

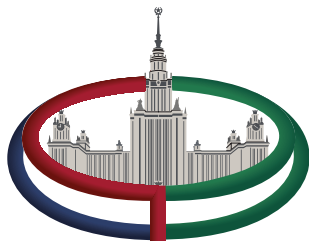
КОЛЛЕКТИВНАЯ МОНОГРАФИЯ

Регулирование, предпринимательские риски и экономическое развитие



А.Е. Шаститко
А.А. Курдин
А.Н. Морозов
И.П. Шабалов

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
Экономический факультет



**А.Е. Шаститко, А.А. Курдин, А.Н. Морозов,
И.П. Шабалов**

РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ РИСКИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Коллективная монография

Москва
2021

УДК 338.984

ББК 65.054

P32

Авторский коллектив:

Шаститко А.Е., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Директор центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС;

Курдин А.А., кандидат экономических наук, заместитель заведующего кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, заместитель декана по науке экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

Морозов А.Н., ассистент кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

Шабалов И.П., доктор технических наук, ведущий научный сотрудник ЦНИИ имени И.П. Бардина.

P32 Регулирование, предпринимательские риски и экономическое развитие: коллективная монография / А.Е. Шаститко, А.А. Курдин, А.Н. Морозов, И.П. Шабалов. — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2021. — 86 с.

ISBN 978-5-906932-79-2

В данной работе с использованием известных в России ситуаций в сфере применения норм антимонопольного и налогового законодательства обсуждается, что такое предпринимательские риски, почему их надо учитывать и почему их трудно увидеть в финансовых и других документах; какова регуляторная реакция на выявленные несовершенства (признаки нарушений) в рыночном процессе и почему даже честный, некоррупцированный регулятор — не оправдание для вмешательства; каковы краткосрочные и долгосрочные последствия регуляторной реакции на выявленные несовершенства; что не так в публичном дискурсе вокруг проблемы предпринимательства; каковы возможности реабилитации предпринимателя через понимание его функций и эффектов деятельности; почему либеральный фундаментализм — не панацея, но вызов для системы государственного управления.

Для начинающих изучать экономическую теорию, а также всех интересующихся вопросами результативности экономической политики, участвующих в ее формировании и проведении.

ISBN 978-5-906932-79-2

© Экономический факультет
МГУ имени М.В. Ломоносова, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Пролог, или Неакадемическое вступление	5
Введение	10
1. Предпринимательские риски: почему их надо учитывать и почему их трудно увидеть в финансовых и других документах	12
1.1. Источники предпринимательских рисков	12
1.2. Действия предпринимателя в условиях риска	15
1.3. Оценка риска со стороны третьих лиц	20
2. Регуляторная реакция на выявленные несовершенства (признаки нарушений) в рыночном процессе	25
3. Краткосрочные и долгосрочные последствия регуляторной реакции на выявленные несовершенства (признаки нарушений): «эффект кобры»	37
4. Описание ситуаций	42
4.1. Негостеприимная традиция в налоговом администрировании, или Что означает, почему важен и вместе с тем плохо применяется принцип сопоставимости условий коммерческой практики?	42
4.2. Уроки «пикалевского синдрома»: как инструмент, направленный на защиту конкуренции, может работать против экономического развития	54
4.3. Применение инструментов антимонопольной политики в условиях шоков спроса и дефицита на рынке	62
5. Что не так в публичном дискурсе вокруг проблемы предпринимательства?	69
5.1. Соответствие интересов отдельных групп содержанию, выводам экономических теорий	69
5.2. Спрос на экономические знания со стороны групп интересов в свете построения экономической политики	73
6. Реабилитация предпринимателя через понимание его функций и эффектов деятельности: необходимые и достаточные условия	77
6.1. Предприниматель и предпринимательство — неизбежное зло?	77
6.2. Положительные общественные эффекты предпринимательства	79
7. Почему либеральный фундаментализм — не панацея: вызов для системы государственного управления	81
Заключение	84

ПРОЛОГ, ИЛИ НЕАКАДЕМИЧЕСКОЕ ВСТУПЛЕНИЕ

Предпринимательство в современной экономике предполагает принятие решений и взаимодействие участников хозяйственной деятельности в правовом поле, которое формируется такими важными нормативными правовыми актами, как Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), технические регламенты и т.д. Один из важных признаков воспроизводства данной практики — применение юридически значимых контрактов, в которых находят отражение как специфические права и обязательства (определенные в дополнение, но не вместо существующих норм законодательства), так и ответственность, возникающая в случае ненадлежащего выполнения предпринимателем обязательств и (или) нарушения законных прав контрагентов / третьих лиц.

Обстоятельства возникновения такой ответственности связаны не столько с внешними факторами, не контролируруемыми участниками контрактов, сколько с теми решениями, которые принимает предприниматель во исполнение заключенного контракта. Соответственно, бездействие или неадекватные сложившимся условиям хозяйствования действия — основание для признания стороны контракта нарушившей свои обязательства. Это предполагает применение санкций (штрафов, неустоек, компенсаций, дисквалификации и проч.), которые негативно влияют на общий (в том числе финансовый) результат деятельности предпринимателя. Иными словами, такие последствия нарушения условий контракта ведут к возникновению убытков — не только росту издержек и связанных с ними потерь, но и к недополученной прибыли — в настоящем и будущем (в том числе по причине утраты деловой репутации). Действительно, трудно себе представить ситуацию в *нормальных* условиях хозяйственного оборота, когда компания-бракодел (если об этом известно всем потребителям!) продолжает как ни в чем не бывало поставлять свою продукцию. Нормальные условия означают, что у покупателей есть альтернатива.

Предприниматель как рационально действующий в своих интересах субъект ориентирован на извлечение прибыли — как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане. Соответственно, именно в его интересах снижать вероятность возникновения ситуаций, в которых для

контрагентов и третьих лиц есть законные основания требовать платежей, экономически квалифицируемых как убытки предпринимателя. Именно в интересах предпринимателя совершать действия, направленные на уменьшение ожидаемых убытков. Таким образом, стремление к недопущению или минимизации убытков — оборотная сторона любой нормальной предпринимательской деятельности в современной экономике. Вместе с тем одна из фундаментальных проблем регулирования со стороны государства — как создать систему, обеспечивающую адекватный учет предпринимательских рисков при проверке хозяйственной деятельности с учетом того, что само регулирование базируется на работе с юридически значимыми документами, нормативными актами, а интерпретация действий предпринимателя и их результатов должна быть основана на экономических концепциях. Решение данной проблемы — путь к созданию «эффективного государства».

Кто должен подсказывать предпринимателю, какие именно действия он должен предпринять, чтобы не допустить возникновения убытков или снизить их вероятность? В какой момент и почему эта «подсказка» должна быть доступна предпринимателю? Это — ключевые и вместе с тем достаточно простые вопросы, ответы на которые, как кажется, напрашиваются сами собой. По крайней мере, *для тех, кто знает экономическую теорию*. Раз речь идет о предпринимателе, который ведет бизнес на свой страх и риск и из своего интереса, а экономически значимая информация рассеяна в обществе (что требует наличия соответствующих стимулов и усилий по ее сбору и обработке; она не поддается передаче без издержек), то кто как не он — предприниматель — должен лучше знать, какие именно действия, когда и где совершать, с кем и какие дополнительные договоры заключать для надлежащего выполнения того договора, о котором первоначально шла речь?

Экономическая наука около 100 лет назад показала логическую несостоятельность социализма (предполагающего планирование в масштабах экономики в целом) именно по той причине, что экономически значимую информацию и знание (особенно если речь идет о «скоропортящемся» знании относительно конкретных обстоятельств места и времени) государство (регулятор) не может эффективно использовать, а предприниматель может. Вот почему предприниматель работает на прибыль, а государство — с завидным постоянством в убыток. Вот почему экономика, основанная на предпринимательстве, способна обеспечить устойчивый (в длительной перспективе) экономический рост и развитие, а экономика с доминированием государства не может.

Что плохого в том, что предприниматель осуществляет действия, следствием которых является снижение ожидаемой величины убытков?

Разумеется, вполне возможно, что предпринимателю известны разные варианты управления одним и тем же риском возникновения убытков. Например, в случае эксплуатации объектов инфраструктуры существует риск несанкционированного доступа и как следствие — ожидаемые убытки. Один вариант решения — наем охранной организации (создание собственной охранной структуры), а другой вариант — изменение технологических процессов, улучшающих свойства системы контроля / мониторинга и использование в крайнем случае возможностей государственных органов защиты правопорядка, которые обладают (как предполагается) сравнительными преимуществами в осуществлении насилия или обеспечении достоверности угрозы его применения. Если приведенная текущая стоимость эффекта от выбора второго варианта выше первого, но тем не менее предприниматель выбирает первый вариант — это его право. Другое дело, что в случае отсутствия стимулов к надлежащему подходу в принятии решений должен сработать механизм обратной связи. На конкурентном рынке все просто: это ошибочное решение приведет к ухудшению положения данной компании относительно конкурентов с повышением вероятности если и не банкротства, то выхода с рынка или поглощения другими — более эффективными — конкурентами.

Другое дело — для государственных компаний и для регулируемых частных компаний, которые работают в условиях монополии. Именно в силу того, что они, как правило, гораздо ближе к государственному бюджету как источнику финансовых ресурсов, чем частные компании, вопрос о выборе между дополнительной охраной и изменением технологических процессов оказывается гораздо менее тривиальным. И в этом случае можно сказать, что если не проведена предварительная экономическая оценка эффектов для двух альтернатив и выбрана первая, то это может быть квалифицировано как нарушение — как заместитель механизма дарвиновского отбора на конкурентном рынке.

