

«Провалы» рынка и «провалы» государства: достижение институционального баланса

О.В. КОШКО – заведующая кафедрой экономической теории, учета и анализа Вологодского государственного технического университета, доктор экономических наук, профессор;

Н.Ю. ТРУДОВ – аспирант Вологодского государственного технического университета

В статье рассматриваются вопросы соотношения частных и общественных издержек. Теоретическую основу работы составили концепции «провалов» рынков и «провалов» государства. В качестве эмпирической основы использованы данные о состоянии современных отраслевых рынков услуг такси, технического осмотра автомобилей и подготовки водителей.

Ключевые слова: частные и общественные издержки; «провалы» рынка; «провалы» государства; институциональный баланс.

Market failure and state failure: achieving of the institutional balance

O.V. KOSHKO – head of the department for Economics, accounting and analysis of the Vologda State Technical University, doctor of Economics, professor;

N.U. TRUDOV – postgraduate student of the Vologda State Technical University

In this article were researched questions about private and social costs ratio. Theoretical foundation of research consists of the market failure conception and the state failure conception. In the capacity of empirical foundation of research were used facts about the situation in recent industry markets of taxi service, technical inspection and training for drivers.

Key words: private and social costs; market failure; state failure; institutional balance.

Достаточно поверхностного изучения эволюции экономических учений, чтобы выявить определенную закономерность. Классическое направление в экономической теории изначально опиралось на свободу рынка, его всемогущество, однако по прошествии времени появились иные течения (например, кейнсианство), отражавшие совершенно противоположную позицию. Джон Мейнард Кейнс и его сторонники считали, что рыночный механизм не может справиться со многими экономическими проблемами без участия государственного регулирования. И у той, и у другой концепции имели место, как это зачастую бывает, радикальные проявления. Так, либертарианство признает лишь незначительное вмешательство государства в самых крайних случаях (к примеру, оборот оружия). В свою очередь, в середине XX в. возникла теория государства общественного благосостояния, которая превозносит роль го-

сударственного сектора в экономике. А, к примеру, Карл Полян и вовсе с помощью прочной доказательственной базы объявил рынок главной причиной всех наиболее значимых человеческих потрясений, в том числе Второй мировой войны.

В качестве одной из основных причин появления критики в отношении свободного рынка и неограниченной власти государства в экономике являются так называемые «провалы» рынка и «провалы» государства. Современные исследователи находят отдельные упоминания об этом даже в работах Адама Смита. Но данные понятия появились все-таки в более поздних учениях. Исторически впервые понятие «провалы» рынка, или «фиаско» рынка, было введено в научно-экономический оборот Артуром Пигу в работе «Экономическая теория благосостояния» (1920 г.)¹. Другой известный ученый, Френсис Батор, в работе «Анатомия провалов рынка» (1958 г.) «провалом» рынка называет «про-

вал» более или менее идеализированной системы рыночно-ценовых институтов в деле поддержания «желательных» деяний, максимизирующих благосостояние². Позже разработчиками теории общественного выбора (Дж. Бьюкененом, Д. Мюллером, У. Несканеном и др.) в 60-х гг. XX в. в противовес была выдвинута концепция «провалов» государства³. Синтезируя признаки обоих понятий, можно отметить, что «провал» – это неспособность механизма регулирования (рыночного или государственного) выполнить свою основную функцию для достижения главной цели – максимизации прибыли. «Провалы» обязательно сопровождаются появлением чрезмерных издержек, которые приводят к кризисным явлениям в экономике.

С упомянутыми категориями тесно связаны понятия частных и общественных издержек. Понимание современного мира экономических взаимосвязей как определенного соотношения частных и общественных (или социальных) издержек является распространенным. Однако исследование процесса государственного регулирования рыночной экономики с точки зрения достижения баланса между ними не находит, на наш взгляд, достаточного отражения в экономической литературе. Под институциональным балансом, на наш взгляд, понимается соотношение рыночного и государственного регулирования экономической системы в самом широком смысле, при котором достигается максимальная точка эффективности экономики, в том числе и с позиций равновесия между частными и общественными издержками. Поиск такого институционального баланса нуждается в осмыслении с помощью экономического анализа.

