29,75	
Больше 1 500 001	30	30	30	30	28	26

*Источник:* HM Revenue & Customs<sup>2</sup>.

Как видно из таблицы, ставка налога, облагающая прибыль более, чем 1,5 млн ф. ст., на протяжении долгого времени оставалась неизменной — на уровне 30%, и только с 2008/09 финансового года началось постепенное снижение ставки. Правительство Великобритании планирует дальнейшее сокращение на 1% каждый год. Таким образом, к 2014/15 финансовому году она будет находиться на уровне 23%.

---

<sup>2</sup> <<http://www.hmrc.gov.uk/>>.



Ставка для малого и среднего бизнеса, чей доход составляет менее 300 000 ф. ст. колебалась в пределах 19–21% и была сокращена до 20% в 2011/12 финансовом году. Самая высокая ставка использовалась для компаний, чья прибыль составляла от 300 001 до 1,5 млн ф. ст. Нулевая начальная ставка, которая применялась в течении трех лет, компенсировалась повышением ставки для малого бизнеса, чей доход был от 10 001 до 50 000 ф. ст.

С 2000-х годов правительство Великобритании проводит активные консультации с представителями бизнес-сообщества. При разработке любого документа, касающегося интересов бизнеса, государственные органы определяют сроки и границы переговоров с предпринимателями, по итогам которых принимается та версия закона, где учитываются пожелания и интересы обеих сторон — бизнеса и государства.

Так, в результате консультаций в 2000 г. были введены налоговые льготы для малых и средних предприятий, а затем в 2002 г. они были распространены на крупные компании. В настоящее время в отношении предоставления налоговых льгот в области НИОКР действуют *две схемы*: для малых/средних и крупных компаний. Ставка вычета из налоговой базы для крупного бизнеса составляет 130% расходов на НИОКР. Для малых и средних компаний налоговый вычет составлял 175%. В Финансовом законе 2011 г. оговорено повышение дополнительного вычета из расходов на НИОКР для малого и среднего бизнеса с 75 до 100% с 1 апреля 2011 г. Таким образом, общий вычет составлял 200%. С 1 апреля 2012 г. процент вычета установлен на уровне 225% [Research and development relief..., 2012].

В результате «за последние 15 лет вклад наукоемких отраслей промышленности и услуг в производство ВВП превысил 40%. С 2001 по 2007 г. доля компаний, активно использующих инновации, возросла с 49 до 69%» [Хесин, Ковалев, 2011].

В связи с успехом практики консультаций с бизнес-сообществом в программе реформы корпоративного налога 2010 г. и «Программе роста» (*Plan for growth*) 2011 г. также отмечается необходимость продолжения активных переговоров с предпринимателями для дальнейшего упрощения системы и устранения препятствий ведения бизнеса в Великобритании.

В соответствии с налоговым законодательством Великобритании компаниям предоставляется *ускоренная амортизация*, действующая по отношению к капиталовложениям (оборудованию, технологиям и т.д.), которые способствуют развитию науки и высоким технологиям. Средствам, инвестированным в НИОКР, предоставляются 100% амортизационных вычетов. Кроме того, система льготирования в виде 100% амортизационных вычетов распространяется на инвестирование (за первый год использования):

- в заводы и машинное оборудование малыми и средними предприятиями (не подпадают под действие льгот: автомобили, основные средства производства, а также заводы и машинное оборудование, находящиеся в лизинге);
- энергосберегающее оборудование и технологии;
- оборудование по экономному использованию воды;
- автомобили с пониженным уровнем выработки CO<sub>2</sub> [Corporation tax..., 2012; Гаврилов, 1976].

Для повышения конкурентоспособности системы корпоративного налогообложения и привлечения инвестиций министр финансов Джордж Осборн проводит дальнейшее реформирование налога на прибыль корпораций. Реформа 2010–2015 гг. включает снижение ставок, изменения в системе налогообложения контролируемых иностранных компаний и иностранных представительств английских компаний-резидентов, увеличение налоговых льгот на НИОКР для бизнеса. Кроме того, с апреля 2013 г. предусматривается введение Патентной корзины. Это новая политика, которая будет облагать налогом доход от полученных патентов по сокращенной (10%) ставке. Предполагается, что данная политика будет стимулировать частные инвестиции в инновационную деятельность в Великобритании, которая является привлекательным местом для размещения инноваций [Phogal et al., 2011].

## **Заключение**

Учитывая взятый Правительством России курс на инновационное развитие экономики, налоговая политика должна быть скорректирована в соответствии с заданным курсом. Помимо имеющихся мер по формированию благоприятных налоговых условий, возможно применение опыта Великобритании к российской системе.

Хорошо продуманная система амортизационных вычетов может быть применима для стимулирования обновления основных средств производства и внедрение энергоэффективных производств.

Следует разработать систему налоговых льгот для НИОКР для компаний с учетом их объемов прибыли. Больше налоговых льгот должно быть предоставлено малому и среднему бизнесу, так как он является одним из основных источников занятости населения, инвестиций и инноваций.

В России недостаточно внимания уделяется практике консультаций с предпринимателями. Опыт Великобритании показывает успешные результаты и крайне важен для России. Активные переговоры с представителями бизнеса могут не только выявить проблемы, с которыми они сталкиваются, но и разработать пути их решения.

При переходе к инновационной модели развития экономики России крайне важно использовать накопившийся опыт зарубежных стран. Инновационное развитие будет способствовать экономическому росту страны. А модернизированное и прибыльное производство, в свою очередь, оптимизирует налоговые поступления в бюджет государства.

## Литература

*Гаврилов А.В.* О подходе Великобритании к использованию налоговых льгот для стимулирования инновационного развития экономики. <<http://www.econom.brk.ru/?p=76>>.

Изменение глобального экономического ландшафта: проблемы и поиск решений / под ред. Е.С. Хесина, И.Г. Ковалева. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов / под ред. Ал.А. Громыко (отв. ред.), Е.А. Ананьевой. М.: Ин-т Европы РАН: Рус. сувенир, 2011.

Налоговый кодекс РФ.

Начисление и поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации (2008, 2009, 2010, 2011 (ноябрь)). <[http://www.nalog.ru/nal\\_statistik/statistic/budjet/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/budjet/)>.

Проект Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Министерство Экономического развития РФ. <[http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231\\_016](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20101231_016)>.

Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности» предусматривает следующие налоговые стимулы для ведения инновационной деятельности. <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51890/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51890/)>.

Corporation tax. Forms, rates, allowances and reliefs. <<http://www.hmrc.gov.uk/ct/index.htm>>.

*Phogal S., Steiner P., Puran S.* United Kingdom: Budget 2011 — Update on the UK Patent box proposal. Mayer Brown — 2011. <<http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=127374>>.

Research and development relief for Corporation tax. HM Revenue & Customs. <<http://www.hmrc.gov.uk/ct/forms-rates/claims/randd.htm>>.

В.А. Крюков,  
О.С. Анашкин

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

## НЕФТЯНЫЕ ФОНДЫ – ИНСТРУМЕНТ СТЕРИЛИЗАЦИИ ИЛИ ИНСТРУМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ?

---

Начиная с 1970-х годов, в мире прошла волна формирования специальных финансово-экономических институтов, нацеленных на аккумулярование значительной части бюджетных доходов, которые поступают от добычи минерально-сырьевых ресурсов.

Цели создания подобных финансовых институтов значительно варьировались: от стерилизации денежной массы и до решения задач развития (модернизации) экономики (с точки зрения отхода от зависимости от добычи сырьевых ресурсов).

«Нефтяные фонды» в разных странах различаются не только целями создания, но также направлениями функционирования и «встраивания» в процесс решения долгосрочных финансово-экономических и социальных задач.

В России аккумулярование нефтяных доходов в соответствующих фондах было подчинено исключительно решению задач финансовой стабилизации и в малой степени связано с решением задач модернизации и развития экономики.

В то же время в России имеется настоятельная потребность не только в модернизации экономики, но и в решении значительного числа «отложенных» и нерешенных задач в экономике в целом и особенно в нефтегазовом секторе. К числу отложенных и нерешенных проблем относится старение созданных за время производственной деятельности предприятия основных средств и необходимость проведения значительного объема ликвидационных работ на выработанных и вступивших в завершающую стадию разработки месторождениях.

Решение подобных задач требует усиления взаимосвязи деятельности «нефтяных фондов» (как институтов развития) с регулированием процессов природо- и недропользования, что, в свою очередь, предполагает определенную децентрализацию и процессов аккумулярования нефтегазовых доходов, и их последующего использования. А это связано с формированием устойчивого и сбалансированного ресурсного режима в сфере недропользования.

Сегодня в России сложилась парадоксальная ситуация, когда о месторождении (в контексте экономики и управления) говорится лишь на начальном этапе — на стадии поисков, разведки и обустройства. В дальнейшем месторождение как экономический объект управления больше нигде не фигурирует. Его экономические и финансовые характеристики просто «растворяются» в недрах отчетов той организационной структуры, которой принадлежит право пользования недрами [Анашкин, 2012; 2010]. При этом большинство заинтересованных лиц прекрасно понимает, что все-таки **основным объектом экономики и управления ресурсами недр является именно месторождение.**

Необходимость обеспечения технологического регулирования освоения и разработки месторождений общеизвестна и понятна, но то, что это должно означать неразрывность взаимодействия процессов освоения и разработки, которые реализуются на уровне месторождений, и их отражения как в динамике геологических и технологических показателей, так и в динамике соответствующих **экономических показателей**, понимается очень и очень слабо. В конечном счете теоретически ведь именно эти результаты в обобщенном виде должны отражаться в финансовой отчетности **по месторождению** (объекту освоения и разработки).

Сегодня такого отражения нет. Отсутствие экономического и финансового «сопровождения» процессов освоения и разработки месторождений приводит, например применительно к нефтяным компаниям, к противопоставлению технологического и экономического коэффициента извлечения нефти (КИН) и к выводам о невозможности их сближения.

Финансовое и экономическое «сопровождение» позволило бы разработать более гибкие процедуры государственного регулирования и управления процессом недропользования, в том числе обеспечило бы реализацию проектов по ликвидации основных производственных фондов (ОПФ) на выработанных месторождениях.

Безусловно, дополнение технологического регулирования финансово-экономическим регулированием потребует создания вспомогательных процедур администрирования, что также сопряжено с определенными дополнительными затратами. Однако эффект от такого расширения рамок регулирования вполне очевиден, а именно: возможность продления эффективной жизни месторождений и более полное извлечение ресурсов из недр.

В России объектом государственного управления и регулирования фактически является частная компания — недропользователь (в части налогообложения и выполнения всех прочих обязательств). Из этого следует, что приоритеты в принятии всех принципиальных решений принадлежат исключительно собственнику (чаще физическому лицу). Отсюда и низкий

КИН, и нежелание участвовать в рискованных проектах, и т.п. (с частным инвестором, как правило, связаны и более короткие временные интервалы вложения средств, и более завышенные претензии по доходности на вложенный капитал).

Существующая альтернатива — публичная компания, акции которой размещены на бирже. При этом биржа — важнейший институт, оценивающий активы бизнеса с точки зрения их прибыльности как сейчас, так и в будущем. В данном случае оценка осуществляется не только и не столько спекулянтами, сколько всей системой государственных институтов (через регистрацию, учет и отчетность компаний, чьи акции приняты к биржевой торговле, т.е. прошли процедуру листинга). Важнейшее условие биржевой торговли акциями нефтяной компании — оценка запасов углеводородов (УВ) как экономически значимых активов. От этой оценки зависит оценка самой компании-эмитента, текущая цена (или начальная стоимость) пакета ее акций, подлежащего продаже (размещению). Теоретически объектом оценки должна являться не компания в целом, а ее отдельные активы (месторождения), из суммарной оценки которых и должна формироваться стартовая цена акций.

Тем самым *через процедуру листинга на бирже и через процедуру размещения акций* — привлечение средств многочисленных акционеров — *формируется* весьма эффективный механизм контроля экономической эффективности освоения и использования ресурсов УВ-сырья и на уровне *месторождений*.

Соединение финансового и технологического регулирования в сочетании с системой контроля со стороны рынка акций позволяет преодолеть разрыв между технологическим и экономически оправданным уровнем КИН (наряду с применением других инструментов и процедур регулирования).

*Одновременно такое соединение позволяет решать другую чрезвычайно важную актуальную задачу, которая называлась ранее, — ликвидацию ОПФ, созданных за время реализации проектов, после окончания добычи или коренной модернизации при переходе в стадию поздней завершающей добычи.*

И ликвидация ОПФ, и их полная модернизация связаны со значительными объемами инженерно-строительных работ, сопровождающихся сносом ранее построенных инженерных сооружений (или сносом той их части, которая уже непригодна в силу резкого снижения производительности скважин и отсутствия экономической целесообразности проведения каких-либо восстановительных работ для их дальнейшей эксплуатации). В то же время на стадии поздней завершающей добычи месторождение уже и так «балансирует» на грани рентабельности, поэтому финансирование проведения этих работ за счет текущей выручки, получаемой от реализации произведенной продукции, просто невозможно (она может быть уже недостаточной даже для проведения необходимых текущих ремонтов).

В настоящее время российская практика предлагает достаточно простое решение проблемы ликвидации созданных ОПФ — переложить это бремя расходов на государство либо на компанию, т.е. выполнять данную работу за счет других объектов и других, более прибыльных в данный момент, месторождений.

Безусловно, такой подход имеет право на жизнь, но скорее как исключение, а не правило. С одной стороны, государственный бюджет не предусмотрен для финансирования такого колоссального объема работ, связанных с ликвидацией или коренной модернизацией ОПФ на месторождениях, вступивших в позднюю завершающую стадию. С другой стороны, использование ресурсов компании приведет к перекрестному субсидированию проектов освоения и разработки месторождений, что даст сильное искажение результатов финансово-хозяйственной деятельности компании, а также неправильную интерпретацию и представление о вкладе отдельных месторождений в оценку общей ее деятельности. Да и не все компании настолько устойчивы в финансовом отношении, что могут «позволить» себе финансирование подобных работ из собственных средств в «нужное» время. Как правило, это «нужное» время возникает именно в ненужный момент. При этом другие возможности у них просто отсутствуют — их акции не обращаются на фондовом рынке (компании публичными не являются), а брать займы под будущую добычу нефти уже нельзя, ведь добыча практически прекратилась.

Сегодняшняя практика государственного регулирования и управления минеральными ресурсами недр через компании возникла потому, что это гораздо проще и удобнее, а потому выглядит гораздо «эффективнее» с точки зрения администрирования этого процесса.

Давно уже настала пора все вернуть «с головы на ноги». Простота администрирования в процессе управления и регулирования не может являться убедительным аргументом, особенно в условиях неуклонного снижения КИН и резкого ухудшения качества вовлекаемых в освоение и разработку месторождений нефти.

Необходимо начать формировать единую систему технологического и финансово-экономического регулирования на уровне основного объекта экономики и управления минеральными ресурсами недр — месторождения.

При этом для выхода из сложившейся ситуации в нефтегазовом секторе экономики России, может, не стоит искать собственных «оригинальных» путей? А следует воспользоваться лучшими результатами мирового опыта, а именно: усилить роль месторождения как объекта экономики и управления, начиная со стадии разведки и заканчивая стадией завершения добычи, учитывая, что завершающая стадия разработки месторождения — не менее важный этап, чем этапы ввода его в разработку и поддержания проектных

уровней добычи. Завершение разработки — комплексная проблема (технологическая, геологическая, инженерная, организационная, экономическая и финансовая) [Муслимов, 2011]. Именно объединение всех этапов жизни месторождения в единое целое позволит обеспечить управление месторождением как единым экономическим объектом.

В России необходимость ликвидации скважин и объектов обустройства нефтяных месторождений, включая добывающие и нагнетательные скважины, а также рекультивации использованной территории после прекращения разработки месторождения зафиксирована в Законе РФ «О недрах» — основном законодательном акте, регулирующем взаимоотношения между государством и недропользователем. Согласно принятому в данном Законе порядку (разд. II; ст. 22 «Основные права и обязанности пользователя недр»), пользователь недр обязан обеспечить «...ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию» и «приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования».

В то же время формирование специальных финансовых фондов на отечественные выше цели в рамках процедур формирования и использования целевого ликвидационного фонда (ЦЛФ) до сих пор предусматривалось только при реализации соглашений о разделе продукции (СРП).

К сожалению, существующее законодательство по вопросам формирования ликвидационных фондов не только фрагментарно, но и повторяет ошибки и заблуждения принятых ранее решений. Последнее касается прежде всего отражения места проекта разработки в системе как управления недрами, так и привлечения инвестиционных ресурсов.

Важнейшая особенность подхода к ликвидационным работам на месторождениях полезных ископаемых, практикуемого в мире (на уровне международных межправительственных финансовых институтов), состоит в том, что закрытие объектов нефтегазовой и горной промышленности рассматривается в контексте обеспечения устойчивого функционирования тех социально-экономических систем, неотъемлемым элементом которых являются эти объекты [Towards...]. Подход, который, например, представлен в Руководстве Всемирного банка, исходит из того, что достижение устойчивости возможно в случае, если комплекс шагов и мероприятий включает:

- ясную политику, законодательные и регуляторные рамки, специально ориентированные на решение вопросов закрытия проектов;
- совокупность общепризнанных руководств по различным аспектам рассматриваемой проблемы;



- достаточные и надежные финансовые гарантии, обеспечивающие реализацию проектов закрытия горных объектов;
- мониторинг и организацию предлагаемых решений;
- обсуждение и консультации со всеми заинтересованными сторонами.

Правительственные органы исходят из того, что в связи с подготовкой к завершению горных проектов на той или иной территории степень их участия в решении социально-экономических проблем территории неизбежно возрастает. Это связано с тем, что необходимо не только обеспечить формирование ликвидационных фондов, но и осуществить переподготовку высвобождаемого трудоспособного населения и обеспечить заблаговременную выработку планов и программ развития территории, перед тем как реализовать те или иные сценарии после закрытия горных проектов. В настоящее время нарастает понимание того, что фаза закрытия горного проекта должна рассматриваться в контексте устойчивого развития региона, которое предполагает достижение баланса экологических факторов с социально-экономическими потребностями на государственном и на муниципальном уровнях.

Правительство страны должно оценивать и определять, каковы наилучшие возможности для формирования систем страхования нефтегазовых и горно-рудных проектов. Выбор инструмента в значительной степени зависит от системы регулирования минерально-сырьевого сектора, практикуемых форм соглашений с компаниями, существующих страновых условий, а также от соответствующего экологического и социального контекстов. Краткий обзор преимуществ и недостатков этих инструментов приведен в табл. 1.

**Таблица 1.** Сравнение преимуществ и недостатков различных инструментов финансовых гарантий при создании ликвидационных фондов

Инструмент финансовых гарантий	Преимущества	Недостатки
Траст-фонды	Прозрачны для правительства и общественности; избыточная часть остается в распоряжении оператора (недропользователя) после завершения работ и возвращается оператору; недорого учредить (в известных случаях); используется для работ по ликвидации без начисления процентов	В ряде случаев громоздкие административные процедуры; может оказаться недостаточным объем средств в случае преждевременного закрытия

Инструмент финансовых гарантий	Преимущества	Недостатки
Страхование	Недорого с точки зрения организации; незначительные административные требования	Достаточность средств зависит от ежегодной премии; оператор может быть не в состоянии выплачивать платежи, если не ведет операций; неприемлемо в ряде юрисдикций
Гарантии	Недорого (от 1,0 до 1,5% суммы гарантированной выплаты); обеспечивается финансовыми институтами; прозрачность, гибкость	Финансовые институты рассматривают облигационную часть как рабочий капитал, что может уменьшить доступность реально располагаемых финансовых ресурсов
Безотзывный аккредитив	Дешев в организации	Может быть в одностороннем порядке отозван кредитором; может привести к ограничению использования других форм кредитования
Банковский вклад	Правительство имеет возможность прямого контроля; деньги возвращаются в компанию после завершения процесса закрытия	Может оказаться неприемлемым для очень крупных проектов; дополнительное финансовое бремя для оператора; потенциально убыточен, поскольку представляет собой «списание» части основной суммы средств компании; регулирование должно иметь систему, при которой средства на счете направляются по целевому назначению
Другие гибкие (например, двухсторонние) формы	Отсутствие прямых издержек; относительно дешевы в открытии	Не обеспечивают требуемый уровень надежности по сравнению с вышеперечисленными методами

Источник: [Towards...].

В каждом случае использование инструментов финансовых гарантий связано с уровнем неопределенности с позиций управления (табл. 2).

Представляет интерес взгляд на систему ликвидации нефтегазовых объектов (сооружений), принятую в Норвегии (табл. 3): от управления на уровне проекта и до систем государственного и публичного контроля.

**Таблица 2.** Источники возникновения и способы преодоления неопределенности при использовании различных инструментов создания ликвидационных фондов

Источник возникновения неопределенности и проблемы	Способы нивелирования, смягчения, преодоления неопределенности
Смена собственника	Обеспечение в процессе реорганизации собственности и передачи соглашения о ликвидации горного объекта
Изменение рыночных условий/временное закрытие или приостановка	Обеспечение определенной гибкости в инструментах страхования; проведение периодического мониторинга условий планов закрытия объектов; консультации
Природные катаклизмы/катастрофы	Периодический пересмотр планов действия в катастрофических ситуациях; инструменты финансовых гарантий
Изменение геологических оценок, ведущее к пересмотру планов закрытия и ликвидации объектов	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Вынужденное закрытие или приостановка	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Изменение природных или социальных условий	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Увеличение затрат по закрытию	Регулярный пересмотр планов ликвидации; гибкие инструменты, которые могут быть использованы в этом случае

*Источник:* [Towards...].

**Таблица 3.** Система ликвидации ОПФ нефтегазовых объектов недропользования, принятая в Норвегии

Основные составляющие системы ликвидации ОПФ	Особенности
Правовая база	Закон о нефти (1996)
	Резолюция OSPAR* 98/3
Ответственные государственные ведомства	Министерство энергетики и нефти (МЭиН)
	Норвежский нефтяной директорат
Страхование	Охват всех видов нефтяных операций

Основные составляющие системы ликвидации ОПФ	Особенности
Программа ликвидации	План ликвидации утверждается Министерством энергетики и нефти и Министерством труда и социальных отношений (в части безопасности)
	В основе — отчет МЭиН. Решение относительно ликвидации принимает или Уполномоченный представитель государства, или Парламент
	Оценка воздействия на основные средства является частью программы. Программа освоения (разработки) с самого начала включает информацию о том, как объекты могут быть ликвидированы и утилизированы к моменту завершения разработки
	В дополнение держатели лицензии (как правило, это — совместные предприятия) за два-пять лет до завершения разработки должны представить детальный план ликвидации промысла
Финансирование	Все издержки, связанные с ликвидацией промыслов, вычитаются из налогооблагаемой базы в рамках системы нефтяного налогообложения. Нефтяные операции должны быть застрахованы недропользователем на всех этапах
	Страховка должна, по меньшей мере, покрывать: а) ущерб, причиняемый объектам стихийными бедствиями; б) ущерб окружающей среде и все другие обязательства по отношению к третьим сторонам; в) снос сооружений и ликвидацию следов их пребывания (также и в случае аварий); г) страховку персонала
Круг обязательств сторон при ликвидации объектов	Все стороны должны нести финансовые обязательства, если иное не предусмотрено МЭиН. Не исключена возможность и того, что собственник, оператор (недропользователь) и государство могут прийти к соглашению о передаче всех обязательств по закрытию государства
	Обязательства включают компенсацию всех финансовых потерь (убытков), возникающих у норвежских рыбаков из-за нефтегазовых операций
Участие оператора (недропользователя)	В принципе законодательство предусматривает, чтобы недропользователь предоставил финансовые гарантии по проведению работ по ликвидации и передаче этих обязательств в случае его смены

**Примечание.** Принятая в Норвегии система ликвидации ОПФ не предусматривает применения особых условий, таких как выпуск ценных бумаг, однако это компенсируется жестким контролем операций со стороны государства.

В вопросах формирования современной и эффективной системы закрытия нефтегазовых объектов Норвегия активно помогает другим странам.

\* Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic (OSPAR Convention). OSPAR decision 98/3 on the disposal of disused offshore installations.

*Источник:* Norwegian Petroleum Directorate. <www.npd.no>.

## Литература

*Анашкин О.С.* О проблеме ликвидации основных производственных фондов на месторождениях полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2012. № 2.

*Анашкин О.С.* О комплексном характере процесса недропользования (на примере нефтегазового сектора экономики) // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 3. С. 18–25.

*Муслимов Р.Х.* КИН — его прошлое, настоящее и будущее на месторождениях России // Бурение и нефть. 2011. № 2. <<http://burneft.ru/archive/issues/2011-02/>>.

*Крюков В.А.* Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002.

*Мальшев Ю.Н.* Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогноз). М.: Компания «Росуголь», 1996.

*Шарифуллина А.* Создание ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции // Законодательство и экономика. 2000. № 5. <<http://www.lawmix.ru/comm/6918/>>.

Guidelines for Implementation of Financial Surety for Mine Closure. 2009. June.

Towards Sustainable Decommissioning and Closure of Oil Fields and Mines: Toolkit to Assist Government Agencies. Executive Summary. Version 3.0. World Bank Multi-stakeholder Initiative. 2010. March.

Н.Л. Кузьмина

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ВНЕШНЕТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА РЫНКЕ НЕОБРАБОТАННЫХ ЛЕСОМАТЕРИАЛОВ

---

На современном этапе развития большое внимание уделяется российской внешнеторговой политике, направленной на ограничение экспорта необработанных лесоматериалов. Это во многом обусловлено тем, что ограничительная политика РФ на рынке круглого леса была одним из важнейших барьеров на пути присоединения нашей страны к Всемирной торговой организации (ВТО) и являлась предметом обсуждений на всех переговорах между Россией и ВТО, продолжающихся в течение 18 лет. Поэтому **цель настоящего исследования** — анализ внешнеторговой политики РФ на рынке необработанных лесоматериалов.

## Постановка проблемы

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 24 марта 2006 г. № 158 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 830 и от 9 декабря 1999 г. № 1364 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных» в качестве одного из приоритетных направлений нашей внешнеторговой политики была выбрана постепенная переориентация России из сырьевого поставщика необработанных лесоматериалов в продавца готовой конкурентоспособной продукции.

Для достижения поставленных целей по развитию отечественной деревообрабатывающей промышленности Правительство РФ определило три направления политики по данному вопросу:

- сокращение до минимума вывоза необработанных лесоматериалов по средствам введения торговых барьеров на их экспорт;
- привлечение крупных иностранных инвесторов к финансированию проектов по строительству на территории РФ предприятий деревообрабатывающей промышленности;
- реализация государственных и региональных программ развития производств по переработке древесины с применением новых технологий.

Таким образом, с 2006 по 2010 г. (до подписания 7 декабря 2010 г. Меморандума о взаимопонимании по условиям присоединения нашей страны к ВТО) Россия проводила политику протекционизма, направленную на ограничение экспорта необработанных лесоматериалов.

Основными инструментами государственного регулирования, используемыми Правительством РФ в рамках данной ограничительной политики, являются тарифные и нетарифные торговые барьеры, действующие на современном рынке круглого леса.

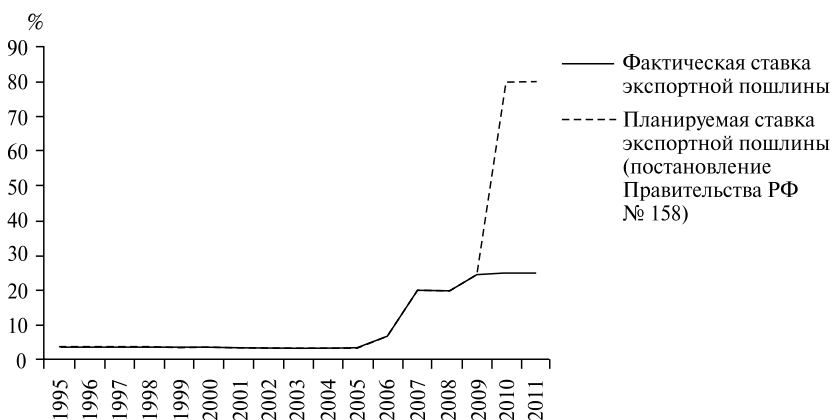
## Тарифные барьеры

К тарифным барьерам относится прежде всего **экспортная адвалорная пошлина в размере 25% таможенной стоимости сырья**.

В период 1995–2006 гг. ставка экспортной пошлины составляла 4%.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 158 ставка экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы с 31 мая 2006 г. увеличилась до 6,5%, с 1 июня 2007 г. — до 20%, а с 24 декабря 2008 г. — до 25%.

С 2009 г. планировалось повышение ставки экспортной пошлины до запретительных 80%. Однако 1 января 2009 г. был введен мораторий на рост ставки экспортной пошлины, зафиксировавший ее на уровне 25%. Действие моратория было продлено в 2010 г. В 2011 г. ставка экспортной пошлины также составила 25% в соответствии с подписанным меморандумом о взаимопонимании по условиям присоединения России к ВТО (рис. 1).



**Рис. 1.** Динамика уровня экспортных пошлин на необработанные лесоматериалы в 1995–2011 гг.

## Нетарифные барьеры

К нетарифным барьерам относятся обязательные фитосанитарная и карантинная сертификация, санитарные нормы технические барьеры.

**Обязательная фитосанитарная сертификация.** В соответствии с письмом Государственного таможенного комитета ГТК РФ от 11 апреля 1997 г. № 01-15/6721 необработанные лесоматериалы входят в перечень товаров, вывозимых в сопровождении фитосанитарных сертификатов.

**Обязательная карантинная сертификация.** В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 г. № 99 «О карантине растений» вывоз лесоматериалов из карантинных районов России должен сопровождаться карантинными сертификатами. Примечательно, что в справочнике карантинных фитосанитарных зон на территории РФ от 1 января 2011 г. большинство регионов страны рассматриваются как карантинные районы.

**Санитарные нормы.** Санитарные правила в лесах России устанавливают приказом Минприроды РФ от 27 декабря 2005 г. № 350, определяющим особые условия рубки леса, а также основные санитарные требования хранения древесины на складах, погрузочных пунктах и при перевозке.

**Технические барьеры.** Технические условия размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах ЦМ-943, утвержденные МПС России 27 мая 2003 г., устанавливают в гл. 2 особые требования к размещению и креплению лесоматериалов в вагонах и контейнерах.

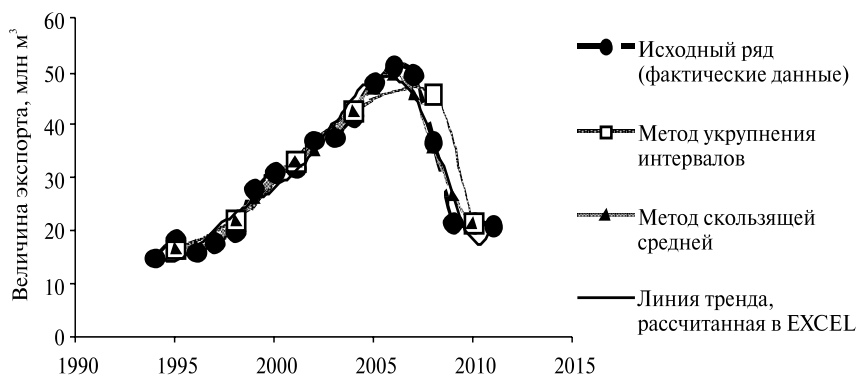
Таким образом, рассматриваемый рынок необработанных лесоматериалов характеризуется высокими торговыми барьерами, что вполне соответствует ограничительной функции таможенной политики государства, проводимой на данном рынке.

## Анализ динамики экспорта необработанных лесоматериалов и ее основных причин

Основные тенденции динамики экспорта необработанных лесоматериалов в 1994–2011 гг. были выявлены тремя статистическими методами (рис. 2).

В результате наметились две тенденции: увеличения экспорта необработанных лесоматериалов до 2005–2006 гг. и снижения данного показателя с 2007–2008 гг. Это объясняется тем, что именно в 2006–2007 гг. Правительство РФ начало свою ограничительную политику на рынке круглого леса и определило курс постепенного наращивания экспортных пошлин на круглый лес (постановление Правительства РФ № 158).





**Рис. 2.** Динамика экспорта необработанных лесоматериалов в 1994–2011 гг.

Следовательно, внешнеторговая политика РФ на рынке необработанных лесоматериалов являлась эффективной в течение всего периода ее проведения (2006–2011 гг.), так как ее основная цель была достигнута — величина экспорта сокращалась на протяжении всего периода.

В ходе расчетов основных показателей динамики экспорта необработанных лесоматериалов (табл. 1) выявлены тенденции преобладания положительного абсолютного прироста в 1996–2006 гг. и тенденции преобладания отрицательного абсолютного прироста с 2007 г. Это объясняется введением в действие в 2006 г. постановления Правительства РФ № 158, утверждающего график постепенного наращивания ставок экспортных пошлин на круглый лес.

За исследуемый период наибольший прирост экспорта необработанных лесоматериалов по сравнению с предыдущим периодом наблюдался в 1999 г., это объясняется следующим: в 1999 г. еще действовала минимальная ставка экспортной пошлины — 4%, а из нетарифных барьеров — лишь система фитосанитарной сертификации. Кроме того, общая экономическая ситуация в стране была относительно стабильной.

Наибольшее снижение экспорта круглого леса пришлось на 2008 и 2009 гг. Это объясняется тем, что в данный период в экономике России наблюдался кризис, негативно повлиявший на финансовое состояние большинства российских предприятий, в том числе и лесозаготовительного сектора. Кроме того, подобное снижение экспорта могло быть вызвано введением в 2009 г. новой (максимальной) ставки экспортной пошлины в размере 25%. Важно также отметить, что в 2008–2009 гг. на рынке круглого леса действовали все прочие нетарифные торговые барьеры.

**Таблица 1.** Показатели динамики экспорта необработанных лесоматериалов

Год	Абсолютная величина экспорта, млн м <sup>3</sup>	Цепной абсолютный прирост (снижение), млн м <sup>3</sup> $\Delta_{ц}$	Цепной коэффициент роста $K_{ц}^p$	Цепной темп прироста (снижения), % $T_{ц}^{пр}$	Абсолютное значение 1% прироста, млн м <sup>3</sup> $A_1$
1994	14,84	—	—	—	—
1995	18,4	3,56	1,240	23,989	0,1484
1996	15,9	-2,52	0,863	-13,690	0,184
1997	17,8	1,96	1,123	12,335	0,159
1998	20,0	2,14	1,120	11,973	0,178
<b>1999</b>	<b>27,8</b>	<b>7,82</b>	<b>1,391</b>	<b>39,147</b>	<b>0,200</b>
2000	30,9	3,10	1,112	11,167	0,278
2001	31,7	0,80	1,026	2,589	0,309
2002	36,9	5,20	1,164	16,404	0,317
2003	37,5	0,60	1,016	1,626	0,369
2004	41,6	4,10	1,109	10,993	0,375
2005	48,0	6,40	1,154	15,385	0,416
2006	51,1	3,10	1,065	6,458	0,480
2007	49,4	-1,70	0,967	-3,327	0,511
<b>2008</b>	<b>36,8</b>	<b>-12,6</b>	<b>0,745</b>	<b>-25,506</b>	<b>0,494</b>
<b>2009</b>	<b>21,7</b>	<b>-15,1</b>	<b>0,590</b>	<b>-41,033</b>	<b>0,368</b>
2010	21,3	-0,4	0,982	-1,8433	0,217
2011	20,9	-0,4	0,981	-1,878	0,213

*Расчитано по:* Центральная база статистических данных. М., Росстат.

Проведенный анализ позволяет выявить факторы, определяющие динамику экспорта необработанных лесоматериалов и, по сути, способствующие успеху проводимой Правительством РФ политики протекционизма на рынке круглого леса. К ним относятся:

- *экономическая ситуация в стране* (в условиях экономического кризиса величина экспорта необработанных лесоматериалов сокращается);
- *экспортная пошлина на необработанные лесоматериалы* (экспорт круглого леса в основном сокращался при увеличении ставки экспортной по-

шины). Таким образом, данный торговый барьер, на наш взгляд, — наиболее эффективный инструмент государственного регулирования.

## Роль торговых барьеров на рынке необработанных лесоматериалов

Для оценки эффективности торговых барьеров и анализа их влияния на экспорт круглого леса была построена модель, позволяющая выявить факторы, влияющие на величину экспорта необработанных лесоматериалов.

Модель строилась на основе ежемесячных наблюдений за 1995–2011 гг. (199 наблюдений) [Центральная база...].

