

ПОЛИТИКО-БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЫНОК И ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ*

В статье показана роль политико-бюрократического рынка в процессе формирования институтов развития в российской экономике. Отмечено, что правила, присущие рынку, позволяют его участникам максимизировать свою личную выгоду в ущерб общественно значимым интересам.

Ключевые слова: *политико-бюрократический рынок, институты развития, статусная рента.*

Постановка проблемы. Модернизация российской экономики тесно связана с созданием институтов развития, которые являются организационно-экономическими структурами, содействующими распределению ресурсов в пользу проектов по формированию нового потенциала экономического роста посредством активного привлечения инвестиций в социальную и инженерную инфраструктуру, в развивающиеся отрасли и человеческий капитал, а также посредством создания новых технологий и содействия повышению конкурентоспособности бизнеса.

В формировании институтов развития принимают участие администраторы развития как особый тип чиновников, которые, во-первых, создают условия, стимулирующие предпринимателей инвестировать ресурсы в освоение новых видов деятельности и использование новых технологий, во-вторых, добиваются распределения средств государственного бюджета в пользу реализации проектов развития. Другим субъектом данного процесса выступает крупный бизнес в лице высших менеджеров и/или стратегических собственников, которые заинтересованы вкладывать имеющиеся ресурсы в генерирование различных инноваций.

Взаимодействие администраторов развития и представителей крупного бизнеса в процессе создания институтов развития осуществляется на политико-бюрократическом рынке. В российской экономике можно выделить следующие его уровни: административный торг между федеральным и региональным уровнями власти с целью распределения бюджетных средств для создания институтов развития; конкуренция между администраторами развития за распределение должностных полномочий в создаваемых институтах развития; согласование интересов администраторов развития и высших менеджеров и/или стратегических собственников с целью привлечения ресурсов крупного бизнеса.

Проблема заключается в том, что участники процесса создания институтов развития обладают собственными интересами и могут преследовать цели, не совпадающие с установками проведения модернизации российской экономики и ее перевода на инновационный путь развития.

Анализ последних исследований и публикаций. Среди российских ученых функционирование институтов развития исследуют В. Волков [2], К. Гончар [4], М. Делягин [5], А. Яковлев [17] и др.

Проблеме принятия экономических и политических решений на политическом и бюрократическом рынках в советской и постсоветской экономике посвящены работы М. Афанасьева [1], Е. Гайдара [3], С. Кордонского [8], С. Левина [9], В. Найшуля [10], Р. Нуреева [11] и др. Исследованием политического рынка как механизма институциональных изменений в российской экономике занимается В. Тамбовцев [15].

В работах отечественных исследователей внимание на создание институтов развития было обращено сравнительно недавно. В этой связи недостаточно изученным остается политико-экономический процесс взаимодействия представителей федеральных и региональных органов государственной власти и представителей частнопредпринимательского сектора в ходе формирования институтов развития.

*Работа выполнена при поддержке РГНФ (грант № 12-32-01234-а2).

Цель статьи состоит в раскрытии значения политико-бюрократического рынка как способа формирования институтов развития в российской экономике.

Результаты исследования. Политико-бюрократический рынок представляет собой гибрид классического политического рынка как способа принятия коллективных решений о финансировании и производстве общественных благ, субъектами которого выступают избиратели, политические партии и группы давления, и рынка бюрократического, укорененного в структурах федеральных и региональных органов государственной власти, являющегося способом распределения ресурсов посредством использования отдельными группами интересов своих статусных позиций в рамках формально единой властной иерархии [8, с. 77–78; 12, с. 81]. Его важными особенностями являются нерасчлененность административных и экономических торгов при решающей роли торговли властным ресурсом, а также статусное неравенство участников торгов и преобладание статусной конкуренции [9, с. 172].