Однако для нас в обсуждении поставленных далее вопросов важно другое. Регуляторная логика, в которой постфактум оцениваются ранее принятые предпринимательские решения, начинает реплицироваться в отношении частного бизнеса, который (опять же следуя этой логике) должен испросить разрешения у регулятора (а точнее — множества регуляторов — налогового, антимонопольного органа, Ростехнадзора, Росздравнадзора и т.п.) относительно тех действий, которые ему надо совершить в отведенное ему время (помним о «скоропортящихся» знаниях!). Вы хотите, чтобы было все по закону и к вам не было претензий от регулятора? Пожалуйста! Но тогда нужно попытаться убедить регулятора в правомерности тех действий, которые предприниматель еще не

совершал, т.е. заранее. После будет поздно: откуда знать предпринимателю, что думает регулятор относительно его конкретных обстоятельств ведения бизнеса? И даже если закрыть глаза на то, что именно может посоветовать предпринимателю регулятор относительно его (предпринимателя) бизнеса и какова внутренняя ценность такого совета, полученное «добро» уже не к чему будет применить. Поздно! Этот эффект тихого, без всяких национализаций, огосударствления экономики может оказаться ничуть не менее, а, может быть, даже существенно более значимым, чем «назначение победителей» в целях проведения промышленной политики, конвейерное создание государственных корпораций и т.п.

Вот почему презумпцией — пусть и преодолимой по определенной процедуре (не формалистичной, как в подавляющем большинстве случаев происходит сейчас, оценке регулирующего воздействия) — должна быть нецелесообразность регулирования, вмешательства государства в повседневную деятельность бизнеса. Если в случае соблюдения указанного принципа все же возникают сомнения в правомерности действий предпринимателя, то далее у предпринимателя должна быть защищенная определенными процедурами возможность не просто объяснить, но и получить четкую и аргументированную позицию регулятора в случае несогласия с его объяснением для последующего досудебного оспаривания. Досудебного потому, что в споре с регулятором у предпринимателя должна быть возможность использования специальных знаний (в первую очередь экономистов) для тестирования позиции регулятора на предмет устойчивости. И здесь важно то, что неспособность / неготовность принять, прочесть и оценить (но не обязательно согласиться, а аргументированно ответить) экономическое объяснение тех действий предпринимателя, которые с позиции регулятора кажутся неправомерными, не может быть использована как основание для применения шаблонного, формально-юридического подхода. Более того, такой подход к принимаемым регуляторным решениям не может быть вообще признан правовым.

Сторонники видеть во всем несовершенном основание для внедрения и расширения регулирования могут сказать: «Ну и что? Есть еще целесообразность!» Это верно, но те, кто так говорит, должны помнить: за все надо платить. И расплатой за несоблюдение таких презумпций может стать низкая конкурентоспособность отраслей национальной экономики, да и всей экономики в целом. Причина — отсутствие сильных стимулов к развитию каждого предприятия в ситуации, когда логика регулирования подменяет правила рынка.

Предпринимательство — всегда сложное, рискованное занятие. Но у регуляторов есть все возможности — на практике многократно подтвержденные — сделать это занятие еще и крайне опасным для самого предпринимателя. Разумеется, такая перспектива демотивирует потенциальных предпринимателей, что ведет к весьма плохим последствиям в первую очередь для потребителей и экономического развития, общественного благосостояния. Риторический вопрос: зачем и кому это нужно, если без предпринимательства невозможно экономическое развитие и тем самым — рост общественного благосостояния?

ВВЕДЕНИЕ

Результаты функционирования и развития экономики, экономической деятельности отдельных компаний подавляющему большинству «респондентов» (не только регуляторам, но и простым обывателям), как правило, представляются далекими от желаемых. В этом факте можно обнаружить источник возникновения ожиданий, что такое положение вещей можно улучшить. Действительно, если компании производят меньше товара, чем хотелось бы, продают не по тем ценам и не тем потребителям или, наоборот, производят слишком много относительно общественно оптимального объема, то почему бы это не исправить? Иными словами, трудно найти тех, кто действительно против экономического развития (особенно если это развитие устойчивое, т.е. с учетом экологического, природопользовательского фактора). Однако из этого совсем не следует, что существует хотя бы какой-то намек на единство в понимании содержания и способов применения средств достижения такого результата.

В экономической науке широко известно понятие провалов рынка, в числе которых — несовершенство конкуренции и связанных с ними характеристик равновесия (а порой и вовсе отсутствия рынка, который был бы необходим). Как правило, за фактом такого несовершенства следует постановка вопроса, каким образом его компенсировать. И стандартный, если не сказать доминирующий, подход — вмешательство государства, регулирование. Регуляторный фундаментализм — одна из возможных, но не единственная логика, которую можно было бы применить. Другие альтернативы менее известны, но вместе с тем из этого не следует, что они менее обоснованы и убедительны. Более того, есть основания утверждать, что в долгосрочной перспективе именно они могут обеспечить условия для устойчивого экономического развития. Что это за альтернативы и причем тут предпринимательские риски?

Цель данной работы состоит в том, чтобы объяснить, почему несовершенство экономических процессов не является достаточным основанием для государственного регулирования, почему с его помощью часто добиваются худших результатов, чем доступные альтернативы (включая статус-кво), и есть ли возможности как-то исправить ситуацию.

Для достижения поставленных целей предполагается ответить на ряд вопросов, в числе которых:

1. Что такое предпринимательские риски, почему их надо учитывать и почему их трудно увидеть в финансовых и других документах?
2. Какова регуляторная реакция на выявленные несовершенства (признаки нарушений) в рыночном процессе и почему даже честный, некоррумпированный регулятор — не оправдание для вмешательства?
3. Каковы краткосрочные и долгосрочные последствия регуляторной реакции на выявленные несовершенства (признаки нарушений)?
4. Что не так в публичном дискурсе вокруг проблемы предпринимательства?
5. Каковы возможности реабилитации предпринимателя через понимание его функций и эффектов деятельности?
6. Почему либеральный фундаментализм — не панацея, но вызов для системы государственного управления?

Обсуждение поставленных вопросов предполагает исследование конкретных ситуаций, в числе которых заслужившие общероссийскую популярность кейсы из налоговой, антимонопольной и промышленной политики (например, ситуация в Пикалево).

Мы не претендуем на системность разработки вопроса о взаимосвязи предпринимательских рисков, регулирования и экономического развития. Для обсуждения поставленных вопросов мы выбрали несколько примеров из российской правоприменительной практики, на которых нам хотелось бы показать в общем-то известные из экономической науки вещи. Однако они, как оказывается, далеко не всегда очевидны в политическом дискурсе. Более того, они не всегда очевидны даже в дискуссиях среди тех, кто получил высшее экономическое образование. И один из факторов — отсутствие в составе изучаемой студентами экономической теории такой ключевой фигуры рыночной экономики, как предприниматель. Данной работой авторы хотели бы внести свой вклад в объяснение фигуры предпринимателя в современной экономике с учетом результатов тех исследований, которые, в общем-то, довольно широко известны, но, скорее всего, лишь среди специалистов в области гетеродоксальных экономических исследований.

1. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ РИСКИ: ПОЧЕМУ ИХ НАДО УЧИТЫВАТЬ И ПОЧЕМУ ИХ ТРУДНО УВИДЕТЬ В ФИНАНСОВЫХ И ДРУГИХ ДОКУМЕНТАХ

1.1. Источники предпринимательских рисков

Микроэкономическая теория, изучающая функционирование отдельных экономических субъектов (фирм или предпринимателей), подробно не рассматривает сам процесс принятия предпринимательских решений, останавливаясь лишь на анализе результата.

Традиционные экономические модели рассматривают рынки в статике — теория показывает нам «срез» рынка, оценку его параметров на определенный момент времени, а именно на момент установления равновесия. Кроме того, посредством применения метода сравнительной статистики можно увидеть отличия одного состояния равновесия от другого, но не механизм перехода через призму принятия деловых решений.

Предприниматель же действует «здесь и сейчас», и он должен принимать решения в каждый момент времени и достаточно быстро, в зависимости от динамики рынка (длительность производственных и деловых циклов). Более того — и этот момент является принципиальным как с точки зрения объяснения результатов функционирования рынка, так и с точки зрения оценки подходов регуляторов к квалификации действий предпринимателей, — в процессе принятия предпринимательского решения множество доступных вариантов не является заданным и известным принимающему решению субъекту. В то же время все стандартные экономические модели, которые изучаются в университетах, как раз, наоборот, построены на предположении, что множество доступных вариантов выбора известно лицам, принимающим решения.

Важно понимать, что в момент принятия решений у предпринимателя может просто не быть достаточного времени, чтобы иметь возможность не только выявить доступные возможности, но и взвесить все альтернативы, а также оценить все вводные, являющиеся источниками рисков. Другой немаловажный аспект — предприниматель не обладает даром совершенного предвидения. Он не знает все, что может

произойти в будущем, и во многом должен опираться на собственную интуицию и ту информацию, которую он считает важной и релевантной. Переход в расчетах с поставщиками на иностранную валюту перед резким скачком ее курса может показаться необоснованным решением, но при его анализе в первую очередь следует ориентироваться на ту информацию, которая была известна предпринимателю на момент его принятия. Причем часть этой информации и связанного с ней знания относятся к конкретным обстоятельствам места и времени. Применение затратной технологии контроля качества и соблюдения технических регламентов, которые со стороны могут выглядеть как дублирование деловых операций и нерациональное расходование средств, при ближайшем рассмотрении может оказаться способом управления предпринимательскими рисками, без которого вероятность возникновения убытков была бы гораздо выше.

Говоря экономическим языком, предприниматель не обладает всей полнотой информации и его когнитивные способности на ее обработку естественным образом ограничены, даже несмотря на особенные способности предпринимателя принимать на себя риски в отличие от собственников ресурсов (рабочей силы, земли, капитала). А вменение регулятором предпринимателю обязанности совершенного предвидения — необязательно в явном виде — запрещенный прием.