**Статистический анализ гипотез о факторах, влияющих на величину экспорта необработанных лесоматериалов.** Так как экспортные торговые барьеры направлены на ограничение экспорта, то:

- *гипотеза 1:* ожидается обратная зависимость между ставкой экспортной пошлины (*duty*) и величиной экспорта необработанных лесоматериалов (exp);
- *гипотеза 2:* ожидается обратная зависимость между действием фитосанитарной сертификации (*fitosertificate*) и величиной экспорта необработанных лесоматериалов (exp);
- *гипотеза 3:* ожидается обратная зависимость между действием карантинной сертификации (*quarantinesertificate*) и величиной экспорта необработанных лесоматериалов (exp);
- *гипотеза 4:* ожидается обратная зависимость между действием санитарных правил в лесах РФ (*sanitarynorm*) и величиной экспорта необработанных лесоматериалов (exp);
- *гипотеза 5:* ожидается обратная зависимость между действием технических условий размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах (*technics*) и величиной экспорта необработанных лесоматериалов (exp).

Помимо торговых барьеров в анализ включены следующие переменные.

1. Экспортная цена необработанных лесоматериалов (*price*).

Построив диаграмму рассеивания переменных (рис. 3), мы не получаем четкой зависимости между показателями объема экспорта необработанных лесоматериалов (exp) и их экспортной ценой (*price*).

2. Погодные условия — засушливая/не засушливая погода (определяется по количеству пожаров) (*fire*);

• *гипотеза 6:* при засушливой погоде увеличивается число лесных пожаров. В результате уменьшается объем леса, пригодного для экспорта. Кроме того, лесные пожары замедляют процессы рубки и транспортировки

круглого леса. Поэтому предполагается, что при засушливой погоде ( $fire = 1$ ) величина экспорта необработанных лесоматериалов ( $exp$ ) уменьшается, а при не засушливой погоде ( $fire = 0$ ) — увеличивается.

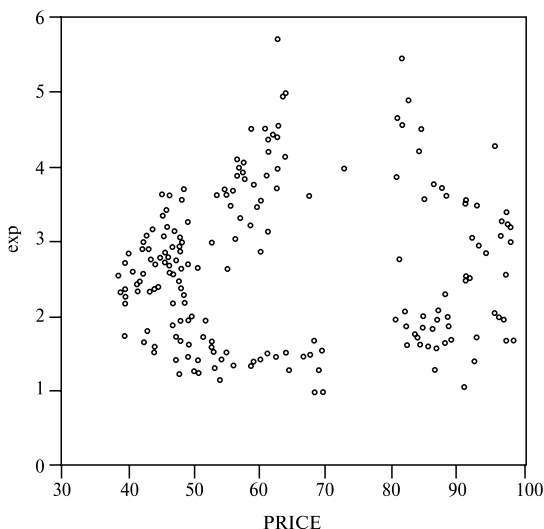


Рис. 3. Диаграмма рассеивания переменных  $exp$  и  $price$

Однако возможна и обратная ситуация. В России распространены случаи незаконной рубки леса в период пожаров и его транспортировки за границу. Поэтому при засушливой погоде возможно увеличение объема экспорта необработанных лесоматериалов.

3. Наличие экономического кризиса в стране ( $crisis$ ). К данному фактору относятся периоды, предшествующие и последующие за экономическим кризисом 1998 г., банковским кризисом 2004 г. и экономическим кризисом 2008–2009 гг.;

- гипотеза 7: нахождение страны в состоянии экономического кризиса приводит к снижению деловой активности в большинстве отраслей экономики. Поэтому предполагается, что в период экономического кризиса ( $crisis = 1$ ) величина экспорта необработанных лесоматериалов ( $exp$ ) уменьшается, а в его отсутствие ( $crisis = 0$ ) — увеличивается.

**Корреляционный анализ факторов.** Так как экспортная цена круглого леса непосредственно зависит от торговых барьеров на их экспорт (между переменными существует линейная зависимость), то в анализируемой модели возможно возникновение проблемы мультиколлинеарности.

Во избежание данной проблемы вместо переменной экспортной цены (*price*) в модель включен регрессор, отражающий ценовой шок (*shockprice*), т.е. ту часть экспортной цены круглого леса, на которую не оказывают влияние торговые барьеры.

Показатели ценового шока для каждого наблюдения получены из следующего регрессионного уравнения:

$$price = c + a_1 \cdot duty + a_2 \cdot fitosertificate + a_3 \cdot quarantinesertificate + a_4 \cdot sanitarynorm + a_5 \cdot technics + \varepsilon,$$

где  $\varepsilon$  — ценовой шок.

Для нового набора независимых переменных рассчитана матрица коэффициентов корреляции (табл. 2).

**Таблица 2.** Матрица коэффициентов корреляции

	<i>duty</i>	<i>fito certificate</i>	<i>quarantinesertificate</i>	<i>sanitary norm</i>	<i>technics</i>	<i>shock price</i>	<i>fire</i>	<i>crisis</i>
<i>duty</i>	1,00	0,233	0,411	0,625	0,593	0,239	-0,156	0,209
<i>fito certificate</i>	0,233	1,000	0,567	0,282	0,393	0,077	-0,028	0,260
<i>quarantine certificate</i>	0,411	0,567	1,000	0,498	0,693	-0,009	-0,159	-0,116
<i>sanitary norm</i>	<b>0,625</b>	0,282	0,498	1,000	0,618	0,149	-0,094	0,069
<i>technics</i>	0,593	0,393	<b>0,693</b>	<b>0,618</b>	1,000	0,069	-0,108	0,123
<i>shock price</i>	0,239	0,077	-0,009	0,149	0,069	1,000	-0,154	0,082
<i>fire</i>	-0,156	-0,028	-0,159	-0,094	-0,108	-0,154	1,000	-0,180
<i>crisis</i>	0,209	0,260	-0,116	0,069	0,123	0,082	-0,180	1,000

Полученные значения коэффициентов корреляции ни для одной из рассматриваемых пар переменных не являются чрезвычайно высокими, что говорит об отсутствии в рассматриваемой модели проблемы мультиколлинеарности.

**Регрессионный анализ факторов.** В ходе данного анализа методом наименьших квадратов была осуществлена оценка коэффициентов регрессионных уравнений вида:

$$\Delta \ln(\text{exp}) = c + a_1 \cdot \Delta \ln(\text{duty}) + a_2 \cdot \text{fitosertificate} + a_3 \cdot \text{quarantinesertificate} + a_4 \cdot \text{sanitarynorm} + a_5 \cdot \text{technics} + a_6 \cdot \text{shockprice} + a_7 \cdot \text{fire} + a_8 \cdot \text{crisis} + \varepsilon.$$

В соответствии со сформулированными гипотезами ожидалось, что данные оценки будут иметь следующие знаки:  $a_1 < 0$ ,  $a_2 < 0$ ,  $a_3 < 0$ ,  $a_4 < 0$ ,  $a_5 < 0$ ,  $a_6$  — любой,  $a_7$  — любой,  $a_8 < 0$ .

Результаты оценки коэффициентов представлены в табл. 3.

**Таблица 3.** Регрессионный анализ факторов

Переменные	Модель 1 (коэффициенты)	Модель 2 (коэффициенты)	Модель 3 (коэффициенты)	Модель 4 (коэффициенты)	Модель 5 (коэффициенты)	Модель 6 (коэффициенты)
$\Delta \ln(duty)$	-1,178** (0,0313)	-1,778** (0,0309)	-1,784** (0,0295)	-1,774** (0,0291)	-1,768** (0,0287)	-1,759** (0,0290)
<i>fitosertificate</i>	0,041 (0,9228)	0,037 (0,9288)	—	—	—	—
<i>quarantine certificate</i>	-0,117 (0,7711)	-0,101 (0,7609)	-0,084 (0,7559)	-0,067 (0,7718)	-0,064 (0,7786)	—
<i>sanitarynorm</i>	0,020 (0,9502)	0,033 (0,8989)	0,032 (0,9027)	—	—	—
<i>technics</i>	0,027 (0,9444)	—	—	—	—	—
<i>shockprice</i>	-0,095*** (0,0000)	-0,095*** (0,0000)	-0,095*** (0,0000)	-0,095*** (0,0000)	-0,095*** (0,0000)	-0,095*** (0,0000)
<i>crisis</i>	-0,041 (0,8829)	-0,035 (0,8939)	-0,026 (0,9152)	-0,021 (0,9296)	—	—
<i>fire</i>	-0,398* (0,0975)	-0,396* (0,0964)	-0,392* (0,0930)	-0,391* (0,0928)	-0,387* (0,0877)	-0,376* (0,0913)
<b>Показатели</b>						
$R^2$	0,36024	0,36022	0,36020	0,36015	0,36012	0,35986
<i>Prob (F-statistic)</i>	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***	0,0000***
<i>Durbin-Watson stat</i>	2,13947	2,13947	2,14001	2,13954	2,13937	2,13929

\*\*\* значимость на 1%-ном уровне значимости; \*\* значимость на 5%-ном уровне; \* значимость на 10%-ном уровне.

Проведенные тесты (тест Вайта, тест Дарбина — Уотсона и *LM*-тест) подтвердили отсутствие в оцениваемой модели основных нарушений предпосылок классической регрессии (гетероскедастичность, автокорреляция шума), что повышает доверие к полученным в рамках регрессионного анализа результатам.

Регрессионный анализ позволил выделить факторы, влияющие на величину экспорта необработанных лесоматериалов.

1. **Экспортная пошлина на необработанные лесоматериалы.** Подтверждается гипотеза 1 о существовании обратной зависимости между величиной экспорта круглого леса и ставкой экспортной пошлины.

2. **Экспортная цена необработанных лесоматериалов.** Выявлена обратная зависимость между объемом экспорта необработанных лесоматериалов и величиной экспортной цены на них.

**Погодные условия.** Подтверждается гипотеза 6 о существовании обратной зависимости между величиной экспорта круглого леса и наличием засушливой погоды.

В рамках эконометрического анализа не удалось выявить статистически значимого эффекта от введения нетарифных торговых барьеров (фитосанитарная и карантинная сертификация, санитарные правила в лесах РФ, технические условия размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах). Это может быть объяснено тем, что истинной целью данных мер является не сокращение величины экспорта круглого леса, а поддержание качества и безопасности вывозимой продукции.

Наиболее значимым (эффективным) инструментом государственного регулирования является экспортная пошлина (тарифный барьер).

## Оптимальная (эффективная) ставка экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы

**Задача Правительства РФ** — выбор ставки экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы, обеспечивающей оптимальный (максимальный) государственный доход.

$$I_{\text{Гос}} = \exp \cdot \text{duty} \longrightarrow \max_{\exp, \text{duty}} \Rightarrow I_{\text{Гос}} = \exp(\text{duty}) \cdot \text{duty} \longrightarrow \max_{\text{duty}}$$
$$s.t. \exp = f(\text{duty})$$
$$FOC: \frac{\partial I_{\text{Гос}}}{\partial \text{duty}} = 0 \qquad SOC: \frac{\partial^2 I_{\text{Гос}}}{\partial \text{duty}^2} < 0$$

Функция реакции величины экспорта круглого леса на ставку экспортной пошлины имеет вид

$$\exp = a_0 + a_1 \cdot \text{duty},$$

где  $a_0 = 2,81885$ ,  $a_1 = -0,01822$  (МНК).

Тогда:  $\exp = 2,81885 - 0,01822 \text{duty}$ .

Функция государственного дохода от введения экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы имеет вид:

$$I_{\text{Гос}} = \exp(duty) \cdot duty.$$

$$I_{\text{Гос}} = (2,81885 - 0,01822duty) \cdot duty = 2,81885duty - 0,01822duty^2.$$

Получаем, что задача Правительства РФ имеет вид:

$$I_{\text{Гос}} = 2,81885duty - 0,01822duty^2 \longrightarrow \max_{duty};$$

$$FOC: \frac{\partial I_{\text{Гос}}}{\partial duty} = 0 \implies duty^{opt} \approx 77,36\%,$$

$$SOC: \frac{\partial^2 I_{\text{Гос}}}{\partial duty^2} < 0 \implies -0,04 < 0.$$

Следовательно, ставка экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы в размере 77–78% является оптимальной (эффективной) с точки зрения оптимизации доходов государственного бюджета.

Таким образом, ставка экспортной пошлины на круглый лес в размере 80%, ввод которой планировался (но не осуществился) Правительством РФ в 2009 г. (см. рис. 1), была приближенной к оптимальному уровню. Можно предположить, что данное повышение ставки экспортной пошлины могло быть обусловлено стремлением Правительства РФ максимизировать доходы государственного бюджета.

Однако следует выделить ряд побочных негативных эффектов подобно-го увеличения ставки экспортной пошлины:

- неспособность спроса на необработанные лесоматериалы со стороны отечественной деревообрабатывающей промышленности удовлетворить увеличившееся на внутреннем рынке предложение круглого леса;
- постепенное понижение цен на необработанные лесоматериалы на внутренних рынках и, как следствие, ухудшение финансового состояния предприятий лесозаготовительного сектора;
- увеличение объемов леса, вырубленного и вывезенного с территории РФ контрабандным путем, и др.

Можно предположить, что существование подобных эффектов побудило Правительство РФ зафиксировать в 2009 г. ставку экспортной пошлины на уровне 25%. Немаловажным фактором отказа Правительства РФ от повышения ставки экспортной пошлины до 80% являлось стремление России стать членом ВТО.



## Заключение

Проведенное исследование показало, что начальная программа внешнеторговой политики РФ на рынке необработанных лесоматериалов, установленная постановлением Правительства РФ № 158 и предполагающая повышение ставки экспортной пошлины до 80%, являлась эффективной, так как меры, предусмотренные ею, позволили бы Правительству РФ достичь его две основные цели — сокращение до минимума экспорта круглого леса и максимизация государственного дохода.

Действующая на сегодняшний день программа внешнеторговой политики РФ на рынке круглого леса, устанавливающая ставку экспортной пошлины в размере 25%, достаточно эффективна, так как позволяет Правительству РФ достичь одну из его целей — сокращение экспорта необработанного леса, не позволяет оптимизировать доходы государственного бюджета.

Для совершенствования российской внешнеторговой политики на рынке необработанных лесоматериалов Правительству РФ предлагается продолжить начатую в 2000-х годах политику ограничения экспорта круглого леса, для чего рекомендуется постепенное повышение ставки экспортной пошлины на необработанные лесоматериалы до уровня 80%, наиболее приближенного к оптимальному.

## Литература

- Кругман П.Р., Обстфельд М.* Международная экономика. М., 1997.
- Михайлушкин А.И., Шимко П.Д.* Международная экономика. М., 2002.
- Официальный сайт ВТО. <<http://www.wto.org/>>.
- Официальный сайт Федеральной таможенной службы России. <<http://www.customs.ru/ru/>>.
- Письмо ГТК РФ «Об изменении перечня подкарантинных материалов, предъявляемых для фитосанитарного контроля», утвержденное 11 апреля 1997. № 01-15/6721.
- Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 830 и от 9 декабря 1999 г. № 1364 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 158.
- Приказ Минприроды РФ «Об утверждении санитарных правил в лесах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 350.
- Технические условия размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах, утвержденные МПС России 27 мая 2003 г. № ЦМ-943.

Центральная база статистических данных: Росстат России. <<http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>>.

Федеральный закон «О карантине растений» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 99.

*Schwab K.* The Global Competitiveness Report 2011–2012: World Economic Forum, 2011.

WOOD.RU. Первый лесопромышленный портал. <<http://www.wood.ru/>>.

А.А. Курдин

ФГБУ «Российское  
энергетическое агентство»

# КРИЗИС И МЕХАНИЗМЫ ГЛОБАЛЬНОЙ КООРДИНАЦИИ: ПРИМЕР РЫНКА НЕФТИ

---

В ходе глобализации мировой экономики все большим вниманием стали пользоваться проблемы мирового хозяйства, возникшие вследствие усиления международной взаимосвязанности или приобретенные из-за этого процесса специфические черты. Наиболее яркие примеры тому — общемировые проблемы человечества: глобальное потепление, загрязнение окружающей среды, глобальные проблемы развития (голод и массовая бедность в наименее развитых странах), распространение пандемий и т.д. Все эти явления так или иначе связаны с международными внешними эффектами (экстерналиями): «побочными» воздействиями деятельности или положения экономических агентов в одних странах на состояние экономических агентов в других странах. Если такие эффекты отсутствуют, исчезает глобальный или региональный характер проблемы. Тогда, даже если проблема распространена в различных странах или регионах, в каждом конкретном случае она может быть решена на уровне национальной экономики.

В основе глобальных проблем лежат общемировые внешние эффекты, но сферы появления последних ни в коей мере не ограничиваются перечисленными выше проблемами. Глобальные экстерналии способны появиться и появляются в любой сфере экономической деятельности, где, по крайней мере, наличествуют активные международные отношения, в частности на мировых рынках товаров и факторов производства.

В мире с пренебрежимо малыми транзакционными издержками внешние эффекты были бы интернализированы путем обмена [Coase, 1960; Buchanan, Faith, 1981]. Но уровень транзакционных издержек обменов на международном уровне по сравнению с национальным в ряде случаев достаточно высок из-за отсутствия единой институциональной среды и большого числа контрагентов. Это может привести к сохранению существующих экстерналий и субоптимальному состоянию любого рынка в глобальном масштабе.

Решение проблемы интернализации внешних эффектов в широком смысле слова состоит в создании специальных институтов<sup>1</sup>, позволяющих

---

<sup>1</sup> Здесь и далее «институт» интерпретируется в основном как система правил, снабженных внешним механизмом принуждения к исполнению.

экономическим агентам структурировать свои отношения по поводу тех или иных ресурсов или активов — собственно говоря, именно с этим и связан процесс эволюции институтов [Demsetz, 1967]. Институты минимизируют издержки транзакций<sup>2</sup>, необходимых для интернализации внешних эффектов. Если рассмотреть данный процесс более детально, то для осуществления транзакций необходимо установить первоначальное распределение прав собственности. Фактически это позволяет наделить участников взаимоотношения полномочиями относительно дальнейшего регулирования транзакций. На следующем шаге устанавливаются правила осуществления транзакций. Эта процедура фактически означает применение для каждого внешнего эффекта схемы двустороннего общественного договора Дж. Бьюкенена [Buchanan, 1975]. Вместе с тем конкретные транзакции, которые, собственно, и служат средством интернализации внешнего эффекта, могут необязательно носить рыночный характер. Они могут регулироваться в рамках одного из трех обобщенных режимов управления транзакциями, выделенных О. Уильямсоном: рынка, гибрида или иерархии [Williamson, 1991; 1999, p. 269–296; 1979, p. 233–261]. Иерархия подразумевает наличие единого центра управления транзакциями, определяющего движение прав собственности между агентами. В случае рынка перемещение прав осуществляется на основе решений независимых агентов, способных свободно заключать и прекращать контракты друг с другом и тем самым использовать механизмы конкуренции. Гибрид предусматривает промежуточную ситуацию: стороны контракта автономны, но сам контракт носит долгосрочный характер, содержит дополнительные процедуры адаптации сторон друг к другу, пролонгации взаимодействия и разрешения споров без прерывания контрактных отношений. Важно отметить, что выбор сторонами одного из механизмов происходит под влиянием ряда факторов: специфичности объекта (возможности использования объекта каждой из сторон вне данной транзакции, т.е. сравнительная важность адаптации конкретных агентов друг к другу), уровня неопределенности, частоты транзакций.

Распределение правомочий собственности и выбор механизмов управления транзакциями в глобальном масштабе — основа для создания механизма глобальной координации, позволяющего приступить к проблеме

---

<sup>2</sup> Понятие «транзакция», подразумевающее переход прав собственности, не эквивалентно понятию «обмен». Подробнее см.: *Шастинко А.* Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. М.: ТЕИС, 2010. С. 234–237. Классические примеры интернализации экстерналий связаны с обменами, которые одновременно являются транзакциями, но с точки зрения новой институциональной экономической теории, в рамках которой проводится исследование, для интернализации приоритетное значение имеет понятие «транзакция».

интернализации внешнего эффекта. Безусловно, более подробно можно рассмотреть другие существенные компоненты решения: механизм распространения формируемого института<sup>3</sup> и наличие эффективных механизмов принуждения в международных масштабах<sup>4</sup>, но это выходит за рамки настоящего исследования.

Интересный и важный пример развития международного регулирования в долгосрочном периоде представляет мировая нефтяная отрасль. Географическое разделение мировых центров добычи и потребления нефти обусловило большую роль международных транзакций в рамках нефтяной индустрии. В то же время отрасль перенесла и продолжает переносить значительные потрясения, ведущие к модификации регулирования<sup>5</sup>.

Кризис (в совокупности с предкризисным пиком) указал на колоссальный потенциал глобальных внешних эффектов в системе мировых нефтяных рынков. В условиях глобального экономического кризиса 2008–2009 гг. произошли резкие колебания цен на нефть: в июле 2008 г. они превышали 140 долл./барр., а в начале 2009 г. находились ниже отметки 40 долл./барр. Спад цен, вызванный значительным снижением спроса в отдельных регионах мира, временным лагом приспособления добычи к сокращению спроса, уменьшением инвестиционного спроса, колебаниями на финансовых рынках, а до этого — бурный рост цен, вызванный теми же факторами, но с противоположными знаками, обусловили возникновение периода высокой неопределенности и расширения спектра прогнозов развития нефтяного рынка. В 2011–2012 гг. вновь произошел ценовой всплеск.

Колебания цен на основных торговых площадках нефтяного рынка оказывают влияние на целый ряд важных показателей как в пределах нефтяной отрасли мира, так и вне ее, включая показатели бюджетов и долгов, доходов и инфляции, спроса и цен на иные энергоресурсы. Рост и спад цен могут

---

<sup>3</sup> Подробнее о механизмах распространения институциональных изменений см.: Тамбовцев В. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 202–273.

<sup>4</sup> Подробнее о механизмах гарантирования международных обязательств см.: Фуруботн Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / пер. под ред. В.С. Катькало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005. С. 536–543.

<sup>5</sup> История развития нефтяной отрасли в XX в. рассматривается нами на основе: Ергин Д. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблишер, 2011; Лоран Э. Нефть: ложь, тайны, махинации. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2007; Капусткин В., Маргания О. Основные этапы развития международной нефтяной промышленности и мирового рынка нефти // Нефть, газ, модернизация общества / под ред. Н. Добронравина, О. Маргания. СПб.: Экономическая школа ГУ ВШЭ, 2008. С. 53–100.

приносить прибыли и убытки в краткосрочном периоде, но в целом высокая нестабильность конъюнктуры, периодически обостряющаяся вследствие отдельных событий в конкретных странах и регионах, повышает риски для многих экономических агентов по всему миру.

Существующая институциональная основа глобального рынка нефти, порождающая эти внешние эффекты, может быть рассмотрена в историческом контексте. Она складывалась с начала XX в., когда значение нефти для мирового хозяйства стало активно возрастать. После экспансии западных нефтяных компаний за рубеж, в частности на Ближний Восток, в середине прошлого века сформировались довольно однородные режимы собственности и механизмы управления транзакциями на международном уровне. Правомочия собственности на ресурсы в развивающихся странах формально принадлежали государствам, но они были ограниченными: добыча полностью контролировалась западными компаниями, закупавшими нефть не по рыночным, а по справочным ценам, на которые они оказывали решающее влияние в ходе переговоров. Фактически на выходе из скважины нефть переходила в собственность концессионеров — международных нефтяных компаний (*ИОС*). В дальнейшем она двигалась в рамках вертикально интегрированной структуры до стадии сбыта. Таким образом, на начальном этапе (апстрим) компании и государства взаимодействовали на основе гибридных взаимоотношений, а последующие транзакции регулировались преимущественно в иерархическом порядке. Рыночное регулирование начиналось только на стадии реализации нефтепродуктов.

Следует отметить, что в условиях формирования добывающей промышленности и инфраструктуры шла не просто торговля товаром общего назначения — нефтью. Одновременно с этим компании оказывали специфические услуги в сфере развития нефтяной промышленности, требовавшие для обеих сторон достаточно высокой степени адаптации друг к другу. В связи с этим рыночное регулирование отношений на данном этапе могло быть менее эффективным по сравнению с фактически действовавшими механизмами.

В 1970—1980-х годах произошли изменения в международных механизмах регулирования отрасли. Во-первых, ряд национализаций добывающих предприятий в 1970-е годы привел к тому, что правомочия собственности на значительную часть мировых запасов нефти оказались сконцентрированными в руках нескольких национальных нефтяных компаний. Ранее западные компании, владеющие мощностями, фактически оказывали конкретной стране специфическую услугу обслуживания недр. Заменить конкретную компанию — собственника мощностей в краткосрочном периоде было невозможно. При этом сами государства не получали добытую нефть. После национализации концессий государства (и их национальные нефтяные ком-

пании — *НОС*) смогли распоряжаться именно нефтью. Обслуживание месторождений на основе долгосрочных сервисных контрактов могли продолжать те же западные компании, но теперь не они обладали ключевыми правами собственности на саму добытую нефть.

Следует отметить, что легитимность изменения прав собственности была подтверждена международным сообществом. Декларация ООН об установлении Нового международного экономического порядка от 1 мая 1974 г. провозгласила в числе прочего «полный неотъемлемый суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами».

Государства и национальные нефтяные компании в нефтедобывающих странах, уже обладающие добывающими мощностями и инфраструктурой, получили в свое распоряжение актив общего назначения — нефть. В условиях высокого и растущего спроса 1970-х годов она могла быть продана широкому кругу конкурирующих потребителей. При этом оптимальным механизмом управления транзакциями для производителей стал рыночный механизм.

Переговорная сила нефтедобывающих стран была, безусловно, увеличена за счет формирования поверх национальных нефтяных иерархий наднациональной гибридной структуры — ОПЕК, которая участвовала в управлении транзакциями посредством ограничения прав собственности каждого из членов Организации. Но это порождало негативные экстерналии для потребителей нефти.

Последующее повышение цен на нефть, сделавшее рентабельными новые разработки даже на сложных месторождениях, и новые открытия вывели на рынок нефти альтернативных производителей, в частности страны Северного моря и СССР, что означало появление у покупателей возможности переключения между продавцами, тем более после возникновения разлада в ОПЕК и разделения СССР. В совокупности со стабилизировавшимся в 1980-х годах потреблением нефти это обеспечило повышение спроса на рыночные механизмы и со стороны потребителей нефти. В таких условиях переход от прежних механизмов управления транзакциями на рынке сырой нефти к рыночным механизмам стал неизбежным.

Политические факторы тоже сыграли свою роль в распространении рыночных механизмов, но они находятся за рамками данного исследования.

Сложившаяся в 1980-е и 1990-е годы система — иерархические структуры в добыче и переработке нефти, ряд долгосрочных сервисных контрактов или соглашения о разделе продукции (СРП) западных компаний на территории развивающихся стран, свободные рынки нефти и нефтепродуктов с высокой и растущей ролью бирж и финансовых деривативов, гибридная структура ОПЕК на стороне предложения — все это сохраняется до сих пор, но перед системой встали новые вызовы.

На сегодняшний день стабильность энергетических рынков (прежде всего рынка нефти) также вошла в число глобальных проблем. Особенности действующего рынка нефти способны порождать глобальные внешние эффекты. Это объясняется несколькими факторами. Во-первых, в условиях тесной взаимозависимости международных товарных и финансовых рынков и национальных экономик колебания цен на ресурсы могут вызвать широкомасштабную нестабильность и спровоцировать макроэкономические шоки, неблагоприятные для большинства агентов. Во-вторых, возникает угроза постепенного истощения запасов традиционной нефти, что требует разработки более сложных месторождений, постоянных масштабных инвестиций в разведку и поддержание добычи и, возможно, изменения характеристик переработки. В-третьих, активизация климатических проблем требует реформирования мировой энергетики, но колебания цен на традиционные энергоресурсы ухудшают инвестиционный климат в сфере «новой энергетики».

Преодоление нестабильности возможно за счет применения существующих на стороне спроса и предложения объединений стран фактически гибридных механизмов их регулирования — МЭА и ОПЕК соответственно. В частности, сокращение квот ОПЕК на 4,2 млн барр./день на рубеже 2008—2009 гг. (при фактическом снижении добычи примерно на 3 млн барр./день) создало положительный внешний эффект для многих участников рынка, заинтересованных в стабилизации уровня цен на нефть. Но этот положительный внешний эффект был фактически «оплачен» из кармана ОПЕК без компенсации в адрес Организации в явном виде. Он также является неинтернализированным.

Кризис 2008—2009 гг. породил сомнения в том, что действующий режим регулирования международных транзакций способен справиться с этими вызовами. Его перспективы с точки зрения решения глобальных проблем связаны с ответами на ряд вопросов:

- возможно ли добровольное изменение прав собственности участниками рынка, на пример, принятие ограничений на свободу ценообразования или определения объемов поставок;
- послужит ли введение гибридных или иерархических механизмов управления транзакциями на рынке нефти интернализации внешних эффектов и не породят ли эти механизмы слишком высокие транзакционные издержки?

На данном этапе не сложилось глобального консенсуса относительно механизма преобразования организации глобальных рынков энергоносителей, в частности нефтяного рынка, хотя в этом направлении предлагался ряд инициатив разного масштаба: от совершенствования информационного взаимодействия между участниками до формирования глобального регулятора.



Вероятное повышение относительной редкости нефти в будущие годы в сочетании с попытками сдерживания нестабильности цен может привести к модификации существующих глобальных механизмов координации. Альтернативы должны рассматриваться уже сейчас. В их числе: минимизация транзакционных издержек в рамках действующего рыночного механизма за счет максимально прозрачной информации о нефтяных рынках, добывающей отрасли и состоянии спроса в глобальных масштабах; создание мирового трехстороннего механизма во главе с международной регулирующей структурой (наподобие МВФ), осуществляющей изъятия из запасов или их пополнение для стабилизации цен и/или регулирующей инвестиционные процессы в нефтяной отрасли; переход от спотовых поставок и краткосрочных фьючерсов к долгосрочным двусторонним контрактам на поставки нефти; развитие вертикальной и горизонтальной интеграции в нефтяной отрасли вплоть до перехода к директивному планированию в рамках единой иерархической структуры. Эти модели соответствуют различным механизмам управления транзакциями по Оливеру Уильямсону.

Выбор оптимального механизма будет зависеть от ряда будущих технологических и институциональных параметров мировой нефтяной отрасли, но для облегчения процесса трансформации конкретные формы механизмов управления должны быть проанализированы заранее на основе метода сравнения дискретных институциональных структурных альтернатив.

Сценарий развития институциональной базы глобального регулирования нефтяного рынка зависит от ряда «входных параметров» для анализа, включая уровень специфичности активов, неопределенности и частоты транзакций (в соответствии с методологией О. Уильямсона). На «выходе» это позволяет сформулировать рекомендации относительно оптимального режима управления международными транзакциями на нефтяном рынке в зависимости от объективных обстоятельств.

Ключевое решение будет зависеть от необходимости адаптации сторон друг к другу. Нефть сама по себе по ряду параметров является и будет являться товаром с низкой специфичностью (в условиях развитой мировой торговли, ограниченной дифференциации между сортами и наличия взаимозаменяемых производителей). Поэтому рыночный механизм, хотя и усовершенствованный, должен сохранить доминирующее положение. В то же время при необходимости активных дополнительных инвестиций в разработку новых сложных месторождений и инфраструктуры в расчете на спрос со стороны определенных потребителей или их групп повышается так называемая целевая специфичность актива и, следовательно, необходимость адаптации сторон друг к другу. В этой ситуации возможно развитие альтернативных механизмов регулирования. В случае повышения неопределенности, в част-

ности при обострении кризиса, следуя логике О. Уильямсона, вероятность формирования гибридных механизмов снижается [Williamson, 1991]. Таким образом, при высоком уровне неопределенности и необходимости инвестиций в новые дорогостоящие разработки для удовлетворения высокого, но неустойчивого спроса возможен переход даже к иерархической модели регулирования мирового нефтяного сектора.

Безусловно, данный анализ должен продолжаться и корректироваться по мере развития объективной ситуации. Решение проблемы глобального регулирования позволит существенно снизить угрозу широкомасштабных международных негативных экстерналий, идущих от мирового нефтяного сектора.

## Литература

*Ергин Д.* Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблишер, 2011.

*Капусткин В., Маргания О.* Основные этапы развития международной нефтяной промышленности и мирового рынка нефти // Нефть, газ, модернизация общества / под ред. Н. Добронравина, О. Маргания. СПб.: Экономическая школа ГУ ВШЭ, 2008. С. 53–100.

*Лоран Э.* Нефть: ложь, тайны, махинации. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2007.

*Тамбовцев В.* Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 202–273.

*Фуруботн Э., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / пер. под ред. В.С. Катькало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005. С. 536–543.

*Штаутко А.* Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. М.: ТЕИС, 2010. С. 234–237.

*Buchanan J., Faith J.* Entrepreneurship and the Internalization of Externalities // Journal of Law and Economics. 1981. Vol. 24. No. 1. P. 9–111.

*Buchanan J.* The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan / The Online Library of Liberty. <[http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1827&chapter=103255&layout=html&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1827&chapter=103255&layout=html&Itemid=27). 1975>.

*Coase R.* The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics. 1960. Vol. 3. P. 1–44.

*Demsetz H.* Toward a Theory of Property Rights // The American Economic Review. 1967. Vol. 57. No. 2. P. 347–359.

*Williamson O.* The Mechanisms of Governance. Oxford University Press, 1999.

*Williamson O.* Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // Administrative Science Quarterly. 1991. Vol. 36. No. 2. P. 269–296.

*Williamson O.* Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations // Journal of Law and Economics. 1979. Vol. 22. No. 2. P. 233–261.

И.А. Макаров

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# КРИЗИС МЕЖДУНАРОДНОГО КЛИМАТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ

---

Человечество вступило в эпоху климатического кризиса: глобальные изменения климата оказывают все возрастающее негативное воздействие на мировую экономику, а все попытки дать на них адекватный ответ пока остаются безуспешными. Международное сообщество оказывается неспособно консолидировать усилия для того, чтобы выработать и осуществить скоординированную политику противодействия климатическим изменениям.

То, что осознание человечеством проблемы изменения климата (ее существование и острота в научном мире и в политических кругах на настоящий момент в целом признана) не выливается в эффективные действия, направленные на ее предотвращение, обуславливается в первую очередь объективными особенностями экономической природы изменений климата.

Атмосфера как поглотитель парниковых газов является коллективным благом. Это благо конкурентно, поскольку в современных условиях объем выбросов в атмосферу превышает ее поглощающую способность, и каждая следующая единица выбросов приводит к потере благом своих полезных свойств. Оно также неисключаемо, так как и технически, и экономически чрезвычайно сложно отстранить экономических агентов от его потребления, т.е. запретить им осуществлять выбросы. Сочетание свойств конкурентности и неисключаемости позволяет классифицировать атмосферу как общий ресурс (*common-pool resource*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В литературе на русском языке термин «*common-pool resource*» переводится также как «ресурс общего пользования», «благо общего пользования» и «ресурс общего бассейна».

Пользование общим ресурсом сопряжено с существенными сложностями, давшими повод Г. Хардину ввести термин «трагедия общих ресурсов» [Hardin, 1968]. Суть последней заключается в том, что пользователи общего блага, следуя своим индивидуальным интересам, нацелены на чрезмерную эксплуатацию ресурса, максимизирующую их доходы в краткосрочном периоде, в то время как общие интересы требуют ограниченного использования ресурса. Этот конфликт между индивидуальными и общими интересами неизбежно решается в пользу первых, приводя к разрушению общего ресурса.

Особенно остро трагедия общих ресурсов назрела в группах с большим числом участников (М. Олсон назвал их латентными), где доля каждого пользователя в общем объеме потребляемых ресурсов ничтожно мала, и, следовательно, ни один из пользователей не готов взять издержки по обеспечению предложения ресурса на себя [Olson, 1965].

Общие рамки модели трагедии общих ресурсов применимы и к анализу проблемы изменений климата на международном уровне: государства, выступающие в интересах национальной экономики, не готовы осуществлять жесткую климатическую политику, в то время как именно она соответствует планетарным интересам. Как итог, все понимают важность предотвращения климатических изменений, но никто не готов платить за него. Мы наблюдаем вариацию типичной проблемы безбилетника: в условиях, когда исключение из потребления ресурса невозможно, государства не готовы нести издержки по обеспечению предложения общего ресурса, предпочитая пользоваться им бесплатно. Так как количество государств велико, ни одно из них не готово взять на себя все издержки по сокращению выбросов, достаточному, чтобы остановить климатическую угрозу. В результате общее благо (предотвращение изменений климата) не производится.

В научной литературе предложено два классических пути разрешения трагедии общих ресурсов.

Первый из них основан на работах Р. Коуза и связан со спецификацией прав собственности на ресурс, иными словами — с его приватизацией или национализацией. Предполагается, что собственник оказывается заинтересован в том, чтобы исключить из пользования его благом иных экономических агентов. Ресурсу, таким образом, придается свойство исключаемости, и он превращается в чистое частное благо. Общий же интерес превращается в алгебраическую сумму частных интересов, конфликт между ними полностью исчезает. Суть коузианского подхода в противодействии изменению климата заключается в спецификации прав на выбросы парниковых газов. Общий допустимый объем выбросов делится между пользователями ресурса. При этом последние не должны превышать свою квоту.