Администраторы развития и представители крупного бизнеса выступают в качестве ключевых субъектов политико-бюрократического рынка в процессе формирования институтов развития. Критериями их субъектности являются:

1) наличие собственного стратегического или/и тактического проекта, реализующего, в первую очередь, долгосрочные общественно значимые интересы и цели;

2) наличие сильной переговорной позиции на политико-бюрократическом рынке, подкрепленной экономическими и властными ресурсами, необходимыми для осуществления собственного проекта развития.

Российское государство, создавая государственные корпорации и институты развития федерального уровня, вложило в них значительные финансовые ресурсы (табл. 1).

Таблица 1

Институты развития федерального уровня и государственные корпорации как институты развития в российской экономике*

Название	Год создания	Уставный капитал, млн дол.
Инвестиционный фонд РФ	2006	3,1
ОАО «Российская венчурная компания»	2006	0,52
ОАО «Особые экономические зоны»	2005	1,07
ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	1997	0,125
ОАО «Россельхозбанк»	2000	2,19
ОАО «Росагролизинг»	2001	2,5
ОАО «Росинфокоминвест»	2006	0,05
ГК «Объединенная авиастроительная корпорация»	2006	0,6
ГК «Объединенная судостроительная корпорация»	2007	1,1
ГК «Банк развития»	2007	7,5
ГК «Роснано»	2007	5,4
ГК «Фонд содействия реформе ЖКХ»	2007	10
ГК «Олимпстрой»	2007	13
ГК «Ростехнологии»	2007	30
ГК «Росатом»	2007	50
ГК «Агентство по страхованию вкладов»	2004	0,2
ГК «Автодор»	2009	0,6
Фонд развития Инновационного центра «Сколково»	2010	1,843
Всего		129 789

*Составлено по [3, с. 79; 5; 13].

В этой связи некоторые исследователи отмечают, что главнейшими задачами бюрократической иерархии в целом являются управление потоками ресурсов и ведение администра-

тивного торга по их распределению, в то время как положение отдельных чиновников определяет количество ресурсов, которыми они могут распоряжаться, реализуя свои частные интересы посредством использования как формальных, так и неформальных правил и норм [6, с. 271; 8, с. 24]. Иными словами, административный контроль над «разбухающими» финансовыми потоками и преимущественно неформальные каналы их перераспределения актуализируют борьбу за экономически выгодные позиции в бюрократической иерархии, а не за ее эффективность. Более того, отсутствие четкого назначения у большинства институтов развития и жестких правил дальнейшего функционирования предопределяет мягкие бюджетные ограничения их создания, которые органически присущи бюрократическому рынку.

Представляется, что формирование институтов развития в условиях мягких бюджетных ограничений стимулирует не столько максимизацию общественно значимой выгоды администраторами развития, сколько расточительную конкуренцию чиновников за должностные позиции в создаваемых институтах развития, которая включает в себя стандартный набор приемов, например: служебные интриги, использование неформальных личных связей или проявление статусной лояльности [14, с. 177; 16, с. 23]. Причем стремление получить «доходную» должность в иерархии, проявляя личную преданность вышестоящим уровням, является первостепенной задачей для чиновников, а ее использование в личных интересах – «практически общепринятым в государственных бюрократических структурах» [20, р. 17]. Как замечает М. Афанасьев, «отдельные чиновники активно осуществляют «капитализацию» своего статуса и, таким образом, максимизируют выгоду от занимаемой ими должности» [1, с. 222].

Важно отметить, что в процессе формирования институтов развития на политико-бюрократическом рынке администраторы развития в любом случае несут издержки, среди которых можно выделить: (1) издержки производства общественных и квазиобщественных благ; (2) издержки, связанные с перераспределением ресурсов, необходимых для производства данных благ; (3) издержки, составляющие «упущенную выгоду», которая означает, что производство общественных и квазиобщественных благ «для всех», ведет к сокращению собственных «доходов» чиновников [6, с. 275]. Как рациональные индивиды, стремящиеся максимизировать собственную выгоду, сами по себе администраторы развития не склонны нести издержки по созданию институтов развития и будут участвовать в процессе их формирования лишь в том случае, если смогут их минимизировать. Так, Д. Норт заметил, что «если фундаментальные правила снижают издержки и/или увеличивают экономическую выгоду от использования перераспределительных институциональных соглашений, то вся энергия субъектов пойдет на создание и поддержание именно таких соглашений» [18, р. 124].