Как следствие несовершенного предвидения предприниматель сталкивается с риском наступления каких-либо негативных событий или же появления *упущенной выгоды*. Упущенная выгода предпринимателя связана с тем, что он может быть не уверен в результативности своих действий и что используемая им альтернатива является наилучшей из доступных (сопряженной с меньшими издержками и (или) большими выгодами). Уверенность в том, что получилось, возникает лишь постфактум. Использовать информацию, доступную постфактум в проекции на прошлое можно, но только в том случае, если удастся реконструировать ситуацию выбора, в которой оказался предприниматель.

Риск — это всегда вероятность, вероятность наступления значимого события. В традиционном понимании, индивид, сталкивающийся с риском, имеет перед собой оценки вероятностей наступления отдельных событий и соответствующим образом определяет свое поведение. Изучив прогноз погоды, мы оцениваем вероятность дождя и принимаем решение о том, стоит ли взять зонт. В действительности предприниматели часто сталкиваются с феноменом структурной неопределенности — когда не все альтернативы в принципе оказываются известны. Но даже когда множество элементарных событий известно, у предпринимателя может не быть объективной, систематической информации о частоте

(в экономической науке это соответствует ситуации, описываемой в терминах параметрической неопределенности по Фрэнку Найту — одному из первых систематических исследователей предпринимательства в свете соотношения риска, неопределенности и прибыли). Именно в таких ситуациях решения носят особенно выраженный предпринимательский характер.

Мы понимаем, что состояний у погоды в целом не так много. И даже если летом пойдет снег, это будет одно из ожидаемых (хотя и маловероятных¹) состояний. Но некоторые события не известны индивидам даже на уровне предположений. Так, корпорация Microsoft достаточно прочно закрепилась на рынке операционных систем для настольных компьютеров, но появление смартфонов оказалось для нее стратегической неожиданностью. Мобильные операционные системы имеют иные требования к функционалу и наполнению, поэтому в данном сегменте корпорация сдала позиции конкурентам.

Неопределенность может касаться не только свойств продукта, но и способов организации бизнеса. Агрегаторы такси, использующие цифровые технологии и сами выступающие в роли платформ, появились сравнительно недавно, но уже стали привычной частью нашей жизни и экономики. Используемая ими модель бизнеса значительно отличается от привычных таксопарков, что стало неожиданностью как для последних, так и для государства (регуляторов). И, разумеется, применение той же регуляторной логики, что и раньше, к новым способам ведения бизнеса в сфере таксомоторных пассажирских перевозок, по сути, означает, что мы принимаем допущение о неизменности структуры предпринимательских рисков. Однако достаточно поставить один простой вопрос, который соответствует повестке дня в плане изменения нормативной базы регулирования такси, как станет понятно, что аналоговое регулирование в цифровом мире может стать источником значительных проблем в экономическом развитии и росте благосостояния, а ожидаемые и декларируемые эффекты от регулирования сильно (если не с точностью до наоборот) отличаются от фактических результатов. И вопрос этот — какие именно цены собираются регулировать инициаторы разработки закона о такси. Ставки оплаты водителей? Цены перевозчиков? Комиссию агрегаторов? Все вместе? Разумеется, это лишь верхушка айсберга вопросов, которые возникают в связи с обсуждением проблемы государственного регулирования пассажирских перевозок.

¹ Правда, как показывает практика, в условиях разбалансировки климата, снег действительно может пойти даже там и тогда, где и когда его никто не ожидал (примеры — снегопады в Саудовской Аравии или жестокие морозы на юге США в 2021 г.).

При этом само государство также может выступать источником структурной неопределенности. С одной стороны, создавая и поддерживая нормы и правила, государство такую неопределенность снижает: закон ограничивает возможность выбора между альтернативами, а значит, повышается предсказуемость наступления будущих событий. С другой стороны, появление новых законов и подходов к регулированию заранее предсказать трудно: перечень ожидаемых вариантов всегда будет открытым¹.

Соответственно, фундаментальным источником предпринимательских рисков является неполнота информации и естественное ограничение способностей предпринимателя к ее обработке. Но все многообразие видов предпринимательской деятельности порождает соответствующее число возможностей для появления риска. Как следствие, действия предпринимателей, связанные с управлением риском, хотя и могут быть некоторым образом классифицированы, все же представляют собой открытое множество.

С этой точки зрения закон, пусть даже несовершенный, может оказаться лучше благих намерений по созданию совершенных норм, которые при ближайшем рассмотрении усиливают неопределенность для предпринимателей, не говоря уже об интерпретациях регуляторами действующих норм, которые в результате могут значительно отличаться по смыслу о того, что было заложено законодателем в те или иные нормы. В связи с этим для экономиста, впрочем, как и для политика, весьма полезным будет выражение: «Если вам кажется, что вследствие предлагаемых изменений в законодательство жизнь улучшится, то, возможно, вы чего-то не учли».

1.2. Действия предпринимателя в условиях риска

Предпринимательская деятельность по самой своей природе сопряжена с риском. В противном случае предприятие не несло бы пользы для потребителей, а значит, не могло бы существовать. Основной риск, который предприниматель берет на себя, — это риск того, что товар не будет произведен или услуга не будет оказана. Потребитель мог бы и сам постричься или построить дом, но риск того, что он потерпит неудачу, слишком высок. Вот почему он предпочитает переложить этот риск на предпринимателя, заказав услугу у специалиста. Предприниматель, в

¹ Более того, дополнительной проблемой может быть не сама формулировка закона, а выбранный способ применения соответствующих норм, что более подробно будет обсуждено в разделе 4.

свою очередь, принимает этот риск на себя, и в случае неудачи он (а не потребитель) терпит убыток. Что касается иных рисков, то здесь наблюдается богатое разнообразие — как их источников, так и способов преодоления.

Некоторые риски могут быть общими для многих видов деятельности. Все предприниматели сталкиваются с риском неисполнения контрактов (оппортунистического поведения со стороны контрагентов). Другие виды рисков являются специфическими для определенных предприятий. Например, засуха для сельскохозяйственных производителей, пираты — для морских перевозок (и даже такой факт, как блокировка на несколько дней Суэцкого канала судном), землетрясение в зоне прокладки трубопровода.

Одни и те же риски могут быть преодолены различными способами. Например, многие фирмы формируют запас материалов или готовой продукции. Необходимость запасов продиктована тем, что поставки или отгрузки происходят неравномерно. Реализация или поставка материалов может отложиться или сорваться. Либо, наоборот, внезапно появится новый покупатель или выгодное предложение по материалам.

Но кто должен нести расходы на формирование запаса готовой продукции: продавец или покупатель? С точки зрения общего благосостояния, их должен нести тот, для кого это сопряжено с наименьшими издержками. Но в действительности на этот вопрос могут повлиять такие факторы, как переговорная позиция сторон и оценка риска со стороны компании. Компания с относительно слабой переговорной силой будет склонна к формированию запасов, поскольку для нее выше риск навязывания невыгодных условий со стороны партнера, что может отразиться и на регулярности поставок. Компании, высоко оценивающие риск, будут формировать большие запасы, чем те, кто оценивает его ниже. Соответственно, запас может быть сформирован и только на стороне покупателя, и только на стороне продавца, и одновременно на обеих сторонах рынка.

Помимо создания запасов решение проблемы неопределенности будущего может заключаться также в совместном планировании будущих поставок. Тогда сами поставки станут более регулярными и предсказуемыми, соответственно если запас и будет формироваться, то на сравнительно меньший объем.

В этом контексте возникает вопрос о распределении рисков между сторонами транзакции. Даже самый простой договор купли-продажи подразумевает, что продавец несет на себе риски несвоевременной поставки, а покупатель — несвоевременной оплаты. На продавца могут быть дополнительно возложены гарантийные требования, что

фактически означает передачу ему рисков, связанных со скрытыми дефектами продукции. Но риск передается не бесплатно — товар с гарантийными обязательствами всегда обойдется дороже, чем без таковых. При этом, чем длиннее период гарантийных обязательств, тем, при прочих равных условиях, дороже для покупателя приобретение продукции. Правда, стоит проводить различие между стоимостью приобретения и стоимостью владения. Особенно это важно для товаров длительного пользования, в том числе для объектов инфраструктуры. Например, нормативный срок службы современных труб большого диаметра составляет 50 лет, тогда как гарантийные обязательства производителя на внутренних проектах Газпрома составляют 24 месяца, или всего 4% от нормативного срока службы. Этого срока вполне достаточно для того, чтобы отгрузить продукцию в адрес потребителя, установить ее, сварив трубы между собой, и даже запустить трубопровод в эксплуатацию (если только не произойдет значительного отклонения от запланированных сроков строительства). Однако скрытые дефекты могут проявиться и через пять, и через 10, и через 15 лет после начала эксплуатации.

Риски также могут быть переданы другому субъекту, не являющемуся стороной транзакции. Так, риск утраты груза в процессе транспортировки может быть передан (пусть даже и не полностью) по договору страхования третьему лицу — страховой компании. В этой ситуации сами действия по *получению риска* являются отдельным видом коммерческой деятельности. В любом случае, чем выше риск и чем значительные последствия его актуализации, тем большую цену придется заплатить за его передачу.

Риски могут распределяться и между несколькими участниками отношений. Работая через генерального подрядчика, заказчик перекладывает на него риски, связанные с полным выполнением всех работ в установленные сроки. В свою очередь, генеральный подрядчик перекладывает на субподрядчиков риски своевременного выполнения отдельных этапов. Таким образом, возникает сложная система распределения рисков в многозвенной системе кооперации.