Второй классический путь преодоления трагедии общих ресурсов основан на работах А. Пигу и предполагает введение штрафов или налогов за избыточное использование ресурсов. Идея состоит в том, что выбросы, являющиеся внешними эффектами деятельности предприятий, интернализируются, и фирмы, анализируя свои издержки в процессе принятия решений, становятся вынуждены учитывать ущерб от них. Пигуанский подход нашел широкое распространение в природоохранном законодательстве многих стран в виде налогов на отрицательные экстерналии, в том числе налогов на выбросы парниковых газов, которые широко применялись в ряде государств Европейского союза еще до введения международной системы климатического регулирования.

Трудность состоит в том, что для реализации и коузианского, и пигуанского подходов необходим внешний по отношению к пользователям общего ресурса регулятор, который будет специфицировать права собственности или устанавливать налог. На национальном уровне роль такого регулятора играет государство, а на международном уровне его аналога (мирового правительства) не существует. У. Нордхауз определяет такое положение дел как «Вестфальскую дилемму» [Nordhaus, 1999]: в рамках Вестфальской системы международных отношений, основанной на приоритете принципа государственного суверенитета, никакие обязательства не могут быть наложены на страну без ее согласия. В то же время эти обязательства необходимы для обеспечения предложения общего блага в необходимом объеме.

Киотский протокол представляет собой образец применения коузианского подхода к решению проблемы изменения климата. Специфицированные права на выбросы в совокупности с возможностями купли-продажи этих прав позволяют определить введенный Киотским протоколом режим климатического регулирования как глобальную систему *cap-and-trade* — инструмент, не раз доказывавший свою эффективность на национальном уровне: он позволяет решать экологические задачи с минимальными издержками. Между тем на международном уровне данный инструмент пока не работает.

В логику коузианского подхода в применении к климатическому регулированию вклинивается несколько существенных затруднений.

Первое связано с тем, что не все права на ресурс четко специфицированы: число участников системы *cap-and-trade* (в нее входят только развитые страны) не совпадает с количеством пользователей общим ресурсом. В то же время заставить полноценно участвовать в данной системе развивающиеся страны не представляется возможным ввиду «Вестфальской дилеммы». На то, чтобы распространять меры по противодействию изменению климата на развивающийся мир, изначально был нацелен механизм чистого развития (МЧР) Киотского протокола. Однако его введение породило хаотичную и

крайне непрозрачную систему, в которой в рамках системы *cap-and-trade* потолок выбросов (*cap*) установлен лишь для немногих из тех, кто допущен к торговле выбросами (*trade*). Это несоответствие породило широкое поле для злоупотреблений: очевидно, что многие проекты, осуществленные под эгидой МЧР, были бы реализованы и без него. В итоге МЧР достаточно быстро превратился в механизм перетока денег из карманов бедных людей в богатых странах в карманы богатых людей в бедных странах.

Второе затруднение заключается в определении допустимого объема выбросов. В условиях неопределенности взаимосвязей между уровнем выбросов и повышением температуры, а также между повышением температуры и его последствиями дать одновременно и точную, и научно обоснованную оценку допустимого объема выбросов невозможно. В случае же, когда единства мнений нет, принятие решения складывается исходя из иерархии интересов заинтересованных сторон. А она такова, что страны будут стараться минимизировать собственные обязательства, даже если это идет в ущерб решению общих природоохранных задач. В результате ни обязательства, установленные Киотским протоколом, ни плановые значения сокращения выбросов, озвученные странами в Копенгагене, недостаточны для того, чтобы избежать повышения температуры более чем на 2°C.

Заниженные по сравнению с оптимальным уровнем сокращений обязательства сторон ведут к недопроизводству общего блага «предотвращение климатических изменений». Этого недопроизводства практически невозможно избежать, поскольку отсутствует субъект, полноценно осуществляющий спецификацию прав собственности и обладающий аппаратом принуждения для достаточной защиты таких прав. Роль подобного регулятора, представляющего собой «наднациональный» уровень регулирования, могут выполнять только международные институты. Однако их легитимность существенно ниже, чем легитимность государства, а возможности принуждения практически отсутствуют. Это ведет к росту транзакционных издержек, т.е. к нарушению основного допущения теоремы Коуза и, следовательно, — к корректировке ее вывода о том, что в условиях спецификации прав собственности общественные издержки совпадут с частными, а экономика будет действовать эффективно.

Несмотря на то что в современном международном регулировании превалирует коузианский подход, существует немало сторонников и пигуанских методов, в частности, установления углеродного налога вместо количественных ограничений, практикуемых Киотским протоколом. Углеродный налог позволил бы существенно снизить неопределенность, возникающую в связи со свойственной системе *cap-and-trade* высокой волатильностью цен на выбросы, а также повысил бы прозрачность системы [Nordhaus, 2011].

Однако претворение в жизнь пигуанского подхода также сталкивается с «Вестфальской дилеммой»: необходим некий «внешний» регулятор, уполномоченный устанавливать налог и обладающий при этом достаточной информированностью и квалификацией для принятия обоснованных решений относительно его необходимого объема и достаточной легитимностью для того, чтобы эти решения исполняли. На международном уровне института, способного «навязывать» свои решения пользователям ресурса, нет. Более того, если международные институты могут специфицировать права собственности (пусть и в ограниченном объеме и с высокими транзакционными издержками, не позволяющими обеспечить оптимальный объем производства блага), то склонить государства к установлению налога на выбросы (который в краткосрочном периоде болезненнее для национальных компаний, чем система *cap-and-trade*<sup>2</sup>) они точно не в состоянии.

Кризис международного климатического регулирования связан не со стечением неблагоприятных обстоятельств и не со злой волей отдельных государств, а с принципиальной неприменимостью классических методов решения трагедии общих ресурсов на международном уровне. Для эффективного решения глобальных экологических проблем недостаточно простой экстраполяции успешно действующих национальных инструментов климатической политики на глобальный уровень. Необходимо нечто принципиально иное.

В 1990 г. Э. Остром в своей книге «Управление общими ресурсами» на основе анализа многочисленных ситуаций совместного пользования общими ресурсами доказала, что нередко экономические агенты способны самостоятельно выработать кооперативную стратегию, зачастую неформальную и основанную на интуиции и методе проб и ошибок, но при этом более эффективную, чем порядок, навязанный агентам сверху [Ostrom, 1990].

Первоначально Э. Остром распространяла результаты своего исследования исключительно на локальные общие блага, но они вполне применимы и к международному уровню. В международном климатическом регулировании более эффективен не моноцентрический подход, предполагающий попытку создать специальные наднациональные институты (на основе международных соглашений), которые вырабатывают единые для всех стран правила, а полицентрический, основанный на двусторонних соглашениях и

---

<sup>2</sup> Налог в краткосрочном периоде предполагает непосредственное увеличение издержек фирм (на величину налога, умноженную на объем выбросов), в то время как система *cap-and-trade* при условии свободного размещения разрешений и установления достаточно высокого потолка выбросов может вообще не приводить к увеличению издержек.

односторонних действиях государств, а также на более активной роли агентов регионального и локального уровня [Ostrom, 2009].

Полицентрический подход не предполагает полного устранения международных институтов, однако отвергает их центральное место в международном климатическом режиме. Действительно, международные институты, чья способность к принуждению крайне мала, а процесс принятия решений долг и требует значительных затрат, неспособны ни установить эффективные правила (пример тому — слишком низкие обязательства, взятые на себя странами и в Киото, и в Копенгагене), ни обеспечить их выполнение (Канада, например, требования Киотского протокола не выполнила и в итоге вышла из числа его участников, при этом на нее не наложено никаких санкций).

Наиболее действенный выход из климатического кризиса кроется в приведении в соответствие социально-экономических интересов эмитентов парниковых газов, действующих на микроуровне, и интересов окружающей среды. Как такое возможно, видно на примере развитых стран, где уже запущен механизм положительных обратных связей между действиями предприятий по «зеленому развитию» и ожиданиями клиентов. «Зеленое» становится модным, предприятия устраивают настоящие войны за потребителя, наперегонки снижая «экологический след» своей продукции, а сами потребители гораздо экономнее потребляют ресурсы. Экономические выгоды стимулируют развитие экологической культуры, а та, в свою очередь, рождает новые выгоды — экономика, потребляющая меньше ресурсов, становится более конкурентоспособной.

М. Портер и М. Крамер в своей статье «Создание общих ценностей» рассматривают переориентацию компаний на «зеленый» вектор развития как одно из проявлений смены бизнес-парадигмы в широком смысле. Бизнес, столкнувшийся, с одной стороны, с ухудшением имиджа (в том числе из-за экологических проблем), а с другой — с необходимостью структурных перемен в период кризиса, постепенно пересматривает значение общественной среды для своего будущего. Компании вынуждены привязывать свои бизнес-стратегии к социальным нуждам, поскольку им необходимо такое население, которое будет создавать долгосрочный и устойчивый спрос на их продукцию. Бизнес и общество становятся все более взаимосвязаны, в результате чего возникает возможность создания так называемых общих ценностей, среди которых видное место занимает забота о состоянии окружающей среды. По мнению авторов статьи, поиск общих ценностей заставил *Wal-Mart* полностью перестроить схему поставок таким образом, чтобы объем парниковых выбросов был минимальным; *Coca-Cola* — поставить цель сокращения собственного водопотребления на 20% к 2012 г. по сравнению с 2004 г.; *Johnson & Johnson* — помогать своим сотрудникам бросить курить, а



*General Electric* — перебросить значительную часть своих мощностей на производство гибридных локомотивов, солнечных панелей, ветровых турбин [Porter, Kramer, 2011].

Развитые государства всячески поддерживают подобную деятельность компаний, а сами вкладывают деньги в технологическое совершенствование перспективных отраслей, в первую очередь возобновляемой энергетики. В период мирового экономического кризиса в мире наблюдался настоящий бум развития «зеленых» технологий. В антикризисной программе США доля инвестиций в «зеленый» сектор в общем объеме расходов составила 12%, во Франции — 23, в Китае — 38%, а безусловным лидером стала Южная Корея с показателем 81% [Robins et al., 2009]. «Зеленые» инвестиции направлялись в развитие возобновляемой энергетики, энергосбережение, зеленое автомобилестроение, переработку мусора, развитие систем общественного транспорта и т.д. Для законодательного закрепления «зеленой» переориентации страны одна за другой стали объявлять о запуске национальных систем *cap-and-trade*: к Европейскому союзу уже присоединились или в ближайшее время присоединятся ряд штатов США, Австралии и Канады, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея, Казахстан и даже Китай.

«Зеленые» инициативы для правительств — это такая же технология двойного дивиденда, как и для компаний: с одной стороны, улучшение окружающей среды, а с другой — возможность одновременно и создать новые рабочие места, и обеспечить национальную энергобезопасность, и заложить основы технологического лидерства в будущем, и получить поддержку большого числа экологически ориентированных избирателей.

«Зеленый» технологический рывок, наблюдаемый в последние несколько лет, — явление из сферы экономики и геополитики, а не из сферы экологии. Мы наблюдаем активное внедрение технологий двойного дивиденда, позволяющих решать стратегические и тактические национальные задачи, одновременно внося вклад в решение экологических проблем. Страны едва ли начнут сокращать выбросы ради предотвращения изменения климата как такового, но будут делать и уже делают это настолько, насколько это выгодно. Как итог, нередко национальные стратегии сокращения выбросов более амбициозны, чем планы, представленные на международных переговорах. Так, Президент России Д. Медведев перед саммитом в Копенгагене выразил позицию российской стороны о готовности сократить выбросы к 2020 г. на 20–25% по сравнению с уровнем 1990 г. (в дальнейшем эти цифры были заменены на 15–25%). В то же время выполнение цели снижения энергоемкости ВВП к 2020 г. на 40%, содержащейся в Указе самого Д. Медведева от 2008 г., требует больших сокращений [Charap, Safonov, 2010].

Таким образом, страны готовы сокращать выбросы, о чем свидетельствуют многочисленные национальные меры по поддержке «зеленого» сектора, но при этом не готовы брать на себя обязательств перед международным сообществом, сталкиваясь с тем, что подобных обязательств не несут другие страны. Международные институты как координатор мер по сокращению выбросов в таком случае теряют всякий смысл. Климатическая политика постепенно переходит на национальный уровень, а в случае, если там она наталкивается на препятствия (как в США, где республиканцы препятствуют принятию любых инициатив по противодействию климатическим изменениям), — даже на региональный уровень.

Показательно, что даже международные углеродные рынки, задуманные для того, чтобы связать воедино большинство участников климатической кампании, в настоящее время подвержены фрагментации. Оборот торговли углеродными финансовыми инструментами в рамках механизмов гибкости Киотского протокола после бурного всплеска в 2007–2008 гг. (в основном за счет МЧР) замедлил свой рост, в том числе из-за неопределенности, касающейся будущих соглашений. В то же время стремительно множатся национальные и даже региональные инициативы, пока никак между собой не связанные.

Что касается международных институтов, то их реальное наполнение на настоящий момент сводится к содействию адаптации в развивающихся странах. В Копенгагене (2009) и Канкуне (2010) объявлено о создании новых институциональных и финансовых механизмов, направленных на перспективное приспособление к климатическим изменениям — Канкунской адаптационной структуры, Адаптационного комитета, Зеленого климатического фонда. Эти адаптационные механизмы, представляющие собой, по сути, финансовую помощь развивающимся странам, являются единственным значимым достижением переговорного процесса последних двух лет и пока остаются единственным юридически оформленным компонентом международного сотрудничества по противодействию изменению климата, наполняющим его хоть каким-то смыслом.

Смещение акцента международных переговоров на выработку принципов содействия адаптации развивающихся стран следует, скорее, приветствовать. Последние не имеют возможности самостоятельно развивать технологии двойного дивиденда как из-за слабости институтов, так и из-за того, что в силу бедности естественным образом отдают приоритет тактическим интересам над стратегическими, а это приводит к сверхэксплуатации ресурсов даже при понимании долгосрочной важности их сохранения. В таких условиях решение глобальных проблем снизу вверх невозможно ввиду многочисленных проблем «внизу». Необходима помощь «сверху», и подоб-

ную помощь международные институты оказать способны. Именно на этом им и следует сконцентрироваться вместо безуспешных попыток установить национальные обязательства по сокращению выбросов, которые пока выглядят простой тратой времени и средств.

## Литература

*Charap S., Safonov G.* Climate Change and Role of Energy Efficiency / Russia after the Global Economic Crisis. Peterson Institute for International Economics, 2010. P. 132.

*Hardin G.* The Tragedy of the Commons // Science. 1968. Vol. 162. P. 1243–1248.

*Nordhaus W.* Global Public Goods and the Problem of Global Warming. Annual Lecture in Institut d’Economie Industrielle (IDEI). Toulouse, 1999.

*Nordhaus W.* The Architecture of Climate Economics: Designing a Global Agreement on Global Warming // Bulletin of the Atomic Scientists. 2011. Vol. 67. No. 1. P. 9–18.

*Olson M.* The Logic of Collective Action: Public Groups and the Theory of Groups. Cambridge; L.: Harvard University Press, 1965.

*Ostrom E.* A Polycentric Approach for Coping with Climate Change // World Bank Policy Research working paper. 2009. No. WPS 5095.

*Ostrom E.* Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990.

*Porter M.E., Kramer M.R.* Creating Shared Value // Harvard Business Review. 2011. Vol. 89. No. 1/2. P. 62–77.

*Robins N. et al.* A Climate for Recovery — The Colour of Stimulus Goes Green. HSBC Global Research, HSBC Climate Change, 2009.



**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ИСТОРИЯ  
И МЕТОДОЛОГИЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
НАУКИ**

---



В.С. Автономов

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

## ДВА «КАНОНА» В ИСТОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

---

Мировые экономические кризисы обычно сопровождаются усиленными методологическими дискуссиями и активизацией альтернативных мейнстриму теоретических направлений. Критика бывает, в первую очередь, направлена на преобладающую макроэкономическую теорию, «отвечающую», как предполагается, за несостоятельную перед лицом кризиса макроэкономическую политику. Затем очередь доходит до микроэкономического уровня, на котором вырабатываются гипотезы о поведении субъектов рынка. Во время кризиса нереалистичность этих гипотез, подразумевающих большую степень рациональности, проявляется особенно ярко. Текущий мировой экономический кризис ожидаемо возродил интерес к методологическим дискуссиям. Дело дошло до формирования в 2011 г. новой всемирной экономической ассоциации, стоящей на альтернативных мейнстриму «антиформалистических» позициях. Аналогичные ассоциации возникли и на национальном уровне, например во Франции.

Экономическая наука, как и другие общественные науки, по своей природе не является точной, в ней в принципе невозможен решающий эксперимент, с помощью которого мы могли бы выбрать одну теорию и отбросить другую. Хотя эксперименты как таковые в экономической науке и появились, роль их весьма ограничена. Сам объект исследования экономической и других общественных наук — человеческое поведение — слишком сложен, чтобы создать полную исчерпывающую науку, его описывающую и тем более предсказывающую. С одной стороны, такой объект невозможно исследовать без радикальных упрощающих абстракций, относящихся к человеку и миру, в котором он действует. С другой стороны, такие упрощения уведут исследователя достаточно далеко от реального объекта, превращая его в специфический предмет, например, поведение «экономического человека» в условиях гармоничного мира. Отсюда непреодолимый дуализм экономической науки,

так называемая (по выражению Томаса Майера) дилемма строгости и реалистичности [Maueg, 1993].

В истории экономической науки некоторые авторы выделяют два подхода, типа или канона. Главное различие между ними — уровень абстрактности. Первый, более абстрактный, из канонов основан на метафорах и упрощающих моделях из области естественных наук (в первую очередь на метафорах равновесия и экономического человека). Он предполагает обособленность экономической науки. К нему можно с достаточной степенью уверенности отнести физиократов, классиков и неоклассиков. Второй, менее абстрактный, канон «основан на опыте, строится снизу вверх» [Райнерт, 2011, с. 56]. Он опирается на множественность человеческой мотивации и, следовательно, на пересечение с этикой, а также с другими общественными науками. К нему с той же степенью утвержденности можно причислить многих меркантилистов, представителей исторической школы, старого институционализма (прежде всего Коммонса и Митчелла, сторонников немецкого ордолиберализма). Легко заметить, что в дихотомию двух канонов мы не включили многие направления экономической науки, принадлежность которых к одному из них неочевидна и нуждается в специальном рассмотрении.

Особый интерес представляет вопрос об отношении каждого из двух канонов к практическим мерам экономической политики, прежде всего государственной.

Если говорить о лидирующем в области экономической теории первом каноне, то дистанция между теорией и ее практическими приложениями здесь больше, чем в естественных и других общественных науках. При этом важно отметить, что абстрактный характер первого канона не исключает практического применения его разработок. Вспомним хотя бы работы Жюля Дююи, использовавшего идеи предельной полезности и потребительского излишка для решения вполне практических задач. Пример совсем другого рода — решение задачи линейного программирования Леонидом Канторовичем [Макаров, 2012]. В обоих случаях речь идет о нормативных задачах, но у Дююи их решение опирается, а у Канторовича не опирается на какую-либо позитивную экономическую теорию. В первом случае мы, видимо, можем говорить о практических приложениях экономической теории (первого канона), а во втором — об экономических приложениях математики.

Что же касается отношения к государству, то первый канон, склонный к методологическому индивидуализму, не учитывал государство, нацию как отдельного агента — анализ касался взаимоотношений индивидов, в том числе живущих в разных странах. Единственное серьезное исключение из этого правила — антимонопольная политика у Смита, за которую государ-



ство (в виде благожелательного деспота) должно отвечать. Во второй половине XX в. первый канон стал использовать методологический индивидуализм и при анализе самой государственной политики, исходя из того, что государство состоит из эгоистически ориентированных индивидов — политиков и чиновников.

Зарождение первого канона связано с физиократами и Смитом. Но главная роль, безусловно, принадлежит Рикардо. Его теория, например концепция сравнительных преимуществ во внешней торговле, действительно основана на достаточно сильной абстракции, а ее выводы выходят далеко за пределы житейской мудрости. Так называемый рикардианский грех (выражение Шумпетера) состоял в том, что из абстрактной теории непосредственно делались конкретные политические выводы о необходимости отмены хлебных законов. Позднее Дж.С. Милль поправил рикардианские позиции методологически: научный анализ экономики невозможен без достаточно радикальных абстракций, однако ранее исключенные из рассмотрения факторы надо учесть, как только мы переходим, в частности, от теоретических к политическим выводам [Mill, 1970]. Но это легко сказать и очень трудно сделать.

Здесь важно подчеркнуть, что рикардианская теория совпала с приемлемой для наиболее прогрессивной части английского общества экономической политикой свободной торговли. Согласно концепции Э. Райнерта политика свободной торговли и абстрактная экономическая теория вообще коррелируют, но этот тезис представляется излишним упрощением, если говорить не только о внешней торговле, но и о более широком круге проблем. Приведем противоположный пример из несколько другой области: в знаменитых дебатах о возможности экономического расчета при социализме аргументы Ланге и Лернера в пользу такой возможности были исключительно абстрактными и модельными, в то время как противоположные аргументы Мизеса и Хайека можно назвать более «конкретными», связанными с реальными несовершенствами информации.

Другой пример, который можно здесь привести, — это так называемая экономика предложения, послужившая идеологическим обоснованием рейганомии. Кривая Лаффера и другие идеи новых консерваторов того периода не представляли собой сложных теоретических моделей и не выходили за рамки здравого смысла в его американском варианте. Наверное, правильнее было бы сказать, что абстрактная экономическая теория соответствует строго последовательной экономической политике, основанной на определенном наборе принципов, каковыми бы они ни были.

Что же касается политики, рекомендуемой вторым канонам, то она всегда ситуативна, прагматична и часто непоследовательна. Второй канон,

действительно, изначально нацелен на практическое применение. Нормативный аспект для него обязателен, а не просто желателен. Вообще второй канон в истории предшествовал первому. Но первоначально наукой его назвать было нельзя — обычно он не выходил за рамки логики здравого смысла. Речь шла об искусстве управления домашним хозяйством (домоводство) или царским двором. Так, в трактатах меркантилистов формулировались основанные на учете многих факторов рекомендации для государственной экономической политики, направленной на укрепление могущества страны. По сути, они были предназначены для одного читателя — благожелательного деспота, короля или князя. В дальнейшем в них появились и теоретические элементы — концепции возрастающей и убывающей отдачи и др. Но говорить о цельной самодостаточной теоретической системе здесь не приходится. Второй канон, скорее, имеет отношение к «экономике как искусству» в понимании Джона Невилла Кейнса (1917), отца Джона Мейнарда Кейнса. Иными словами, во втором каноне речь шла преимущественно о «системах политической экономии» и об «экономической мысли», как их понимает Шумпетер [2000, с. 45–48]<sup>1</sup>. Поэтому место второго канона, видимо, следует искать не в истории экономического анализа, а в истории экономической политики или экономической мысли.

Так или иначе ко второму канону естественно причислить Фридриха Листа и представителей исторической школы. По причине своего сугубого неакадемизма (преподавал он только в молодые годы, а затем занимался в основном политикой и бизнесом) Лист обычно не попадает в число представителей исторической школы. Но если мы говорим о втором каноне как о течении, ориентированном на непосредственное практическое применение, то Лист соответствует ему в гораздо большей степени, чем признанные представители исторической школы Гильдебранд или Книс. В отличие от «классиков» все они исходили из того, что вневременных «железных» объективных закономерностей не существует — исследователю надо основываться на конкретных условиях, которые в разное время и в разных местах различны и могут быть изменены мудрой политикой повелителя. В комплексе предлагаемых ими политических мер выделялись активная промышленная политика и внешнеторговый протекционизм (который трактовался как временная мера, защищающая молодые отрасли индустрии). Э. Райнерт подчеркивает важное отличие рикардианской традиции и второго канона: первая есть теория торговли, обмена, она позволяет себе в определенной мере абстрагироваться от производства, тогда как второй сосредоточен вокруг производства,

---

<sup>1</sup> Под «системами политической экономии» Шумпетер понимал различные концепции государственной экономической политики.

технологий. С отсутствием анализа производства и технического прогресса связан и статический характер классической теории. (Это не значит, что она не рассматривает долгосрочных изменений. Достаточно вспомнить закон убывающего плодородия Рикардо и закон тенденции нормы прибыли к понижению Маркса. Но интересно, что оба эти закона исходят из недооценки технического прогресса.) Показательно, что о развитии производительных сил капитализма Маркс с редким даже для него красноречием говорит не в своей экономической теории («Капитале»), а в «Манифесте Коммунистической партии», написанном с конкретной политической целью.

В рамках исторической школы было высказано много вполне обоснованных возражений по поводу абстрактной, вневременной теории английских классиков, но не было создано своей цельной теории, которую можно было бы последовательно противопоставить английской классической политэкономии. Ее и не создашь для такой сложной системы с большим количеством факторов, от которых непозволительно абстрагироваться. С этой точки зрения трудно не согласиться с Марксом, который в рецензии на книгу А. Вагнера назвал такой подход «могилой политической экономии». Фактически «историками» предлагался додисциплинарный или внедисциплинарный (а не междисциплинарный) подход.

Итак, к середине XIX в. в экономической науке сложились два противостоящих друг другу течения: классическая политическая экономия (преимущественно британская) и историческая школа (преимущественно немецкая). Условно мы можем считать эти два течения близкими двум выделенным нами канонам, хотя однозначного соответствия не наблюдается. В данном случае имела место и корреляция между преобладающими типами экономической теории и экономической политики.

В различных странах наблюдались различные соотношения этих течений. При этом важнейшим фактором было место в международном разделении труда и чередование режимов внешнеторговой политики (в некоторых странах свобода торговли и протекционизм сменяли друг друга). Как правило, повсюду, кроме Англии, политическое преобладание земельных собственников вело к распространению фритредерства, а представители развивающейся промышленности решительно выступали за протекционизм. Соответственно складывалось и соотношение сил между приверженцами классической и исторической школ. (Например, в Испании в целом преобладали представители классической школы, а в промышленно развитой Каталонии развилась своя историческая школа.) Малые страны Северной Европы, связанные с английской экономикой, практиковали свободу торговли. В большинстве стран континентальной Европы, а также в США историческая школа пользовалась очень заметным влиянием.

Как известно, важнейшую роль в развитии экономической науки сыграла маржиналистская революция. Интересно, что авторы первых концепций, которые затем вошли в маржиналистскую теорию, такие как Дюпюи или Тюнен, первоначально исходили из практических потребностей. Однако начиная с Госсена, маржиналистская теория сильно отделилась от реальной экономики и политики и увлеклась развитием своего теоретического и математического аппарата. Не следует недооценивать значения этого великого достижения: был создан цельный, самостоятельный, недоступный пониманию профанов исследовательский аппарат, основанный на системе «предельных» (*marginal*) величин. Задача его совершенствования была увлекательной, выход же на реальность можно было отложить до тех пор, пока не появится соответствующая статистика, а методы исследования станут более тонкими. По крайней мере, примерно такой была позиция одного из корифеев маржинализма У.С. Джевонса. Его теория, полностью маржиналистская, содержится в книге «Теория политической экономии». А его же весьма популярная прикладная работа о рынке угля написана без всякого участия маржиналистской техники — сгодилась старая добрая мальтузианская. Маржиналистская революция углубила первый канон, обогатила его новыми средствами моделирования, позволила применить в экономических исследованиях математические инструменты.

В то же время углубился по сравнению с классической политической экономией и разрыв между экономической теорией и «поверхностью явлений». Предпосылками теории стали полная рациональность экономических субъектов и оптимальное равновесие рынков (ибо равновесие рынка, на котором действуют полностью рациональные участники, не может не быть оптимальным). Проблема связи экономической теории и практики стала еще более сложной. Между тем вначале маржиналисты были свободны от «рикардианского греха». Их теория на первых порах была настолько абстрактной, что проблемы уровня экономической политики в ней просто не просматривались. Маржиналистские инструменты использовали сторонники противоположных политических взглядов (например, в число основоположников австрийской школы маржинализма входили сторонники свободного предпринимательства Менгер и Бем-Баверк, а также поборник социализма Визер).

Не следует забывать и о том, что до 1970-х годов маржиналистская (неоклассическая) теория ограничивала свой предмет микроэкономикой. Поэтому первой областью политики, в которой проявили активность маржиналисты, была область регулирования отдельных рынков. А экономистом, который попытался сделать маржиналистскую теорию практичной, стал Альфред Маршалл. С его именем традиционно связывается термин «неоклассическая эконо-

номическая теория». Однако понимать Маршалла только как приверженца и защитника маржиналистской, или неоклассической, теории было бы недопустимым упрощением. Он пытался добиться баланса теории и практики в экономическом анализе, гармоничного сочетания различных исследовательских парадигм и методов, существующих в экономической науке. По мнению Маршалла, экономическая наука вовсе не кончалась теоретическими выкладками с математическими иллюстрациями — ее основная часть должна была лежать гораздо ближе к поверхности явлений, что позволяло экономистам-теоретикам быть непосредственно полезными обществу. Используемый Маршаллом метод частичного равновесия, обладающий меньшей степенью абстракции, чем вальрасовская система общего равновесия, позволял ему ставить и разрешать многие практические проблемы, касающиеся отдельных частей экономической системы (например, проблему налогообложения или субсидирования отдельных отраслей экономики).

Подчеркнем, что между различными частями («книгами») «Принципов» Маршалла существует большая разница по степени абстракции. Например, Книга V, посвященная модели (частичного) равновесия, написана на гораздо более абстрактном уровне, чем Книга IV, излагающая вопросы экономики промышленности и тенденции убывающей и возрастающей отдачи на уровне, максимально приближенном к реальности. А знаменитое Приложение XXI, посвященное рынку труда, вообще написано с позиций общего равновесия!

В то время как в большинстве стран, начиная с 1890–1900-х годов, утвердилось господство маржиналистской теории, в Германии до 1945 г. прочно удерживала позиции историческая школа. Этот период, а также 1920-е годы в США, когда лидирующую роль играл институционализм, видимо, можно назвать редкими исключениями, когда второй канон господствовал в экономической мысли какой-либо страны в последние два столетия. Поэтому они представляют для нас особый интерес. Если в области практической политики эти периоды отмечены некоторыми немалыми успехами (достаточно назвать социальную политику Бисмарка и Новый курс Рузвельта, авторами которого были как раз институционалисты), то в области теории прогресс не был заметен.

Начиная с 1930-х годов дальнейшее развитие неоклассической теории пошло не по предначертанному Маршаллом пути. Экономисты-теоретики в преобладающей массе решили дилемму «строгость или реалистичность» в пользу первой и посвятили большую часть своих усилий «избавлению от наследия Маршалла» [Samuelson, 1967, p. 111]. Они распространили равновесный анализ далеко за пределы, которыми хотел его ограничить Маршалл. Дальнейшее развитие микроэкономической теории проходило в русле вальрасианского подхода общего равновесия.

После Второй мировой войны и до 1970-х годов эта тенденция сохранялась: в микроэкономике задавала тон абстрактная вальрасианская теория<sup>2</sup>. В то же время за макроэкономику и макроэкономическую политику отвечала намного более конкретная теория ученика Маршалла — Джона Мейнарда Кейнса (правда, ее принадлежность к какому-либо из двух канонов — особый вопрос, осложняемый туманным стилем самого Кейнса). На какое-то время местом обитания второго канона стала экономика развития, прежде всего идеи Г. Мюрдаля, определившие политику Всемирного банка — поддержку индустриализации, импортозамещения и т.д.

В 1980-е годы маятник качнулся в сторону усиления первого канона. Неоклассическая теория освоила новые области: макроэкономику, экономику труда, экономику развития и проч. Мировая мода в области экономической политики сместилась в сторону либерализации внутренних и внешних рынков, приватизации, финансовой стабилизации. В последние десятилетия МВФ и Всемирный банк настойчиво рекомендуют всем без исключения странам политику либерализации хозяйственной деятельности, в том числе внешней торговли. Новый мировой экономический кризис, начавшийся в 2008 г., вновь привлек внимание к недостаточному «реализму» экономической теории, начиная с финансовой и макроэкономической.

Какой вывод можно сделать из этого беглого исторического очерка? В целом можно заключить, что первый канон задает магистральную линию развития экономической науки, а второй — сопровождает это развитие на периферии, но в некоторые критические периоды выходит на первый план. Что же касается экономической политики, то здесь, скорее, имеет место циклическое чередование фритрейдерских и дирижистских подходов.

Но каким должно быть «правильное» соотношение двух канонов экономической науки? Не следует ли, как утверждают радикальные критики, вовсе отказаться от амбициозных притязаний первого канона и удовлетвориться «поверхностными» обобщениями второго? По нашему мнению, это был бы столь же неправильный выбор, как и полная концентрация на абстрактных теориях первого канона. Такого же мнения придерживается и Э. Райнерт, утверждающий, что «два типа экономического мышления во многом сочетаются и дополняют друг друга» [Райнерт, 2011, с. 59] (характерно, что здесь Райнерт ссылается опять-таки на Маршалла). Модельный мир первого канона позволяет нам глубже анализировать окружающий мир, подмечать в нем закономерности, невидимые невооруженным глазом обывателя. Эти закономерности могут быть полезны и для экономической политики, но при одном

---

<sup>2</sup> Марк Блауг даже обозначил этот период термином «формалистическая революция» [Blaug, 1999].

непременном условии, о котором писал еще Дж.С. Милль, — мы не должны забывать о сделанных нами в интересах анализа сильных абстрагирующих допущениях. Возможно, что, вспомнив о некоторых из них, отдельные страны могут сделать выбор в пользу политики, вытекающей из второго канона.

## Литература

*Макаров В.* Выдающийся экономист, выросший из великого математика // Вопросы экономики. 2012. № 1. С. 42–50.

*Райнерт Э.С.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

*Шумпетер Й.А.* История экономического анализа. СПб., 2000. Т. 1.

*Blaug M.* The Formalist Revolution or What Happened to Orthodox Economics after World War II? // From Classical Economics to the Theory of the Firm. Essays in Honour of D.P. O'Brian / ed. by R. Backhouse, J. Creedy. Cheltenham: E. Elgar, 1999. P. 257–280.

*Mayer T.* Truth versus Precision in Economics. Aldershot: Gower, 1993.

*Mill J.S.* On the Definition of Political Economy and on Method of Investigation Proper to it // Mill J.S. Collected Works. Toronto, 1970. Vol. 4. P. 323–326.

*Samuelson P.A.* The Monopolistic Competition Revolution // Monopolistic Competition Theory: Studies in Impact / ed. by R.E. Kuehne. N.Y., 1967.

П.А. Кюнг

Российский  
государственный  
гуманитарный университет

## «БЕЗ БИЗНЕС-АРХИВОВ НЕТ БИЗНЕС-ИСТОРИИ». НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ДОКУМЕНТАЦИИ БИЗНЕС-АРХИВОВ В ЕВРОПЕ

---

Бизнес оказал огромное влияние на человеческую цивилизацию. Он затронул социальные отношения, здоровье, благосостояние, мобильность населения, политику, окружающую среду и т.д. Предпринимательство как сфера общественной активности уже давно стало частью культуры и социальной организации общества.

*«Можно ли понять общество в XX и XXI веке без понимания мира бизнеса?»* — спрашивает шотландский архивист, директор архива университета Глазго Лесли Ричмонд [Richmond, 2002, p. 117].

В начале XX в. историки начинают осознавать особую значимость экономической сферы для человечества, ее глобальное отличие от политической истории. Это вызвало научный интерес к сохранению и изучению источниковой по истории хозяйственной активности человечества.

*«Без бизнес-архивов нет бизнес истории»* [Franco, Geoffrey, 2003, p. 167]. Этот тезис, озвученный в начале 1920-х годов в стенах Гарвардского университета, и в наши дни сохраняет свою актуальность.

В начале 1920-х годов в США на почве широкого общественного интереса к истории компаний как кирпичиков экономического успеха страны появляется новое направление в исторической науке — **бизнес-история**, а потом и новое направление в архивоведении — **бизнес-архивоведение** [Поткина, 2004, с. 7–20].



После начала рыночных преобразований в экономике, перестройки политической жизни задача сохранения документов предпринимательских архивов стала актуальной и для России.

По определению английских архивистов, *бизнес-архивы* — это хранилища документов (*бизнес-документов*), которые фирмы сохраняют в силу юридических, коммерческих или исторических причин. *Бизнес-документы* — вещественные доказательства деловой активности, созданные, полученные и сохраняемые в качестве доказательства или в информационных целях документы на различных носителях и в различных форматах [The Business..., 2009, р. 8]. Таким образом, термин «бизнес-архив» в понимании зарубежных архивистов относится исключительно к частному сектору экономики.

В зарубежной архивной практике мы можем встретить и более широкое понятие «*экономический архив*». Например, *The Berlin-Brandenburg Economic Archive (Berlin-Brandenburgisches Wirtschaftsarchiv)* — хранилище экономических документов (*permanent home for economic documentation*) по истории региона Берлин Бранденбург.

Выделение архивов экономического профиля до сих пор не нашло однозначной поддержки у российских архивистов. Даже на понятийном уровне не решены основополагающие вопросы в этой области. В нашей стране отсутствует закрепленное в нормативных документах понятие «*экономическая документация*». Тем не менее оно достаточно активно используется в научной литературе, устной практике специалистов. При этом существует такое понятие, как «*экономическая информация*» — информация о процессах производства, распределения, обмена и потребления материальных благ, происходящих на макро- и микроэкономическом уровнях [Райзберг и др., 2006].