Внимание широкого круга экономистов к проблеме баланса частных и общественных издержек привлекла уже упоминавшаяся работа Пигу «Экономическая теория благосостояния». Известный ученый высказал тезис, который затем поддержало абсолютное большинство экономистов: ответственность за ущерб, наносимый обществу производственной деятельностью хозяйствующего субъекта, должен нести в полной мере данный субъект.

Одну из самых успешных попыток возразить Пигу предпринял лауреат Нобелевской премии по экономике Рональд Коуз. Его работы «Проблема социальных издержек» и «Заметки к "Проблема социальных издержек"» были обращены к вопросу о распределении вредных последствий экономической деятельности среди ее участников и тоталь-

ного соотношения ущерба и выгоды⁴. Коуз, в отличие от Пигу, указал на то, что ущерб от предпринимательской деятельности необходимо рассматривать с двух сторон: как реальный ущерб третьим лицам и как недополученный эффект для всей экономики, если бы такая деятельность вообще была запрещена. Коуз полагает, что нужно оценивать обе стороны этого сложного явления и критерием выбора в данном случае должен быть экономический эффект.

Чтобы не рассматривать поставленные вопросы абстрактно, обратимся к определенной области российской экономики. В настоящей статье предметом исследования избран экономический квазисектор, связанный с автомобильным транспортом (перевозки пассажиров, багажа, грузов, техническое состояние транспортных средств, условия автомобильного движения). Приложение научных методов именно к этой сфере экономики объясняется тем, что она сочетает в себе значительную экономическую ценность и большую социальную роль, которая связана с местом автомобиля в жизни любого члена современного общества. Информация о фактическом положении на соответствующих рынках, изложенная ниже, получена путем интервьюирования непосредственных участников исследуемых отношений.

Российские власти, принимая различные решения по тому или иному вопросу, постоянно определяют области экономики, в которых государственное регулирование усиливается или, наоборот, ослабляется. После распада Советского Союза обучение управлению автотранспортными средствами и таксомоторные перевозки остались практически вне государственного надзора. В то же время технический осмотр автомашин был продолжительное время государственной функцией. Однако поправки, внесенные в российское законодательство в 2011 г., должны были изменить такое положение дел с 1 января 2012 г.

В частности, федеральным законом от 21.04.2011 г. № 69-ФЗ⁵ установлены требования к субъектам рынка таксомоторных перевозок, главным из которых является получение соответствующего разрешения на перевозки пассажиров и багажа легковым такси. Намерения у разработчиков данного закона были самые хорошие, а именно: повышение ответственности перевозчиков за жизнь и здоровье пассажиров, за качество оказываемых услуг и комфорт в автомобиле, увеличение объема налоговых посту-

плений от получивших разрешения перевозчиков и др. При этом всем участникам рынка было предоставлено четыре месяца на адаптацию к новым условиям и получение необходимых разрешений, так как ответственность за отсутствие разрешений начала действовать только с 1 января 2012 г. Однако в настоящий момент требования закона выполняют лишь незначительное количество перевозчиков. Так, в Вологодской области по состоянию на февраль 2012 г. было выдано чуть более 560 разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковым такси. С учетом того, что разрешение выдается на одно транспортное средство, то становится ясно, каковы масштабы «теневой» части рынка перевозок легковым такси.

Первый вопрос, который возникает у стороннего наблюдателя: по какой причине положительные инициативы, которые поддерживают большинство потребителей и участников рынка такси, имеют отрицательный результат?

Для того чтобы ответить на этот вопрос, на наш взгляд, необходимо обратиться к теории «провалов» рынка и государства. Последние двадцать лет рынок таксомоторных перевозок не являлся предметом сколько-нибудь систематического государственного регулирования. Для входа на рынок достаточно было иметь автомобиль, удостоверение на право управления им и желание зарабатывать деньги. По этой причине зачастую услуги такси оказывали случайные люди, перебивавшиеся временным заработком. Разумеется, появлялись и профессиональные организации легкового такси, но они, как правило, занимали на рынке нишу элитных перевозчиков с сопутствующим этому повышением цен на услуги. Большинство перевозчиков все равно относились к нелегальным участникам рынка. Таким образом, на протяжении двух десятков лет в Российской Федерации рынок такси представлял собой неформальное сообщество водителей. Лишь малая часть из них платила налоговые и иные платежи в государственный и муниципальный бюджеты, регулярно проверяла транспортные средства на их соответствие требованиям безопасности, следила за собственным состоянием здоровья перед поездкой.