В этом смысле «бюрократический рынок отличается от экономических рынков тем, что на нем преобладают не открытые, писанные и предусматривающие подчинение закону свободной конкуренции правила, а тайные, неформальные, административные, скованные властными отношениями и ориентированные на корпоративно-бюрократические и личные интересы» [3, с. 300]. Представляется, что администраторы развития могут снизить свои издержки в рамках создания институтов развития и максимизировать объемы извлечения статусной ренты посредством активного использования правил, присущих именно политико-бюрократическому рынку.

Как было отмечено выше, при создании институтов развития администраторы развития несут издержки, включающие в себя, в частности, издержки принятия решений и издания законов, а также издержки принуждения к исполнению принятых законов. Подобные издержки могут оказаться барьером для администраторов развития, как публичных акторов, при создании институтов развития, нацеленных на генерирование производительных инноваций, так как затрудняют максимизацию общественной выгоды. В то же время они могут выступить в качестве инвестиций, приносящих дополнительные «доходы» администраторам развития, выступающим как частные акторы. Примером может служить принятие формальных правил ведения хозяйственной деятельности, допускающих заведомо неоднозначные толкования: первоначальная интерпретация таковых не в пользу предпринимателей активизирует последних к неформальному взаимодействию с чиновниками по их переинтерпретации за определенную «плату» [15, с. 99–100]. В данном случае создаваемые институты развития превращаются в своеобразные площадки, легально используемые администраторами развития для распределения финансовых потоков, должностных полномочий и государственных привилегий и льгот.

Иными словами, используя достаточно сложные и забюрократизированные, но официальные способы предоставления государственных субсидий, льгот и привилегий субъектам инновационной деятельности, администраторы развития могут максимизировать статусную ренту. Так, в исследовании «Инновационная активность крупного бизнеса в России: механизмы, барьеры, перспективы», подготовленном экспертами Российской экономической школы, компанией PricewaterhouseCoopers в России и Центром технологий и инноваций PwC, показано, что среди ключевых факторов, препятствующих развитию инновационной деятельности российского бизнеса, избыточная бюрократизированность является основным, а субсидии и льготы, предоставляемые государством как на федеральном, так и на региональном уровнях, ориентированы не столько на инновационную модель ведения бизнеса, сколько на простые, не связанные с какими-либо серьезными рисками производства [7, с. 5].

На наш взгляд, в российской экономике институциональная среда делает более выгодным использование перераспределительных институциональных соглашений политико-бюрократического рынка, поскольку именно они позволяют в значительной степени минимизировать издержки и увеличить объемы извлечения статусной и политической ренты в процессе создания институтов развития, что не является исключительно российской спецификой, так как «на протяжении почти всей истории человечества, большинство институтов создавалось вовсе не для того, чтобы быть эффективными, но для того, чтобы служить интересам тех, кто обладал сильной переговорной позицией и был способен создавать новые правила игры» [19, р. 360–361]. Так, в отличие от стран Восточной Азии (Японии, Южной Кореи, Тайваня), в которых плотные неформальные связи привели к «сращиванию» интересов эффективных политиков, профессиональных чиновников-технократов и трудолюбивых предпринимателей, что предопределило успешное решение модернизационных задач, политико-бюрократический рынок в российской экономике выступает, скорее, в качестве своеобразной площадки, обеспечивающей «слияние» интересов расточительных политиков, «хищнических» чиновников и «рентоориентированных» предпринимателей.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. В настоящее время основополагающими задачами для российских администраторов развития выступают выработка и принятие фиксированных, понятных и относительно простых «правил игры» для высших менеджеров и/или стратегических собственников, готовых вкладывать ресурсы в генерирование производительных инноваций, поскольку нечеткость и излишняя запутанность критериев отбора, например, резидентов особых экономических зон или технопарков, превращает институты развития в инструмент официальной поддержки приближенного к власти бизнеса, который в большинстве своем занимается традиционными видами производств.