Необходимо отметить, что уже в документах 1920-х годов, относящихся к образованию Архива народного хозяйства, культуры и быта, можно встретить такое определение, как «*экономический фонд*», относящееся к материалам архива [ГА РФ, с. 4]. В таком же значении по отношению к содержанию историко-экономической секции Единого государственного архивного фонда употребляет понятие «*экономический архив*» и В.В. Максаков [1969, с. 155]. Естественным образом данные определения распространялись на все архивные фонды, без выделения материалов частных фирм. Отсутствие частного предпринимательства как сферы человеческой деятельности в СССР не давало архивистам повода для разработки отдельной теории и методики работы с архивами негосударственной экономики, за исключением дореволюционных фондов, уже поступивших на государственное хранение.

На международном уровне бизнес-архивоведение было институционально оформлено в 1978 г. созданием Профессионального комитета по архивам предприятий при Международном совете архивов. В 1992 г. на Между-

народном конгрессе архивов в Монреале он преобразовывается в Секцию архивов бизнеса и труда (*Section on business and labour archives*), существующую и в настоящее время. Ее основными задачами являются:

- организация профессионального и научного сотрудничества;
- популяризация деятельности по сохранению бизнес-архивов на международном уровне;
- изучение вопросов доступа к документам этих архивов;
- сотрудничество с государственными архивами, хранящими документы по истории предпринимательства и трудовым отношениям.

Состав Секции бизнес-архивов показывает, что интерес к сохранению наследия негосударственного сектора экономики проявляют прежде всего индустриально развитые государства. В составе Бюро секции на 2008–2012 гг. из 20 членов три представляют США, один — Канаду, 12 — Европу, один — Австралию, и по одному представителю Китая, Индии и Японии.

Анализ материалов Секции дает возможность выделить несколько основных направлений деятельности архивистов по сохранению документов бизнес-архивов:

- законодательные усилия;
- создание профессиональных ассоциаций;
- собирание коллекций бизнес-документов в рамках деятельности публичных архивов;
- регистрация бизнес-архивов;
- организация обучения архивистов компаний;
- популяризация исследований в области экономической истории и соответственно бизнес-архивов как исторических источников в этой области.

Изучение международной практики в области архивного законодательства показывает отсутствие единых подходов к проблеме сохранения бизнес-архивов как культурного и исторического наследия. Лишь в некоторых странах законы об архивах распространяются на документы коммерческих организаций. При этом речь идет прежде всего о защите культурного достояния, как, например, в Норвегии [Overview of Business...: Norway, 2006], где закон не разрешает компаниям уничтожать документы, представляющие историческую ценность. К подобным странам относится и Италия [Overview of Business...: Itali, 2006]. В большинстве же стран речь идет лишь о сохранении правоустанавливающих документов, необходимых для фискальных целей и обеспечивающих социальную защиту ее сотрудников. Но, следует отметить, что отсутствие внимания законодателей не означает отсутствия интереса общества к бизнес-архивам. Некоторые страны, например, Англия [Overview of Business...: United Kingdom, 2006], где в принципе нет каких-либо законодательных актов, регулирующих сохранность документов частных предприя-

тий, справляется с этой проблемой с помощью общественного внимания, создания ассоциаций и ведения реестров архивов предприятий.

В Европе наиболее распространенной формой организации взаимодействия общественных сил в деле сохранения и использования бизнес-архивов является создание профессиональных ассоциаций. Одной из причин их создания стало невнимание к данной проблеме государственных архивов и архивистов. Они образовывались как инициатива «потребителей» — историков экономики и владельцев-предпринимателей, которые были заинтересованы в методических разработках по хранению своих документов. Поэтому их основными задачами были организация подготовки кадров и создание методических документов по ведению архивов компаний, а также издание профессиональных журналов и литературы. В настоящее время эти ассоциации активно сотрудничают с государственными архивными органами, зачастую и на организационном уровне.

Во второй половине XX в. в деятельность по собиранию документов по истории экономики активным образом включились государственные архивные службы. Практически все европейские национальные архивы имеют в своем составе крупные коллекции документов компаний. Как правило, это либо фонды обанкротившихся компаний, либо коллекции исторических документов, купленные архивом или научным центром (библиотекой, университетом, музеем). Такой подход, хотя и позволяет сохранять для истории достаточно крупные комплексы документов, не подразумевает методичного и системного комплектования.

Но, по мнению уже упоминавшегося Л. Ричмонда, основным способом сохранения бизнес-архивов и обеспечения доступа к ним исследователей является их регистрация и создание путеводителей [Richmond, 2002]. Подобный подход имеет давнюю традицию в европейской архивистике. Первый реестр бизнес-архивов был создан в 1930-е годы по инициативе Британского совета по бизнес-архивам и включал сведения обо всех лондонских частных компаниях.

В настоящее время в Европе существует множество каталогов с данными о бизнес-архивах, доступных через Интернет. По функциональному назначению их можно условно разделить на две группы. Прежде всего это справочники, полностью посвященные коммерческим организациям и лицам или семьям, занимавшимся предпринимательской деятельностью. Среди таковых можно выделить основные регистрационные справочники по бизнес-архивам Великобритании: Национальный регистр архивов, созданный в 1945 г., и Национальный регистр архивов Шотландии, созданный в 1946 г. В них содержится постоянно обновляемая информация о местонахождении и состоянии документов компаний и отдельных людей, связанных с экономи-

ческой историей Англии. Помимо этого существует межфондовый тематический путеводитель по основным архивохранилищам Англии, содержащий документы бизнес-архивов «Бизнес-история: путеводитель исследователя». Для облегчения доступа исследований к информации о бизнес-архивах в Англии был создан интернет-портал *A2A (Access to Archives)*, позволяющий осуществлять поиск по целому ряду путеводителей содержащим данные по различным архивохранилищам страны.

К подобным справочникам относится и каталог бизнес-архивов Италии, размещенный в Центре бизнес-культуры, где представлены основные сведения об организациях и их архивах и контактные данные. В Италии же на сайте Министерства культуры публикуются обзоры фондов бизнес-архивов. Во Франции существует национальная база данных региональных архивов *Bora (ie Base d'orientation et de recherches dans les archives)*, в которой содержится информация о документах коммерческих компаний, хранящихся в региональных архивах Франции.

Помимо подобных реестров, содержащих «сплошную» информацию об архивах предприятий, сведения о бизнес-архивах присутствуют и в общих архивных справочниках. Так, во Франции некоторая информация о документах бизнес-архивов содержится в публикуемых Дирекцией архивов путеводителях. В Дании основной базой данных по архивам является *Danpa (Danmarks Nationale Privatarkivdatabase)*, включающая информацию по частным архивам, существенной составляющей которых являются бизнес-архивы. Помимо нее в настоящее время создается Датская архивная информационная система (*Dansk Arkivalieinformationssystem*), которая будет содержать подробную информацию о государственных и региональных архивах. В Финляндии в Интернете поддерживается Национальный регистр частных архивов, включающий информацию и о части бизнес-архивов.

Таким образом, в европейской практике сохранения бизнес-архивов можно выделить несколько основных направлений, которые могут быть использованы российскими архивистами (табл. 1):

- законодательное регулирование хранения документации коммерческих предприятий, представляющей историческую ценность;
- прием документов бизнес-архивов в фонды государственных или региональных архивов;
- деятельность профессиональных ассоциаций, объединяющих архивистов, преподавателей, представителей государственных органов и коммерческих предприятий по обеспечению методической и консультативной помощи бизнес-архивам;
- создание и поддержание баз данных, включающих информацию о составе и содержании существующих бизнес-архивов.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что основой сохранения документов коммерческих организаций в европейских странах является широкая общественная инициатива, вызванная пониманием ценности их документации. Государственные усилия играют во многом вспомогательную роль. Это объясняется, на наш взгляд, длительностью развития частного предпринимательства в Европе. Именно предприятия «с историей» склонны к обращению к своей документации как к исторической и культурной ценности.

К сожалению, следует признать, что в России почвы для широкой общественной позиции по сохранению документов коммерческих предприятий и их использованию в историко-познавательных целях пока нет, как нет и понимания со стороны компаний значимости своих документов. Поэтому особую важность приобретают усилия законодателей в этой области. В настоящее время лишь от них зависят состав и содержание будущих архивов — хранилищ источников по истории страны.

**Таблица 1.** Крупнейшие европейские ассоциации по поддержке бизнес-архивов в Европе и США

Страна	Наименование организации	Год создания	Цели и задачи
США	<b>Секция по бизнес-архивам</b> при Обществе американских архивистов ( <i>The Business Archives Section of the Society of American Archivists</i> )	1938	Внедрение единых стандартов организации бизнес-архивов, обучение архивистов, проведение исследований, форумная площадка. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www2.archivists.org/groups/business-archives-section">http://www2.archivists.org/groups/business-archives-section</a>
	<b>Форум по корпоративным архивам</b> ( <i>Corporate Archives Forum</i> )		Обмен профессиональной информацией сотрудников архивов крупных корпораций. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.hunterinformation.com/caf.htm">http://www.hunterinformation.com/caf.htm</a>
Великобритания	<b>Совет бизнес-архивов</b> ( <i>Business Archives Council</i> )	1934	Популяризация исторической ценности документов бизнес-архивов с целью их сохранения, сбор информации о составе и содержании бизнес-архивов Англии и Уэльса. Помимо этого, Совет в сотрудничестве с Ливерпульским университетом организует обучение архивистов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.businessarchivescouncil.com">http://www.businessarchivescouncil.com</a>

Страна	Наименование организации	Год создания	Цели и задачи
	<b>Шотландский Совет бизнес-архивов</b> ( <i>Business Archives Council of Scotland</i> )	1960	Предоставление консультационных услуг бизнесу по управлению бизнес-архивами и документами; спасение архивов фирм-банкротов; организация научных конференций; изучение экономической истории Шотландии; популяризация бизнес-архивов как культурно-исторических ценностей; ответы на правительственные запросы; составление обзоров архивов компаний. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.gla.ac.uk/archives/bacs/">http://www.gla.ac.uk/archives/bacs/</a>
	<b>Группа бизнес-документации при Обществе архивистов</b> ( <i>Business Records Group, Society of Archivists</i> )	2000	Популяризация опыта обращения с бизнес-документацией среди архивистов и управляющих документацией, работающих с бизнес-архивами; организация форумов для обсуждения проблем, связанных с бизнес-документацией; внедрение в учебные программы архивистов курсов, обучающих работе с бизнес-документацией. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.archives.org.uk/si-brg/section-for-business-records.html">http://www.archives.org.uk/si-brg/section-for-business-records.html</a>
Италия	<b>Итальянская национальная архивная ассоциация</b> ( <i>Associazione Nazionale Archivistica Italiana — Italian National Archival Association</i> )	1949	Организация профессионального сообщества, проведение архивных исследований, организация конгрессов и семинаров, проекты в области архивного образования. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.anai.org/homepage.asp">http://www.anai.org/homepage.asp</a>
	<b>Центр бизнес-культуры</b> ( <i>Centro per la Cultura d'Impresa — Centre for Business Culture</i> )	1991	Популяризация сохранения документального наследия бизнеса, популяризация деловой культуры через изучение документов, создание территориальных экономических архивов и музеев, обучение сотрудников бизнес-архивов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.culturadimpresa.org">http://www.culturadimpresa.org</a>
	<b>Итальянская ассоциация музеев и бизнес-архивов</b> ( <i>Associazione Italiana Musei ed Archivi d'Impresa — Italian Museum and Business Archives Association</i> )	2001	Популяризация роли музеев и архивов как центров распространения деловой культуры и образования. Помощь в налаживании контактов между предприятиями и территориальными органами управления. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.museimpresa.com">http://www.museimpresa.com</a>

Страна	Наименование организации	Год создания	Цели и задачи
	<b>Итальянская ассоциация сохранения индустриального наследия</b> ( <i>Associazione Italiana per il Patrimonio Archeologico Industriale — Italian Association for Industrial Archaeological Heritage</i> )	1997	Помощь в сохранении индустриального наследия Италии, регистрации существующих индустриальных объектах, представляющих историческую ценность, а также в сохранении их архивов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.patrimoniointerindustriale.it">http://www.patrimoniointerindustriale.it</a>
Финляндия	<b>Ассоциация архивистов Финляндии</b> ( <i>The Society of Finnish Archivists</i> )	1947	Объединение профессиональных архивистов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.arkistoyhdistys.fi">www.arkistoyhdistys.fi</a>
	<b>Финская ассоциация муниципальных архивов</b> ( <i>The Finnish Municipal Archives Association</i> )	1980	Развитие муниципальных архивов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.kunnallisarkistoyhdistys.fi">www.kunnallisarkistoyhdistys.fi</a>
	<b>Финская ассоциация бизнес-архивов</b> ( <i>The Finnish Business Archives Association</i> )	1960	Помощь компаниям в создании и обеспечении деятельности бизнес-архивов. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.liikearkistoyhdistys.fi">www.liikearkistoyhdistys.fi</a>
Франция	<b>Секция архивов экономики и бизнеса</b> ( <i>Section Archives économiques et d'entreprise</i> ) в составе Ассоциации архивистов Франции ( <i>Association des Archivistes Français</i> )	1974	Методическая и консультационная помощь компаниям, изучение процессов создания, обращения и хранения бизнес-документации. Исследования в области архивного и документационного аутсорсинга, хранения электронных документов, архивных услуг и т.п. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.archivistes.org/-Section-Archives-economiques-et-d-">http://www.archivistes.org/-Section-Archives-economiques-et-d-</a>
Бельгия	<b>Ассоциация по сохранению и использованию промышленных архивов Бельгии</b> ( <i>Association pour la sauvegarde et l'exploitation des archives industrielles belges</i> )	1985	Содействие сохранению и популяризации документов бизнес-архивов Бельгии. <i>Официальный сайт:</i> <a href="http://www.avae-vvba.be/index.php?page=presentation&amp;souspage=historique&amp;lang=fr">http://www.avae-vvba.be/index.php?page=presentation&amp;souspage=historique&amp;lang=fr</a>

## Литература

- ГАРФ. Ф. 4360. Оп 1. Д. 61. С. 4.  
 Максаков В.В. История и организация архивного дела в СССР (1917–1945 гг.). М.: Наука, 1969.  
 Материалы Международного совета архивов. <<http://www.wien2004.ica.org/en/node/30736>>.

*Поткина И.В.* Становление дисциплины «история предпринимательства» в XX в. // На Олимпе делового успеха: Никольская мануфактура Морозовых 1797–1917. М., 2004.

*Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006.

*Цаплин В.В., Тюрина Е.А.* От «Генерального регламента...» до Российского государственного архива экономики // Отечественные архивы. 1994. № 4.

Business Archives in International Comparison. Report to the International Council on Archives (ICA) Congress 2004 Vienna, Austria. 2004. 25 Aug.

*Franco A., Geoffrey J.* Business History Around the World. Cambridge University Press, 2003.

*Richmond L.* The Memory of Society: Businesses // Comma. 2002. No. 1–2: Proceedings of the XXXV International Conference of the Round Table on Archives (CITRA). Reykjavik, Islande, 10–13 October 2001. Archives and Society: What to Preserve? Acquisition and Appraisal. P. 113–119.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: Denmark. Jørgen Fink and Christian R. Jansen. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: Finland. Matti Lakio. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: France. Roger Nougaret. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2007. Apr.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: Italy. Fabio Del Giudice. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: Norway. Hans Eyvind Næss. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: The United States of America. Elizabeth W. Adkins, Kenneth Wirth. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

Overview of Business Archives in Countries Around the World: United Kingdom. Lesley Richmond, Alison Turton. Compiled and published by the Section for Business and Labour Archives of the International Council on Archives, 2006. Oct.

The Business Archives Council. National Strategy for Business Archives (England and Wales). 2009. July.



Н.А. Макашева

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# МИРОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС: ОКАЖЕТ ЛИ ОН СУЩЕСТВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ НАУКУ?

---

Кризис 2008–2010 гг. стал едва ли не самым значительным экономическим событием последних 30 лет. Одно из его последствий — возросший интерес к экономической науке, ее состоянию, возможностям и перспективам. Однако характер поднятых вопросов вряд ли позволяет надеяться на получение однозначных ответов. Речь может идти лишь о некоторых осторожных предположениях.

Современная экономическая наука является достаточно зрелой научной дисциплиной. Сегодня она не только исследует мир, но и в значительной степени его формирует, «движется ...в направлении реализации того, что она знает...» [Boulding, 1969, p. 3]. Активная роль экономической науки осознается обществом, поэтому кризисные явления в экономике воспринимаются как вызов не только экономической практике и политике, но и самой экономической науке. Наряду с плохими политиками, алчными финансистами и недалекими законодателями виновниками кризиса называют экономистов. Ставится и более общий вопрос о надежности экономического знания и инструментов, которыми экономисты владеют, высказываются упреки в профессиональной некомпетентности и даже неэтичном поведении экономистов.

Острота критики и обвинения в адрес экономистов объясняются не только тем, что экономисты не смогли предвидеть кризис 2008–2010 гг. и быстро с ним справиться, но и тем, что был нанесен удар по вере в экономическую науку как *настоящую* науку и доверию к экономистам, которые складывались в обществе в послевоенный период.

Разумеется, внутри экономической науки всегда существовали различные школы, однако период с окончания войны до начала 1970-х годов был временем достижения согласия, выразившегося в неоклассическом синтезе,

который утвердил некую общую платформу в области теории и практики. В 1970–1980-е годы этот консенсус разрушился, доминирующие позиции завоевала новая классика, приверженная гипотезам эффективности рынка и рациональности и отрицающая сложившиеся принципы регулирования. Вместе с тем отступившее кейнсианство продолжало развиваться, признавало необходимость создания более развитой микроэкономической основы макротехники, исследования поведения агентов в условиях неопределенности и их взаимодействия и т.д. Со своей стороны представители новой классики сделали некоторые шаги в сторону отступления от строгих гипотез эффективности рынков и рациональности, создавая платформу для компромисса с модифицированным кейнсианством.

Сформировавшийся в 1980–1990-е годы консенсус, или «новый денежный консенсус» [Wray, 2011a; Woodford, 2009], проявился на уровне теории и опирался на новый формальный инструментарий (прежде всего модели DSGE). Возникла убежденность в том, что состояние макроэкономики хорошее [Blanchard, 2008], что она решила проблему преодоления депрессии [Lucas, 2003] и способна задавать правильные ориентиры политике [The State of Economics, 2009]. Экономисты ощущали свою ответственность, но понимали ее как ответственность перед профессиональным сообществом за логическую стройность теоретических и качество эмпирических исследований.

Кризис 2008 г. оказался неприятной неожиданностью как для экономистов, так и для общества. Под ударами критики консенсус дал трещину. Наиболее жесткой критике были подвергнуты последовательные сторонники идеи рыночной эффективности и рациональности: Р. Лукас, Ю. Фама, Дж. Кохрейн, О. Бланшар и др. Их обвинили не только в неспособности предвидеть кризис даже за несколько месяцев до его начала, но и в высокомерном пренебрежении реальными проблемами, неспособности критически отнестись к накопленному знанию и инструментарию, увлеченности формальными построениями и т.д. С резкой критикой доминирующего подхода в макроэкономике выступили Р. Солоу, К. Эрроу, Дж. Стиглиц, П. Кругман и другие известные экономисты. Они напомнили о важности социальной перспективы рассмотрения экономических процессов, об опасности чрезмерной специализации науки, безграничной веры в сконструированные самими же макроэкономистами модели. Более того, прозвучали обвинения в том, что, используя обширный арсенал различных средств, экономисты создавали в обществе ложное представление, что *предпосылки их моделей отражают свойства реальной экономики, а не являются лишь предположениями (гипотезами)*, часто сделанными ради удобства анализа, а при использовании полученных выводов на практике недостаточно учитывали их условный характер.

Было высказано мнение, что *экономисты должны нести не только профессиональную, но и этическую ответственность* [Коландер и др., 2010, с. 13]. Под вопросом оказалась объективность экономистов как ученых, их политическая и идеологическая нейтральность [Стиглиц, 2011, с. 288].

Тема этики и экономики в широком контексте получила живой отклик. Прозвучало утверждение, что уже само приглашение тех или иных экономистов для решения практических вопросов означает *отбор* определенной точки зрения [Bergmann, 2005]. Актуальной стала позиция Боулдинга, согласно которой то, что создает наука, во многом оказывается результатом этического выбора и зависит от ценностных установок общества [Boulding, 1969, p. 3]. Тема этики возникла и в связи с обсуждением причин, приведших к кризису. В частности, отмечалось, что, руководствуясь собственными интересами, сотрудники финансовых институтов игнорировали очевидные высокие риски, тем самым ставя под угрозу всю финансовую систему [Wray, 2011b].

Показательно, что и в рамках кейнсианской традиции сегодня значительный интерес вызывает не столько идея государственного регулирования, сколько трактовка Кейнсом проблемы неопределенности и его взгляды в области этики [Скидельски, 2011]. Эти две, казалось бы, совершенно разные предметные области, были связаны у Дж.М. Кейнса и Ф.Найта [Greer, 2000].

Особенностью нынешней ситуации и, возможно, одним из последствий кризиса, явилось изменившееся отношение общества к экономистам и экономической науке. Экономистам пришлось обсуждать проблемы своей науки и разногласия между различными школами в популярных изданиях [Krugman, 2009; The State of Economics, 2009; Cassidy, 2010; Акерлоф, Шиллер, 2010; Стиглиц, 2011]. Одним из свидетельств изменившегося отношения в обществе к экономистам и экономической науке явились слушания в Комитете конгресса США по науке и технологиям, состоявшиеся 20 июля 2010 г. и посвященные состоянию экономической науки и надежности ее инструментария. Приглашенные на эти слушания Р. Солоу и профессор Университета Миннесоты и сотрудник Федерального банка Миннесоты В. Чери были вынуждены признать, что доминирующей макроэкономике нечего сказать по существу проблемы кризиса. Более того, было указано на ограниченность самого популярного инструмента современного макроэкономического анализа — модели DSGE, и принципа репрезентативного агента, лежащего в ее основе [Solow, 2010; Chari, 2010].

Обвинения в адрес экономистов в их неспособности предвидеть кризис стали общим явлением. Однако предостережений о надвигающейся опасности было немало, а уж после начала кризиса их найти оказалось тем более нетрудно. Предостережения высказывались представителями различных направлений и касались как принципов экономической теории, так и ситуации

в конкретных областях, прежде всего финансовой. Так, можно обнаружить критику гипотезы индивидуальной рациональности и принципа репрезентативности как исключаяющих возможность возникновения эмерджентных свойств системы в результате взаимодействия агентов. Отмечалось, что отклонения от рационального поведения могут не быть случайными, что при взаимодействии не полностью рациональных агентов возможны ситуации, когда коррекция индивидуального поведения на агрегатном уровне не происходит, рациональное поведение не обеспечивает агентам преимуществ и, как следствие, преимущества получают нерациональные агенты (см., например, [Fehr, Tyran, 2005]).

Высказывались опасения в связи с положением на американском рынке закладных, состоянием дел у *Fannie Mae* и *Freddie Mac* и т.д. [Green, Wachter, 2005; Frame, White, 2005]. О потенциальной опасности серьезных потрясений, связанной с институциональными изменениями в мировой в целом и американской в частности финансовых системах, предупреждал тогдашний главный экономист МВФ, профессор Чикагского университета Р. Раджан. «И хотя трудно категорически утверждать что-либо о таком сложном предмете, как финансовая система, возможно, что эти изменения делают поведение финансового сектора более проциклическим, чем это было в прошлом. Они также могут привести к большей (хотя все еще весьма малой) вероятности катастрофического падения» [Rajan, 2005]. Н. Рубини предсказал наступление кризиса в 2007 г. и связал его с ситуацией на рынке жилья в США [Rubini, 2006]. Список подобных предупреждений можно продолжить. Проблема в том, что они игнорировались как экономистами, так и политиками и обществом. Возможно, это является следствием психологически обусловленного «скоса» в сторону позитивных ожиданий [Loungani, 2001].

На фоне острой критики экономической науки нередко звучат напоминания о революционных сдвигах, произошедших в ней после Великой депрессии. Мнения относительно предстоящих изменений расходятся: от признания, что гипотезы рациональности и эффективности требуют некоторой корректировки [Neckman, 2010] до призывов пересмотреть основополагающие теоретические модели [Коландер и др., 2010] и даже полностью заменить методологические основы [Lawson, 2004; 2009].

Экономическая наука, как и любая другая, представляет собой единство предметной области, инструментария и методологии. Как научная дисциплина она характеризуется отношениями с другими дисциплинами, уровнем профессионализации и специализации, а как профессиональная деятельность — институциональными и организационными формами, нормами поведения экономистов и их отношением с обществом.

В ходе маржиналистской и кейнсианской революций изменения затрагивали почти все указанные грани. Однако даже в период кейнсианской революции в чистой теории позиции неоклассики сохранялись. Это происходило во многом благодаря прогрессу в области формального инструментария, существенно повлиявшего на характер и направление теоретических исследований и процесс специализации внутри экономической науки.

Специализация в рамках профессии позволяет реализовать преимущества разделения труда и продвинуться в сторону точности и строгости при исследовании отдельных процессов и явлений, однако в жертву приносится широта подхода и реалистичность. Для экономической науки и прежде всего макроэкономики здесь возникает специфическая проблема, обусловленная ее практической значимостью.

Нынешний кризис показал издержки глубокой специализации, приведшей к фрагментарности знания и потерям с точки зрения его реалистичности. Однако нет оснований ожидать, что этот процесс приостановится. Дальнейшей специализации способствует логика поведения экономистов, а также институциональная структура науки и образования. Как рациональные индивиды экономисты стремятся оптимально использовать свои ресурсы для достижения определенного профессионального статуса. Они заняты не столько поиском истины в высоком смысле слова, сколько производством научного продукта, удовлетворяющего принятым стандартам. Эти обстоятельства во многом определяют «колею» развития науки, одна из черт которой — узкая специализация. Не случайно сегодня мы наблюдаем появление новых узкоспециализированных периодических изданий. Так, в 2009 г. Американская экономическая ассоциация начала выпускать четыре новых квартальных журнала: *AEJ: Applied Economics*; *AEJ: Economic Policy*; *AEJ: Macroeconomics*; *AEJ: Microeconomics*, а также два новых ежегодных: *Annual Review of Financial Economics* и *Annual Review of Resource Economics*.

Тенденция к росту разнообразия и количества периодических изданий наблюдалась на протяжении всего XX в. С 1886 г., когда вышел первый номер *Quarterly Journal of Economics*, по конец XX в. количество экономических периодических изданий выросло многократно. Например, в списке экономических журналов *JSTOR* из 104 ныне существующих журналов только пять существовали в начале XX в., а треть появились после 1980 г. Картина будет еще более впечатляющей, если учесть электронные и малотиражные издания (например, *Working papers*), теперь доступные широкой аудитории.

Сегодня экономическая наука, как и другие дисциплины, испытывает влияние технического прогресса. Современная система коммуникаций и передачи информации способствует не только специализации, но и более интенсивному обмену результатами исследований, росту разнообразия под-

ходов, расширению предметно-тематической области. Эти процессы являются долгосрочными и не связаны непосредственно с кризисом. Более того, круг проблем, которые находятся в центре внимания экономистов, меняется достаточно медленно. Так, содержание одного из старейших экономических журналов — *Economic Journal* за более чем столетний период свидетельствует, что проблемы занятости и рынка труда, денег, инфляции, денежной политики всегда привлекали внимание экономистов. Даже такие популярные сегодня проблемы, как роль психологических факторов и риска, давно обсуждались (например, [Ellis, 1892; Carter, 1950]). Что касается внешних обстоятельств, прежде всего экономических кризисов, то они не оказывали заметного влияния на тематику публикаций (за исключением периода 1930–1933 гг.).

Кризис 2008–2010 гг. пробудил интерес не столько к проблеме циклов и кризисов в традиционном понимании, сколько к процессам, которые лежат в основе макроэкономической динамики. Можно ожидать, что кризис придаст дополнительный импульс развитию разделов экономической науки, ориентированных на анализ именно этих процессов. Наиболее вероятные кандидаты — поведенческая теория и эволюционная экономика. Оба направления возникли несколько десятилетий назад под влиянием процессов внутри экономической теории и достижений других дисциплин. В рамках эволюционной экономики была признана ограниченность модели оптимизационного поведения и принципа репрезентативности, а благодаря появлению новых инструментов — симуляционному методу и компьютерному моделированию, предложены модели, описывающие результаты взаимодействия гетерогенных агентов.

Поведенческая теория позволила понять значение для рынка различных психологических характеристик людей, в частности, их склонности к экстраполяции текущего положения на будущее и тем самым объяснить механизмы возникновения финансового «пузыря» и его «схлопывания».

Оба указанных направления работают с процессами на микроуровне и рассматривают макроуровень не как результат формальных процедур агрегирования переменных, а как следствие процессов взаимодействия агентов в сложной системе, характеризующейся эмерджентными свойствами.

Сегодня высказываются смелые предложения заменить гипотезу эффективности гипотезой адаптивных рынков, основанной на объединении принципов поведенческой экономики и эволюционной теории (обучение, адаптации, отбор) [Lo, Muller, 2010]. Безусловно, это интересная перспектива, однако в ближайшем будущем вряд ли можно ожидать появления концепции, способной стать основой принципиально новой экономической теории.

Радикальные сдвиги в экономической науке в ответ на кризис 2008–2010 гг. маловероятны. Это объясняется большой ролью формального инструментария в зрелой науке, который имеет собственный вектор развития, а также наличием развитой институциональной структуры науки и образования, определяющими «колею» эволюции экономической науки, наконец, отсутствием убедительной альтернативы. При этом некоторые корректировки в предметно-тематической области и методологии анализа возможны.

Развитие экономической науки происходит не в соответствии с трансформационной моделью, предполагающей, что в какой-то момент ученые отказываются от старой парадигмы и принимают новую, а по «популяционной», предполагающей, что изменения происходят постепенно и в разных разделах науки, причем они не последнюю очередь связаны со сменой поколений ученых. Если это так, то проблема не в том, повлияет ли данный кризис на экономическую науку, а в том, как он скажется на ее разделах.

## Литература

*Акерлоф Д., Шиллер Р.* Spiritus Animalis. Как человеческая психология управляет экономикой. М.: Юнайтед Пресс, 2010.

*Коландер Д. и др.* Финансовый кризис и провалы современной экономической науки // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 10–25.

*Скидельски Р.* Возвращение мастера. М.: Альпина, 2010.

*Стиглиц Дж.* Крутое пике. М.: Эксмо, 2011.

*Bergman B.R.* The Current State of Economics: Needs Lots of Work // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2005. Vol. 600. July. P. 52–67.

*Blanchard O.* The State of Macro // NBER Working Paper. 2008. No. 14259. <<http://www.nber.org/papers/w14259>>.

*Boulding K.* Economics as a Moral Science // American Economic Review. 1969. Vol. 59. P. 1–12.

*Carter C.F.* Expectation in Economics // Economic Journal. 1950. Vol. 60. No. 237. P. 92–105.

*Cassidy J.* John Cassidy on Economics, Money and More. Chicago Interviews, 2010. <<http://www.newyorker.com/online/blog/johncassidy/chicago-interviews>>.

*Cheri V.V.* Testimony before the Committee on Science and Technology // US House of Representatives. 2010. 20 July. <<http://people.virginia.edu/~>>.

*Ellis A.* Influence of Opinion on Markets // Economic Journal. 1892. Vol. 2. No. 5. P. 109–116.

*Fehr E., Tyran J.-R.* Individual Irrationality and Aggregate Outcomes // Journal of Economics. Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 4. P. 43–66.

*Frame W.S., White L.J.* Fussing and Fuming over Fannie and Freddie: How Much Smoke, How Much Fire? // Journal of Economics Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 2. P. 159–184.

*Green R.K., Wachter S.M.* The American Mortgage in Historical and International Context // Journal of Economics. Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 4. P. 93–114.

*Greer W.B.* Ethics and Uncertainty: The Economics of John M. Keynes and Frank H. Knight. Northampton (Mass.); Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2000.

*Hechman J.* Rational Irrationality. Interview with James Heckman // The New Yorker. 2010. 14 Jan.

*Krugman P.* How Did economists Get It So Wrong? // The New York Times. 2009. 2 Sept. Vol. 20. No. 6.

*Lawson T.* The Current Economic Crisis: Its Nature and the Course of Academic Economics // Cambridge Journal of Economics. 2009. Vol. 33. No. 4. P. 759–777.

*Lawson T.* Reorienting Economics: On Heterodox Economics, the Mata and the Use of Mathematics in Economics // Journal of Economics. Methodology. 2004. Vol. 11. No. 3. P. 329–340.

*Lo A.W., Muller M.T.* Warning: Physics Envy May Be Hazardous to Your Wealth! // Journal of Investment Management. 2010. No. 8. P. 13–63.

*Loungani Pr.* How Accurate are Private Sector Forecasts? // International Journal of Forecasting. 2001. Vol. 17. No. 3. P. 419–432.

*Lucas R.* Macroeconomic Priorities // American Economic Review. 2003. Vol. 93. P. 1–14.

*Malinvaud E.* The Next Fifty Years // Economic Journal. 1991. Vol. 101. No. 404. P. 64–68.

*Rajan R.G.* The Greenspan Era: Lesson for the Future. 2005. <[www.imf.org/external/n](http://www.imf.org/external/n)>.

*Rajan R.G.* Has Financial Development Made the World Riskier? // Federal Reserve Bank of Kansas City. 2005. <<http://www.nber>>.

*Roubini N.* The US and Global Outlook. Speech at an IMF Seminar. 2006. 7 Sept. <[www.econmonitor.com](http://www.econmonitor.com)>.

*Solow R.* Building a Science of Economics for the Real World. Testimony before the Committee on Science and Technology..., 2010. <<http://www2.econ.iastate.edu/classes/econ502/tesfatsion/Solow.stateOfMarco..>>.

The State of Economics. The Other-Worldly Philosophers // The Economist. 2009. 16 July.

*Woodford M.* Convergence in Macroeconomics: Elements of the New Synthesis // American Economic Journal: Macroeconomics. 2009. Vol. 1. No. 1. P. 267–279.

*Wray L.R.* The Dismal State of Macroeconomics and the Opportunity for a New Beginning // Levy Economics Institute Working Paper. 2011a. No. 652. <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_652.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_652.pdf)>.

*Wray L.R.* Lessons We Should Have Learned From the Global Financial Crisis But Didn't // Levy Economics Institute Working Paper. 2011b. No. 681. <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_681.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_681.pdf)>.



Д.В. Мельник

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

## ВОЙНА И МИР В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКЕ ПЕРВОЙ ТРЕТИ XX В.

---

В начале XX в., за десять лет до начала Первой мировой войны, завершившей «долгий XVIII век» (1789–1914), М. Вебер, признавая, что деятельность военачальника также можно рассматривать как хозяйственную, настаивал, однако, что хозяйство «в узком смысле» связано только с мирной деятельностью, а не с применением насилия, пусть даже и для реализации «хозяйственных целей» [Вебер, 2001, с. 7–8].

По существу, М. Вебер дал свой вариант ответа на поставленную еще в античный период проблему соотношения мирных и военных способов удовлетворения потребностей. Так, Аристотель, обсуждая проблему «искусства наживать состояние», отмечал, что «...и военное искусство можно рассматривать до известной степени как естественное средство для приобретения собственности...» [Аристотель, 1983, с. 389]. Античные авторы ясно осознавали и проблемы, возникающие при столкновении мотивов, присущих двум этим способам. С учетом введенного Аристотелем различия между накоплением средств, необходимых для жизни, и накоплением богатства как цели, очевидно, что и военное искусство может быть подчинено одному из названных мотивов. Об особой опасности соединения мирной и военной деятельности предупреждал предшественник и учитель Аристотеля — Платон. В своем проекте «идеального государства» он считал необходимым оградить сословие стражей от соприкосновения с «экономикой». Иначе, «чуть только заведется у них собственная земля, дома, деньги, как сейчас же из стражей станут они хозяевами и земледельцами; из союзников остальных граждан сделаются враждебными им владыками; ненавидя сами и вызывая к себе ненависть... будут они все время жить в большем страхе перед внутренними врагами, чем перед внешними, а в таком случае и сами они, и все государство устремится к своей скорейшей гибели» [Платон, 2011]. Античные авторы, рассматривая военные действия как часть хозяйственных, считали необходимым ограничить воздействие «хозяйственных целей» на войско.

Подход М. Вебера основывался на собственных методологических взглядах. Для него военные усилия, выпадая из нормальной экономической деятельности, не могут выступать объектом экономического анализа. При

этом принципиальное разграничение М. Вебером мирной и военной деятельности явилось важным дополнением его концепции целерационального поведения: только «мирное» целерациональное поведение относится к сфере экономического анализа. Данный подход в общем соответствовал представлениям о роли и месте войны в хозяйственной деятельности, характерным для всего «классического» периода развития экономической мысли.