В любом случае причины такого положения дел стоит искать не в отсутствии государственного регулирования, а в условиях зарождения и функционирования самого рынка. В тот момент, когда потребительские рынки в новой России только форми-

ровались, работа водителем такси являлась одним из самых доступных способов получения средств для выживания в трансформируемой экономике. Как уже ранее указывалось, для осуществления такой деятельности не требовались большие ресурсы, а для устойчивого положения на рынке было достаточно случайных появлений на нем. Конкуренция на таком рынке была несистемная, поскольку более половины его участников редко могли соперничать друг с другом. Спрос в данном случае существенно не влиял ни на качество оказываемых услуг, ни на структуру рынка в целом.

Через некоторое время отдельные водители такси, как правило имеющие собственные автомобили, стали объединяться по принципу принадлежности к одной из диспетчерских служб, которые оказывали таксистам услуги по привлечению клиентов с помощью приема заказов по телефону и иным электронным средствам связи. Однако фактически диспетчерские службы имели гораздо большее влияние: они диктовали водителям такси свои внутренние правила, касающиеся порядка оказания услуг, установления цен на них и т.д. В случае невыполнения этих требований водитель мог остаться без поддержки диспетчерской службы, то есть без клиентов. Таким образом, возникла парадоксальная ситуация, когда значительное влияние на рынок услуг такси оказывали не его участники, а координирующие их деятельность диспетчерские службы.

В чем же институциональная проблематика сложившегося положения дел? Очевидно получение дополнительного дохода (ренты) диспетчерскими службами такси без соразмерных затрат собственных ресурсов за счет большой роли на рынке такси в отсутствие какой бы то ни было ответственности перед потребителями услуг и участниками рынка (своими непосредственными контрагентами). При этом диспетчерские службы, пользуясь своим монопольным положением на определенной части рынка (в кругу тех таксистов, с которыми на договорной основе работает служба), устанавливают единые цены, изменяя их в определенные часы работы с наиболее высоким потребительским спросом (час-пик, ночное время, выходные и праздничные дни). Другим немаловажным последствием такого институционального «провала» является безответственность диспетчерских служб перед пассажирами за обеспечение безопасности их жизни и здоровья. Статистика ГИБДД наглядно показывает, что нарушения водителями такси

правил дорожного движения, следствием которых являются дорожно-транспортные происшествия, нередки.

В связи с этим появляется вопрос о соотношении общественных и частных издержек. Повышение транспортной безопасности и установление равноправного положения на рынке для всех его участников (в том числе и внесение предусмотренных законом налоговых платежей в полном объеме) – задачи, которые должно ставить перед собой государство для достижения более высокой эффективности данного сегмента российской экономики и снижения общественных потерь. Даже с позиций Рональда Коуза, ратующего за равномерное распределение ущерба между предпринимателями и иными лицами, в рассматриваемом примере диспетчерские службы явно злоупотребляют своим положением, совсем не обращая внимания на компенсацию общественных издержек, вызванных их деятельностью.

Подводя промежуточные итоги, можно констатировать, что рынок в тех институциональных условиях, которые сложились после распада СССР, не справился со своей ролью в регулировании таксомоторных перевозок. Однако в данном случае «провал» рынка сопровождается «провалом» государства, который заключается в многолетнем отсутствии государственного вмешательства на рынке. Причем основания для такого вмешательства появились уже через несколько лет после перехода к рыночной экономике. Но даже при государственном регулировании таксомоторных перевозок рынок не претерпел серьезных изменений.

Однако можно отметить и один положительный результат текущих реформ. Несмотря на отсутствие перемен в институциональных условиях, в надежде на реальность реформ, на рынок таксомоторных перевозок стали приходить крупные компании, обладающие потенциалом, который необходим для обеспечения стандартов безопасности и качества услуг в этой сфере. На локальном рынке города Вологды таким примером является компания «Городское такси».

Иная ситуация сложилась в сфере технического осмотра транспортных средств. Долгое время данная сфера деятельности находилась в ведении государства. Лишь небольшая ее часть была передана коммерческим организациям. При этом многие требования, касающиеся технического осмотра, вызывали недоумение (например, техосмотр новых автомобилей). Но с вступлением в силу федерального закона от

01.07.2011 г. № 170-ФЗ⁶ многое должно было поменяться, в том числе предполагалось повышение эффективности контроля над техническим состоянием транспортных средств и оптимизация системы техосмотра в целом.