Предприниматель может не только передавать риск, но и совершать действия, направленные на его минимизацию (снижение вероятности наступления связанного с ним события). Такие действия могут быть выполнены предпринимателем самостоятельно или с привлечением сторонних исполнителей, обладающих большими компетенциями. Например, заказывая услуги контроля качества или авторского надзора, предприниматель не снимает с себя всех рисков и не страхуется в классическом понимании, но минимизирует вероятность наступления

негативных последствий, тем самым уменьшая математическое ожидание неблагоприятных последствий актуализации рисков. В некоторых ситуациях затраты на контроль качества могут оказаться существенно ниже, чем возможные последствия: аварии на атомных станциях, разливы нефтепродуктов, взрывы на газопроводах и иные техногенные катастрофы. Заключая подобные договоры на проведение работ по контролю качества, предприниматель получает выгоду, связанную с *ненаступлением* таких негативных последствий. Причем важно отметить, что речь идет не только о возможном ущербе, но и об упущенной выгоде, в том числе по причине репутационных потерь. В итоге снижается величина ожидаемых убытков.

Существование структурной (радикальной) неопределенности создает проблему *неполноты контрактов*. На момент заключения контракта стороны не могут предвидеть все варианты развития событий и, соответственно, предусмотреть варианты своих действий и распределение рисков. В то же время именно свобода принятия предпринимательских решений позволяет, не нарушая базовых контрактных обязательств, адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам к выгоде не только предпринимателя, но и его контрагентов, конечных потребителей. С этой точки зрения создания действенных механизмов адаптации к непредвиденным обстоятельствам также способствует *ненаступлению* неблагоприятных для результатов предпринимательской деятельности событий. Правда, заранее оценить возникающую в связи с этим ожидаемую величину убытков не представляется возможным, так же как и оценить альтернативные издержки (издержки упущенных возможностей) в результате принятых решений. Именно в связи с этим обстоятельством вряд ли можно ожидать отражения в финансовой отчетности такого типа рисков.

Отчасти — но только отчасти — проблема неполноты контрактов решается в рамках существующей институциональной среды. Так, ГК РФ содержит ряд положений, которые действуют для отдельных категорий договоров «по умолчанию», если стороны не указали в договоре иное. Таким образом, некоторые условия, которые могут быть пропущены, не останутся неопределенными для сторон. Иные условия о распределении рисков между сторонами могут содержаться в отраслевых стандартах или технологических регламентах.

Тем не менее в процессе исполнения контракта могут возникнуть риски, распределение которых не предусмотрено ни законом, ни в рамках самого контракта. Например, вопрос отнесения тех или иных событий к связанным с действием «непреодолимой силы» (форс-мажор) является предметом договоренности между сторонами (так, ст. 401 ГК РФ

содержит лишь небольшой перечень событий, не относящихся к ним). Соответственно классификация отдельных событий как форс-мажор может оказаться предметом спора, и в результате риск может понести как одна, так и другая сторона договора. В связи с этим будет любопытно понаблюдать за последствиями перекрытия Суэцкого канала контейнеровозом Ever Given¹ в плане возникновения и урегулирования споров между участниками договорных отношений, связанных с перевозкой товаров, размещенных на этом судне, а также на судах, которые в результате либо вынуждены были изменить маршрут и пойти вокруг мыса Доброй Надежды, либо дожидаться разблокировки.

Ввиду существования структурной неопределенности предприниматель должен учитывать не только ожидаемые риски, но и те, наступление которых заранее неизвестно. Иногда даже такие риски возможно передать третьей стороне, например, предусмотрев, что подрядчик несет ответственность за все последствия, связанные с браком продукции. Ожидается, что такое условие контракта соответствующим образом приведет к повышению цены договора. Но это будет не единственным последствием. В рамках выполнения контракта благодаря этому условию может возникнуть новая структура стимулов: подрядчик будет более тщательно подходить к вопросу контроля качества продукции, а также разграничению ответственности с контрагентами и третьими лицами (теми, кто не является участниками соответствующего договора, но воздействует на полезные свойства продукции).

Соответственно, предприниматели могут осуществлять действия, связанные с управлением рисками. Такие действия не бесплатны для предпринимателя: за передачу или минимизацию риска всегда придется платить (впрочем, как и за отказ от управления рисками). С точки зрения третьей стороны, не знакомой с особенностями конкретного вида предпринимательской деятельности, такие расходы могут показаться необоснованными, а предприниматель может быть признан нарушителем обязательных требований. Далее мы рассмотрим, почему стороннему наблюдателю зачастую сложно получить адекватную оценку риска, с которым сталкивается предприниматель, и тем самым возникают основания для ошибочных выводов, а в случае с регуляторами — ошибочных решений.

¹ С 23 по 29 марта 2021 г. Суэцкий канал был заблокирован севшим на мель при проходе через канал контейнеровозом Ever Given, принадлежащим компании Ever Green. В течение этого периода проход судов по каналу в обоих направлениях был невозможен, что привело к серьезным убыткам для международной торговли.

1.3. Оценка риска со стороны третьих лиц

Забыв о том, что предприниматели находятся в условиях риска и неопределенности, мы не сможем в полной мере понять мотивацию, стоящую за теми или иными решениями. Например, компания повысила цену на товар в ожидании будущего роста цены сырья. Но по какой-либо причине такого роста не произошло. Оценивая действия компании ретроспективно, мы можем прийти к выводу, что рост цены товара не связан с объективными причинами. Тем не менее непосредственно на момент принятия такого решения оно являлось обоснованным.

В отличие от моделей, рассматривающих рынок в статике, в реальности равновесие никогда не достигается одновременно (если вообще достигается). Предприниматель фактически действует методом проб и ошибок: совершает некое действие и следит за реакцией внешней среды. В процессе конкурентной борьбы фирмы устанавливают разные цены, а потребители переходят от компаний с более высокими ценами к компаниям с низкими ценами. Равновесие на рынке совершенной конкуренции показывает ситуацию, когда фактически конкуренция (как процесс) уже прекратилась. На настоящем рынке, напротив, цена будет постоянно меняться. Такая динамика характерна и для монополизированного рынка, где продавец будет постепенно снижать или повышать цену, до тех пор, пока не получит максимум прибыли.

Таким же методом компании принимают и управленческие решения: формируют организационную структуру, проводят кадровую политику, строят партнерские сети и т.д. Например, компания делает выбор, стоит ли проводить поиск контрагентов самостоятельно или же воспользоваться услугами посредников (агентов). На момент совершения выбора компания не знала, чем этот выбор обернется и какие в будущем откроются альтернативы. При этом регулирующие органы иногда забывают, что сведения, известные им на момент проверки, не были известны компании на момент принятия решений в проверяемом периоде. Страховка от событий, которые не наступили, может казаться необоснованной в будущем, но вполне приемлемой и отвечающей деловым целям компании на момент принятия решения, когда результат еще не мог быть известен. Далее мы покажем, что непризнание регулятором деловой цели той или иной операции может иметь тяжелые последствия для компании, поскольку в этом случае, если регулятор неправ, но его решение не оспорено, придется заплатить доначисленные налоги.

Проблема оценки риска со стороны третьих лиц усугубляется еще и тем, что риск в принципе является величиной субъективной и разные индивиды, оценивая риск одного и того же события, могут прийти к

разным оценкам. Причем этот вывод относится даже к ситуациям, в которых доступны данные для актуарных расчетов.

Люди делятся на три группы в зависимости от их отношения к риску: нейтральные, не склонные и склонные к риску. Отношение к риску определяется в зависимости от склонности индивида согласиться или отказаться от гарантированного дохода, эквивалентного величине ожидаемого дохода от рискованной операции. Например, в экспериментах людям предлагается выбор: они могут гарантированно получить 500 руб., или лотерею с призом в 1000 руб., но с 50%-ной вероятностью победы. С учетом вероятности наступления каждого из событий они эквивалентны между собой. Для риск-нейтрального индивида оба варианта будут равноценны. Не склонный к риску предпочтет гарантированный доход, а склонный к риску, напротив, предпочтет участие в лотерее.

Результаты экспериментов показывают, что большинство людей относится к не склонным к риску, при этом часть индивидов могут рассматриваться как склонные к риску: например, это люди, предпочитающие азартные игры или экстремальные виды спорта. В литературе иногда можно встретить мнение, что предприниматели также относятся к лицам, склонным к риску. Однако есть основания полагать, что это не совсем так, а точнее, совсем не так.

Во-первых, в такой ситуации предприниматели соглашались бы на меньшую норму доходности, чем, например, предлагает государство по своим обязательствам в виде облигаций (условно безрисковое вложение). Но фактически чистая рентабельность многих компаний превышает безрисковую ставку. Это превышение составляет «премию за риск» — величину компенсации, которую не склонный к риску индивид должен получить, чтобы согласиться на более рисковую альтернативу. Для склонных к риску индивидов такая премия будет отрицательной — они готовы потерять часть потенциального дохода, лишь бы принять участие в чем-то рискованном. Соответственно, предприниматели, как и большинство людей, не склонны к риску.

Во-вторых, предприниматели принимают решения не спонтанно, а взвешенно (даже если в этом процессе задействована интуиция), что отличает их выбор от типичного поведения человека в условиях эксперимента. А, значит, в некоторых аспектах их поведение приближается к риск-нейтральному.

Если индивидуальные предприниматели принимают решения самостоятельно, то в компаниях принятие решений осуществляют многие люди (например, руководители, контролирующие акционеры) с различным отношением к риску. Кроме того, результат принимается

на основе более подробного рассмотрения проблемы и по мере достижения консенсуса между всеми сторонами. Как правило, на корпоративном уровне какие-либо стратегические решения сопровождаются расчетами, которые уже вовсе не сопряжены с искажением, вносимым отдельными личностными характеристиками. Соответственно, «поведение» компании стремится к нейтральному по отношению к риску.

Но в тех компаниях, где все важные решения принимают единичные руководители (несмотря на формальную корпоратизацию отношений), их личное отношение к риску будет передаваться и самой компании. Так, в России начиная с 90-х гг. прошлого века широко распространена практика, когда крупные акционеры одновременно являются и руководителями компаний (контролирующие акционеры). В результате было бы неверно утверждать, что все компании являются нейтральными к риску. Соответственно, наличие премии за риск выступает одной из составляющих прибыли как предпринимателя, так и коммерческой компании.