В эпоху меркантилизма война чаще всего рассматривалась как «нормальное» продолжение экономики. Но начиная с XVIII в. среди экономистов все более утверждается мнение о том, что война представляет собой аномалию, отклонение от естественного порядка вещей. Свобода торговли виделась как естественное условие мира. Напротив, препятствия для свободы торговли, для нормального функционирования экономики рассматривались как основание и причина вражды и войн между народами. Но это не отменяло необходимости правильной организации и обеспечения войска на случай боевых действий. Проблемы военной организации в экономической литературе надолго заняли место одного из подразделов учения о государственных финансах: «Первая обязанность государя — защита общества от насилия других независимых обществ — постепенно требует все больших и больших расходов, по мере того, как общество развивается и цивилизуется. Военная сила общества, которая первоначально не стоила ничего государю ни во время мира, ни во время войны, должна, по мере развития прогресса, содержаться им сперва во время войны, а потом и в мирное время» [Смит, 2007, с. 664].

Однако разразившийся в начале XX в. мировой конфликт потребовал расширить эти рамки, поставил задачу «целерационального» анализа военного хозяйства. В 1914 г. В. Зомбарт отмечал, что экономисты не дали ничего, что могло бы непосредственно служить делу ведения войны [Spiegel, 1940, p. 713]. Но уже незадолго до ее начала, в 1913 г., австрийский ученый О. Нейрат призывал к созданию особой экономической дисциплины, связанной с изучением военного хозяйства (*Kriegswirtschaftslehre*) [Rosenbaym, 1942, p. 68]. Он «в особенности подчеркивал элемент прямого административного и социалистическо-коммунистического контроля, который будет характеризовать всякое грядущее военное хозяйство. Большое внимание он уделит неадекватности старых идей ведения войны, все еще базировавшихся почти исключительно на рассмотрении финансовых проблем» [Ibid.].

Анализируя ход боевых действий, экономисты разных стран осознавали, что изменение их методов и характера делало хозяйство военного времени особым объектом анализа экономической науки.

Вместе с тем реалии Первой мировой войны по-разному отражались в экономической науке отдельных стран. В Германии, которая из всех воюю-

ших держав наиболее остро столкнулась с ресурсными ограничениями, в работах ряда исследователей получила развитие доктрина «тотальной войны», основанная на слиянии военного и мирного хозяйств как объектов анализа и управления. Военное хозяйство рассматривалось нормальной и постоянной основой функционирования милитаристского «закрытого государства». Следует отметить, что развитие доктрины «тотальной войны» приводило к пониманию военного хозяйства как нормальной и постоянной основы функционирования милитаристского государства, что сказалось и на последующей траектории развития этого государства. В рамках экономики, понимаемой таким образом, не оставалось и не могло остаться места незанятым ресурсам, частная инициатива и мотив к извлечению прибыли сохранялись лишь в тех рамках, которые были необходимы для подготовки и ведения войны, превышение произведенного национального дохода над потребленным переставало рассматриваться как нормальное состояние, поэтому для поддержания необходимого уровня потребления большое внимание уделялось использованию накопленного национального богатства, для компенсации которого предполагалось использовать ресурсы захваченных территорий [Spiegel, 1940].

В Великобритании, в меньшей степени затронутой ограничениями и разрушениями военного времени, подобные идеи воспринимались как «кошмарные» [Keynes, 1915, p. 449–450]. Перед экономической наукой там ставились вполне традиционные задачи обоснования того, «как оплатить войну», а перспективы послевоенного восстановления рассматривались весьма оптимистично (см., например, [Keynes, 1914, p. 460–486]). Однако война затягивалась, анализ же «экономических последствий мира» после ее окончания показывал проблематичность возвращения к довоенным принципам.

Воздействие опыта военного времени на экономические исследования выразилось прежде всего в постановке новых задач. Они заключались в применении методов экономического анализа для комплексного решения задач наиболее эффективной подготовки ресурсной базы ведения боевых действий, размещения промышленных предприятий, обеспечения быстрого перехода мирного хозяйства на военные рельсы, проведения мобилизации и, в последующем, демобилизации и конверсии. На этой основе, в частности, осуществлялась становление специальной военно-экономической дисциплины, институционализация которой проходила в межвоенный период в ряде стран — в основном на базе военных учебных заведений. Появляются специальные публикации, монографии, периодические издания, в военных учебных заведениях открываются отделения для подготовки специалистов. Явный приоритет в этой области в 1930-е годы принадлежал фашистской Германии, но и другие страны не отставали [Rosenbaum, 1942, p. 72–73].

Идеи военной экономики очень быстро воплощались в практические меры. Особое внимание уделялось планированию мобилизации. Первой страной, принявшей закон о мобилизации промышленности в случае начала войны, стала в 1918 г. Япония. Затем схожие законы появились в Польше (1919), Италии (1925), Швеции (1928), некоторых других странах [Rosenbaum, 1942, p. 62–70]. В 1920 г. в США появляется особый помощник военного министра, ответственный за промышленную мобилизацию, в 1924 г. основывается Армейский промышленный колледж, подготавливающий офицеров для решения задач промышленной мобилизации, в 1927–1930 гг. разрабатывается план промышленной мобилизации [Ibid., p. 70].

Вместе с тем Первая мировая война только ознаменовала начало коренных изменений, но не была их единственной причиной. Тенденции, которые в предшествующий началу войны период не приобрели еще окончательного выражения или только намечались, в ее ходе лишь получили свое окончательное выражение.

Уже в конце XIX в. либеральные принципы в теории и практике все больше вытеснялись идеями империализма. Теоретическое обоснование империализма строилось на том, что развитие капитализма неизбежно сталкивается с проблемой узости внутренних рынков сбыта и избытком капиталов, которые не могут найти применение внутри страны. Единственным выходом из этого положения виделось наличие колоний для обеспечения беспрепятственного вывоза капиталов, товаров и рабочей силы и ввоза продовольствия для населения и сырья для промышленности. Согласно теории империализма войны, направленные на захват и удержание колоний, считались неизбежным следствием экономического развития. Подобные идеи служили подкреплением и рационализацией борьбы за колониальное могущество, остро развернувшейся в последней четверти XIX в., приведя к ряду локальных конфликтов (например, англо-бурская и русско-японская войны), а также став одной из основных причин Первой мировой войны. Спустя два десятилетия после ее окончания Дж.М. Кейнс укажет на основе своих теоретических позиций, что именно политика экономического либерализма привела к обострению международного соперничества: «...В условиях *laissez faire* внутри страны и при наличии международного золотого стандарта, что было характерно для второй половины XIX в., правительства не располагали никакими другими средствами для смягчения экономических бедствий в своих странах, кроме конкурентной борьбы за рынки» [Кейнс, 1993, с. 516–517].

Теперь под Великой депрессией чаще всего подразумевается мировой экономический кризис 1929–1933 гг. Но ранее это название применялось для обозначения периода с 1873 по 1893 г. [Шумпетер, 2001, с. 1000]. Избыточные капиталы, которые образовывались в этих условиях, устремлялись на

внешний рынок. В то же время «почти повсеместно усилилось движение в пользу протекционизма» [Мукосеев, 1915, с. 228]. Тенденция к обособлению и защите собственных рынков наблюдалась на уровне как государств, так и отдельных предприятий: именно в это время отчетливо проявляется стремление к удержанию контроля за рынками и созданию монопольных объединений — картелей, трестов, синдикатов. Недаром Дж. Гобсон отмечал, что «империализм отвергает принципы свободной торговли: он покоится на экономической основе протекционизма» [Гобсон, 1925, с. 70], а Й. Шумпетер позднее говорил о развитии «неомеркантилистских принципов» [Шумпетер, 2001, с. 1005–1006, 1014–1015]. Начавшийся в последние годы XIX в. период подъема только усилил мнение современников о необходимости внешних рынков, поскольку, по их мнению, его «центр тяжести ...лежал не столько в сфере расширения местных рынков, сколько в сфере расширения мирового хозяйства, в росте капиталистических отношений во всех частях света» [Мукосеев, 1915, с. 229].

Первая мировая война практически подорвала международную торговлю. По словам М.И. Туган-Барановского, «война явилась как бы грандиозным опытом протекционизма, доведенного до своего предела» [Туган-Барановский, 1915, с. 302]. В результате Россия стала представлять собой модель «изолированного торгового государства» [Там же], но это же определение было верно и по отношению к Германии [Там же, с. 275]. В послевоенные годы видный большевистский теоретик Е.А. Преображенский, обращаясь к опыту Германии, указывал, что условия войны, «почти оторвавшие» ее от мирового рынка, привели к формированию «государственного капитализма» [Преображенский, 1926, с. 7].

В целом из воюющих европейских держав лишь Англия благодаря своему господству на морях и обширной колониальной империи в значительной степени смогла сохранить довоенные связи. Были приостановлены международные кредитные отношения, нанесен удар системе золотого стандарта. Эмиссия бумажных денег стала важнейшим инструментом финансирования военных расходов.

В результате реализации новых задач в условиях войны и послевоенного восстановления в распоряжении экономистов оказались новые инструменты анализа. Необходимость учета агрегированных показателей, рассмотрения бумажно-денежного обращения и инфляции, разработки мобилизационных планов формировали «протокейнсианские» основы экономической теории и практики межвоенного периода.

Ярким примером воздействия военного опыта на мирную экономику является советская экономическая политика послереволюционного периода. Но и в капиталистических странах, несмотря на попытки «вернуться к

нормальности»<sup>1</sup> в первые послевоенные годы, апробированные методы государственного регулирования стали моделями для экономической политики. Их роль особенно возросла в условиях мирового экономического кризиса и начавшейся подготовки к новой мировой войне. Они, в частности, оказали значительное влияние на разработку мероприятий Нового курса в США: «Франклин Рузвельт и многие из его сторонников, пришедших с ним в Вашингтон в 1933 г., получили свою закалку в области управления национальной экономикой именно в годы Первой мировой войны» [Шлезингер, 1992, с. 341].

Опыт государственного регулирования экономики в условиях военного времени, борьбы с мировым экономическим кризисом и подготовки к новому мировому конфликту в первой трети XX в. стал важным фактором, повлиявшим на быстрое распространение кейнсианской теории. Сама же она начинает приобретать доминирующее значение для определения экономической политики в США лишь с середины 1938 г. — на волне масштабной экономической рецессии 1937–1938 гг. [Jeffries, 1990, р. 402–403]. Однако некоторое время военные расходы, по существу, не рассматривались как значимый компонент совокупного спроса. Л. Карри, один из видных деятелей администрации Ф.Д. Рузвельта, еще в 1940 г. констатировал, что военные расходы и экспорт вооружений могут оказывать лишь временное влияние на уровень занятости — в отличие от прогрессивного налогообложения, увеличения объема социальной помощи, общественных работ, поощрения инвестиций (прежде всего в области жилищного строительства) [Jones, 1972, р. 125–126]. Но приближающаяся война, наряду с изменением внутрисполитической ситуации, уже изменила ориентиры экономической политики. Масштабное увеличение оборонных расходов дало к 1940 г. толчок к преодолению последствий рецессии и началу экономического подъема. Воплощение в экономическую политику мирного, «либерального» кейнсианства становилось «менее необходимым и поэтому менее вероятным — в то же самое время, как кейнсианский анализ находил свое подтверждение» [Jeffries, 1990, р. 405]. «Пушки» и «масло» стали рассматриваться не просто в качестве равноправных альтернатив при определении целей экономической политики — первая альтернатива получила приоритет.

---

<sup>1</sup> «Вернуться к нормальности» (*normalcy*) стало лозунгом предвыборной кампании республиканца Уоррена Гардинга, президента США в 1921–1923 гг. См.: Иванян Э.А. Белый дом: президенты и политика. М., 1976. С. 109.

## Литература

- Аристотель*. Политика // Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983.
- Вебер М.* История хозяйства // История хозяйства. Город. М., 2001.
- Гобсон Дж.* Империализм. Л., 1925. С. 70.
- Иванян Э.А.* Белый дом: президенты и политика. М., 1976.
- Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег // Избранные произведения. М., 1993.
- Мукосеев В.А.* Экономические причины войны // Вопросы мировой войны: сб. ст. / под ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1915. С. 228.
- Платон*. Государство. 417 а–b.
- Преображенский Е.А.* Закон ценности в советском хозяйстве // Вестник Коммунистической академии. 1926. Кн. 14. С. 7.
- Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2007.
- Туган-Барановский М.И.* Влияние войны на народное хозяйство России, Англии и Германии // Вопросы мировой войны: сб. ст. / под ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1915. С. 302.
- Шлезингер А.М.* Циклы американской истории. М., 1992.
- Шумпетер Й.* История экономического анализа: в 3 т. Т. 3. СПб., 2001.
- Jeffries J.W.* The “New” New Deal: FDR and American Liberalism, 1939–1945 // Political Science Quarterly. 1990. Vol. 105. No. 3. P. 402–403.
- Jones B.L.* Role of Keynesians in Wartime Policy and Postwar Planning, 1940–1946 // The American Economic Review. 1972. Vol. 62. No. 1/2. P. 125–126.
- Keynes J.M.* The Economics of War in Germany // The Economic Journal. 1915. Vol. 25. No. 99. P. 449–450.
- Keynes J.M.* War and the Financial System, August, 1914 // The Economic Journal. 1914. Vol. 24. No. 95. P. 460–486.
- Rosenbaum E.M.* War Economics: A Bibliographical Approach // Economica. New Series. 1942. Vol. 9. No. 33. P. 68.
- Spiegel H.W.* Wehrwirtschaft: Economics of the Military State // The American Economic Review. 1940. Vol. 30. No. 4.

В.Л. Некрасов,  
О.Н. Стафеев

Сургутский государственный  
педагогический университет

# ГОСПЛАН СССР И ПРОЕКТ НИЖНЕ- ОБСКОЙ ГЭС (1958– 1963): ЛОББИРОВАНИЕ, КОАЛИЦИИ ИНТЕРЕСОВ, ОППОРТУНИЗМ<sup>1</sup>

---

Во второй половине 1950-х — первой половине 1960-х годов одним из дискуссионных вопросов в энергетической политике советского Правительства был вопрос об эффективности строительства и эксплуатации гидроэлектростанций. В 1955–1959 гг. ряд руководящих и ответственных работников плановых органов управления — Госплана СССР и Госэкономсовета СССР — высказывали мнение, что от строительства гидроэлектростанций необходимо отказаться и заменить их тепловыми электростанциями. Основными аргументами противников гидроэнергетики стали высокие сроки строительства и окупаемости гидроэлектростанций. В 1958 г. данный вопрос рассматривался высшим политическим руководством СССР. Президиум ЦК КПСС принял решение о необходимости разработать мероприятия по сокращению сроков и снижению стоимости строительства гидро- и тепловых электростанций.

Однако в целом ситуация в сфере гидростроительства носила характер конфронтации. Госплан СССР принижал роль гидроэнергетики не только как источника электроэнергии, но и маневренной мощности для обеспечения экономичности и устойчивости работы тепловых электростанций. Капитальные вложения, выделяемые на строительство мощных гидроэлектростанций в Поволжье и Сибири, стали предметом противостояния между Госпланом СССР и энергетиками и энергостроителями. В данный процесс были включены партийные и советские руководители регионов, на территории которых строились крупные гидроузлы, руководители предприятий, научно-экспертное сообщество, на страницах центральных газет и научных журналов обсуждавшие преимущества «своих» проектов и недостатки проектов гидроэлектростанций-«конкурентов» [Правда. 1957. № 108; № 124]. Во второй половине 1950-х годов

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 10-06-90713 моб\_ст.



объем капитальных вложений в гидроэнергетику сократился с 635 до 437 млн руб. в год, а их удельный вес в капитальных затратах на развитие энергетики — с 50 до 20% [Алексеев, 1976, с. 53–54]. Госплан СССР не предполагал включать строительство отдельных крупных гидроэлектростанций в планы развития народного хозяйства, мотивируя это тем, что эффективнее построить несколько тепловых электростанций [РГАЭ, ф. 355, оп. 1, д. 388, л. 16]. В итоге в семилетнем плане развития народного хозяйства СССР (1959–1965) было закреплено перераспределение капитальных вложений из гидроэнергетики в строительство тепловых электростанций.

Тем самым проблемы развития гидроэнергетики на рубеже 1950–1960-х годов выступили фактором создания отраслевых и региональных коалиций, нацеленных на лоббирование в высших политических и экономических органах власти, в том числе в Госплане СССР того или иного варианта либо проекта «независимо от напряженности капиталовложений», широко использовавших оппортунистические методы борьбы [РГАЭ, ф. 355, оп. 1, д. 381, л. 5; ф. 9573, оп. 1, д. 1388, л. 209].

С этой точки мы будем рассматривать проблему лоббирования отраслевыми и региональными коалициями проекта Нижне-Обской ГЭС в 1958–1963 гг.

Проект Нижне-Обской ГЭС — это проект строительства гидроэлектростанции на севере Западной Сибири (в нижнем течении реки Обь), разрабатываемый институтом «Гидропроект» в 1950 — начале 1960-х годов для решения энергетических проблем Уральского экономического района. Институт «Гидропроект им. С.Я. Жука» — научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства электростанций СССР [Правда. 1960. № 307].

Институт разрабатывал проект Нижне-Обской ГЭС как часть масштабной программы освоения гидроэнергетических ресурсов Сибири, включавшей строительство как относительно небольших (400–600 тыс. кВт), так и мощных (4,5–6 млн кВт) гидроэлектростанций на реках Обь, Енисей, Ангара. Проект предусматривал строительство плотины в 130 км южнее г. Салехарда (Ямало-Ненецкий национальный округ Тюменской области).

**Технико-экономические показатели проекта Нижне-Обской ГЭС в 1962–1963 гг.** [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 99; д. 426, л. 48; ф. 9572, оп. 1, д. 1998, л. 10]:

Установленная мощность, тыс. кВт .....	7500
Среднегодовая выработка электроэнергии, млн кВт·ч .....	35500
Себестоимость электроэнергии, коп./кВт·ч .....	0,035
Сметная стоимость (без ЛЭП), млн руб. ....	838
Объем водохранилища, млрд куб. м .....	1600
Площадь водохранилища, тыс. кв. км .....	113

В институте проект Нижне-Обской ГЭС рассматривали как способ ликвидации дефицита электроэнергии в Центральном, Северо-Западном и Уральском экономических районах, а также как улучшение условий судоходства в регионе: строительство гидроэлектростанции создаст возможность захода морских судов во внутренние районы Сибири и облегчит вывоз лесохимической продукции на экспорт [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 99, 106].

«Гидропроект» подчеркивал, что Нижне-Обская ГЭС обладает высокой экономической эффективностью по сравнению как с новейшими гидроэлектростанциями, построенными в Поволжье и Сибири, так и с тепловыми электростанциями, работающими на угле. По расчетам института, основные гидротехнические и монтажные работы по гидроэлектростанции могут быть выполнены за шесть лет, срок окупаемости Нижне-Обской ГЭС составит примерно пять лет. Строительство гидроэлектростанции «Гидропроект» предлагал начать в 1969 г., а заполнение водохранилища — в 1973 г., чтобы в 1975 г. уже передавать электроэнергию в энергодефицитные районы Центра, Северо-Запада и Урала [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 100].

В институте особенно выделяли, что гидроэлектростанция «для своей эксплуатации требует 150 человек, в то время как эквивалентные ей по выработке энергии тепловые электростанции вместе с добычей и транспортом топлива потребуют 45 тыс. человек. Таким образом, Нижне-Обская ГЭС высвобождает для использования в других отраслях народного хозяйства около 45 тыс. человек» [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 99, 100, 107].

Зоной затопления водохранилища гидроэлектростанции затрагивался ряд отраслей народного хозяйства, в том числе геологии, нефтяной и газовой промышленности. Но в «Гидропроекте» посчитали, что «Нижне-Обская ГЭС с водохранилищем на отм. 30–32,0 не вызывает никаких осложнений и дополнительных затрат в добычу нефти как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу». Добыча нефти и природного газа в условиях Нижне-Обской ГЭС возможна из-под воды, аналогично добыче на нефтяных промыслах Каспийского моря и в зарубежных странах. Более того, добыча в условиях водохранилища будет мало чем отличаться от естественных условий нижней Оби, когда открытые месторождения затапливались паводками на три месяца в году [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 103–105].

Институт «Гидропроект» при поддержке Министерства строительства электростанций СССР лоббировал проект Нижне-Обской ГЭС, намереваясь добиться его включения в шестой пятилетний план (1956–1960) и семилетний план развития народного хозяйства СССР (1959–1965). Несмотря на высокий лоббистский потенциал энергетиков и энергостроителей — министров А.С. Павленко, И.Т. Новикова, П.С. Непорожного и поддержку Тюменского обкома КПСС, Госплан СССР не включил данный проект в директивы ни

шестого пятилетнего плана, ни семилетнего плана развития народного хозяйства СССР. Политическая и экономическая ситуация второй половины 1950-х годов была явно не в пользу реализации проекта Нижне-Обской ГЭС. Директивы семилетнего плана предусматривали в первую очередь завершение строительства Сталинградской, Братской, Кременчугской, Воткинской и Бухарминской гидроэлектростанций. Тем не менее проект Нижне-Обской ГЭС обсуждался в 1958 и 1960 гг. на техническом совете Министерства электростанций СССР (МСЭ) и был признан экономически целесообразным.

Министерство строительства электростанций СССР в обход Госплана СССР добилось включения проекта Нижне-Обской ГЭС в разрабатываемую Госэкономсоветом СССР Генеральную перспективу развития народного хозяйства до 1980 г. [РГАЭ, ф. 7, оп. 3, д. 35, л. 117]. В результате проект получил статус приоритетного на высшем политическом уровне.

В ноябре 1961 г. Госэкономсовет СССР предложил «форсировать проектирование и строительство мощной Нижне-Обской ГЭС...». По мнению начальника отдела размещения производительных сил и комплексного использования природных ресурсов Госэкономсовета СССР С.А. Токарева, необходимо осуществить составление проектного задания гидроэлектростанции и линии электропередач в 1962–1963 гг., а в 1964–1969 гг. построить Нижне-Обскую ГЭС, которая позволит сэкономить около 12–15 млн т.у.т., или половину потребности Урала в привозном топливе [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 426, л. 2].

Однако у проекта Нижне-Обской ГЭС были и серьезные противники. Их число, интересы, а также лоббистский потенциал увеличивались в течение 1958–1963 гг. Примерно в этот период можно выделить две четко сложившиеся коалиции интересов, представляющих как сторонников, так и противников рассматриваемого проекта (рис. 1).

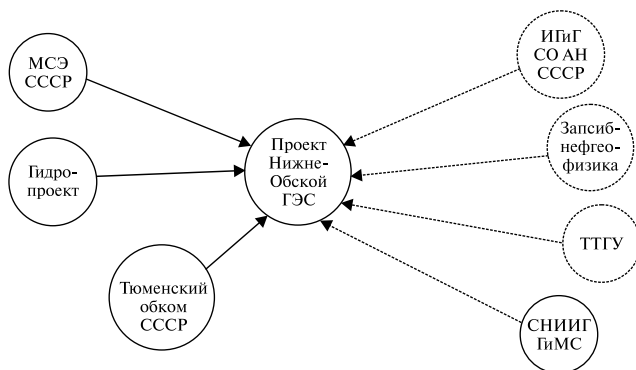


Рис. 1. Коалиция интересов в 1958–1961 гг.

В 1956–1958 гг. проект Нижне-Обской ГЭС лоббировался институтом «Гидропроект» при поддержке Министерства строительства электростанций СССР (с 1962 г. — Министерство энергетики и электрификации СССР, с 1963 г. — Государственный производственный комитет энергетики и электрификации СССР). Против проекта выступали коалиция академических и отраслевых научно-исследовательских институтов и ряд региональных геологических организаций — Институт геологии и геофизики ИГиГ СО АН, СССР, Сибирский научно-исследовательский институт геологии, геофизики и минерального сырья, Тюменское территориальное геологическое управление (ТТГУ) и трест «Запсибнефтегеофизика». Данные организации и учреждения осуществляли научно-исследовательские работы и геологоразведку минеральных ресурсов на севере Тюменской области. Коалиция противников отстаивала позицию о высокой перспективности данных территорий на нефть и природный газ [Гурари, 1996, с. 64–65]. Однако лоббистский потенциал данных организаций был ограничен, поскольку в отличие от своих оппонентов они не обладали механизмами прямого воздействия на политические и государственные органы руководства и управления народным хозяйством — Президиум ЦК КПСС, Совет Министров СССР и Госплан СССР. Кроме того, их позицию ослабляло отсутствие больших запасов природного газа и открытых и подготовленных нефтяных месторождений, что позволяло коалиции сторонников проекта Нижне-Обской ГЭС говорить о низкой перспективности территории на нефть и природный газ.

В 1956–1960 гг. проект Нижне-Обской ГЭС поддерживался партийной верхушкой Тюменской области. В данный период партийное руководство и лично первый секретарь Тюменского обкома КПСС В.В. Косов рассматривали освоение гидроресурсов рек Иртыш и Обь в качестве одного из стратегических вариантов социально-экономического развития региона. В феврале 1956 г. и январе 1959 г. руководство партийных и советских органов Тюменской области направило докладные записки в Президиум ЦК КПСС, Совет Министров СССР, Госплан СССР, Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совет Министров РСФСР, Госплан РСФСР, в которых поддерживалась идея строительства Нижне-Обской ГЭС [ГАСПИ ТО, ф. 124, оп. 98, д. 80, л. 2–20; оп. 134, д. 88, л. 4–5]. В 1957 г. институт «Гидропроект» провел в Тюменском обкоме КПСС совещание в узком составе, которое одобрило предложенный институтом вариант строительства гидроэлектростанции, чем как бы санкционировало дальнейшую работу над проектом. По свидетельству одного из участников того совещания начальника Тюменского территориального геологического управления Ю.Г. Эрвье, эти еще во многом неформальные соглашения о проектировании гидроэлектростанции стали оказывать влияние на политику хозяйственного освоения территории: производственные и ин-

фраструктурные объекты проектировались с учетом возможного затопления территории [Эрвье, 1967, с. 106].

Поддержка проекта Тюменским обкомом КПСС выступала серьезным фактором в продвижении проекта Нижне-Обской ГЭС. В системе взаимоотношений между Центром и регионами Сибири, которая складывалась в конце 1950-х годов, усиливалось влияние партийного руководства регионов в подготовке и принятии решений по экономическим вопросам. Первые секретари сибирских обкомов и крайкомов вносили в высшие политические и экономические органы страны многочисленные предложения по инициации новых либо корректировке реализующихся индустриальных и инфраструктурных проектов на территории их регионов [Коновалов, 2006, с. 371]. Но во второй половине 1950-х годов Госплан СССР в прямом смысле не интересовался вопросами индустриального освоения севера Тюменской области, фактически оставляя без внимания как предложения партийного руководства региона, так и поручения вышестоящих органов власти рассмотреть данные предложения [ГАСПИ ТО, ф. 124, оп. 134, д. 88, л. 1–2].

Открытие в 1960–1961 гг. крупных нефтяных месторождений в западных и центральных районах Тюменской области (Шаимского, Усть-Балыкского, Мегионского) изменило ситуацию с обсуждением вариантов социально-экономического развития региона.

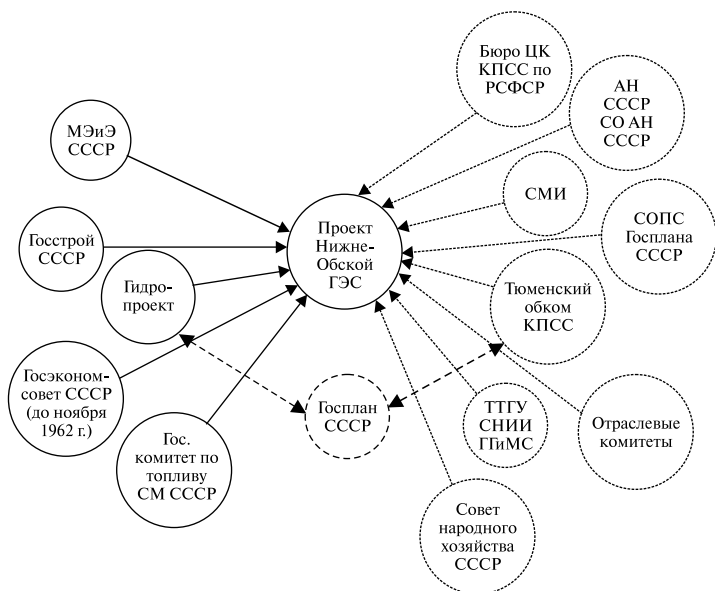


Рис. 2. Коалиция интересов в 1962–1963 гг.

К 1960 г. коалиции противников проекта Нижне-Обской ГЭС удалось убедить партийное руководство Тюменской области в необходимости поддержать нефтегазовый вариант развития территории [ГАСПИТО, ф. 124, оп. 150, д. 81, л. 68–71]. Изменение позиции партийного руководства региона привело к формированию новой коалиции противников проекта, обладавшей большим лоббистским потенциалом (рис. 2). Центром коалиции противников проекта выступил Тюменский обком КПСС (с ноября 1962 г. — Тюменский промышленный обком СССР), которую возглавили секретари А.К. Протозанов, Е.Б. Шербина [ГАСПИ ТО, ф. 2010, оп. 1, д. 117, л. 54–57].

Коалиция противников проекта получила реальные механизмы воздействия на высшие политические и государственные органы, так как первый секретарь обкома имел право напрямую обращаться в Президиум ЦК КПСС, Секретариат ЦК КПСС, Бюро ЦК КПСС по РСФСР. Безусловно, позиции противников проекта усилило восстановление отраслевой системы управления нефтегазовым комплексом. В начале 1963 г. был создан Государственный комитет химической и нефтедобывающей промышленности СССР (председатель — Н.К. Байбаков), Главгаз СССР был реорганизован в Государственный производственный комитет газовой промышленности СССР (председатель — А.К. Корунов). В отраслевых комитетах стали проявлять реальный хозяйственный интерес к ресурсному потенциалу севера Тюменской области, хотя и осторожно оценивали перспективы добычи нефти и природного газа [Некрасов, Хромов, 2008, с. 45–53]. Особенностью новой коалиции противников Нижне-Обской ГЭС стало активное включение средств массовой информации — журнала «Коммунист», «Литературной газеты», «Тюменской правды» [Вознесенский, 2004, с. 350–351].

В 1962 г. в коалиции сторонников проекта Нижне-Обской ГЭС произошли изменения (см. рис. 2). В ноябре 1962 г. министр строительства электростанций И.Т. Новиков был назначен заместителем Председателя Совета Министров СССР, председателем Государственного комитета СССР по делам строительства (Госстрой СССР), что естественным образом усилило лоббистские возможности коалиции сторонников проекта. Теперь институт «Гидропроект» опирался на два ведомства, возглавляемых авторитетными министрами — Министерство энергетики и электрификации СССР (П.С. Непорожний) и Госстрой СССР (И.Т. Новиков). В июле 1963 г., получив письменную поддержку от ряда авторитетных научно-исследовательских и проектных институтов, в том числе от Всесоюзного научно-исследовательского института буровой техники, Московского рыбного института, Гидропроект предпринял попытку «протащить» проект через Госстрой СССР, в обход Государственной экспертной комиссии Госплана СССР [Эрвье, 1967, с. 109]. Проект Нижне-Обской ГЭС поддержали ряд руководящих работников Государственного комитета Совета Министров СССР по топливной

промышленности и управления нефти и газа Главного производственного Управления геологии РСФСР [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 428, л. 108–111; Эрвье, 1967, с. 107]. Важным фактором, по свидетельству Ф.Г. Гурари, для коалиции сторонников проекта выступала неформальная поддержка первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева [Гурари, 1996, с. 67].

Потенциал коалиций, несмотря на разный количественный и качественный состав, не позволял им ни заблокировать, ни беспрепятственно реализовать проект Нижне-Обской ГЭС. В 1962–1963 гг. противостояние между коалициями сторонников и противников строительства данной электростанции достигло пика, став решающим в судьбе не только проекта, но и возможного варианта социально-экономического развития севера Западной Сибири.

Принимая во внимание, что как сторонники, так и противники проекта Нижне-Обской ГЭС были склонны к применению оппортунистических методов лоббирования, в начале 1963 г. Госплан СССР организовал Государственную экспертную комиссию (ГЭК), на которую возложил задачу оценки экономической эффективности проекта.

Главный аргумент сторонников названного проекта заключался в том, что «...вопрос об использовании газовых и нефтеносных месторождений не должен являться определяющим при выборе района строительства Нижне-Обской плотины. Это положение обусловлено тем, что при обоих вариантах расположения ГЭС какая-то часть газонефтеносных месторождений Западно-Сибирской низменности подвергнется затоплению и их эксплуатация будет проводится из под воды» [РГАЭ, ф. 9572, оп. 1, д. 1998, л. 19]. Однако геологи-нефтяники констатировали, что Гидропроект «очень примитивно представляет себе эксплуатацию месторождений со дна водохранилища — это будет не Каспийское море, а суровый ледяной край» [Эрвье, 1967, с. 106]. Эксперты ГЭК согласились с данной точкой зрения, подчеркнув, что «мировой опыт разработки морских месторождений не имеет аналогии с обстановкой, которая будет на водохранилище Нижне-Обской ГЭС и особенно по ледовой обстановке». Опыт разработки нефтяных месторождений на шельфе Каспийского моря подтверждал наличие прямой угрозы сооружениям и бесконтрольного выхода нефти из пласта от масс льда [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 423, л. 154–155].

Проведя экспертизу проекта Нижне-Обской ГЭС, представленного институтом «Гидропроект», ГЭК приняла постановление, в котором отметила существенные недостатки проекта гидроэлектростанции. В качестве ключевых недостатков проекта было выделено то, что схема составлена без учета интересов важнейших отраслей народного хозяйства, слабо освещены вопросы, связанные с сельским и лесным хозяйством, добычей нефти и газа в пределах территории, затопляемой водохранилищем, экономическая эффективность Нижне-Обской ГЭС явно завышена. В итоге ГЭК резюмировала, что

представленные проектные материалы не дают достаточного основания для решения вопроса о целесообразности строительства Нижне-Обской ГЭС. В ГЭК посчитали целесообразным поручить Гидропроекту более глубоко изучить и проработать все возможности комплексного развития прилегающих к Нижней и Средней Оби районов, а до представления этих материалов вести капитальное строительство на отметках не ниже 30 м [РГАЭ, ф. 4372, оп. 65, д. 426, л. 49–50]. По итогам работы ГЭК Госплан СССР принял решение о приостановке работы над проектом Нижне-Обской ГЭС.

## Литература

*Алексеев В.В.* Электрификация Сибири. Историческое исследование: в 2 т. Т. 2. Новосибирск, 1976.

*Вознесенский Л.А.* Истины ради... М., 2004.

*Гурари Ф.Г.* Западно-Сибирская нефтегазовая провинция — открытие века! Новосибирск, 1996.

*Коновалов А.Б.* Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1845–1991). Кемерово, 2006.

*Некрасов В.Л., Хромов Е.А.* Партийные, региональные и ведомственные группы интересов в формировании политики освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции (1961–1965 гг.) // Вестник Томского государственного университета. История. 2008. № 3. С. 45–54.

*Эрвье Ю.Г.* Сибирские горизонты. Свердловск, 1967.

Правда. 1957. № 108.

Правда. 1957. № 124.

Правда. 1960. № 307.

ГАСПИ ТО. Ф. 124. Оп. 98. Д. 80.

ГАСПИ ТО. Ф. 124. Оп. 134. Д. 88.

ГАСПИТО. Ф. 124. Оп. 150. Д. 81.

ГАСПИ ТО. Ф. 2010. Оп. 1. Д. 117.

РГАЭ. Ф. 7. Оп. 3. Д. 35.

РГАЭ. Ф. 355. Оп. 1. Д. 381.

РГАЭ. Ф. 355. Оп. 1. Д. 388.

РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 65. Д. 423.

РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 65. Д. 426.

РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 65. Д. 428.

РГАЭ. Ф. 9572. Оп. 1. Д. 1998.

РГАЭ. Ф. 9573. Оп. 1. Д. 1388.



Е.А. Хромов

Сургутский  
государственный  
педагогический  
университет

# ХОЗЯЙСТВЕННАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА СИСТЕМЫ СОВНАРХОЗОВ СИБИРИ (1957–1962)<sup>1</sup>

---

Начавшаяся в стране в конце 1950-х годов позднеиндустриальная модернизация вызвала необходимость создания центральными властями эффективного механизма социально-экономического развития. Одной из ключевых проблем в условиях начавшегося трансформационного процесса и регионализации производственной сферы стал поиск реальных субъектов модернизации, способных вызвать сдвиги в базовых институтах советской хозяйственной системы на местном уровне с целью предоставления регионам возможности для развития собственного промышленно-производственного потенциала.

В этой ситуации рациональным решением явилась качественная перестройка организации управления отраслями народного хозяйства и замена ее новой системой управления, основанной на советах народного хозяйства как главных хозяйственных субъектах, призванных «интенсифицировать развитие самых прогрессивных отраслей экономики» [Ханин, 2003, с. 69].