Но закон начал действовать, а на практике оказалось, что отмена многих прежних обязательных требований к техническому осмотру породила неразрешимые противоречия. В частности, сложились условия для неравноправного положения на рынке отдельных его участников. Организации, которые ранее занимались проведением техосмотра, получили аккредитацию в упрощенном порядке. В свою очередь лица, пожелавшие впервые получить такое право (по замыслам инициаторов реформы основную массу операторов должны были составить официальные дилеры производителей автомобилей), столкнулись с непреодолимыми препятствиями в виде отсутствия регламентации ряда процедур для получения аккредитации в общем порядке.

Между тем уже отмечены многочисленные случаи злоупотреблений со стороны страховых компаний, которые, не имея права проводить техосмотр, страхуют гражданскую ответственность владельцев автотранспортных средств в отсутствие талона технического осмотра (естественно, при условии дополнительной оплаты таких расширенных услуг). Указанными случаями уже заинтересовались уполномоченные органы государства⁷. Однако, как и в случае с таксомоторными перевозками, в сфере техосмотра цель повышения конкуренции на рынке (или ее создание) пока не достигнута в силу институциональных препятствий, созданных и естественным, и искусственным путем. Таким образом, государство предприняло попытку преодолеть «провал» с помощью предоставления на конкурентной основе права проведения техосмотра тем, кто действительно имеет необходимую квалификацию в этой сфере (специализированным автосервисам).

Еще одной сферой, связанной с автомобильным транспортом, где давно назрела необходимость институциональных перемен, является обучение водительским навыкам. В настоящий момент большую часть рынка занимают так называемые автошколы. Для входа на рынок не требуются значительные затраты: достаточно получения лицензии на право оказывать образовательные услуги в сфере обучения навыкам управления автотранспортными средствами. Среди

требований к лицам, претендующим на лицензию, самым строгим является наличие учебной площадки для обучения первичным навыкам управления автомобилем, находящейся в собственности или арендованной. По этой причине рынок данных услуг на территории города Вологды чрезмерно широк: функционируют более 30 автошкол на 300 тыс. населения.

Сфера обучения навыкам вождения во многом похожа на рынок таксомоторных перевозок. В течение двадцати лет российские власти не уделяли особого внимания этому рынку. В связи с этим сформировалась ситуация, при которой автошколы, выпуская из своих стен неподготовленных водителей, получают значительные доходы без расходования соразмерных ресурсов. В то же время низкая квалификация выпускников автошкол влечет повышение аварийности на дорогах, следовательно, ведет к увеличению общественных издержек, связанных с причинением вреда здоровью людей и материальным ущербом. Статистика ГИБДД подтверждает обозначенное положение дел⁸. Так, на территории города Вологды в 2011 г. по вине молодых водителей (стаж – не более двух лет) произошло 42 дорожно-транспортных происшествия, в результате которых было ранено 75 чел.

В последние несколько лет появлялись инициативные группы, которые стремились поменять существующее положение на рынке автошкол. Предполагалось, что обязательным будет обучение на автодромах, которые заменят примитивные учебные площадки. Кроме того, планировалось увеличение часов управления для кандидата в водители специально оборудованным учебным автомобилем в условиях реального дорожного движения, а также повышение требований к преподавательским кадрам автошкол, особенно к так называемым инструкторам по вождению. Но инициаторы перемен встретили ожесточенное сопротивление лоббистских групп, представляющих интересы автошкол и аффилированных с ними сотрудников заинтересованных государственных органов.

Последствиями устранения государства и с этого рынка является нарушение институционального баланса в пользу небольшой части предпринимателей, получающих сверхприбыль за счет больших общественных издержек. При этом на рынок автошкол практически не стремятся войти крупные участники, имеющие необходимые возможности для выполнения высоких стандартов

обучения кандидатов в водители. Все это сказывается на общем состоянии конкуренции (то есть отсутствует продуктивная конкуренция) и в целом на эффективности российской экономики, поскольку отсутствует стимул к внедрению прогрессивных методов обучения и иных новаций. Рынок автошкол находится в одном и том же состоянии уже много лет. Это состояние с уверенностью можно назвать стагнацией, постепенно переходящей к регрессу. В этой сфере государство пока даже и не пытается изменить ситуацию.