Тем не менее величину этой премии нельзя однозначно выделить: прибыль может превышать минимально приемлемый для предпринимателя размер, а значит, она будет включать, кроме премии за риск, еще и величину чистого излишка предпринимателя.

Вопрос разделения прибыли предпринимателя на премию за риск и чистый излишек актуален в рамках государственного регулирования деятельности монополий. Сам факт того, что монополист по данным финансовой отчетности получил прибыль, еще не означает, что его действия связаны со злоупотреблением рыночной властью. В рамках мероприятий антимонопольного контроля Федеральная антимонопольная служба оценивает, насколько рентабельность монополиста соответствует «нормальному» уровню для данной отрасли¹. Но это лишь простое сопоставление с результатами других компаний. Деятельность рассматриваемой компании может быть сопряжена с иными рисками, однако этот вопрос, как правило, не изучается регулятором при проведении анализа рынка. Гораздо более сложная и не менее распространенная ситуация — принятие решения в условиях олигополии, когда от корректной оценки положения отдельных компаний на рынке, а также применяемых ими стратегий может зависеть ответ на вопрос о наличии оснований для вмешательства со стороны государства.

В отличие от объективных величин (затраты, выручка) риск не находит отражения в каких-либо официальных источниках информации,

¹ В соответствии с формулировкой монопольно высокой цены, как превышающей «сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и **прибыли**».

подготавливаемых предприятием: финансовая, налоговая отчетность. Кроме того, субъективность оценки не позволяет проверить то, насколько честно предприниматель укажет величину риска, если даже кто-то потребует у него ее раскрыть. Важно понимать, что отсутствие четкой квалификации риска в финансовой или налоговой отчетности не означает, что он не имеет значения. Однако такой вывод во многом зависит от принятого подхода к действиям предпринимателя: будет ли он формально-правовым на основе упрощенных шаблонов или экономическим, основанным на исследовании конкретных обстоятельств принятия решений, стимулах и эффектах.

Сказанное вовсе не означает, что сторонний наблюдатель (в том числе регулятор) вообще не имеет возможности оценить предпринимательский риск. Такой риск может быть оценен экспертным путем, с учетом особенностей функционирования данного рынка и внешних обстоятельств, которые имели место в рассматриваемый момент. Иными словами, необходимо поставить себя на место предпринимателя. В определенном смысле можно утверждать, что квалифицированный регулятор должен владеть искусством перевоплощения (чтобы понять действия объекта регулирования) для того, чтобы избежать ошибочных решений.

Предприниматель может привести описание источников возникновения таких рисков, и регулятор или иной сторонний наблюдатель уже решает, насколько сами риски релевантны для рассматриваемого рынка, а действия компании являются обоснованными. Например, компания, осуществляющая морские грузоперевозки, заказала услуги частной охранной компании, а теперь она столкнулась с тарифным регулированием и должна обосновать включение таких затрат при расчете тарифа. В обосновании компания укажет, что тем самым пытается снизить риск нападения пиратов. Тогда для оценки обоснованности нужно понять, во-первых, пролегают ли маршруты судов через территории, где действуют пираты, во-вторых, какова активность пиратов в конкретный период времени и в отношении определенных типов судов и, в-третьих, насколько объем охранных услуг соответствует необходимости.

Тем не менее экспертная оценка реальных рисков является трудозатратной и требует индивидуального подхода к каждому рассматриваемому случаю, а поэтому не может применяться в ситуации, когда регулирование поставлено на поток. Сложность процесса такой оценки, большое число дел, возбуждаемых регуляторами, и, вероятно, отсутствие соответствующей квалификации приводят к тому, что предпринимательские риски не находят должного отражения в российской правоприменительной практике (в частности, по вопросам налогового или

антимонопольного регулирования), а указание на такие риски иногда встречает непонимание со стороны соответствующих регуляторов. Результат — воспроизводство некавалифицированного регулирования.

Таким образом, мы отмечаем, что сама сущность предпринимательской деятельности сопряжена с риском. Причем какого-либо закрытого перечня таких рисков не существует, и они зависят от каждого конкретного вида деятельности. Без учета предпринимательских рисков невозможно получить полное представление о специфике деятельности компании, а соответственно получить оценку обоснованности тех или иных ее действий. Предпринимательские риски в значительной степени не находят отражения в регламентированной отчетности предприятия и их оценка, с точки зрения стороннего наблюдателя, может быть получена лишь экспертным путем. Сложность получения такой оценки является причиной, почему в российской правоприменительной практике вопрос предпринимательских рисков подробно не рассматривается. Отсюда одна из фундаментальных проблем — некавалифицированное экономическое регулирование со стороны государства, которое неизбежно становится источником множественных ошибок первого рода и, как следствие, искажения стимулов участников хозяйственной деятельности. В первую очередь — в части осуществления рискованных инвестиционных операций в сложные проекты с длительным сроком окупаемости.

2. РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕАКЦИЯ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ НЕСОВЕРШЕНСТВА (ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЙ) В РЫНОЧНОМ ПРОЦЕССЕ

Пределы эффективности рынка как обоснование для вмешательства государственного регулятора являются одной из важнейших тем экономических исследований не только для периода собственно существования экономической науки в формате полноценной дисциплины, но и для гораздо более длительной ретроспективы. По сути дела, речь идет о том, насколько обоснованным является целенаправленное вмешательство в результаты функционирования «естественного» для экономики рыночного механизма, когда независимые агенты действуют каждый самостоятельно, преследуя собственные интересы. Как справедливо объясняют А. Марчиано и С. Медема, обычно ответ на вопрос о самодостаточности рыночного механизма был отрицательным, начиная с истоков экономических учений в древнегреческой философии и вплоть до XVIII в.¹

Формирование экономической науки и доминирующей в ней в XVIII–XIX в. классической, а в XX–XXI в. — неоклассической исследовательской традиции позволило структурировать роль государства и определить желательные «границы» его экономических полномочий в контексте общественного благосостояния.

Рыночное равновесие, достигнутое в условиях совершенной конкуренции, в неоклассической традиции рассматривается как «точка отсчета» при определении оптимального распределения благ и ресурсов с общественной точки зрения. Это следует из двух фундаментальных теорем о благосостоянии, в общепринятом виде сформулированных в работах К. Эрроу² и Ж. Дебре³. В соответствии с

¹ Marciano, A., Medema, S. (2015). Market Failure in Context: Introduction. *History of Political Economy*, 47(5), 1–19.

² Arrow, K.J. (1951). An extension of the basic theorems of classical welfare economics. In *Proceedings of the second Berkeley symposium on mathematical statistics and probability*. The Regents of the University of California.

³ Debreu, G. (1959). *Theory of value: An axiomatic analysis of economic equilibrium* (No. 17). Yale University Press.

первой теоремой любое рыночное конкурентное равновесие является Парето-оптимальным, т.е. таким, что невозможно улучшить положение какого-либо агента без ухудшения положения другого, а значит, обеспечивается наиболее эффективное распределение ресурсов и благ в том смысле, что не остается резервов для повышения общественного благосостояния за счет взаимовыгодных действий. Согласно *второй* теореме, каждому Парето-оптимальному распределению благ и ресурсов соответствует рыночное конкурентное равновесие. Таким образом, совершенно конкурентный рынок является необходимым и достаточным условием наиболее эффективного распределения ресурсов и благ.

С практической точки зрения это означает, что государственное вмешательство в рыночный механизм не имеет надежных экономических оснований, за исключением отдельных случаев, связанных с «провалами рынка», в частности, внешними эффектами, но и в этих случаях вмешательство может ограничиваться лишь корректирующими трансферами в виде налогов и субсидий. При этом предполагается, что государство выполняет функции «ночного сторожа», обеспечивая соблюдение порядка в экономике.

Термин «провал рынка» был введен в научный оборот Ф. Батором в конце 1950-х гг.¹, и провалы рынка начиная с его разработок обычно включают следующие проблемы:

- внешние эффекты (в терминологии Ф. Батора — экстерналии собственности), т.е. невключение в стоимость товаров и услуг ряда связанных с их производством или потреблением «побочных» эффектов (например, экологического загрязнения) и, следовательно, перепроизводство товаров с отрицательными и недопроизводство товаров с положительными внешними эффектами;
- недопроизводство общественных благ (в терминологии Ф. Батора — экстерналии общественных благ), т.е. сложность финансирования общественных благ в частном порядке из-за присущих им свойств неконкурентности и неисключаемости, не позволяющих обеспечить достаточные стимулы потребителей благ для финансирования их производства;
- присутствие естественных монополий (в терминологии Ф. Батора — технологические экстерналии), т.е. экономическая необоснованность существования в отрасли двух или более фирм из-за

¹ Bator, F. M. (1958). The anatomy of market failure. The Quarterly Journal of Economics, 72(3), 351–379.

большого эффекта масштаба¹, способная приводить к монополизации рынков даже при низких входных барьерах или их отсутствии.

Все эти несовершенства рассматривались и продолжают рассматриваться экономистами-неоклассиками как основания для государственного вмешательства в рыночный механизм, если вынести за скобки функции государства по необходимой для функционирования рынков защите прав собственности и охране порядка (в наивной интерпретации — функции «ночного сторожа»), которые принимаются неоклассиками «по умолчанию», но не детализируются в связи с отсутствием внимания к оппортунистическому поведению агентов.

Но с тех пор концепция провалов рынка эволюционировала, и уже в работах 1990-х гг. (например, у Дж. Стиглица²), тем более в современных работах (например, у упомянутых выше А. Марчиано и С. Медема³) присутствует более широкий подход к провалам рынка как к оправданию регуляторного вмешательства.

Если продолжить рассуждать только в терминах аллокативной эффективности, т.е. говорить о возможности государственного вмешательства для исправления отклонений от оптимального распределения благ и ресурсов, то в этой сфере уже несколько десятилетий назад экономическим мейнстримом были осознаны проблемы неполных рынков (т.е. рынков, не находящихся в состоянии конкурентного оптимума из-за асимметрии информации и высоких трансакционных издержек), в целом проблемы несовершенства информации и ограниченной рациональности, а также проблемы повсеместного распространения несовершенной конкуренции⁴.