Наиболее эффективно новая система управления могла проявить себя в регионах Сибири. Именно у этих территорий имелся большой ресурсный и промышленно-производственный потенциал, на основе которого при условии эффективного управления можно было быстро создать и развить производительную базу, способную вывести территории макрорегиона на новую ступень индустриального развития [Некрасов, 1959, с. 68]. В связи с этим актуальным является рассмотрение управленческой и хозяйственной специфики совнархозов Сибири как главных субъектов социально-экономической модернизации местных территорий в 1957–1962 гг. Необходимо определить, имели ли совнархозы Сибири не только собственные интересы и цели, но и стратегические проекты социально-экономического развития. Обладали ли они при этом сильным кадровым составом, политической волей, сильными управленческими позициями и рычагами для реализации поставленных целей.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 11-06-90736 моб\_ст.

Поэтому особое значение в изучении специфики субъектов социально-экономической модернизации регионов Сибири имеет привлечение большого числа источников, находящихся как в центральных (РГАСПИ, РГАНИ, ГАРФ), так и в местных архивах.

Одним из актуальных вопросов изучения управленческой специфики советов народного хозяйства является привлечение многих источников личного происхождения. Но здесь существует проблема поиска информации, которая бы могла комплексно охарактеризовать личные качества, неформальные связи, хозяйственный опыт, методы работы руководителей того или иного совнархоза. При этом работа по поиску необходимой информации осложняется отсутствием элементарных историко-биографических справочников.

Именно данный комплекс материалов всесторонне позволит осветить специфические хозяйственные цели и интересы руководящего аппарата сибирских совнархозов. Соответственно появится возможность раскрыть проблеме комплектования руководящего и исполнительного состава совнархозов Сибири, от которого во многом зависел процесс эффективной выработки и реализации индустриальных проектов в регионе посредством бесконфликтного взаимодействия с партийными и советскими органами на местах в рамках общего механизма отстаивания региональных хозяйственных интересов.

В отечественной историографии нет специальных работ, посвященных рассмотрению деятельности совнархозов Сибири как главных хозяйствующих субъектов социально-экономической модернизации местных территорий в 1957–1962 гг. В изучении истории функционирования хозяйственного механизма совнархозов можно выделить несколько этапов. Первый охватывает хрущевский период с начала реализации реформы управления промышленностью и строительством 1957 г. вплоть до отставки Н.С. Хрущева в 1964 г., второй — период с 1965 г. до начала 1980-х гг., третий — с середины 1980-х по середину 1990-х годов и, наконец, четвертый этап — с конца 1990-х годов по настоящее время.

На первом этапе преобладали исторические и экономические работы, посвященные причинам проведения реформы, стадиям ее осуществления, итогам, а также управленческой, хозяйственно-организаторской, социально-культурной деятельности различных структур [Венедиктов, 1961; Колбенков, 1961; Либерман, 1962; Немчинов, 1963; Полухин, 1957]. Уделялось внимание и имеющимся недостаткам в деятельности совнархозов, в частности недостаткам перспективного планирования и местничеству [Зиманас, 1963]. На втором этапе наиболее значимыми достижениями явились историко-партийные работы, освещающие роль партийных организаций как одного из субъектов процесса совершенствования управления промышленностью

на региональном уровне [Поливанов, 1975; Токарев, 1976]. Третий этап характеризуется постепенным появлением работ, в которых в рамках деятельности региональных хозяйственных структур анализируется и их кадровый состав [Крецац, 1992; Смолкин, 1997]. На четвертом этапе можно отметить появление отдельных трудов по регионам Сибири, в которых проблематика деятельности совнархозов как специфических систем освещается более детально.

В целом в историографии проблемы необходимо отметить работы В.И. Мерцалова [2001], А.Г. Осипова [1989], С.И. Подольского [2011], О.А. Смолкина [1983], в которых были проанализированы методы деятельности совнархозов в регионах, их кадровый состав и имевшиеся в их распоряжение управленческие и политические рычаги.

Хозяйственная и управленческая специфика системы совнархозов Сибири в 1957–1962 гг. рассматривается на примере Красноярского и Томского советов народного хозяйства, что объясняется возможностью наглядно показать различия двух типов совнархозов.

С середины 1950-х годов партийные руководители начинают активно защищать и отстаивать свои региональные интересы, предпринимают действия по ограничению влияния руководства отраслевых министерств и ведомств [Лейбович, 1993, с. 106; ЦДНИТО, ф. 607, оп. 1, д. 2526, л. 270].

На правительственном уровне была осознана необходимость в новых методах и формах, способных обеспечить переход от централизованной системы управления к ее децентрализации и регионализации.

На седьмой сессии Верховного Совета СССР 10 мая 1957 г. был принят Закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» [Решения партии и правительства..., 1968, с. 343–347] и введена система совнархозов. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 1 июня 1957 г. всего в Сибири было создано 18 совнархозов [История Сибири..., 1969, с. 243].

В соответствии с уровнем промышленного развития, численностью рабочих и уровнем технического вооружения решением ЦК КПСС и Совета Министров СССР сибирские совнархозы, как, впрочем, и все совнархозы в РСФСР, были разделены на четыре группы [Осипов, 1989, с. 50]. Например, в Сибири в первую группу вошли Кемеровский, Новосибирский и Иркутский совхозы, во вторую — Омский, в третью — Томский, Читинский, в четвертую — совнархоз Тюменской области.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. региональные совнархозы были наделены большим объемом прав и полномочий. Кроме функций по выполнению государственных планов, они получили возможность собственного планирования, анализа эко-

номических проблем региона, управления техническим уровнем отраслей промышленности, руководства финансовой сферой и формирования руководящего и исполнительного кадрового корпуса промышленной сферы территории [Веденеев, 1990, с. 409].

Территории Сибири, в которых были сформированы совнархозы, расширили свои хозяйственные возможности по стратегическому социально-экономическому планированию собственного индустриального развития, а самое главное — получили управленческие рычаги реализации выдвигаемых целей. При этом хозяйственные позиции регионов усиливались попытками руководства сибирских совнархозов еще более расширить объем своих прав [РГАЭ, ф. 4372, оп. 58, д 738, л. 1, 46].

В конце 1950-х годов Красноярский край являлся территорией Восточной Сибири с динамично формирующейся индустриальной сферой на основе крупных промышленных комплексов. Промышленность региона представляла собой комплекс интенсивно развивающихся отраслей производства: цветной и черной металлургии, машиностроения, химического производства, энергетики, деревообрабатывающей промышленности и т.д. [Кокарев, 1957а, с. 2]. Край обладал перспективными сырьевыми и энергетическими ресурсами для дальнейшего развития производства. Необходимо отметить, что еще на стадии обсуждения реформы региональные руководители жестко отстаивали позицию создания самостоятельного Красноярского экономического административного района и совнархоза в его границах. Об этом свидетельствует критика, развернувшаяся в апреле 1957 г. в местной печати в адрес региональных властей Иркутской области, выступивших 3 апреля в газете «Правда» с предложением создать Восточно-Сибирский экономический район с центром в Иркутске, включив в него помимо ряда близлежащих областей еще и Красноярский край [Силинский, 1957, с. 3; Кокарев, 1957б, с. 2]. В итоге постановлением Совета Министров СССР 1 июня 1957 г. в Красноярском крае был создан самостоятельный Совет народного хозяйства [История Сибири..., 1969, с. 226].

Председателем созданного Красноярского совнархоза был утвержден министр цветной металлургии СССР П.Ф. Ломако [Государственная власть СССР..., 1999, с. 393]. Первый председатель совнархоза имел большой хозяйственный и управленческий опыт. Он сформировался как крепкий управленец в период Великой Отечественной войны, занимая должность народного комиссара цветной металлургии СССР, обладал хорошими партийным статусом, являясь на тот период кандидатом в члены ЦК КПСС. П.Ф. Ломако сформировал костяк аппарата управления совнархоза из опытных специалистов, которые прибыли с ним из центра [Совнархоз..., 1957, с. 2]. Всего численность штата совнархоза насчитывала 750 человек. Таким образом, Красноярский совнархоз являлся одним из самых крупных в Сибири.

П.Ф. Ломако отличался технократическим стилем управления, умел привлекать высококвалифицированных специалистов в собственную команду [Сизов, 2000, с. 86]. Председатель совнархоза сумел наладить партнерские отношения и с партийной региональной властью. В итоге хозяйственные руководители совместно с партийными и советскими властями края начали работу по составлению предварительной совместной программы его освоения.

В Красноярском крае совнархоз активно начал поддерживать реализацию проекта строительства гидроэлектростанции на реке Енисей, в районе Красноярска, который к моменту начала функционирования совнархоза находился под угрозой закрытия [ЦХИДНИКК, ф. 26, оп. 29, д. 15, л. 47–53; оп. 33, д. 1, л. 338]. В итоге активных согласованных действий руководства совнархоза и партийных властей региона удалось отстоять дальнейшую реализацию этого проекта, который дал толчок индустриальному «взрыву» в регионе. При реализации проекта проявились лоббистские возможности председателя совнархоза на центральном уровне, а также способность работать в краевой команде совместно с партийным руководством во имя достижения общих хозяйственных интересов.

Но не во всех сибирских регионах создание совнархозов приводило к интенсификации индустриального развития. В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся в Томском административном экономическом районе.

В конце 1950-х годов Томская область представляли собой аграрно-индустриальные территории с неразвитым промышленным сектором. Экономический облик области определяли главным образом лесная отрасль, которая являлась ведущей в регионе, рыбная промышленность и машиностроение [ГАТО, ф. Р-1591, оп. 1, д. 20, л. 35; д. 23, л. 76]. Согласно постановлению Совета Министров от 1 июня 1957 г. был образован Томский совнархоз [ГАТО, ф. Р-1591, оп. 1, д. 20, л. 8], председателем совнархоза был назначен Н.С. Гридин [Там же, л. 20].

В отличие от председателя Красноярского совнархоза Н.С. Гридин не являлся крупным хозяйственником, а был партийным и хозяйственным функционером. В период Великой Отечественной войны он занимал должность секретаря ЦК Литвы по кадрам, а перед назначением на должность занимал пост заместителя министра лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР по кадрам [ГАТО, ф. Р-1895, оп. 1, д. 6, л. 3]. У назначенного председателя совнархоза отсутствовал опыт управления хозяйственными комплексами. При этом и костяк аппарата управления совнархоза был сформирован в основном из местных кадров [Там же, д. 1, л. 5]. В процессе комплектации кадров проявилась проблема нехватки хороших специалистов и их текучесть. Всего за два года деятельности совнархоза сменилось пять на-

чальников управлений и отделов [ГАТО, ф. Р-1591, оп. 1, д. 9, л. 7]. Можно констатировать, что кадровый состав Томского совнархоза был не способен решить стратегические социально-экономические задачи территории.

Всего в Томском совнархозе в соответствии со спецификой промышленной сферы было создано десять функциональных отделов и шесть управлений [Там же, д. 541, л. 5–7]. Штатная численность совнархоза составляла 200 человек [Там же, л. 2]. Таким образом, в РСФСР Томский совнархоз являлся средним по размерам.

Особенностью взаимоотношений между хозяйственной и партийной властью в регионах с подобными совнархозами являлось определенная зависимость аппарата совнархозов от аппаратов обкомов территорий. Стенограммы заседаний Томского совнархоза показывают, что при решении даже не крупных вопросов аппаратные кадры руководствовались мнением областного комитета [Там же, д. 402, л. 32; д. 541, л. 7, 25]. Это сковывало инициативу и оперативность управления промышленностью экономического района.

С организацией совнархоза в административных границах Томской области хозяйственные руководители начинают все активнее выдвигать на центральном уровне стратегические варианты развития. Суть их заключалась в развертывании в районе новых крупных территориально-производственных комплексов по добыче и переработке черных и цветных металлов [ЦДНИТО, ф. 607, оп. 1, д. 2473, л. 105; д. 2528, л. 205]. При этом выдвигаемые проекты были внесены партийными и хозяйственными властями 3 декабря 1958 г. в «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 гг.» по области [Там же, д. 2668, л. 377; ГАТО, ф. Р-1591, оп. 1, д. 295, л. 4, 4об]. В итоге предпринятые руководством совнархоза мероприятия в период 1957–1962 гг. по продвижению горнометаллургических проектов так и остались без поддержки Госплана [ЦДНИТО, ф. 607, оп. 31, д. 15, л. 90]. Эти обстоятельства привели к снижению темпов экономического развития, слабому изменению социальной и урбанизационной структуры области.

Таким образом, можно сделать вывод, что в результате введения нового хозяйственного механизма в Сибири образовалась специфическая система совнархозов, которая состояла из двух качественно различающихся типов этих структур. Совнархозы макрорегиона обладали одинаковыми обязанностями и правами и теоретически имели равные возможности для реализации своих целей. При этом они различались по набору возможностей и инструментов для отстаивания собственных стратегических интересов, кадровому составу, возможностям неформального взаимодействия с центральными хозяйственными структурами. Данные различия привели, с одной стороны, к неэффективному функционированию Советов народного хозяйства первого

типа и замедленным темпам промышленного развития их административных экономических районов, с другой стороны — к быстрому индустриальному развитию территорий, которыми управляли совнархозы второго типа на основе реализованных ими проектов новых территориально-производственных комплексов.

## Литература

*Веденеев Ю.А.* Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: историко-правовое исследование (1957–1987 гг.). М.: Наука, 1990.

*Венедиктов А.В.* Организация государственной промышленности в СССР: в 2 т. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. Т. 1. 1961. Т. 2.

ГАТО (Государственный архив Томской области). Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 9. Л. 7.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 14. Л. 8.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 20. Л. 76.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 23. Л. 76.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 295. Л. 4, 4об.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 402. Л. 32.

ГАТО. Ф. Р-1591. Оп. 1. Д. 541. Л. 5, 7, 25.

ГАТО. Ф. Р-1895. Оп. 1. Д. 1. Л. 2, 5.

ГАТО. Ф. Р-1895. Оп. 1. Д. 6. Л. 3.

Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923–1991 гг.: историко-биографический справочник / сост. В.И. Ивкин. М.: РОССПЭН, 1999.

*Зиманас Г.* Местничество — вредный пережиток // Коммунист. 1963. № 2. С. 78–85.

История Сибири. Сибирь в период завершения строительства социализма и перехода к коммунизму / глав. ред. А.П. Окладников. Т. 5. Л.: Наука, 1969.

*Кокарев А.* Красноярский экономический район // Красноярский рабочий. 1957а. № 130. С. 1.

*Кокарев А.* Организованно провести перестройку управления // Красноярский рабочий. 1957б. № 130. С. 2.

*Колбенков Н.Ф.* Совершенствование руководства промышленностью в СССР (1956–1960 гг.). М.: Соцэкгиз, 1961.

*Крежан А.И.* Деятельность советов народного хозяйства по управлению промышленностью (на материалах Западной Сибири): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 1992.

*Лейбович О.Л.* Реформы и модернизация в 1953–1964 гг. Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 1993.

*Либерман Е.* План, прибыль, премия // Правда. 1962. № 252. С. 2.

*Мерцалов В.И.* Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. (на материалах Восточной Сибири): автореф. дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. Иркутск, 2001.

*Некрасов Н.* Освоение природных ресурсов восточных районов СССР // Коммунист. 1959. № 6. С. 68–79.

*Немчинов В.С.* О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством. М.: Экономиздат, 1963.

*Осинов А.Г.* Сибирь и НТР: Исторический аспект. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1989.

*Подольский С.И.* Ленинградский совет народного хозяйства: организация, методы деятельности; отношения с партийными и советскими структурами (1957–1966): автореф. дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. СПб., 2011.

*Поливанов А.С.* Деятельность партийных организаций центрально-черноземных областей по восстановлению и развитию промышленности в 1946–1958 гг. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1975.

*Полухин А.* Структура и организация работы Советов народного хозяйства (по экономически административным районам РСФСР) // Плановое хозяйство. 1957. № 8. С. 24–36.

Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам / сост. К.У. Черненко, М.С. Смиртюков; под общ. ред. К.М. Боголюбова. М.: Изд-во политической литературы, 1968. Т. 4.

РГАЭ (Российский государственный архив экономики). Ф. 4372. Оп. 58. Д. 738. Л. 1, 46.

*Сизов Л.Г.* Все остается людям. Красноярск: Платина, 2000. Т. 2. Кн. 2.

*Силинский П.* За единый экономический район в Восточной Сибири // Правда. 1957. № 93. С. 3.

*Смолкин А.А.* Деятельность КПСС по восстановлению и развитию научно-технического потенциала Ленинграда. 1945–1965 гг. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983.

*Смолкин О.А.* Реформирование местных органов власти и управления в 1953–1964 гг. (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Томск, 1997.

Совнархоз Красноярского административного района (Беседа с председателем Совета народного хозяйства П.Ф. Ломако) // Красноярский рабочий. 1997. № 142. С. 1.

*Токарев В.Б.* Партийное руководство развитием промышленности автономных республик Среднего Поволжья. 1946–1958 гг. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976.

*Ханин Г.И.* Советское экономическое чудо: миф или реальность? // Свободная мысль — XXI. 2003. № 12. С. 61–76.

ЦДНИТО (Центр документации новейшей истории Томской области). Ф. 607. Оп. 1. Д. 2526.

ЦДНИТО. Ф. 607. Оп. 1. Д. 2473. Л. 105.

ЦДНИТО. Ф. 607. Оп. 1. Д. 2528. Л. 205.



ЦДНИТО. Ф. 607. Оп. 1. Д. 2668. Л. 377.

ЦДНИТО. Ф. 607. Оп. 31. Д. 15. Л. 90.

ЦХИДНИКК (Центр хранения и изучения документов новейшей истории Красноярского края). Ф. 26. Оп. 29. Д. 1. Л. 47–53.

ЦХИДНИКК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 1. Л. 338.

И. В. Шильникова

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТРУДОВЫХ КОНФЛИКТОВ В РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX В.<sup>1</sup>

---

В постсоветский период изучению трудовых конфликтов в дореволюционной России конца XIX — начала XX в. уделялось не слишком много внимания, хотя в целом историография изучения рабочего движения весьма обширна. Однако в последние годы можно наблюдать рост интереса к данной теме, во многом объясняющийся тем, что появилось много новых исследовательских возможностей, в том числе с точки зрения применения новых методов и технологий сбора, изучения и хранения информации. Наше исследование ориентируется на анализ экономических аспектов различных типов трудовых конфликтов (стачек, волнений, прошений, жалоб, требований) в российской промышленности в 1895–1904 гг., т.е. десятилетия, предшествовавшего первой русской революции 1905 г. и определившего в значительной степени историю страны в XX столетии.

Основной источник исследования — созданная нами на основе многотомного издания «Рабочее движение в России. 1895 — февраль 1917 г. Хроника» [Вып. 1–X, 1992–2008] реляционная базы данных «Трудовые конфликты в Российской империи: предреволюционное десятилетие (1895–1904)». Структура базы данных включает 15 таблиц, каждая из которых содержит определенное количество полей. В основную таблицу включено 7769 записей, каждая из которых, в свою очередь, содержит информацию об одном конфликте [Бородкин и др., 2010, с. 23–38].

В советское время при изучении протестного движения рабочих и трудовых конфликтов в России как одной из форм этого движения в фокусе исследований оказывался политический, а не экономический аспект. При этом специалисты признавали, что протестное движение рабочих рубежа

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке экономического факультета НИУ ВШЭ (грант 2011 г.).

XIX–XX вв. носило «преобладающе экономический характер» [Панкратова, 1925]. Данное исследование имеет целью исправить этот «перекос» и проанализировать именно экономические аспекты трудовых конфликтов в указанный период, причем на основе более полных данных по сравнению с теми, которыми располагали исследователи советского периода.

Среди немногочисленных работ по истории трудовых конфликтов в дореволюционной России, в которых непосредственно применялись методы математического и компьютерного анализа, отметим публикации В.И. Бovyкина, Л.И. Бородкина и Ю.И. Кирьянова [1986; 1992]. Авторы использовали метод корреляционного анализа для изучения динамики стачечного движения в целом по России на различных его этапах (за период 1895–1913 гг.). Полученные выводы представляют несомненный интерес. Однако работа основывалась на данных фабричной инспекции, имеющих много недостатков (отсутствие возможности работать с микроданными, неполнота сведений и т.д.). Кроме того, приоритетное внимание по-прежнему уделялось политической составляющей выступлений рабочих.

За последние десятилетия появилось немало содержательных работ зарубежных исследователей, посвященных изучению *labor history*, в которых применялись новые подходы к анализу рабочей истории и трудовых конфликтов в частности. В рамках темы нашего исследования наибольший интерес представляют работы Чарльза Тилли (Колумбийский университет, США) о стачечном движении во Франции с 1830 по 1968 г. [Strikes in France..., 1974] и Роберто Францози (Раджерский университет, США) о стачках в послевоенной Италии [Franzosi, 1995].

Новизна нашего подхода к изучению истории трудовых конфликтов в России в конце XIX – начале XX столетия заключается прежде всего в использовании первичных, не агрегированных данных. Наше исследование базируется на микроданных, т.е. данных о каждом конфликте. Одно из существенных преимуществ этого — возможность выявлять взаимосвязи и сопряженности между различными характеристиками трудовых конфликтов, что нельзя сделать при использовании агрегированных данных, служивших основой большинства исследований в предшествующие годы. Все таблицы в настоящей статье содержат результаты анализа базы данных «Трудовые конфликты в Российской империи: предреволюционное десятилетие (1895–1904)».

Таблица 1 показывает количество и процентную долю различных типов трудовых конфликтов за все рассматриваемое десятилетие.

Очевидно, что стачки на отдельных предприятиях на протяжении 1895–1904 гг. являлись основной формой трудовых конфликтов в российской промышленности (61,2% за весь период, а в начале его, в 1895 г., — почти  $\frac{2}{3}$ , или 74,9%). И далее мы будем рассматривать именно их. Такие формы трудовых

конфликтов как волнения, предъявления требований, подача прошений и жалоб занимали не слишком заметное место, тем более что к концу рассматриваемого периода их значение и доля еще более снижаются по сравнению с серединой 1890-х годов.

**Таблица 1.** Количество различных типов трудовых конфликтов в промышленности России в 1895–1904 гг.

Стачки на отдельных предприятиях		Волнения		Предъявление требований		Подача жалоб и прошений		Коллективные стачки		Другие формы трудовых конфликтов и рабочих выступлений		Всего	
Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
4757	<b>61,2</b>	805	<b>10,4</b>	192	<b>2,5</b>	67	<b>0,9</b>	927	<b>11,9</b>	1021	<b>13,1</b>	7769	<b>100</b>

**Примечания.** 1. В графе «Подача жалоб и прошений» рассматриваются те случаи подачи рабочими жалоб и прошений, которые фигурируют в «Хронике» как отдельные конфликты; не учитываются те, которые происходили в ходе стачек, волнений и проч. 2. В категорию коллективных стачек мы включаем те, которые в «Хронике» обозначены как коллективные, всеобщие, общегородские и общепрофессиональные.

Основной нашей задачей было определить, в какой степени на успешный исход стачки (когда выдвинутые рабочими требования удовлетворялись полностью или частично) влияли такие факторы, как:

- 1) участие в конфликте всех рабочих данного предприятия;
- 2) вызов войск, казаков, полиции для урегулирования конфликта;
- 3) вмешательство в ход стачки фабричного инспектора;
- 4) активные и даже агрессивные действия рабочих (порча фабричного имущества, избиение или убийство представителей фабричной администрации и властей и др.);
- 5) наличие агитационного элемента в ходе конфликта (говоря об агитации, мы имеем в виду не только деятельность политических партий и организаций, но и действия стачечных комитетов, «инициативных групп» и отдельных агитаторов);
- 6) длительность стачки;
- 7) характер требований, выдвигавшихся рабочими (в частности, требования повышения/оставления на прежнем уровне заработной платы/расценок). Данный вопрос рассматривается на примере двух хронологических отрезков, представляющих собой разные фазы делового цикла: 1895–1899 гг. — промышленный подъем, 1900–1904 гг. — депрессия.

Взаимосвязи нами определялись с помощью коэффициентов корреляции. Для анализа взаимосвязей долговременных тенденций использовались натуральные временные ряды (точнее, их логарифмы). Для построения динамических рядов мы использовали поквартальные данные, но сначала обратимся к данным за все десятилетие (табл. 2).

**Таблица 2.** Коэффициенты корреляции показателей стачечной динамики в промышленности России в 1895–1904 гг.

	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1,00	-0,17	0,19	0,25	0,47	0,16	-0,11	0,14
2	-0,17	1,00	-0,07	-0,30	-0,21	-0,29	-0,46	-0,19
3	0,19	-0,07	1,00	0,58	0,27	0,46	-0,01	0,01
4	0,25	-0,30	0,58	1,00	0,40	0,60	0,29	-0,02
5	0,47	-0,21	0,27	0,40	1,00	0,34	0,06	-0,05
6	0,16	-0,29	0,46	0,60	0,34	1,00	0,36	0,26
7	-0,11	-0,46	-0,01	0,29	0,06	0,36	1,00	0,03
8	0,14	-0,19	0,01	-0,02	-0,05	0,26	0,03	1,00

**Примечание.** Показатели стачечной динамики: 1 — доля стачек, в которых требования были удовлетворены полностью или частично; 2 — доля стачек, в которых участвовали все рабочие предприятия; 3 — доля стачек, в ходе которых вызывались войска и/или полиция; 4 — доля стачек, в ход которых вмешивался фабричный инспектор; 5 — доля стачек, в ходе которых отмечались агрессивные действия; 6 — доля стачек, накануне или в ходе которых отмечалась агитация различных революционных и рабочих организаций; 7 — доля однодневных стачек; 8 — доля стачек, в ходе которых выдвигались требования повышения/не снижения заработной платы/расценок.

Как следует из табл. 2, результативные стачки на промышленных предприятиях России в 1895–1904 гг. незначительно связаны с большинством учтенных факторов, о чем свидетельствует сравнительно небольшой коэффициент корреляции. Наиболее заметная связь успешного исхода конфликта с решительными и агрессивными действиями рабочих в ходе его развития ( $r = 0,47$ ). Отметим при этом весьма заметную взаимосвязь между такими факторами, как агитация и вызов войск/полиции ( $r = 0,46$ ). Оба они, в свою очередь, имеют сравнительно высокую корреляцию с долей стачек, в ход которых вмешивался фабричный инспектор ( $r = 0,60$  и  $r = 0,58$ ).

Поскольку на разных этапах делового цикла характеристики трудовых конфликтов могут более или менее существенно различаться, то необходимо посмотреть, какова взаимосвязь результата стачек с другими факторами отдельно для 1895–1899 гг. (табл. 3) и 1900–1904 гг. (табл. 4).

**Таблица 3.** Коэффициенты корреляции показателей стачечной динамики в промышленности России, 1895–1899 гг.

	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1,00	−0,47	0,40	0,40	0,47	0,38	−0,04	0,03
2	−0,47	1,00	−0,24	−0,46	−0,40	−0,22	−0,52	−0,30
3	0,40	−0,24	1,00	0,60	0,26	0,49	0,29	0,08
4	0,40	−0,46	0,60	1,00	0,44	0,64	0,55	0,19
5	0,47	−0,40	0,26	0,44	1,00	0,28	0,01	−0,11
6	0,38	−0,22	0,49	0,64	0,28	1,00	0,40	0,42
7	−0,04	−0,52	0,29	0,55	0,01	0,40	1,00	0,22
8	0,03	−0,30	0,08	0,19	−0,11	0,42	0,22	1,00

**Примечание.** Показатели стачечной динамики: 1 — доля стачек, в которых требования были удовлетворены полностью или частично; 2 — доля стачек, в которых участвовали все рабочие предприятия; 3 — доля стачек, в ходе которых вызывались войска и/или полиция; 4 — доля стачек, в ход которых вмешивался фабричный инспектор; 5 — доля стачек, в ходе которых отмечались агрессивные действия рабочих; 6 — доля стачек, накануне или в ходе которых отмечалась агитация различных революционных и рабочих организаций; 7 — доля однодневных стачек; 8 — доля стачек, в ходе которых выдвигались требования повышения/не снижения заработной платы/расценок.

Данные табл. 3 свидетельствуют о том, что в 1895–1899 гг., как и на протяжении всего рассматриваемого десятилетия, успешный исход конфликта в большей степени, по сравнению с другими учтенными факторами, был связан с долей стачек, в ходе которых отмечались агрессивные действия рабочих ( $r = 0,47$ ). На этапе промышленного подъема более заметна связь результативности стачки с такими факторами, как вызов войск/полиции ( $r = 0,40$ ) и вмешательство фабричного инспектора ( $r = 0,40$ ), а также присутствие агитационного элемента ( $r = 0,38$ ). Очевидно, что в этот период успех стачки не был связан с ее длительностью и характером выдвигавшихся требований.

Посмотрим, останется ли ситуация неизменной на этапе депрессии или в условиях изменившейся экономической конъюнктуры на положительный результат стачки будут оказывать воздействие иные факторы (табл. 4).

Очевидно, что, как и в годы депрессии, в 1900–1904 гг. успех стачки в большей степени коррелирует с таким фактором, как агрессивные действия рабочих ( $r = 0,49$ ). При этом роль других факторов, оказывавших влияние на положительный исход стачки на этапе промышленного подъема (вызов войск/полиции, вмешательство фабричного инспектора, агитация), заметно снижается. Степень влияния фабричного инспектора на исход конфликта могла снижаться на втором хронологическом отрезке по следующим причинам. Размах стачечного движения во второй половине 1890-х годов был

меньше, чем в первые годы XX столетия. Поначалу рабочие нередко сами обращались с просьбой к фабричному инспектору вмешаться в их конфликт с владельцами предприятия. Но по мере развития стачечного движения, активизации революционной пропаганды таких примеров становится все меньше. Кроме того, с ростом числа различных типов трудовых конфликтов, в том числе стачек, в начале XX в. фабричные инспектора просто не успевали проследить за ситуацией на всех подконтрольных им предприятиях. В годы депрессии, как видим из табл. 4, агитационный фактор имел отрицательное воздействие на результативность стачек. Возможно, это связано с тем, что активность агитационной деятельности различных политических партий и рабочих организаций в начале XX в. заметно возрастает, а участие агитаторов в составлении списка требований стачечников часто приводило к заметному его увеличению и включению пунктов, заведомо неприемлемых для владельцев предприятий или требований политических. А стачки, инициированные или подогреваемые революционными организациями, как правило, подавлялись гораздо более жестко.

**Таблица 4.** Коэффициенты корреляции показателей стачечной динамики в промышленности России в 1900–1904 гг.

	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1,00	0,10	0,09	0,18	0,49	−0,15	−0,19	0,34
2	0,10	1,00	−0,19	−0,54	−0,03	−0,57	−0,41	−0,04
3	0,09	−0,19	1,00	0,30	0,34	0,34	−0,18	0,04
4	0,18	−0,54	0,30	1,00	0,44	0,45	0,20	−0,24
5	0,49	−0,03	0,34	0,44	1,00	0,49	0,16	0,09
6	−0,15	−0,57	0,34	0,45	0,49	1,00	0,38	0,02
7	−0,19	−0,41	−0,18	0,20	0,16	0,38	1,00	−0,30
8	0,34	−0,04	0,04	−0,24	0,09	0,02	−0,30	1,00

**Примечание.** Показатели стачечной динамики см. в примечании к табл. 3.

Отметим еще один важный момент. В 1900–1904 гг., т.е. в период депрессии, более заметно коррелирует с успешным исходом конфликта такой фактор, как характер выдвигаемых рабочими требований, в частности, связанных с оплатой труда ( $r = 0,34$ ). Для металлургической отрасли данная связь еще более заметна ( $r = 0,70$ ), тогда как корреляция результативности стачек с долей конфликтов, где отмечались агрессивные действия рабочих, для этой отрасли заметно ниже, чем в российской промышленности в целом ( $r = 0,15$ ). Это ставит перед нами задачи, которые будут реализованы на следующем этапе исследования: рассмотрение отраслевых и региональных

особенностей трудовых конфликтов на промышленных предприятиях дореволюционной России.

Мы рассмотрели экономические аспекты трудовых конфликтов в российской промышленности в конце XIX — начале XX вв. в рамках различных этапов делового цикла. На протяжении всего предреволюционного десятилетия наиболее заметна связь результативности стачек с таким фактором, как решительные и зачастую агрессивные действия рабочих. При этом очевидно, что влияние других учтенных факторов на исход конфликта заметно различается на этапах промышленного подъема и депрессии. В 1895—1899 гг. положительный исход стачки почти в одинаковой степени был связан со следующими факторами: вызов войск/полиции, вмешательство фабричного инспектора и агитация. На этапе депрессии 1900—1904 гг. результат стачки оказался гораздо значительнее (по сравнению с предшествующим периодом) и стал зависеть от характера выдвигавшихся требований.

## Литература

*Бовыкин В.И., Бородкин Л.И., Кирьянов Ю.И.* Стачечное движение в России в 1895—1913 годы: структура и связи с развитием промышленности и изменением экономического положения пролетариата (Опыт корреляционного анализа) // История СССР. 1986. № 3.

*Бородкин Л.И., Кирьянов Ю.И.* Рабочее движение в России в 1895—1904 годах и факторы социально-экономического и политического развития // Россия и США на рубеже XIX—XX столетий (Математические методы в исторических исследованиях) / под ред. Л.В. Милова. М., 1992.

*Бородкин Л.И., Пушкарева И.М., Шильникова И.В.* База данных о рабочем движении в России конца XIX — начала XX вв. // Рабочие — предприниматели — власть в конце XIX — начале XX в.: социальные аспекты проблемы. Кострома, 2010. С. 23—38.

*Панкратова А.М.* Рабочий класс и рабочее движение накануне революции 1905 года // 1905. История революционного движения в отдельных очерках. М., 1925. Т. 1.

Рабочее движение в России. 1895 — февраль 1917 г. Хроника. Вып. I—X. М.; СПб., 1992—2008.

*Franzosi R.* The Puzzle of Strikes. Class and State Strategies in Postwar Italy. Cambridge, 1995.

Strikes in France. 1830—1968 / ed. by Ch. Tilly, E. Shorter. Cambridge, 1974.



**ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ  
МЕТОДЫ В АНАЛИЗЕ  
СОЦИАЛЬНЫХ  
И ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
ПРОЦЕССОВ**

---



# ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУПЕРКОМПЬЮТЕРОВ ДЛЯ РАБОТЫ С АГЕНТ- ОРИЕНТИРОВАННЫМИ МОДЕЛЯМИ<sup>1</sup>

---

## Введение

В настоящее время в общественных науках, в том числе экономических, все чаще используется эффективный инструмент оценки тех или иных управленческих решений — агент-ориентированные модели (АОМ), относящиеся к классу моделей, основанных на индивидуальном поведении агентов и создаваемых для компьютерных симуляций. Основная идея, лежащая в основе АОМ, заключается в построении вычислительного инструмента, представляющего собой совокупность агентов с определенным набором свойств и позволяющего проводить симуляции реальных явлений.

АОМ позволяют смоделировать систему, максимально приближенную к реальности [Паринов, 2007]. Появление АОМ можно рассматривать как результат эволюции методологии моделирования: переход от мономodelей (одна модель — один алгоритм) к мультимоделям (одна модель — множество независимых алгоритмов). При этом агент в АОМ является автономной сущностью, как правило, имеющей графическое представление, с определенной целью функционирования и возможностью обучения в процессе существования до определенного уровня, устанавливаемого разработчиками соответствующей модели. Примерами агентов могут быть: 1) люди (равно как и другие живые организмы), роботы, автомобили и другие подвижные объекты; 2) недвижимые объекты, а также 3) совокупности однотипных объектов. Иными словами, агентами в АОМ могут быть любые наблюдаемые в реальной жизни объекты, однако основная задача их учета в рамках модели — их корректная спецификация. Отметим, что общей особенностью всех АОМ и одновременно с этим их главным отличием от моделей других классов является наличие в них большого числа взаимодействующих агентов.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке гранта Президента РФ МД-1456.2011.6.

Как правило, для описания агента используются параметры, переменные, функции, поведенческие диаграммы, представляющие собой, например, схемы *UML (Unified Modeling Language)*, отражающие состояния агентов в определенный момент времени.

Агенты, имеющие графическое представление, могут перемещаться в рамках:

- евклидова пространства (*2D* или *3D*);
- геоинформационной системы (ГИС) или системы, позволяющей создавать базы данных, сочетающие графическое и атрибутивное представление разнородной информации;
- решетки (в этом случае перемещение агентов происходит строго из одной ячейки в другую);
- сетевой структуры.

Тем не менее иногда для АОМ не требуется непосредственного отображения анимации агентов. В этом случае моделируется их взаимодействие без учета их пространственного расположения.