Перспективы дальнейших исследований связаны с поиском возможных способов изменения существующих правил игры, стимулирующих извлечение статусной и политической ренты, на правила игры, делающие экономически выгодным поиск и извлечение инновационной ренты.

Список использованной литературы

1. Афанасьев М. Качество государства – главная проблема России / М. Афанасьев // *Прогнозис*. – 2008. – № 1. – С. 220–232.
2. Волков В. Госкорпорации: институциональный эксперимент / В. Волков // *Pro et Contra*. – 2008. – Т. 12. – № 5–6. – С. 75–89.
3. Гайдар Е.Т. Государство и эволюция / Е.Т. Гайдар // *Власть и собственность: Смуты и институты*. – СПб.: Норма, 2009. – С. 183–329.
4. Гончар К.Р. Инновационное поведение сверхкрупных компаний: ленивые монополии или агенты модернизации? / К.Р. Гончар // *Препринт WP1/2009/02*. – М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2009. – 48 с.
5. Делягин М. Государственные корпорации как фактор модернизации России / М. Делягин // *Журнал «Золотой Лев»*. – 2008. – № 142-143 // URL: <http://www.zlev.ru>
6. Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.

7. Инновационная активность крупного бизнеса в России: механизмы, барьеры, перспективы. – М.: РЭШ, РвС, 2010. – 40 с.
8. Кордонский С.Г. Ресурсное государство: сборник статей / С.Г. Кордонский. – М.: REGNUM, 2007. – 108 с.
9. Левин С.Н. Формирование конституционных правил в экономике России / С.Н. Левин. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2007. – 263 с.
10. Найшуль В. Высшая и последняя стадии социализма // Погружение в трясину (Анатомия застоя) / В. Найшуль. – М.: Прогресс, 1991. – С. 31–62.
11. Нуреев Р.М. Россия: особенности институционального развития / Р.М. Нуреев. – М.: Норма, 2009. – 448 с.
12. Общественно-договорные механизмы формирования социально-экономических моделей рыночной экономики / М.В. Курбатова и др. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2005. – 358 с.
13. Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов // Официальный сайт Министерства финансов РФ // URL: <http://www.minfin.ru>
14. Сытин С. Российская бюрократия и государственная политика / С. Сытин // Свободная мысль. – 2010. – № 3. – С. 171–185.
15. Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений / В.Л. Тамбовцев. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 154 с.
16. Швецов Ю. Государство как частная собственность бюрократии / Ю. Швецов, О. Булаш // ЭКО. – 2009. – № 11. – С. 13–31.
17. Яковлев А.А. Агенты модернизации / А.А. Яковлев. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. – 426 с.
18. North D. Institutional Change and Economic Growth / D. North // The Journal of Economic History. – 1971. – Vol. 31. – № 1. – P. 118–125.
19. North D. Economic Performance Through Time / D. North // The American Economic Review. – 1994. – Vol. 84. – № 3. – P. 359–368.
20. Thompson V. Bureaucracy and Innovation / V. Thompson // Administrative Science Quarterly. – 1965. – Vol. 10. – № 1. – P. 1–20.

У статті показано роль політико-бюрократичного ринку в процесі формування інститутів розвитку в російській економіці. Зазначено, що правила, притаманні ринку, дозволяють його учасникам максимізувати свій власний зиск всупереч суспільно значущим інтересам.

Ключові слова: *політико-бюрократичний ринок, інститути розвитку, статусна рента.*

The role of political-bureaucratic market in the process of developmental institutions formation is highlighted in the article. It is pointed out that political-bureaucratic market rules make it profitable for its participants to get their own benefits at the expense of public interests.

Key words: *political-bureaucratic market, developmental institutions, status rent.*

Надійшло до редакції 30.05.2012.