Но возможен и *более широкий контекст подхода к государственному регулированию*, если ввести в список его магистральных направлений, помимо аллокативной эффективности, еще и *проблемы распределения доходов и обеспечения макроэкономической стабильности*⁵. Обе эти проблемы весьма широко распространены в академическом и тем более в политическом дискурсе. Например, одним из наиболее широко

¹ Более точно следует говорить о свойстве субаддитивности издержек, которое предполагает, что средние издержки при производстве товара несколькими фирмами всегда (в рамках рассматриваемого масштаба рынка) выше, чем средние издержки при производстве единственной фирмой.

² Stiglitz, J.E. (1991). *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*. NBER Working Paper, (w3641).

³ Marciano, A., & Medema, S. (2015). *Op. cit.*

⁴ Stiglitz, J.E. (1991). *Op. cit.*

⁵ Marciano, A., & Medema, S. (2015). *Op. cit.*

обсуждаемых общественностью и наиболее цитируемых экономических исследований последних лет стала работа Т. Пикетти «Капитал в XXI веке»¹, акцентирующая внимание на проблемах неравенства; проблемы современного роста неравенства подчеркнуты в рамках Целей устойчивого развития ООН; и это лишь «верхушка айсберга» литературы, не только обращающей внимание на проблему и на необходимость государственного вмешательства для ее решения, но и проводящей связь между распределением доходов и аллокативной эффективностью. Отголоски такого подхода слышны и в сфере, которая вроде бы считается далекой от макроэкономических проблем и распределения дохода, — антимонопольного регулирования в отношении цифровых гигантов (в первую очередь — в отношении группы GAFAM²). Цифровые лидеры являются отличным примером компаний, взаимодействующих с множеством индивидуальных потребителей (домохозяйств) и располагающих при этом большой рыночной властью, а значит, от государства якобы требуются усилия по «выравниванию» возможностей компаний и их потребителей, что и достигается посредством применения инструментов антитраста.

Подобная связь с аллокативной эффективностью прослеживается и применительно к макроэкономической стабильности ввиду негативных эффектов значительных циклических колебаний на инвестиционный климат и в целом на экономический потенциал стран и мира в целом. Излишне даже упоминать об актуальности вмешательства государства в контексте крупнейших кризисов последнего времени — мирового финансового кризиса 2008—2009 гг. и кризиса в условиях пандемии 2020 г., не говоря уже о более мелких шоках.

В современных условиях особое звучание приобретает более общая постановка об устойчивом развитии, тесно связанная с проблемами внешних эффектов и общественных благ, а также с поддержанием стабильности состояния и темпов роста экономики не только на горизонте делового цикла, но и в долгосрочном периоде с учетом природных и социальных ограничений. Иными словами, один из фундаментальных вызовов экономической политики, государствам и обществу в целом — способность принимать во внимание для выработки текущих решений отдаленные во времени последствия. Хозяйственная деятельность, основанная на применении так называемых окольных методов производства (согласно экономистам австрийской традиции конца XIX — начала XX в.), отражает важное ее свойство — предусмотрительность.

¹ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

² GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft.

Однако для таких масштабов хозяйственной деятельности, как в настоящее время, нужна и совершенно другого уровня предусмотрительность.

Весь этот комплекс новых взаимосвязанных проблем заставляет говорить о том, что предпосылки фундаментальных теорем благосостояния, следующие неоклассической исследовательской традиции, сильно отклоняются от реальности. Сам по себе отход от этих предпосылок мог бы и не стать критической проблемой для экономического мейнстрима, однако направления этого отхода, его следствия и, главное, политические рекомендации, затрагивающие весьма масштабные финансовые интересы, стали камнем преткновения для экономистов.

Как справедливо отметил Дж. Стиглиц¹, в конце XX в. в экономической теории оформилось (а в начале XXI в., на наш взгляд, усугубилось) расхождение позиций в отношении государственного вмешательства в целом и в отношении фундаментальных теорем благосостояния и связанных с ними приложений в частности.

Одна позиция состоит в том, что несоответствие предпосылок теории Эрроу — Дебре современной реальности диктует необходимость выхода государственного регулирования за ранее обозначенные пределы провалов рынка². Вторая позиция, наоборот, предполагает, что рынок без государственного вмешательства (или с минимальным вмешательством) способен приводить экономику к максимально эффективному состоянию (или, по крайней мере, наилучшему из доступных состояний, так называемому второму наилучшему) и при более широких предпосылках, нежели заложенные в теорию Эрроу — Дебре.

Обоснованное отражение этой второй позиции было разработано, в частности, в рамках новой институциональной экономической теории и современной австрийской теории.

В традиции новой институциональной экономической теории, позиции которой по вопросу государственного вмешательства в рынки восходят к работам Р. Коуза³, функционирование рыночного механизма в условиях совершенной конкуренции также предполагается самодостаточным для оптимального распределения благ и ресурсов, но при крайне ограничительном условии: нулевых трансакционных издержках. Собственно говоря, именно об этом говорит теорема Коуза: в условиях

¹ Stiglitz, J.E. (1991). *Op. cit.*

² Это необязательно означает прямое или даже косвенное регулирование. Вмешательство может осуществляться и в форме «подталкивания», следуя концепциям поведенческой экономики (Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.* Penguin).

³ Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. In *Classic papers in natural resource economics* (pp. 87–137). Palgrave Macmillan, London.

нулевых транзакционных издержек окончательное размещение ресурсов Парето-оптимально вне зависимости от их первоначального распределения. Одна из формулировок этой теоремы прямо адресована к конкуренции: первоначальное распределение прав собственности не имеет значения с точки зрения эффективности в условиях совершенной конкуренции¹.

Заведомая нереалистичность этого условия в полном смысле слова, с одной стороны, сама по себе предполагает поиск «второго наилучшего» равновесия, которое не исключает государственного вмешательства, а важность транзакционных издержек и оказывающих на них ключевое воздействие институтов, в частности прав собственности, подчеркивает важность фактора государства. В этом аспекте новая институциональная экономика представляется достаточно «дружественно настроенной» к государственному регулированию, однако надо понимать, что речь идет не о вмешательстве государства непосредственно в работу рынков, а, скорее, о повышенном внимании к роли государства — «ночного сторожа». Именно эта роль — роль государства как защитника прав собственности — оказывается ключевой и при оценке экономического развития стран в рамках этой традиции, в частности Д. Норт, Дж. Уоллисом и Б. Вайнгастом², Д. Аджемоглу и Дж. Робинсоном³.

В то же время прикладное применение результатов теоремы Коуза⁴, а точнее, следствия из ослабления предпосылок о нулевых транзакционных издержках, говорит о возможности преодоления проблемы внешних эффектов частным образом, на основе договоренности агентов без вмешательства государства, даже и при ненулевых, но достаточно низких транзакционных издержках, что снимает необходимость государственного вмешательства в ряде случаев, когда неоклассическая традиция четко его прописывает. Иными словами, в этом случае речь идет о самокорректирующемся рыночном механизме, которые устраняет несовершенства действиями участников рынка вместо его компенсации регуляторными инструментами.

¹ Шаститко, А.Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. М.: ТЕИС, 2010. С. 340.

² North, D.C., Wallis, J.J., & Weingast, B.R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.

³ Robinson, J.A., & Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile.

⁴ Напомним, что Коуз не формулировал теорему своего имени, и «пальма первенства» принадлежит Дж. Стиглеру. Сам Коуз многократно подчеркивал, что он пытался выманить экономистов из того мира, который описывался в терминах данной теоремы.

Новая институциональная экономическая теория адресуется к указанным выше проблемам рынка в виде асимметрии информации, ограниченной рациональности агентов, оппортунистического поведения и порожаемых всем этим транзакционных издержек, но свидетельствует о том, что точно такие же проблемы существуют и в рамках иерархических структур, в том числе и государственных, а значит, нет необходимости отказываться от рыночных механизмов в пользу государственного регулирования априори. Метод новой институциональной экономической теории предполагает *сравнение дискретных институциональных альтернатив*, в частности с точки зрения оптимизации транзакционных издержек, и определение наилучшего из доступных вариантов, которым может оказаться как государственное регулирование, так и рыночный механизм, без предубеждения в отношении какого-либо из вариантов.

Фактически этому подходу соответствует идея оценки регулирующего воздействия (ОРВ), которая и в России стала обязательной процедурой при разработке многих нормативных актов. Другое дело, что зачастую выполнение этой процедуры сводится к пустой формальности. Причина такого редуционизма и выхолащивания, кажется, лежит на поверхности, поскольку ОРВ — это действительно не просто как с точки зрения интеллектуальной сложности данной процедуры, так и точки зрения институциональной технологии сопряжения интересов разных групп.

Акцент на проблемах организации транзакции и сравнении вариантов решений (вместо того, чтобы априори признать предпочтительность или недостаточность рыночных механизмов) в совокупности с введением в состав поведенческих предпосылок и ограниченной рациональности, и оппортунистического поведения позволяет идентифицировать, в том числе и «провалы государства» как организации. Более точно говорить не столько о провалах, сколько о факторах высоких транзакционных издержек государственного механизма.

В числе этих факторов следует отметить прежде всего *проблему управления поведением исполнителя*, свойственную, конечно, всем крупным иерархическим структурам, но государству в особенности. Асимметрия информации между начальником и подчиненным в совокупности с принципиальным расхождением интересов между ними (подчиненный заинтересован в экономии усилий, а не только в выполнении задачи в интересах начальника) приводит к недостаточному уровню усилий для реализации государственной политики. Безусловно, существуют рецепты по решению этой проблемы как в части снижения асимметрии информации, так и в части контрактов, стимулирующих исполнителя.