Преимущества АОМ перед другими средствами имитационного моделирования заключаются в следующем:

1) АОМ позволяют смоделировать систему, максимально приближенную к реальности. Степень детализации АОМ, по сути, ограничивается только возможностями компьютеров. Более того, в некоторых АОМ передвижение агентов задается без использования сложных формул, но с помощью заранее определенных маршрутов и простых правил, с одной стороны, имитирующих адаптивное мышление в процессе принятия решений, а с другой — позволяющих получить неочевидные результаты на уровне агрегированных параметров. Примерами таких АОМ могут быть модели, имитирующие передвижение пешеходов, покупателей в крупных торговых центрах, спецтехники на складах и т.д.;

2) АОМ обладают свойством эмерджентности. Например, в одной из разработанных нами АОМ имитируется работа транспортной системы Москвы, при моделировании которой мы определяли поведение только отдельных агентов, в то время как более общие явления — автомобильные пробки или параметр, отражающий уровень загруженности дорог города, определялись уже в процессе работы модели [Makarov et al., 2009];

3) как следует из предыдущего пункта, важным преимуществом агентного моделирования является возможность построения моделей с учетом отсутствия знаний о глобальных зависимостях в рамках моделирования соответствующей предметной области. Важно представлять логику поведения отдельных агентов, что, в свою очередь, может помочь в получении более общих знаний об изучаемом процессе;

4) АОМ — гибкий инструмент, позволяющий легко добавлять и удалять агентов в модели, а также менять параметры и правила их поведения [Vonabeau, 2002].

Агент-ориентированный подход к моделированию универсален и очень удобен для прикладников в силу своей наглядности, но его также отличает и требовательность к вычислительным ресурсам. Очевидно, что прямое моделирование достаточно длительных социальных процессов в масштабах страны и планеты в целом требуют весьма значительной вычислительной мощности. В свою очередь, суперкомпьютеры позволяют на несколько порядков увеличить число агентов и других количественных характеристик (узлов сети, величины территории) в моделях, первоначально разработанных для использования в обычных настольных компьютерах. Поэтому суперкомпьютерное моделирование является логичным и крайне желательным шагом для тех упрощенных моделей, которые уже прошли успешную практическую апробацию на обычных компьютерах.

Следует отметить, что разработка АОМ для суперкомпьютеров получает широкое распространение за рубежом. Например, под руководством Джошуа Эпштейна и Джона Паркера в Центре социальной и экономической динамики в Брукингском институте (*Center Social and Economic Dynamics at Brookings*) в 2007 г. была построена одна из самых больших агент-ориентированных моделей, включающая все население США, т.е. порядка 300 млн агентов, и позволяющая прогнозировать последствия распространения заболеваний различного типа. Агенты модели, которые отличаются друг от друга восприимчивостью к заболеванию, зависящей от состояния иммунной системы, географически распределены по карте страны в соответствии с матрицей корреспонденций размерностью  $4000 \times 4000$ , специфицированной с помощью гравитационной модели [Parker, 2007]. В 2009 г. на основе описанной выше модели была разработана ее вторая версия, включающая 6,5 млрд агентов, спецификация действий которых проводилась с учетом имеющихся статистических данных. С ее помощью имитировались последствия распространения вируса гриппа A(H1N1/09) в масштабах всей планеты [Epstein, 2009].

## **Программное обеспечение для разработки АОМ**

В этом разделе мы перечислим наиболее известное программное обеспечение для построения АОМ.

Вообще разработка АОМ не требует использования специализированных программ, т.е. в принципе можно применять средства разработки широкого профиля (*C#*, *Delphi* и т.д.), однако специализированные программы

содержат набор готовых библиотек для представления агентов и их среды. Иными словами, такие операции, как визуализация двумерной решетки, перемещение агентов по ней, значительно упрощены, в связи с чем предпочтительнее использовать имеющийся арсенал описываемых ниже средств.

*REPAST (REcursive Porous Agent Simulation Toolkit) Symphony* представляет собой *IDE (Integrated Development Environment)* для разработки агент-ориентированных моделей функциональностью сравнимый с описанным далее *AnyLogic*. Из достоинств следует отметить: удобство разработки моделей, открытые исходные коды и бесплатность дистрибутива, удобные методы презентации и встроенную многопоточность.

Простой и доступной программой для разработки АОМ является бесплатно распространяемое приложение *NetLogo*, которое изначально было разработано как учебный инструмент, однако сейчас им пользуются не только студенты, но и тысячи исследователей. Это программа часто применяется в вузах для обучения студентов основам АОМ. Схожей функциональностью обладает программа *StarLogo*.

Также следует упомянуть *MASON, EcoLab, SOARS, Cormas*, однако больших отличий от предыдущих средств разработки АОМ у них нет.

Отдельно стоит рассказать про пакет *AnyLogic*. Данный пакет — продукт нового поколения для разработки и исследования имитационных моделей, причем он является единственным российским профессиональным инструментом имитационного моделирования, успешно конкурирующим с зарубежными аналогами.

В отличие от перечисленных выше пакетов для построения АОМ *AnyLogic* коммерческий продукт, а потому лишен многих недостатков, присущих *open source* продуктам, ответственность за которые их разработчики снимают с себя в силу бесплатного распространения. Более подробно про саму среду разработки *AnyLogic* и некоторые теоретические аспекты имитационного моделирования можно прочитать в книге д-ра техн. наук Ю.Г. Карпова [2006].

Основной недостаток перечисленных выше пакетов — невозможность разработки проектов, выполняющихся на вычислительном кластере (т.е. не предусмотрен механизм распараллеливания процесса выполнения программного кода).

## **Адаптация агент-ориентированных моделей для суперкомпьютера: наш подход**

**Проблема масштабирования.** Важно понимать, что проблема масштабирования программ для суперкомпьютеров довольно фундаментальна. Хотя и обычна, и суперкомпьютерные программы реализуют один и тот же функционал, целевые функции их разработки, как правило, разные.

При начальной разработке сложного прикладного программного обеспечения в первую очередь стараются сократить издержки на программирование, обучение персонала, повысить переносимость между платформами и т.д., а оптимизацию откладывают «на потом». И это вполне разумно, поскольку на ранних стадиях приоритетом разработки является исключительно функционал.

Однако после того как разработанное программное обеспечение уже начало внедряться, часто выясняется, что на большие реальные данные не хватает производительности. А поскольку современные суперкомпьютеры – это вовсе не разогнанные в тысячи раз персональные компьютеры, то для запуска на суперкомпьютере программу приходится существенно видоизменять. Причем эффективно сделать это без специальных знаний и навыков удается далеко не всегда.

При грамотно проведенной работе значительное повышение эффективности обычно достигается на трех уровнях:

- 1) распараллеливание счета;
- 2) специализация вычислительных библиотек по специфике задачи;
- 3) низкоуровневая оптимизация.

**Специализация и низкоуровневая оптимизация.** Перед тем как всерьез говорить об использовании суперкомпьютеров, программу следует максимально оптимизировать и адаптировать к целевой аппаратной платформе. Если этого не сделать, параллельная версия будет лишь хорошим тестом для суперкомпьютера, а собственно сам счет будет весьма неэффективным.

В универсальных системах моделирования типа *AnyLogic* предоставляемые процедуры универсальны, а универсальный код часто можно прооптимизировать для конкретного семейства задач.

**Выбор системы поддержки моделирования.** Прежде всего следует заметить, что АОМ можно программировать и без специальной среды, непосредственно на любом объектно-ориентированном языке, о чем уже говорилось выше.

Однако, несомненно, более разумным подходом будет использование одной из хорошо зарекомендовавшей себя системы для АОМ по причине унифицированной реализации типичных способов взаимодействия агентов. Про наиболее известные из них было рассказано выше, здесь же мы рассмотрим систему *ADEVS*.

*ADEVS* представляет собой набор низкоуровневых библиотек для дискретного моделирования, выполненных на языке C++. Из достоинств следует отметить:

- простоту реализации;
- высокую производительность моделей;

- поддержку основных численных методов при построении моделей;
- встроенное распараллеливание симуляции при помощи *OpenMP*;
- возможность применения стандартных средств распараллеливания;
- достаточно быстрое развитие библиотек в текущий момент;
- кросс-платформенность;
- низкоуровневость (текущий функционал не накладывает никаких ограничений на модель);
- независимость скомпилированного кода от нестандартных библиотек;
- открытый исходный код.

Однако существенным недостатком этого продукта является полное отсутствие средств презентации и достаточно сложная, по сравнению, например, с *AnyLogic*, разработка моделей. Как следствие, этот продукт не может использоваться для построения моделей на уровне заказчика, но представляет собой эффективную платформу для реализации параллельных симуляторов.

## Конвертация модели в суперкомпьютерную программу

Выше отмечались проблемы использования средств разработки АОМ для реализации проектов, выполняющихся на вычислительных кластерах суперкомпьютера. Так и у *AnyLogic* производительность выполнения кода существенно ниже, чем у *ADEVS*, ввиду труднотделимости счетной части от презентативной и реализации кода на языке высокого уровня *Java*, а кроме того, очень проблематично (либо очень трудоемко) переработать генерируемый код в параллельно выполняемую программу. Ниже приведен алгоритм конвертации модели *AnyLogic* в суперкомпьютерную программу.

**Трансляция модели.** В процессе работы конвертера это дерево транслируется в код *C++* программы, вычисляющей данную модель. Проход дерева совершается «в глубину», при этом выделяя следующие ключевые стадии и совмещая их с выполнением задачи трансляции.

1. Генерация основных параметров: поиск корня дерева и считывание параметров дочерних вершин, таких как имя модели, адрес сборки, тип модели, тип презентации.

2. Генерация классов:

- 1) построение списка классов;
- 2) считывание основных параметров класса;
- 3) считывание переменных;
- 4) считывание параметров;
- 5) считывание функций;



- 6) генерация списка функций;
- 7) считывание кода функций;
- 8) преобразование кода функций *Java* → *C++*;
- 9) считывание используемых фигур и элементов управления;
- 10) генерация кода инициализации фигур и элементов управления;
- 11) генерация кода конструктора, деструктора и визуализатора;
- 12) генерация структуры класса;
- 13) генерация кода заголовочного и *source*-файлов.

3. Генерация симулятора: поиск вершины, хранящей информацию о процессе симуляции (управляющие элементы, значения важных констант, элементы презентации и т.д.).

4. Генерация общих файлов проекта (*main.cpp*, *mainwindow.h*, *mainwindow.cpp* и т.д.).

**Генерация классов и преобразование кода функций.** В ходе трансляции неоднократно возникает задача о преобразовании исходного кода функций из языка *Java* в язык *C++*. Его можно представить в виде последовательных замен конструкций.

В *Java* нет столь явного, как в *C++*, различия между объектом и указателем на объект, поэтому структуры работы с ними не отличаются. Ввиду этого вводится список классов, в которых важно использовать операции с указателем на объект, а не с самим объектом, и отслеживаются все переменные этих классов, с последующей заменой в пределах данной функции при обращениях к ним на соответствующие обращения к указателям.

В *Java* и конкретно в библиотеке *AnyLogic* есть некое количество функций и классов, аналогов которым нет ни в самом *C++*, ни в библиотеке *ADEVS*. В связи с этим были реализованы дополнительные библиотеки *shapes.h*, *mdb-work.h*, в которых и реализованы недостающие функции.

На этапе генерации основных параметров списка классов получают название основного класса и названия моделируемых классов-агентов. В код основного класса вводится процедура добавления агента в зону видимости симулятора.

## Пример реализации АОМ для суперкомпьютера

В марте 2011 г. в суперкомпьютерном комплексе МГУ была запущена демографическая АОМ, имитирующая развитие социальной системы России на протяжении последующих 50 лет. Эта агент-ориентированная модель основана на взаимодействии 100 млн агентов, условно представляющих социальную среду нашей страны. Поведение каждого агента задано набором алгоритмов, которые описывают его действия и взаимодействие с другими

агентами в реальном мире. В проекте было задействовано пять человек: два специалиста ЦЭМИ РАН (В.Л. Макаров, А.Р. Бахтизин) и три сотрудника МГУ (В.А. Васенин, В.А. Роганов, И.А. Трифонов).

Первый этап разработки описываемой ниже исходной агент-ориентированной модели заключался в построении инструмента, успешно решающего задачу исследования на обычных компьютерах, а также в настройке параметров модели. После ее успешной апробации с небольшим числом агентов (учитывая их сложность, персональный компьютер с хорошей производительностью способен осуществлять вычисления с удовлетворительной скоростью с числом агентов около 20 тыс.) было решено конвертировать ее для суперкомпьютера — второй этап разработки. Отметим, что на первом этапе был использован пакет *AnyLogic*, технические возможности которого позволили достаточно быстро отладить модель и настроить ее параметры. Таким образом, модель для обычного компьютера была построена в 2009 г. (рис. 1), а в 2011 г. она была конвертирована в «суперкомпьютерную» версию.

Версия для обычного компьютера была разработана на базе ГИС.

Общая схема построения АОМ на базе ГИС состоит из трех основных этапов.

I. Прорисовка среды для функционирования агентов, например карты страны.

II. Для каждого элемента карты задаются свойства и методы, инициализируемые перед запуском модели с помощью соответствующих запросов к базе данных ГИС.

III. Для каждого элемента карты создается определенное число экземпляров объектов типа «агент».

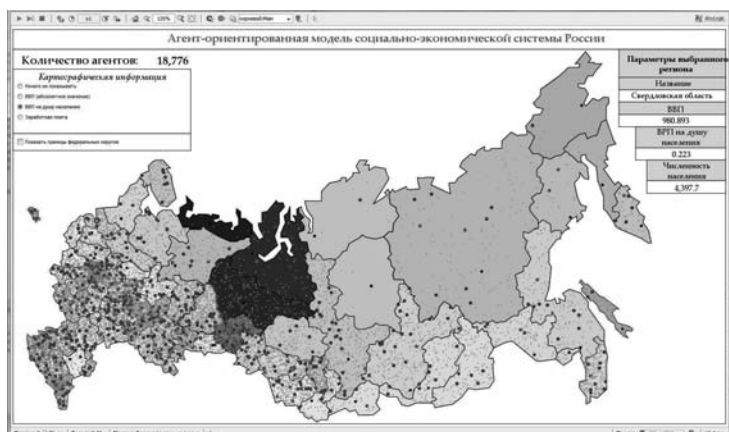


Рис. 1. Рабочее окно АОМ

Спецификация агентов модели осуществлялась с учетом следующих параметров (рис. 2):

- возраст;
- продолжительность жизни;
- специализация родителей;
- место работы;
- регион проживания;
- доход.

Спецификация регионов (элементов ГИС) осуществлялась с учетом следующих параметров:

- географические границы;
- численность жителей;
- численность работников (по типам);
- ВРП;
- ВРП на душу;
- объем инвестиций;
- объем инвестиций на душу;
- средняя заработная плата;
- средняя продолжительность жизни;
- показатель прироста населения и др.

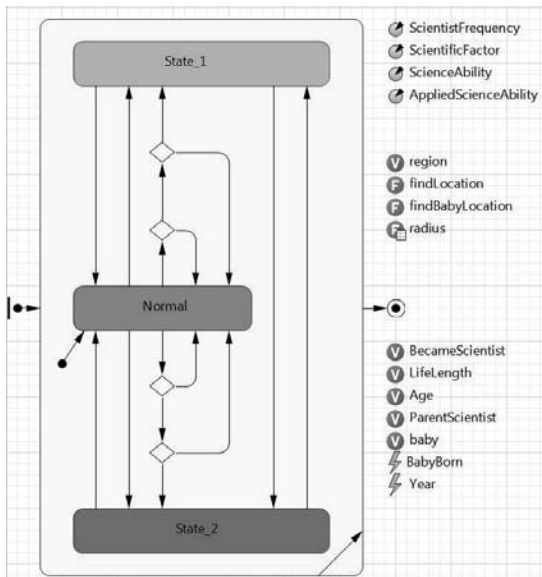
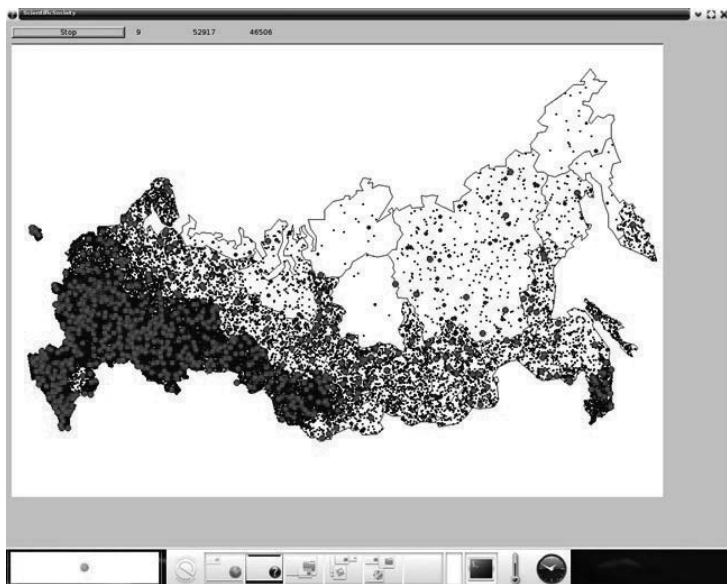


Рис. 2. Спецификация агентов с помощью диаграммы состояний

Для наполнения модели данными использовались статистические сборники Росстата, а также социологические базы данных *RLMS*.

Ввиду неинтерактивности запуска программы на больших суперкомпьютерах сбор выходных данных и визуализация были разделены (это связано с неравномерностью нагрузки на кластеры в разное время суток, а монопольный доступ попросту невозможен). После пересчета модели получившаяся на выходе информация снова была визуализирована (рис. 3).



**Рис. 3.** Результат работы суперкомпьютерной программы в графическом виде

Эксперименты с моделью в том числе показали, что одни и те же параметры (рождаемость, продолжительность жизни и т.д.) могут приводить к различным результатам в зависимости от размера социума. При запуске одной и той же версии модели с разным количеством агентов результаты отличались на 4,5%. В первом случае моделирование велось для 100 млн агентов, а во втором — для 100 тыс. агентов. В связи с этим можно предположить, что, по всей видимости, в сложных динамических системах одни и те же параметры (рождаемость, продолжительность жизни и т.д.) могут приводить к различным результатам в зависимости от размера социума.

## Литература

*Карпов Ю.* Имитационное моделирование систем. Введение в моделирование с AnyLogic 5. СПб.: БХВ-Петербург, 2006.

*Паринов С.И.* Новые возможности имитационного моделирования социально-экономических систем // Искусственные сообщества. 2007. № 3—4.

*Bonabeau E.* Agent-based Modeling: Methods and Techniques for Simulating Human Systems. Proc. National Academy of Sciences. 2002. Vol. 99 (3). P. 7280—7287.

*Epstein J.M.* Modelling to Contain Pandemics // Nature. 2009. 6 Aug. P. 460, 687.

*Makarov V.L., Zhitkov V.A., Bakhtizin A.R.* Moscow Traffic Jam Is under Attack of an Intelligent Agent-based Model // Conference Proceedings / ed. by B. Edmonds, N. Gilbert. The 6<sup>th</sup> Conference of the European Social Simulation Association. 2009. 14—18 Sept. University of Surrey, Guildford, U.K.

*Parker J.* A Flexible, Large-Scale, Distributed Agent Based Epidemic Model. Center on Social and Economic Dynamics. 2007. Working Paper No. 52.

И.В. Ефименко,  
Е.Н. Пенская

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ОНТОЛОГИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ В ЭКСПЕРТНОЙ ЖУРНАЛИСТИКЕ: РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТАРИЯ И МЕТОДОЛОГИИ ФОРМАЛИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНЫХ ЗНАНИЙ

---

## Введение

Экспертная журналистика — сравнительно новое для русской общественной жизни и культуры явление, восстановление традиций которого после многолетнего перерыва пришлось на вторую половину 1990-х годов. При этом вряд ли имеется основание считать ее целостным и завершенным феноменом.

В общем и целом экспертную журналистику можно определить как вид журналистской деятельности, построенной на апелляции к экспертным мнениям, их исследовании, сопоставлении и анализе. При этом журналист может как сам являться заказчиком экспертизы, так и использовать экспертные мнения, сведения о которых стали доступны ему каким-либо иным способом и которые были изначально высказаны в контексте, не связанном с создаваемым материалом СМИ.

Особенностью публичной экспертной деятельности является возможность доступа к экспертным мнениям и, как следствие, интерпретация их неэкспертами, что в ряде случаев приводит к их искажению, сознательному или непреднамеренному. В указанном отношении экспертная деятельность, не связанная с публичной активностью, противопоставлена экспертной деятельности, имеющей место онлайн. Таким образом, целесообразно ввести понятия объективной экспертной дискуссии и экспертной дискуссии в СМИ.

Для исследования обоих видов экспертного дискурса, их взаимосвязей, адекватности отражения в СМИ реальной экспертной деятельности, идентификации как действительно экспертного знания, так и признаков манипулирования общественным сознанием, необходимы средства знаний инженерии. Цель настоящей работы состоит в создании соответствующего инструментария, а также в формировании гибридного подхода, позволяющего формализовать работу с экспертным знанием и сюжетными линиями.

## **1. Экспертная журналистика и формализация знаний: теоретические и методологические основания разрабатываемого подхода. Информационная база исследования**

В качестве основы для разработки гибридного подхода к формализации экспертных знаний и исследованию экспертных дискуссий используются методологии и модели, основными из которых являются:

- методология когнитивного моделирования;
- теория дискурса и модели дискурсивного анализа;
- методологии онтологического инжиниринга;
- темпоральные логики.

*Методология когнитивного моделирования*, предназначенная для анализа и принятия решений в плохо определенных ситуациях, основана на исследовании субъективных представлений экспертов и в настоящее время развивается в направлении совершенствования аппарата анализа ситуации [Кулинич, 2003].

Основными элементами методологии когнитивного моделирования и ее расширений являются представление совокупности сюжетов, возникающих в процессе экспертной дискуссии (см. разд. 3), в виде графа, дуги которого специфицируют отношение влияния факторов в узлах графа друг на друга, и структурно-функциональная декомпозиция, позволяющая выделить составные части наблюдаемой ситуации в виде иерархии «часть-целое». При этом в дополнение к причинно-следственным и иерархическим связям между ситуациями (сюжетами) устанавливаются семантические связи, задаваемые в рамках предметных онтологий, а совокупности сюжетов, связанных различными видами отношений, отображаются на шкале времени. Точки на шкале времени определяются на основе атрибутов текста, фиксирующего процессы развертывания экспертной дискуссии.

Ключевыми элементами *теории дискурса*, используемыми в качестве основы разрабатываемого подхода, являются глобальные и локальные темы, прагматическая пресуппозиция, риторическая схема дискурса (при этом в качестве единого макродискурса рассматривается коллекция документов, посвященных одной экспертной дискуссии) и др. [Кибрик, 2003; van Dijk, 1997].

Основными методологиями *онтологического инжиниринга*, используемыми в работе, являются методология Грюнингера и Фокса [Gruninger, Fox, 1995] и *METHONTOLOGY* [Fernandez et al., 1997; Гурьянова и др., 2011]. В силу ограничений объема статьи ниже рассматриваются прежде всего вопросы, связанные с концептуализацией проблемных областей.

*Темпоральные логики* используются для анализа процессов развертывания экспертных дискуссий во времени.

Информационной базой исследования послужили материалы более 2000 открытых источников. Для проектирования моделей предметной области «Экспертиза» использовались коллекции документов, предоставляемые такими системами и ресурсами, как «Диалогия», «Интегрум», *Public.ru*, Национальный корпус русского языка (НКРЯ), текстовые базы ФЭП (1992–2012). Основой для разработки моделей сюжетов послужили статьи (новости, аналитика и др.) по тематике «Вопросы здравоохранения в “Стратегии 2020”», полученные с помощью набора экспертных запросов к среде Интернет.

## **2. Система онтологий в экспертной журналистике. Метамодель предметной области «Экспертиза»**

Для построения формальной модели знаний в рамках настоящей работы создается система онтологий и моделей других классов, каждая из которых предназначена для спецификации определенных аспектов проблемной области:

- система моделей экспертной деятельности;
- онтологии видов деятельности, характеризующих широким использованием экспертных знаний (внешние онтологии);
- онтология типов событий, являющихся основой возникновения экспертных ситуаций. При этом в рассмотрение вводятся две основные составляющие: слой фактов, в рамках которого на уровне экземпляров специфицируются события реального мира, и слой гипотез, порождаемых авторами, которые исследуют дискурс экспертов, или аналитиками, которые исследу-



ют как дискурс экспертов, так и дискурс авторов материалов, апеллирующих к экспертным мнениям. Подобный подход позволяет выявлять противоречия между фактами и гипотезами с использованием аксиоматики онтологий и правил вывода;

- система лингвистических шкал;
- шкала времени;
- совокупность лингвистических онтологий, предназначенных для спецификации механизмов трансляции экспертного знания;
- математические модели, основанные на исследовании функций доверия и правдоподобия (с использованием теории Демпстера — Шафера);
- модели сюжетов.

Далее рассматриваются отдельные составляющие представленной системы моделей.

## 3. Модели экспертной деятельности и модели сюжета

### 3.1. Модель экспертной деятельности

Разработка модели экспертной деятельности (в свою очередь, системы взаимосвязанных онтологий с использованием элементов моделей других классов) требует концептуализации нескольких подобластей знания. Перечень моделей, являющихся элементами указанной системы, представлен ниже.

**Онтология «Эксперты и экспертиза: базовые понятия экспертной деятельности»** специфицирует понятие *эксперт* и его отличия от смежных и взаимосвязанных понятий — *ученый, консультант, лоббист, специалист* и др. [Пенская, 2011; Jasanoff, 2003]; *функции эксперта*; основные *типы задач*, решаемых экспертом; *типы экспертов и экспертных знаний*; составляющие *статуса* эксперта; характеристики эксперта — *компетенции, ангажированность, страновая принадлежность, репутация, школа* и проч.; *институты экспертов*; *экспертные сообщества*; *фабрики мысли* и т.п.

**Онтология «Экспертная ситуация»** предназначена для описания различных типов коллизий и проблемных зон, требующих обращения к экспертным знаниям, а также событий, являющихся вероятными причинами возникновения экспертных ситуаций, таких как *реформы, разработка стратегий* и т.п. Данная онтология включает спецификацию ряда абстрактных и составных концептов, таких как *контекст и исходные условия* (экспертной ситуации), *идеи, конъюнктура, цели* (различных акторов), *обязательства* (различных акторов), *ресурсы, приоритеты* и т.п.



явления и исчезновения, их взаимосвязей и взаимодействий, а также событий, в которых они участвуют.

Для области экспертной журналистики целесообразно выполнить модификацию указанного подхода. Для решения задач прикладного характера в данной области высокий уровень детализации при описании актантов событий (действующих лиц, акторов) нецелесообразен. В качестве основных акторов выступают:

- эксперт:

внутренний (участник рассматриваемой дискуссии, например, член рабочей группы по разработке документа «Стратегия 2020»),

внешний (эксперт в обсуждаемой проблемной области, не являющийся участником экспертной дискуссии, но высказывающий мнение по вопросам или ведения и содержания самой дискуссии, или области в целом);

- общество;
- государство (власть);
- автор (лицо или группа лиц, являющихся источником материалов, по которым необходима апелляция к экспертным мнениям).

При этом основными элементами сюжетных линий, развивающихся относительно той или иной экспертной дискуссии, являются не актанты, а сами сюжеты, и для каждого из них выполняются следующие действия:

- указываются взаимосвязи рассматриваемого сюжета с другими сюжетами, имеющими место как в тот же момент времени, так и в других точках временной шкалы;
- обеспечивается описание сюжета в терминах основных концептов и атрибутов онтологии сюжетных линий (см. ниже);
- указывается источник появления сюжета (в рамках экспертных дискуссий сюжеты возникают и развиваются не «объективно», а с подачи тех или иных акторов, главным образом, внешних и внутренних экспертов или авторов).

Основными концептами онтологии развития сюжетных линий (элементами модели сюжета) являются представленные ниже.

**Макросюжет.** Основная тематика экспертной дискуссии, например «Состояние здравоохранения в Российской Федерации».

**Сюжет.** Элемент макросюжета, тематика, обсуждаемая в контексте основной экспертной темы, составляющая проблемной области, например, «Детская смертность» в рамках макросюжета «Состояние здравоохранения в Российской Федерации». Сюжеты образуют иерархии различной глубины. Семантика иерархической (в нестрогом понимании) связи: «X является под-

типом *У*» или «*X* является составляющей *У*». В целях упрощения модели целесообразно рассматривать отношения указанных классов как квазисинонимы и ввести для них единое обозначение «*X* относится к *У*». Пример: сюжет «Изношенность медицинского оборудования» по отношению к сюжету «Плохое состояние лечебных учреждений». Каждый сюжет фиксирует некоторый фактор, влияющий на проблемную область макросюжета непосредственно или через цепочку иерархических связей. Сюжет, расположенный выше по иерархии относительно сюжета *X*, назовем супертипом сюжета *X*<sup>1</sup>; *a* сюжет, расположенный ниже по иерархии, — подтипом.

**Объективная оценка сюжета.** Характеристика (атрибут) сюжета, оцениваемого одинаковым образом независимо от источника оценки (с точностью до исключений, которыми можно пренебречь). Обычно синонимом является оценка сюжета обществом, рассматриваемым как единое целое. Возможные значения: «положительно», «отрицательно», «нейтрально», «неоднозначно/неизвестно». Сюжет, оцениваемый положительно, специфицирует фактор, оказывающий положительное влияние на проблемную область макросюжета. Пример положительно оцениваемого сюжета для тематики «Состояние здравоохранения в Российской Федерации» — «Здоровый образ жизни».

**Лингвистические шкалы** предназначены для качественной оценки текущего состояния развития определенного сюжета и/или его влияния на другой сюжет. Примеры шкал: «слабый-сильный», «маленький-большой», «рано-поздно».

**Направление изменений** — направление движения точки, специфицирующей состояние развития сюжета или характер его влияния на другой сюжет, по лингвистической шкале. Атрибутом направления изменений является характеристика «Оценка» (возможные значения: «положительно», «отрицательно», «нейтрально», «неоднозначно/неизвестно»). Составляющая «Направление изменения» особенно важна для оценки сюжетов, которые сами по себе являются нейтральными, но приобретают положительный или отрицательный характер при изменении местоположения на определенной лингвистической шкале. Обычно движение по шкале вправо (возрастание) характеризует положительную тенденцию для сюжетов, оцениваемых положительно или нейтрально, и отрицательную тенденцию для сюжетов, оцениваемых отрицательно. Однако в ряде случаев это правило нарушается.

---

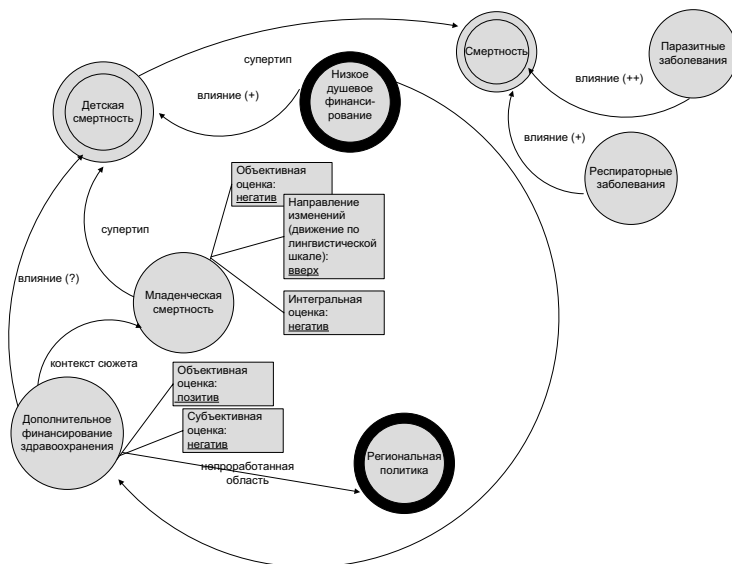
<sup>1</sup> Такое понимание не в точности соответствует определению супертипа в традициях онтологического инжиниринга.

**Неразработанная область** специфицирует сюжет, который является отрицательной составляющей или «белым пятном» (характеризуемым наличием фактора неизвестности) в рамках в целом положительного сюжета более верхнего уровня, например «Отсутствие источников финансирования» для сюжета «Повышение заработной платы работникам социальной сферы».

**Субъективная оценка сюжета** — характеристика (атрибут) сюжета, его оценка определенным источником, наиболее значимыми из которых являются «Эксперт» и «Автор».

Другие ключевые составляющие онтологии сюжетных линий: *объективная экспертная дискуссия, экспертная дискуссия в СМИ, акторы, контекст сюжета, сценарий, следствие, влияние* и др.

Пример анализа сюжетов для отдельного документа, содержащего экспертную дискуссию, представлен на рис. 2. Визуализация динамики изменения контекста сюжета «Детская смертность» для совокупности документов (в силу большого числа экземпляров концептов отображается только часть из них) представлена на рис. 3.



**Рис. 2.** Визуализация сюжетов для отдельного документа, содержащего фрагмент экспертной дискуссии

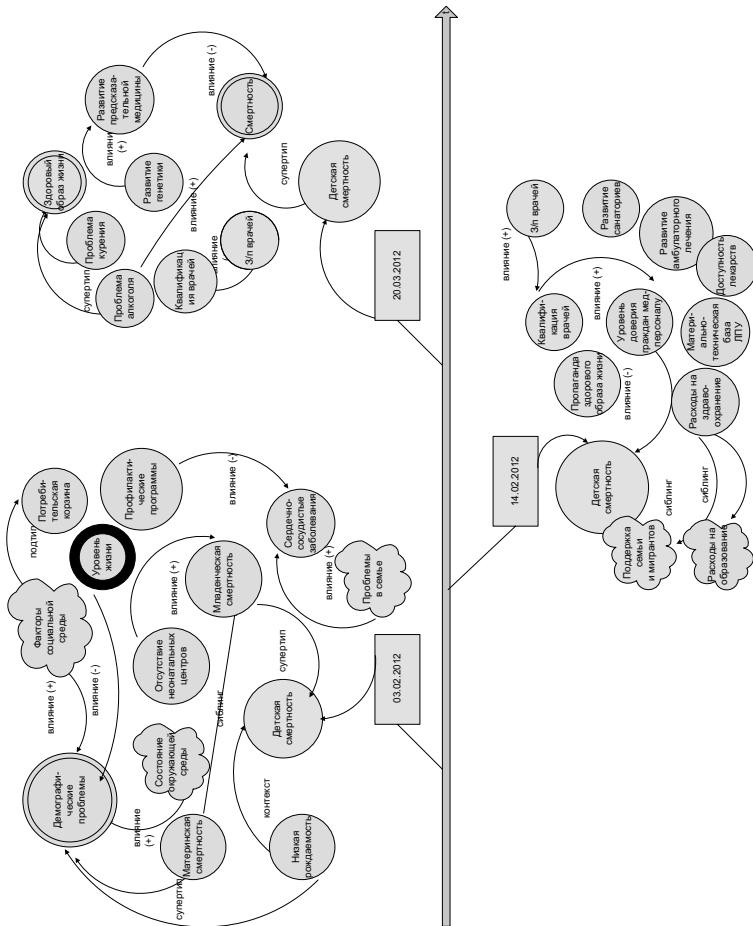


Рис. 3. Динамика изменения контекста сюжета

### 3.3. Операции над сюжетами

В процессе исследования были выявлены следующие основные операции над сюжетами, имеющие место при развитии экспертной дискуссии:

- *появление* (зарождение). При этом сюжет может быть введен в рассмотрение непосредственно или через его составляющие;
- *обобщение* — переход к обсуждению супертипа сюжета;
- *детализация* — переход к обсуждению подтипа сюжета;
- *перемещение фокуса* — переход от обсуждения сюжета  $X$  к обсуждению сюжета  $Y$ , не являющегося его подтипом или супертипом, но относящегося к тому же макросюжету, что и сюжет  $X$ ;
- *смена темы* — переход от одного макросюжета к другому через сюжет, непосредственно или опосредованно относящийся к обоим макросюжетам;
- *фиксация результатов* — эксплицитная констатация завершения дискуссии по сюжету по причине получения финальных результатов или осознания невозможности их получения;
- *исчезновение* (вымирание). Относится к случаям, когда сюжет исчезает из дискуссии и при этом не имеет места ни одна из перечисленных операций.

Исследование операций над сюжетами в рамках развития конкретной дискуссии является основой для формирования аналитических выводов.

Пример типового шаблона (сочетания объектов и связей различных типов) для операции «смена темы», специфицирующего возможную манипуляцию и сформированного в результате анализа коллекции документов по тематике «Здравоохранение и «Стратегия 2020», представлен на рис. 4 (экземпляры объектов заполнены на примере одного из документов, содержащего фрагмент экспертной дискуссии).