В большей части безуспешные на настоящий момент попытки установления новых правил в сфере таксомоторных перевозок, технического осмотра транспортных средств и обучения навыкам управления автомобилями свидетельствуют о силе неформальных институтов, сложившихся на основе обычаев и без участия государства. Эти обычаи являются следствием той самой «невидимой» руки рынка, которая своей стихийной силой определила правила для его участников. Из опыта наблюдений за попытками изменить обычаи становится ясно, что прямое государственное регулирование не является эффективным инструментом. Основная роль в данном случае должна быть отведена опосредованному вмешательству государства в экономику путем использования мер, стимулирующих соблюдение новых правил (упрощенных систем налогообложения, льготных условий кредитования и страхования, государственной поддержки некоммерческих объединений тех участников рынка, которые соблюдают новые правила).

Относительно теории «провалов» рынка и «провалов» государства в свете вышеизложенного можно отметить следующее. Указанные концепции, несмотря на отчаянную критику ряда авторитетных представителей экономической науки, способствуют анализу фактической институциональной обстановки. На примере рынков таксомоторных перевозок и автошкол можно понять, что рынок при определенных обстоятельствах не справляется с задачей регулирования меняющейся институциональной структуры экономических взаимоотношений. Однако отсутствие своевременного вмешательства государства также стоит расценивать как его «провал». Универсального рецепта в вопросе эффективного объема государственного регулирования экономики не существует. По мнению авторов, требуется все же исходить из той предпосылки, что естественным состоянием экономики является

свобода, то есть рынок. Между тем косвенные меры государственного регулирования в ряде случаев будут эффективнее рынка. Государственное вмешательство особенно важно с точки зрения достижения институционального баланса. А правильное распределение частных и общественных издержек должно служить основным критерием сбалансированности национальной экономики.

В дополнение к имеющимся разработкам в этой области, на наш взгляд, требуется рассмотреть такую категорию «провалов» государства, которая имеет место, когда государство самоустраняется от регулирова-

ния ряда отраслей экономики. Разумеется, определение таких отраслей также является важной задачей. К примеру, критериями в этом случае могли бы послужить стагнационное положение отраслевого рынка и значительные общественные потери, связанные с этим обстоятельством. Кроме того, это поможет определить те области экономики, где институциональный баланс значительно смещен в сторону общественных издержек. Еще одной актуальной задачей, которая требует решения, является разработка методики выявления «провалов» рынка и «провалов» государства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Пигу А. Экономическая теория благосостояния. М., 1985. Т. 1. С. 101.

² См.: Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. М., 2004. Т. 4. С. 251.

³ См.: Бьюкенен Дж. Сочинения. М., 1997. Т. 1. С. 475–476.

⁴ См.: Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., 2007. С. 71–112.

⁵ Федеральный закон от 01.07.2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

⁶ См.: Федеральный закон от 21.04.2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Там же. № 17. Ст. 2310.

⁷ См.: Материалы онлайн-приемной губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова. <http://www.vopros.vologda-oblast.ru/requests/2070.html>

⁸ См.: Статистика «Молодой водитель» на официальном сайте Управления ГИБДД УМВД России по Вологодской области. <http://35.gibdd.ru/autoschools/>

¹ Sm.: Pigu A. Jekonomicheskaja teorija blagosostojanija. M., 1985. T. 1. S. 101.

² Sm.: Vehi jekonomicheskoy mysli. Jekonomika blagosostojanija i obvestvennyj vybor. M., 2004. T. 4. S. 251.

³ Sm.: B'jukenen Dzh. Sochinenija. M., 1997. T. 1. S. 475–476.

⁴ Sm.: Kouz R. Firma, rynek i pravo. M., 2007. S. 71–112.

⁵ Federal'nyj zakon ot 01.07.2011 g. № 170-FZ «O tehničeskom osmotre transportnyh sredstv i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. № 27. St. 3881.

⁶ Sm.: Federal'nyj zakon ot 21.04.2011 g. № 69-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // Tam zhe. № 17. St. 2310.

⁷ Sm.: Materialy onlajn-priemnoj gubernatora Vologodskoj oblasti O.A. Kuvshinnikova. <http://www.vopros.vologda-oblast.ru/requests/2070.html>

⁸ Sm.: Statistika «Molodoj voditel'» na oficial'nom sajte Upravlenija GIBDD UMVD Rossii po Vologodskoj oblasti. <http://35.gibdd.ru/autoschools/>