Однако масштаб государственной иерархии настолько велик, что проблема управления поведением исполнителя реплицируется на каждом уровне этой иерархии, так что эффективность решений сильно снижается.

Проявления этой проблемы необязательно связаны с «отлыниванием» исполнителей от выполнения требований руководства, но скорее с использованием субоптимальных методов выполнения поручений, которые позволяют выполнить первоочередные ключевые показатели эффективности сотрудника или бюро (например, исполнение показателей ожидаемых доходов бюджета в рамках налоговой политики или количество / доля успешных антимонопольных дел для конкурентной политики, когда успешность оценивается через процент оспоренных / отмененных в судебном порядке решений регулятора), но не ориентированы на решение всего комплекса задач, стоящих перед каждым видом политики и уж тем более не на предотвращение негативных внешних эффектов (в том числе ухудшения инвестиционного климата и связанных с ним негативных последствий для экономического развития и роста общественного благосостояния — в случае налоговой или конкурентной политики).

Проблемой становятся и высокие издержки *поиска информации*, и издержки *измерения*, когда деятельность хозяйствующих субъектов связана с использованием специфической информации, которую государство, вероятно, может получить с помощью своего механизма принуждения, но не может корректно интерпретировать (или даже корректно сформулировать запрос). Соответственно, качественные и количественные оценки деятельности хозяйствующих субъектов и последствий регулирующего вмешательства государства также могут оказаться сильно смещенными, что и приводит к еще большему отклонению от максимальной общественной эффективности, нежели в отсутствие вмешательства и при принятии провала рынка как данности.

Большой проблемой становятся и *издержки оппортунистического поведения*, помимо описанного выше «отлынивания» — введение государственного регулирования каких-либо отношений означает, как правило, безальтернативность государственного агента на каком-либо этапе организации трансакций. Невозможность переключения на другого партнера, свойственное рыночному механизму организации трансакций, автоматически предоставляет этому безальтернативному агенту потенциал вымогательства благодаря высокой переговорной силе. Это вымогательство далеко не всегда следует понимать буквально как случаи коррупции, хотя и это имело, имеет и будет иметь место. В обобщенной форме речь идет об установлении избыточных требований (ограничений) для выполнения той или иной стоящей перед государственным

агентом задачи, пусть даже и без всякой корысти с его стороны. В этих условиях даже, к примеру, получение государственной поддержки через институты развития или иные инструменты промышленной политики становится фактором риска для хозяйствующего субъекта, поскольку появление в какой-то точке организации трансакции данного субъекта государственного агента может легко привести к созданию массива таких избыточных требований.

Австрийская школа экономической мысли традиционно рассматривается как наименее лояльная к государственному регулированию, поскольку она характеризуется значительным акцентом на субъективизм принимаемых решений, что серьезно усиливает отмеченную выше информационную проблему государства. Австрийская теория уделяет большое внимание роли знания в объяснении результатов экономической деятельности, проблемам выбора в условиях неопределенности, дифференциации знания между агентами, а также непрерывным изменениям экономической реальности¹.

В этой ситуации государственное регулирование рынка, когда регулятор, в отличие от регулируемого субъекта, во-первых, не имеет достаточного доступа ко всей важной информации, во-вторых, не имеет компетенций для интерпретации и оценки этой информации, в-третьих, получает эту информацию далеко не всегда в оперативном режиме (по аналогии с нерешаемой «задачей погони» в системе централизованного планирования), неизбежно ведет к ошибкам в принимаемых им решениях — намного бóльшим по масштабу и количеству ошибкам, нежели частные агенты — предприниматели, действующие на этом рынке и являющиеся ключевыми фигурами для экономической активности в изложении австрийских экономистов².

В связи с этим вполне объяснима резко негативная позиция австрийских экономистов по отношению к командной экономике, но и само государственное регулирование рынка как элемент политики государственного интервенционизма вызывает у австрийцев серьезные возражения.

Австрийские экономисты, как правило, делают акцент именно на информационном аспекте критики интервенционизма, предполагая добросовестность регулятора³. Именно его ошибки, некомпетентность

¹ Boettke, P.J., & Coyne, C.J. (2015). Introduction: Austrian Economics as a Progressive Research Program in the Social Sciences in Boettke, P.J., & Coyne, C.J. (eds). *The Oxford Handbook of Austrian Economics*. P. 1–10.

² Kirzner, I.M. (1978). *Competition and Entrepreneurship*. University of Chicago Press.

³ Ikeda, S. (2015). Dynamics of interventionism in in Boettke, P.J., & Coyne, C.J. (eds). *The Oxford Handbook of Austrian Economics*. P. 394–417.

и неспособность обеспечения доступа к информации или обучения в условиях постоянных регуляторных изменений приводят к негативным последствиям регулирования¹. Но в некоторых случаях они подчеркивают аспект, связанный с искажением стимулов регулятора вследствие оппортунистических мотивов — в частности, Р. Вагнер приписывает основные «провалы государства» именно преследованию его представителями собственных интересов, а вовсе не ошибкам и некомпетентности². В современных работах может иметь место компромисс двух подходов³.

Внимание австрийской школы к динамическому аспекту экономического развития приводит этих теоретиков к еще одному важному выводу: интервенционизм имеет тенденцию к расширению. Одно вмешательство государства, порождая негативные эффекты, потребует нового вмешательства, и в результате экономика может далеко уйти в сторону избыточного регулирования⁴. В данной работе этот феномен также имеет другое название — ползучее регулирование.

Риск-ориентированный подход к государственному регулированию представляет собой скорее отражение второй из описанных выше двух конфликтующих позиций о перспективах масштабов регулирования в современной экономике, а именно позиции об отсутствии необходимости расширения регулирования. Его базовой предпосылкой является ограничение государственного вмешательства только теми сферами, где с достаточной вероятностью ожидаются значимые потери благосостояния общества при отсутствии государственного вмешательства. При этом, в духе новой институциональной экономической теории, верификация этих ожиданий должна происходить на основе эмпирического анализа с учетом трансакционных издержек, факторов неопределенности и риска.

В российском законодательстве этот подход используется в первую очередь в рамках системы государственного контроля (надзора) и предполагает отказ от режима сплошных проверок в пользу дифференциации проверок в зависимости от категорий проверяемых объектов, увязанных с уровнем рисков. Возможность использования такого подхода закреплена в ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

¹ Hayek, F.A. (1944). The road to serfdom. Routledge.

² Wagner, R.E. (1989). To promote the general welfare: Market processes vs. political transfers. Pacific Research Inst for Public.

³ Heyne, P.T., Boettke, P.J., & Prychitko, D.L. (2010). The economic way of thinking. Pearson Education International.

⁴ Ikeda, S. (2015). Op. cit.

контроля». Постановление Правительства России от 17 августа 2016 г. № 806 установило правила систематизации объектов контроля (надзора) по уровням риска и определило состав видов контроля (надзора), к которым применяется риск-ориентированный подход, потом этот состав неоднократно расширялся. Промежуточный итог развитию этого подхода подвело принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — ФЗ-248): ст. 9 указывает, что меры контроля (надзора), пресечения и устранения нарушений должны быть соразмерны характеру нарушений и ущербу (вреду¹), который они могут принести, а ст. 22 указывает, что контроль и надзор осуществляются на основе управления рисками нанесения такого ущерба.

Но рассматриваемые в этом контексте риски отличаются от предпринимательских рисков. Нормативные акты (в частности, ФЗ-248) указывают на риск ущерба для «охраняемых законом ценностей», которые могут быть интерпретированы расширительно. С экономической точки зрения риск здесь связан с вероятным значительным отклонением от общественно-оптимального состояния. В случае внешних эффектов эта ситуация возникает вследствие несоответствия частных (обычно — предпринимательских) выгод и издержек, с одной стороны, и общественных выгод и издержек (одним из элементов которых являются и издержки предпринимателя), с другой стороны. В случае общественных благ подобные эффекты возникают вследствие несоответствия предельных выгод от дополнительного производства общественных благ при взимании дополнительных налогов и предельных издержек функционирования налоговой системы (связанных в том числе с избыточной нагрузкой на предпринимателей). Аналогичные проблемы, поддающиеся оценке и требующие ее решения в рамках риск-ориентированного подхода, возникают и в других описанных выше случаях государственного вмешательства.

Подытоживая этот раздел, отметим, что необходимость и обоснованность государственного вмешательства остаются одними из ключевых вопросов экономических исследований на протяжении всей их истории. Классическая и неоклассическая исследовательские программы исходили из преимущества рыночного механизма с точки зрения аллокативной эффективности, что было формализовано, в частности, в двух фундаментальных теоремах о благосостоянии, тогда как государственное регулирование имело основания существовать в сферах «про-рынка».

¹ Далее слова «ущерб» и «вред» используются как синонимы.

Но развитие экономики и экономической мысли в последние десятилетия поставили вопрос о серьезном расширении сферы этих провалов далеко за пределы внешних эффектов, общественных благ и естественных монополий. На этот вызов возникли два ответа: один из них предполагает соответствующее расширение сферы государственного регулирования, второй основан на преимуществе рыночного механизма даже и с учетом расширенного спектра провалов рынка. Второй подход, представленный, в частности, новой институциональной экономической теорией (НИЭТ) и австрийской экономической школой, раскрывает провалы государства как важнейшую основу недопустимости расширения государственного регулирования. НИЭТ способна подкрепить этот вывод через сравнительный анализ дискретных институциональных альтернатив, предполагающих рыночное или государственное регулирование, с учетом транзакционных издержек поиска информации, измерения, оппортунистического поведения в форме отлынивания или вымогательства. Австрийская школа ориентирована в первую очередь на отсутствие у регулятора — даже добросовестного — достаточной и релевантной информации, компетенции и возможности получить эту компетенцию, в отличие от предпринимателей, что ведет к неизбежному ущербу от действий регулятора. Но и аспект оппортунизма в настоящее время также принимается австрийскими экономистами во внимание.