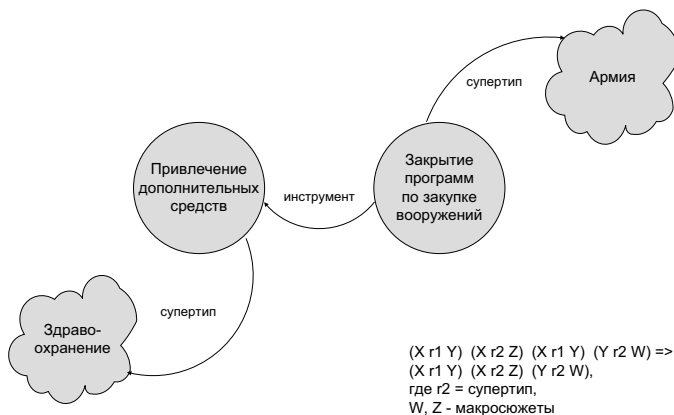


Рис. 4. Шаблон потенциальной манипуляции

## Заключение

Результатом работы, представленной в настоящей статье, является создание гибридного подхода и инструментария для формализации экспертных знаний, а также исследования экспертных дискуссий и анализа сюжетных линий.

Предполагается, что результаты исследования будут применимы и получат дальнейшее развитие в области гуманитарных технологий, прогнозирования, экспертной журналистики и анализа дискурса.

На стадии разработки находятся следующие аспекты исследуемой проблемной области:

- возможности вывода на знаниях и типы правил вывода, наиболее релевантные для исследуемой предметной области, в частности возможности создания аппарата для автоматизации генерации гипотез о взаимосвязях разнородных событий, об апелляции к экспертным знаниям с целью манипулирования адресатом и др.;
- применимость предложенного подхода к различным типам сценариев в сфере работы с экспертными знаниями, модели соответствующих сценариев с точки зрения предлагаемой методологии.

## Литература

*Гурьянова М.А., Ефименко И.В., Хорошевский В.Ф.* Онтологическое моделирование экономики предприятий и отраслей современной России. Ч. 2. Препринт. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

*Кибрик А.А.* Анализ дискурса в когнитивной перспективе: дис. ... докт. филол. наук. М., 2003.

*Кулинич А.А.* Методология когнитивного моделирования сложных плохо определенных ситуаций // Вторая Междунар. конф. по проблемам управления. Избр. труды. М., 2003. Т. 2. С. 219–226.

Онтологический редактор Protégé <protege.stanford.edu, 2012>.

*Ленская Е.Н.* Эксперт, экспертиза, экспертность. Медийный фактор формирования идеологических и языковых концептов // XII Междунар. конф. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

*Fernandez M., Gomez-Perez A., Juristo N.* METHONTOLOGY: From Ontological Art Towards Ontological Engineering // Workshop on Ontological Engineering. Spring Symposium Series. AAAI97. Stanford, USA, 1997.

*Gruninger M., Fox M.S.* Methodology for the Design and Evaluation of Ontologies, Workshop on Basic Ontological Issues in Knowledge Sharing. Montreal, 1995.

*Jasanoff S.* Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H.M. Collins and Robert Evans, "The Third Wave of Science Studies" // Social Studies of Science. 2003. Vol. 33. No. 3. June. P. 389–400.

*Van Dijk, Teun A.* (ed.). Discourse as Structure and Process. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction. L.: Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publication, 1997. Vol. 1, 2.



Ю.А. Морозова,  
Н.Н. Лычкина

Государственный  
университет управления

# КОМПЛЕКС ИМИТАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## **Вертикаль стратегического управления: новейшие методы и инструменты принятия решений**

Для эффективной деятельности органов государственной власти требуется просчитывать последствия принимаемых решений, разрабатывать долгосрочные антикризисные программы с учетом изменения внешней среды, обосновывать национальные и отраслевые проекты. Возрастающие объемы информации, сложность и многослойность проблематики, участие экспертов в подготовке и принятии согласованных решений приводят к необходимости совершенствования инструментария экспертно-аналитической работы на основе комплекса компьютерных моделей. Многоплановые задачи государственного управления и поддержка вертикали стратегического планирования предполагают создание интегрированного исследовательского фрейма компьютерных моделей национальной экономики и ее отраслей.

На кафедре информационных систем Государственного университета управления в течение последних 20 лет под руководством Н.Н. Лычкиной ведутся научные исследования, результатом которых явилась разработка информационно-аналитической системы анализа и прогнозирования устойчивого социально-экономического развития территорий РФ [Лычкина, 2004; 2006; 2011а], в составе которого создан модельный комплекс «Социальная сфера», и библиотека референсных моделей различного функционального назначения. На кафедре реализована соответствующая обобщенная модель и детализированные по отраслевому признаку модельные комплексы «Здравоохранение», «Жилой фонд», «Пенсионная сфера», «Образование» и др., адаптированные на решение актуальных задач в рамках проводимых в настоящее время реформ в этих сферах. Настоящий доклад посвящен рассмотрению комплекса аналитических и инструментальных решений по поддержке сценарного планирования в пенсионной сфере и соответствующего

комплекса компьютерных моделей, реализованных на основе методов системной динамики и агентного моделирования и высокотехнологичных решений в области имитационного моделирования социально-экономических процессов [Лычкина, 2011б].

Напряженность существующей ситуации в социальной сфере приводит к необходимости изменения системы управления ею. Только продуманные реформы позволят наладить ситуацию, сложившуюся на данный момент. Пенсионное обеспечение — одна из наиболее острых социальных проблем, требующих государственного решения. Для современной демографической ситуации в России, как и для многих развитых стран, характерно старение населения. Ожидается, что с середины 2020-х годов численность работающих станет меньше численности пенсионеров, что увеличит пенсионную нагрузку на работающее население и станет серьезной угрозой финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств. Уже сейчас более 50% расходов Пенсионного фонда РФ (ПФР) финансируется из федерального бюджета.

Экспертным сообществом предлагаются различные меры [Итоги пенсионной реформы...] по совершенствованию пенсионной системы: тарифная политика, использование внешних источников покрытия дефицита бюджета ПФР, меры в области индексации пенсий, обязательного накопительного компонента пенсионной системы, пенсионного возраста, а также различные варианты структурных изменений пенсионной системы. Для выработки консолидированного сценария развития пенсионной системы предложенные меры должны быть апробированы на имитационной модели, что позволит прогнозировать последствия их реализации и выбрать наиболее приемлемый вариант развития пенсионной системы.

## **Инновационные парадигмы компьютерного моделирования**

Традиционные методы прогнозирования и математического моделирования, применяемые на макроуровне и в территориальном управлении, не эффективны для адекватного описания сложных социально-экономических систем в современных нестационарных экономических условиях с большим количеством взаимодействий и факторов влияния, характеризующихся изменчивостью внешней среды, структурными перестройками, они плохо работают в условиях непредставительных данных по социально-экономическим индикаторам. Применяемый сегодня аппарат эконометрического и предикативного моделирования на уровне макроэкономических и террито-

риальных исследований слабо адаптирован к специфике российских условий и современным экономическим реалиям. Новые экономические условия, неопределенность и динамичность внешней среды приводят к необходимости смены экономических парадигм и, как следствие, поиску новых методов исследования и принятия решений на основе системологических имитационных моделей социально-экономических систем.

В последние годы проводится большое количество исследований в научных центрах, бизнес-школах и консалтинговых центрах по всему миру по применению методов системной динамики и многоагентного моделирования в области социальных исследований и экономики поведения, моделей национальных экономик, глобальных экономических и экологических изменений. Ключевыми преимуществами и характеристиками этих видов имитационного моделирования, определяющими их применение в социально-экономических исследованиях, являются:

- возможность описания сложных многоуровневых структур с множеством нелинейных обратных связей;
- отражение динамических процессов и поведенческих подходов, свойств динамичности внешней среды;
- возможности представления и структуризации ментальных знаний экспертов по проблеме, проведения экспертных ревизий компьютерных моделей и полная их интерпретируемость на языке системных потоковых диаграмм и диаграмм причинно-следственных связей;
- возможность выявления закономерностей, динамических тенденций развития и функционирования сложной системы в условиях неполной и неточной информации;
- проигрывание различных ситуаций и вариантов решений, проведение сценарных расчетов на компьютерной модели;
- описание взаимодействия и поведения множества активных агентов в социальных системах;
- реализация принципов объектно-ориентированного анализа и применение высокотехнологичных ИТ-решений в построении компьютерных моделей.

С начала 1980-х области применения системной динамики расширились и включают компьютерные модели национальной экономики, проблемы образования, здравоохранение, энергетические системы, проблемы устойчивого развития, социальную политику, чрезвычайные ситуации и катастрофы и много других областей [Лычкина, 2009].

Модель национальной экономики — комплекс компьютерных моделей основных сфер жизни России, главный проектный и прогностический инструмент разработки национальной стратегии. Ее каркас образует системно-

динамическая модель, применяемая для разработки и обоснования национальных проектов и сценариев.

Системно-динамическая модель нацелена на концептуализацию и структуризацию проблем, достижение понимания происходящих процессов, методы системной динамики сближены с мышлением стратегических управленцев. Работы по моделированию социальных систем осуществляются в условиях широких междисциплинарных коммуникаций и участия различных специалистов.

Системная динамика предлагает парадигму, методологию и технологический подход, отличный от традиционного. Это позволяет анализировать сложную динамику и нестационарную социально-экономическую систему при переходных процессах. Работы нацелены на анализ кризисных и предкризисных ситуаций, а также на управление кризисом. Модельные конструкции системной динамики опираются на достоверные эконометрические оценки, которые используются для доведения системно-динамической модели на этапе ее параметризации, отчасти на этапе оценки ее валидности. Опыт других стран показывает, что задача построения системно-динамической модели национальной экономики и ее отраслей может быть решена корректно и в кратчайшие сроки. Для этого необходим деловой и грамотный консалтинг, опирающийся на менталитет лиц, принимающих решение и знание происходящих в современной экономике России процессов, профессиональная структуризация проблематики.

На международных конференциях по системной динамике широко представлена область приложений системной динамики в социальных системах [Материалы сайта Международного общества..., 2011]. Несколько лет назад было образовано Русское отделение Общества системной динамики, призванное распространять идеи и решения системной динамики в русскоговорящей среде. В течение последних пяти лет Русское отделение Общества системной динамики позиционирует на Международной конференции свой постер с основными достижениями его участников, на котором отечественные научные школы в последние годы представляют свои проекты и аналитические решения на основе системной динамики в области государственного управления [Lychkina, Shults, 2009; Lychkina, Morozova, Shults, 2011; Lychkina, Morozova, Andrianov, 2011].

Модели системной динамики применяются совместно с агентными моделями, описывающими поведение социальных агентов. Агентное моделирование — это новое инновационное направление в моделировании сложных систем, состоящих из автономных и независимых агентов. Поведение сложной социальной системы формируется как результат взаимодействия агентов, в которой они осуществляют свое поведение, что позволяет наблюдать и из-

учать закономерности и свойства, присущие системе в целом. Существенным стимулом развития этого направления явились смена экономической парадигмы о рациональном поведении экономических агентов и ограниченность поддерживающего ее математического аппарата представления об ограниченной рациональности лиц принимающих решения.

## **Динамические модели пенсионной системы**

Комплекс имитационных моделей пенсионной системы РФ предназначен для формирования консолидированного сценария ее развития, обеспечивающего достижение целевых значений среднего размера трудовой пенсии и коэффициента замещения заработной платы пенсией при сохранении бюджетобеспеченности ПФР, а также включающего меры по совершенствованию пенсионной системы в области тарифной политики, индексации пенсии, определения пенсионного возраста, формулы расчета пенсии и др.

Для решения этой задачи при моделировании детализируются следующие процессы и учитываются следующие факторы:

- характеристики пенсионного законодательства;
- процессы естественного движения и миграции населения с учетом социальных характеристик застрахованных лиц, от которых зависит размер трудовой пенсии;
- поведение застрахованных лиц в части выбора инвестиционного портфеля и управляющей компании;
- процесс управления средствами страховых взносов ПФР и негосударственных пенсионных фондов (НПФ);
- деятельность работодателей по отраслям с учетом льготных категорий страхователей и числа занятых у них лиц;
- процесс управления пенсионными накоплениями государственной (ГУК) и частными управляющими компаниями (ЧУК) в зависимости от состояния финансового рынка и нормативных ограничений к долям финансовых активов в инвестиционном портфеле.

При моделировании пенсионной системы РФ учитываются большое количество причинно-следственных связей между демографическими, социальными и экономическими показателями, временные лаги между поступлением страховых взносов и реализацией пенсионных прав, неопределенность в развитии финансовых рынков и динамике доходности финансовых активов, изменение структуры пенсионной системы в связи с изменением законодательства, поведение застрахованных лиц и другие факторы. Разнородность объектов, описываемых в рамках модели пенсионной системы, об-

условила применение метода системной динамики в сочетании с агентным моделированием.

Пенсионная система имеет сложную внутреннюю структуру, в составе которой декомпозируются подсистемы «Население», «Страхователи», «Пенсионные фонды», «Управляющие компании», «Финансовый рынок», «Пенсионное законодательство».

В подсистеме «Население» формируются потребности в пенсионном обеспечении (население пенсионного возраста) и ресурсы для него (страховые взносы за работающее население). Общие закономерности естественного движения населения и миграция описываются системно-динамической моделью, дополненной агентной моделью, в которой определены методы и алгоритмы описания поведения агентов в социальных системах и детализированы стороны жизнедеятельности человека, затрагивающие проблемы пенсионного обеспечения и соответствующие аналитическим блокам «Трудовая деятельность», «Место жительства», «Семья», «Здоровье», «Формирование пенсионных прав», «Выбор способа формирования накопительной части», «Назначение пенсии».

На основе методов и моделей системной динамики в подсистеме «Страхователи» описывается динамика показателей деятельности работодателей по отраслям: объем выпуска товаров и услуг, средняя заработная плата, страховые взносы, стоимость основных фондов, инвестиции в основные фонды, численность занятых в отрасли, характеристики занятости — доля занятых в тяжелых и вредных условиях труда, доля самозанятых.

Системно-динамическая модель «Пенсионные фонды» описывает структуру и динамику доходов и расходов пенсионной системы. В блоке «ПФР» моделируются процессы поступления в него страховых взносов от страхователей, их передачи в соответствии с решениями застрахованных лиц в управляющие компании и НПФ, выплаты пенсий пенсионерам и их правопреемникам. Динамика показателей, определяющих финансовое состояние НПФ (стоимость чистых активов, расходы по инвестированию, доходность инвестиционного портфеля), и процесс управления пенсионными накоплениями задается в блоке «НПФ».

Алгоритмы и механизм формирования пенсии в зависимости от тарифных ставок, принятой формулы расчета пенсии, социальных характеристик пенсионера, а также нормативные регуляторы инвестирования средств пенсионных накоплений в соответствии с действующим законодательством описываются в подсистеме «Пенсионное законодательство».

В подсистеме «Управляющие компании» моделируется деятельность государственной и частных управляющих компаний по инвестированию пенсионных накоплений, в том числе формирование инвестиционного портфеля,

состоящего из активов, в которые разрешается инвестировать средства пенсионных накоплений. Системная потоковая диаграмма «ГУК» описывает структуру инвестиционных портфелей, динамику стоимости чистых активов, расходов инвестирования, вознаграждения за управление средствами пенсионных накоплений ГУК. Структура инвестиционных портфелей управляющих компаний ограничивается нормативными долями финансовых активов, которые задаются в подсистеме «Пенсионное законодательство». Доходность инвестиционных портфелей определяется в соответствии с доходностью финансовых активов, динамически формируемых в подсистеме «Финансовый рынок».

Деятельность частных управляющих компаний построена аналогично, за исключением того, что для НПФ предусмотрены один совокупный инвестиционный портфель, а также передача средств пенсионных накоплений из ПФР и НПФ.

Потоковые диаграммы подсистемы «Финансовый рынок» задают структуру и динамику финансовых активов, в которые управляющими компаниями инвестируются средства пенсионных накоплений: государственные ценные бумаги, корпоративные ценные бумаги, ипотечные ценные бумаги, международные ценные бумаги, депозиты, денежные средства на счетах. Учитывается влияние на доходность финансовых активов таких факторов, как профицит бюджета, ставка рефинансирования, ставка вклада до востребования, курс доллара, цена на нефть, прибыль российских организаций, средняя заработная плата, индекс цен на жилье, дюрация казначейских облигаций США, индекс Доу-Джонса.

Параметризация динамических моделей произведена с помощью методов регрессионного анализа статистических данных о пенсионной системе РФ, идентифицированы следующие переменные: темпы миграции и смертность по трем возрастным группам населения, общая динамика числа занятых, инвестиций, основных фондов, коэффициенты производительности занятых и основных фондов, доли вознаграждения в доходах от инвестирования, доли расходов в стоимости чистых активов управляющих компаний, дюрация ценных бумаг.

Модельный комплекс реализован на базе аналитического комплекса «Прогноз», в инструментальной среде, поддерживающей различные методы компьютерного моделирования, включая многомерный статистический анализ, и имеющей развитые средства проведения и отображения сценарных исследований. При создании модельного комплекса использовалась среда моделирования *AnyLogic*, поддерживающая многоподходное моделирование. В состав инструментария включены средства формирования стратифицированного описания на основе онтологических, структурно-функциональных

моделей; средства генерации сценариев на основе морфологических моделей, развитые визуальные интерфейсы построения моделей, обеспечивающее участие лица, принимающего решение в процессе экспертных ревью и проведении сценарных исследований. Отдельные элементы разработанной системы поддержки принятия решений в настоящее время проходят апробацию на проектах, выполняемых компанией «ПРОГНОЗ» [Материалы сайта компании] в интересах органов государственной власти.

Разработанный комплекс имитационных моделей пенсионной системы позволит расширить функциональные и инструментальные возможности ситуационных центров и систем поддержки принятия решений для органов государственной власти, совершенствовать экспертно-аналитическую работу за счет предоставления инструментария, доступного пониманию государственных служащих, адекватно воспроизводящего динамику происходящих в России социально-экономических процессов, а также позволяющего прогностически точно предсказывать траекторию и последствия реализации предлагаемых сценариев реформирования ее базовых отраслей.

## Литература

Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса: аналитический доклад. 2010. <<http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>>.

*Лычкина Н.Н.* Компьютерное моделирование социально-экономического развития регионов в системах поддержки принятия решений // Труды III Междунар. конф. «Идентификация систем и задачи управления» SICPRO'04. М.: ИПУ РАН, 2004.

*Лычкина Н.Н.* Ретроспектива и перспектива системной динамики. Анализ динамики развития // Бизнес-информатика. 2009. № 3. С. 55–67.

*Лычкина Н.Н., Кобылкин М.Н.* Моделирование социальной сферы на основе методов системной динамики // Труды V Междунар. конф. «Идентификация систем и задачи управления» SICPRO'06. М.: ИПУ РАН, 2006. С. 1009–1023.

*Лычкина Н.Н., Морозова Ю.А.* Мультимодельный комплекс пенсионной системы как инструмент решения задач реформирования в социальной сфере // Вестник университета. 2011а. № 15. С. 187–192.

*Лычкина Н.Н., Морозова Ю.А.* Имитационное моделирование социальной сферы. Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011б.

Материалы сайта компании «ПРОГНОЗ», 2010. <<http://www.prognoz.ru>>.

Материалы сайта Международного общества системной динамики, 2011. <<http://www.systemdynamics.org>>.



Материалы сайта компании «Экс Джей Текнолоджис», 2010. <<http://www.xjtek.ru>>.

*Lychkina N.N., Shults D.N.* Simulation Modeling of Regions' Social and Economic Development in Decision Support Systems // 27<sup>th</sup> International Conference of the System Dynamics Society, Albuquerque, New Mexico, USA. 2009. <<http://www.systemdynamics.org/conferences/2009/proceed/papers/P1068.pdf>>.

*Lychkina N.N., Morozova Y.A., Shults D.N.* Stratification of Socio-economic Systems Based on the Principles of the Multi-modeling in a Heterogeneous Information-analytical Environment // 2<sup>nd</sup> International Multi-Conference on Complexity, Informatics and Cybernetics. Orlando, Florida, USA: International Institute of Informatics and Cybernetics, 2011. 27–30 March.

*Lychkina N.N., Morozova Y.A., Andrianov D.L.* Social Sphere Modeling Based on System Dynamics Methods // 29<sup>th</sup> International Conference of the System Dynamics Society. Washington, DC, 2011. 24–28 July.

В.Ф. Хорошевский

Вычислительный центр  
им. А.А. Дородницына РАН

# ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И ГУМАНИТАРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ЧТО БУДЕТ, ЕСЛИ...

---

## Введение

В настоящее время одной из самых сложных и значимых проблем в области искусственного интеллекта (ИИ) и информационных технологий (ИТ) является разработка и реализация формальных моделей процессов, протекающих в социуме, где речь идет о взаимодействии индивидов, обладающих своими целями и задачами (собственными и/или «навязанными»), которые вербализуются в специальных текстах на различных естественных языках. В такой постановке речь идет о специализированных экспертных системах (ЭС), важнейшим отличием которых является то, что и модели предметной области, и механизмы вывода на знаниях формируются и/или корректируются экспертами-журналистами.

Однако в настоящее время ни в области ИИ или ИТ, ни в области социальных сетей нет адекватных полномасштабных решений этой проблемы. В то же время в области гуманитарных технологий уже накоплен достаточно обширный фактический материал, в котором представлены (хотя и неформально) методы и средства экспертной журналистики, обеспечивающие решение достаточно широкого спектра практически значимых задач.

С учетом вышесказанного целью настоящей работы является анализ сложившейся ситуации с точки зрения двух направлений — семиотических моделей для гуманитарной сферы и гуманитарных технологий формирования пространств знаний и попытка ответить на три вопроса: «Что может дать онтологический инжиниринг гуманитарным технологиям?», «Что могут дать гуманитарные технологии онтологическому инжинирингу?» и «Что будет, если эти направления начнут работать вместе?».

# 1. Семантические модели для гуманитарной сферы

## 1.1. Общие замечания

Анализ исследований и разработок по семантическим моделям пространств знаний, методам приобретения экспертных знаний и онтологическому инжинирингу в гуманитарных областях показывает, что с позиций сегодняшнего дня здесь можно выделить следующие основные направления: от фундаментальных исследований по ИИ к моделям гуманитарных процессов и из области ИТ и *Semantic Technologies (ST)* к пространствам гуманитарных знаний.

## 1.2. Модели, методы и средства

Исследования и разработки в области ИИ внесли серьезный вклад не только в формирование проблематики представления и обработки знаний, но и в саму идею пространств знаний, а в последнее десятилетие и в *Semantic Web*. При этом такие исследования, по существу, сформировали данную проблематику и те подходы, модели и методы, которые развивались в дальнейшем с учетом новых интернет-технологий.

В группе теперь уже классических работ, безусловно, выделяются инициатива (KA)<sup>2</sup> (*Knowledge Acquisition Initiative of the Knowledge Acquisition Community*) [Benjamins et al., 1999] и проект *SHOE (Simple HTML Ontology Extensions)* [Hefflin et al., 2000], а также более близкие к тематике гуманитарных моделей работы [Гаазе-Рапопорт и др., 1980; Пospelов, Шустер, 1980; Таран, 2011; Михеенкова, Финн, 2006, и др.].

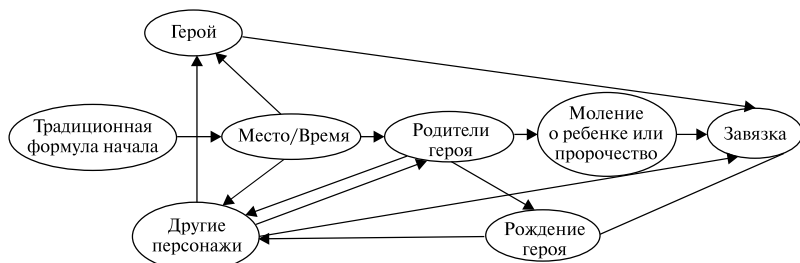
Оценивая проект инициативы (KA)<sup>2</sup> и проект *SHOE* в целом, можно констатировать, что очень многие идеи, разработанные и реализованные в данных проектах, сейчас «переоткрываются» и используются снова, а эти два проекта, по сути дела, заложили научно-технические основы формирования пространств знаний.

Одной из первых (не только в нашей стране, но и в мире) работ по онтологическому моделированию гуманитарных процессов была работа по генерации на ЭВМ волшебных сказок [Гаазе-Рапопорт и др., 1980]. Основная цель этой работы состояла в том, чтобы на базе идей В. Проппа и методов ИИ предложить формальную модель сказочных текстов, где в рамках единого фреймового формализма представления знаний были бы смоделированы как общий сюжет, так и персонажи волшебной сказки с их целями и поступками. Для примера ниже рассматривается общая структура формальной модели сказочного текста и ее конкретизация для модели детективной истории, предложенной В.Б. Карповым.

В соответствии с общей идеей В. Проппа структура волшебной сказки может быть представлена следующим образом.

**Пролог** (экспозиция) + **Тело** (развертывание сюжета) + **Эпилог** (постпозиция).

Экспозиция волшебной сказки по В. Проппу [Propp, 1968] описывается графом, показанным на рис. 1, развертывание сюжета осуществляется на основе представления последовательности эпизодов, а постпозиция имеет простую линейную структуру вида **Награда-Героя** + **Заключение-Сказочника** + **Традиционная-Формула-Завершения**.



**Рис. 1.** Экспозиция волшебной сказки

Для разных жанров развитие сюжета осуществляется в соответствии с разными моделями. Так, для жанра волшебной сказки характерна линейная схема из множества эпизодов. В случае сериалов модификация линейной схемы волшебной сказки состоит в том, что в каждом эпизоде могут участвовать произвольно выбранные персонажи. Детективная схема направлена на достижение цели, и в рамках сюжета определяется последовательность обменов вещей между персонажами таким образом, чтобы главный герой смог добиться своей цели (раскрытия преступления).

Таким образом, уже в 1980-х годах в рамках исследований и разработок в области ИИ были заложены основы формального описания моделей текста различных жанров. Дальнейшее развитие теории пошло по пути создания моделей поведения персонажей и создания моделей конфликтных ситуаций. Среди работ первого направления, на наш взгляд, представляет интерес исследование Д.А. Поспелова и В.А. Шустер [Поспелов, Шустер, 1980] по нормативному поведению в интеллектуальных системах и моделям поступков. В дальнейшем специалистами по ИИ, когнитивными психологами и структурными лингвистами самое серьезное внимание уделялось различным аспектам создания формальных моделей в гуманитарной сфере.

Не имея возможности в данной работе рассмотреть даже наиболее известные из таких моделей, хотелось бы тезисно остановиться на тех отечественных разработках, которые сформировали саму методологию построения моделей гуманитарного знания, предложили методы спецификации и

анализа подобных моделей, а также заложили основы создания инструментальных средств формирования пространств гуманитарных знаний. Важнейшим аспектам когнитивного моделирования в гуманитарной сфере посвящены работы недавно ушедшей из жизни Т.А. Таран [Таран, 2011] и В.К. Финна с сотрудниками [Михеенкова, Финн, 2006], где представлены исследования в области формальных моделей социологических явлений и процессов. Так, Т.А. Таран предложен специальный математический аппарат для когнитивного картирования «образа ситуации», а для создания когнитивных карт здесь использовались репертуарные решетки, обеспечивающие выявление представлений личности о себе, мире и взаимоотношениях с миром, а также специальные средства представления данных решетки в виде графов. Логический подход к построению моделей социологических явлений и процессов развивается в научной школе В.К. Финна [Финн, 2004]. В частности, в работе [Михеенкова, Финн, 2006] предлагается формализация качественного анализа социологических данных на базе ДСМ-метода автоматического порождения гипотез. Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в результате фундаментальных и прикладных исследований в области ИИ уже сформирован достаточно широкий спектр формальных методов представления знаний в гуманитарной сфере. Вместе с тем использование этих методов на практике тормозится отсутствием удобных для гуманитарного сообщества технологий и инструментария, где математически сложный аппарат был бы «экранирован» от экспертов-предметников адекватными интеллектуальными средствами формирования пространств гуманитарных знаний. На наш взгляд, решение этой важнейшей задачи лежит в области информационных технологий и онтологического инжиниринга, кратко представленных в оставшейся части настоящего раздела.

Одним из прикладных направлений в области ИИ во второй половине XX в. являлось направление «Экспертные системы», где важнейшей задачей была разработка методологий, методов и средств приобретения знаний. Оценивая результаты исследований и разработок в области формирования баз знаний для прикладных интеллектуальных систем в целом, можно констатировать, что именно здесь были заложены теоретические основы онтологического моделирования — направления, которое в настоящее время активно развивается в рамках построения пространств знаний в различных (в том числе гуманитарных) областях.

### **1.3. Онтологический инжиниринг**

В области онтологического инжиниринга ведутся интенсивные работы в рамках десятков и даже сотен проектов [Ефименко, Хорошевский, 2011а;

2011б; Гурьянова и др., 2011]. Одним из фундаментальных результатов исследований русской школы психологов, который представляет большой интерес для построения онтологических моделей гуманитарного знания, является теория активностей (теория деятельности) [Vygotsky, 1978; Leont'ev, 1978], в рамках которой предполагается, что в процессе деятельности предмет изменяет объект для генерации результата с помощью средств в контексте определенного сообщества с его правилами и разделением труда. Активные работы по развитию и использованию теории деятельности ведутся в Скандинавии [Engestrom, 1987], где разрабатываются методологии проектирования многоуровневых онтологий на базе контекстов. В подходе скандинавской (финской) школы выделяются семь контекстных областей, из которых «получают» концепты для уточнения и интерпретации контекстных явлений — цель, лицо, действие, объект, возможность, место и время, а структурирование понятий внутри и между областями осуществляется по схеме 7S: *for Some purpose, Somebody does Something for Someone, with Some means, Sometimes and Somewhere* (с какой целью кто-то делает что-то для кого-то с помощью некоторых средств время от времени и в некотором месте). Значительный интерес для построения пространств гуманитарных знаний представляет и методология когнитивного моделирования, предназначенная для анализа и принятия решений в плохо определенных ситуациях, предложенная Р. Аксельродом [Axelrod, 1976] и основанная на моделировании субъективных представлений экспертов о ситуации и методах анализа ситуаций, а также ее развитие — технология конфайнмент-моделирования [Уиддет, Холлифорд, 2003], где общая модель компетенций выступает в качестве онтологии предметной области, а специальные модели рассматриваются как прикладные онтологии.

В контексте настоящей статьи представляют интерес и результаты работ в кластере онтологического инжиниринга под руководством Т.А. Гавриловой в Санкт-Петербурге [Гаврилова, 2009], где в качестве базисной парадигмы методологии структурного анализа знаний и формирования поля знаний был предложен обобщенный объектно-структурный подход и алгоритм объектно-структурного анализа (ОСА) предметной области, позволяющего оптимизировать и упорядочить нестрогие процедуры структурирования знаний с дезагрегацией предметной области на отдельные страты.

В последнее время наблюдается значительное увеличение исследований в сфере решения проблем формирования пространств знаний, а основные исследования сосредоточены на разработке методологий и методов построения онтологий «с нуля» (*from scratch, on fly*), методах реинжиниринга онтологий (*ontology reengineering*), методах коллективной разработки онтологий (*collaborative ontology development*), а также на методах и методологиях объединения и выравнивания онтологий (*ontology merging & alignment*).

## 2. Гуманитарные технологии формирования пространств знаний

В данном разделе представлено обсуждение гуманитарных технологий как совокупности методов и средств, направленных на достижение целей и решение задач, специфицированных в работах Е.Н. Пенской, А.Г. Шмелева, Г.П. Щедровицкого [Пенская, 2006; Шмелев, 1982; Щедровицкий, 1995] и других исследователей, по сути дела, создавших само направление гуманитарных технологий и экспертной журналистики, а также активных практиков в данной области, интуитивно сформировавших работающие здесь техники, но так и не построивших адекватные модели, которые бы могли использоваться без их непосредственного участия.

### Заключение

В чем же, по мнению автора, возможна синергия представленных в докладе результатов, полученных в компьютерных и гуманитарных науках?

Ответ на вопрос «Что может дать онтологический инжиниринг гуманитарным технологиям?», по нашему мнению, состоит в следующем:

- разработанные формальные модели и методы обеспечивают теоретический базис исследований и разработок в области создания пространств гуманитарных знаний;
- созданные в ИТ-сообществе инструментальные средства могут способствовать переходу от неформальных моделей гуманитарного знания к практической реализации пространств гуманитарных знаний.

На наш взгляд, гуманитарные технологии являются ключевыми для онтологического инжиниринга в данной области, поскольку именно гуманитарные технологии могут

- обеспечить построение адекватного поля знаний в данной области;
- способствовать развитию новых моделей для пространств гуманитарных знаний, а также созданию новых методов и средств их использования в прикладных задачах.

С учетом вышесказанного ответ на вопрос «Что будет, если эти направления начнут работать вместе?» представляется очевидным — это будет способствовать становлению и развитию нового перспективного и в фундаментальном, и в прикладном аспекте направления «Интеллектуальные системы в гуманитарной сфере».

### Литература

*Гаврилова Т.А.* Инженерия знаний // Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / под ред. Б.З. Мильнера. М.: ИНФРА-М, 2009.

*Гаазе-Рапопорт М.Г., Поспелов Д.А., Семенова Е.Т.* Порождение структуры волшебных сказок. М.: Научный совет по комплексной проблеме «Кибернетика», 1980.

*Гурьянова М.А., Ефименко И.В., Хорошевский В.Ф.* Онтологическое моделирование экономики предприятий и отраслей современной России. Ч. 2. Мировые исследования и разработки: аналитический обзор. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

*Ефименко И.В., Хорошевский В.Ф.* Онтологическое моделирование экономики предприятий и отраслей современной России. Ч. 1. Онтологическое моделирование: подходы, модели, методы, средства, решения. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011а.

*Ефименко И.В., Хорошевский В.Ф.* Онтологическое моделирование экономики предприятий и отраслей современной России. Ч. 3. Российские исследования и разработки в области онтологического инжиниринга и бизнес-онтологий. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011б.

*Михеенкова М.А., Финн В.К.* Об одном варианте формализованного качественного анализа социологических данных // Труды национальной конференции по искусственному интеллекту КИИ-2006. Тверь, 2006.

*Пенская Е.Н.* Структуризация российской гуманитарной среды. Подходы к изучению // Вопросы образования. 2006. № 4.

*Поспелов Д.А., Шустер В.А.* Нормативное поведение интеллектуальных систем // Ученые записки Тартуского университета. Тарту, 1980. Вып. 551. Логико-семантические вопросы искусственного интеллекта.

*Таран Т.А.* Искусственный интеллект и гуманитарные проблемы: конфликты, рефлексивные процессы, обучающие системы: избранные труды. Киев: Провіта, 2011.

*Уиддет С., Холлифорд С.* Руководство по компетенциям. М.: Нипро, 2003.

*Финн В.К.* Об интеллектуальном анализе данных // Новости искусственного интеллекта. 2004. № 3.

*Шмелев А.Г.* Введение в экспериментальную психосемантику: теоретико-методологические основания и психодиагностические возможности. М., 1982.

*Шедровицкий Г. П.* Избранные труды. М.: Шк.Культ.Полит., 1995.

*Axelrod R.* The Structure of Decision: Cognitive Maps of Political Elites. Princeton University Press, 1976.

*Benjamins R., Decker S., Fensel D., Gomez-Perez A.* (KA)<sup>2</sup>: Building Ontologies for the Internet: A Mid Term Report // International Journal of Human Computer Studies (IJHCS). 1999. Vol. 51 (3). Sept.

*Engstrom Y.* Learning by Expanding: An Activity Theoretical Approach to Developmental Research. Helsinki: Orienta-Konsultit, 1987.

*Heflin J., Hendler J., Luke S.* Reading between the Lines: Using SHOE to Discover Implicit Knowledge from the Web. In: AAAI-98 Workshop on AI and Information Integration, 1998.

*Leont'ev A.N.* Activity, Consciousness, Personality. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978.

*Propp V.* Morphology of the Folktale. Austin: University of Texas Press, 1968.

*Vygotsky L.S.* Mind in Society: The Development of Higher Psychological Processes. Cambridge: Harvard University Press, 1978. P. xi.



**XIII Апрельская** международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст] : в 4 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-1018-6 (в обл.).

Кн. 4. — 424, [2] с. — ISBN 978-5-7598-1022-3 (кн. 4).

Сборник составлен по итогам XIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, организованной Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда и проходившей 3–5 апреля 2012 г. в Москве.

Рассматриваются политические процессы, вопросы государственного управления, проблемы мировой экономики, экономическая история и методология экономической науки, а также инструментальные методы анализа социальных и экономических процессов.

Для экономистов, социологов, юристов, политиков, а также студентов, аспирантов и преподавателей вузов. Книга может быть полезна всем, кто интересуется проблемами и перспективами реформирования российской экономики.

УДК 330.101.5(063)

ББК 65.012

*Научное издание*

**XIII Апрельская международная научная конференция  
по проблемам развития экономики и общества**

В четырех книгах

Книга 4

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*  
Редактор *Т.М. Ершова*  
Художественный редактор *А.М. Павлов*  
Компьютерная верстка и графика: *О.А. Иванова*  
Корректор *Е.Е. Андреева*

Подписано в печать 12.11.2012. Формат 60×88 1/16  
Печать офсетная. Гарнитура Times New Roman.  
Усл. печ. л. 25,8. Уч.-изд. л. 24,1. Тираж 200 экз. Изд. № 1638

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел./факс: (499) 611-15-52