Риск-ориентированный подход к государственному регулированию является шагом вперед в том смысле, что он в значительной степени вбирает подход новой институциональной экономической теории с его требованиями сравнительного анализа альтернатив рыночного и государственного регулирования. В то же время текущее понимание, прочтение данного подхода оставляет государству (а точнее, регуляторам, отвечающим за контроль предпринимательской деятельности с разных сторон) значительную дискрецию, в частности, за счет *приоритета, примата рисков самого регулятора относительно предпринимательских рисков.*

3. КРАТКОСРОЧНЫЕ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ РЕАКЦИИ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ НЕСОВЕРШЕНСТВА (ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЙ): «ЭФФЕКТ КОБРЫ»

Регуляторная реакция на несовершенства рыночного механизма — провалы рынка — теоретически способна повысить общественное благосостояние за счет снижения чистых потерь благосостояния (издержек «мертвого груза»). Но на практике, как было показано в предыдущем разделе, информационная проблема (особенно важная для австрийской школы) и проблема оппортунистического поведения (особенно важная для НИЭТ) могут сделать провалы государства еще более серьезными, нежели провалы рынка (лекарство может стать опаснее самой болезни!), что дезавуирует весь продекларированный эффект от регуляторной реакции.

Две эти проблемы могут быть связаны друг с другом, и один из таких случаев в качестве примера описан в книге Х. Зиберта «Эффект кобры»¹ — собственно говоря, речь идет как раз именно об «эффекте кобры», послужившем названием для работы в целом. Пример таков: когда британские колонисты в Индии задалась целью истребить кобр, они обещали местным жителям вознаграждение за каждую голову кобры, чтобы стимулировать охоту на них. Поначалу эта мера действительно привела к уменьшению поголовья кобр. Но в результате индийцы для получения награды начали специально выращивать кобр, так что долгосрочный эффект меры в целом оказался сомнительным, если не сказать противоположным.

В данном случае, с одной стороны, имеет место информационная проблема со стороны регулятора, который не мог предположить таких шагов в ответ на собственное регулирующее воздействие или, по крайней мере, не рассчитывал на них как на достаточно вероятные.

¹ Зиберт, Х. (2003). Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике. СПб.: Изд-во СПбГУЭиФ.

Близорукость регулятора — один из важнейших элементов воспроизводства «эффекта кобры» — и является одним из возможных аспектов ограниченности его (регулятора) компетенций.

Но вероятно и информационная проблема со стороны регулируемых субъектов, которые не смогли правильно «читать» намерение регулятора, понять, что именно он от них ожидал, даже если эти субъекты и хотели бы действовать по отношению к регулятору кооперативно. Этот факт указывает на несовершенство так называемых прагматических фильтров во взаимодействии между регулируемыми и регулируемыми, когда информация вроде бы доступна всем сторонам, но интерпретируется в прикладном плане она совершенно иначе, чем это мог бы ожидать проектировщик институтов.

С другой стороны, можно говорить и об оппортунистическом поведении в составе колониальной администрации, даже если предположительно за намерением регулятора об истреблении кобр стояла забота об общественном благосостоянии. Но те сотрудники регулятора, которые занимались, как бы мы сказали сейчас, оценкой регулирующего воздействия, не выполнили своих функций, халатно отнеслись к своим обязанностям. Это могло быть связано с «отлыниванием», когда сотрудники экономили свои усилия, либо же с тем, что отдельные сотрудники могли усмотреть именно в этом регулировании перспективу получения выгоды (в частности, при сговоре с местным населением, с теми, кто разводил кобр), а асимметрия информации не позволила руководству колониальной администрации обнаружить недобросовестность сотрудников.

Тем более можно предположить оппортунистическое поведение регулируемых субъектов — индийских домохозяйств, которые, вероятно, попытались злоупотребить некорректным изложением регулирующей нормы в своих целях. Однако вряд ли из изложенного выше следует, что в силах администрации запретить индийским домохозяйствам действовать вопреки своим интересам. Они всего лишь используют те возможности, которые обнаруживают в системе правил, структурирующих их отношения с администрацией.

Х. Зиберт приводит широкий спектр примеров «эффекта кобры» из разных сфер экономической жизни, и что важно — очень многие из них касаются современной работы (т.е. по состоянию на начало 2000-х гг.) регулирования в странах Евросоюза, а вовсе не только развивающихся экономик. Таким образом, проблема состоит далеко не только в недостаточном качестве институциональной среды в целом, хотя оно может дополнительно усугубить ситуацию. Корни проблемы гораздо глубже и, вероятно, связаны с принципиальной невозможностью создания

наилучших из доступных институтов в качестве общего правила, а не исключения.

Еще одну примечательную иллюстрацию эффектов кратко- и долгосрочных эффектов регулирования дает представитель австрийской школы С. Икеда¹, комментируя различные аспекты динамики государственного интервенционизма. Речь идет о ситуации запрета обращения наркотических средств. Во-первых, такой запрет сказывается непосредственно на регулируемой сфере, что выражается в росте цены и снижении качества таких препаратов. Во-вторых, возникает влияние на сопредельные сферы, а именно на образование, здравоохранение и защиту правопорядка: рост доходов от обращения наркотических препаратов после их запрета повышает для неблагополучной молодежи привлекательность занятия наркобизнесом вместо получения образования и способствует обострению насилия между уличными группировками за контроль над этим бизнесом. Кроме того, в сфере здравоохранения возникает сложность развития использования таких препаратов в медицинских целях (достаточно вспомнить ситуации, связанные с уголовным преследованием российских медиков, стремившихся своими действиями — применением наркотических средств — облегчить страдания пациентов). В-третьих, вводимая норма влияет на отношение политиков к проектированию будущих норм во всех этих сферах через формирование их ценностей, идеологии.

Важно, что все эти последствия в свою очередь стимулируют последующее регуляторное вмешательство. Снижение качества наркотических препаратов заставляет принимать дополнительные меры по сокращению смертности от них; рост преступности требует усиления полицейских мероприятий и обеспечения более жесткого контроля за действиями самих полицейских; политики строят свои программы исходя из результатов введенного регулирования и в дальнейшем планируют корректировки или развитие этих мер.

Рассмотрение регулирования в динамическом аспекте заставляет ставить вопрос об адаптации регулятора и регулируемого субъекта к новой норме, так что их долгосрочные реакции могут отличаться от краткосрочных. В краткосрочном периоде регулируемому субъекту может быть доступным меньший спектр альтернатив, и наиболее предпочтительным действительно может оказаться тот вариант, на который рассчитывает регулятор при введении нормы. Но введение нормы, связанной с высокими издержками для ее адресата, может сделать для последнего выгодной разработку новых технологий (например,

¹ Ikeda, S. (2015). Op. cit.

технологий разведения кобр в примере с «эффектом кобры» или же технологий самостоятельного производства спиртного при введении «сухого закона») или новых институтов (например, новых форм взаимодействия между участниками отрасли, если какие-либо практики признаны антиконкурентными). Это, в свою очередь, заставляет регулятора реагировать собственной адаптацией, так что постепенно — по аналогии с ситуацией на рынке — будет происходить «нащупывание» нового равновесия, вероятно, отличающегося от краткосрочного и наверняка связанного с еще большими объемами регулирования и сопутствующих транзакционных издержек.

В динамическом аспекте важно также принимать во внимание лаги государственного регулирования — как внешние, связанные с реакцией агентов на государственные меры даже в краткосрочном периоде, так и внутренние, основанные на длительности процесса принятия решения. Классическим экономическим примером является антициклическая политика, в рамках которой применяются бюджетно-налоговые и монетарные меры. Первые из них имеют большой внутренний лаг, связанный со сложностью бюджетного процесса, но зато маленький внешний лаг, поскольку их применение быстро стимулирует внутренний спрос. Монетарные меры, напротив, имеют небольшой внутренний лаг, поскольку независимый центральный банк может оперативно принять решение об изменении ставки или купле-продаже государственных бумаг, но внешний лаг может быть существенно дольше, пока инвесторы отреагируют (если этот механизм еще подействует) на изменение ситуации на денежном рынке. В обоих случаях эффект государственного вмешательства может сильно запаздывать по сравнению с фазой цикла, так что отложенный эффект сдерживающих мер будет приходиться на фазу спада, усугубляя его, а отложенный эффект стимулирующих мер — на фазу подъема, когда он будет излишним. Та же самая проблема относится и к регулированию отдельных рынков.

Наконец, в динамике важен и аспект различий в горизонте планирования регулятора и регулируемого субъекта. Горизонт планирования регулируемого субъекта, если говорить о регулировании рынка, может быть связан с длительностью инвестиционного проекта, т.е. с инвестиционным циклом, или с иными периодами, основанными на характеристиках конкретной отрасли или рынка. Горизонт планирования регулятора ориентирован на политический цикл, к концу которого должны быть достигнуты результаты, либо к сроку выполнения стратегических / программных документов (в современной России — отраслевые стратегии, госпрограммы, национальные проекты / программы, в Китае или СССР — пятилетние планы). Вследствие этого нормы дисконтирования

регулятора и регулируемого субъекта могут различаться, а некоторые эффекты — и вовсе выпадают из рассмотрения первого или второго.

Подытоживая этот раздел, отметим, что государственное регулирование может приводить к незапланированным и непредвиденным эффектам в силу информационной проблемы и проблемы оппортунистического поведения. Первая из них приводит к тому, что регулятор не может корректно сформировать регулирующий сигнал, а регулируемый субъект не в состоянии правильно его считывать, даже если оба кооперативно настроены, из-за недостатка информации и компетенций у каждого из них или, на языке НИЭТ, из-за высоких транзакционных издержек поиска и переработки информации. В случае второй проблемы для реализации собственных интересов, отличающихся от целей общественного благосостояния, регулятор (или конкретный агент в составе регулятора) может сознательно производить искаженные или неразборчивые регулирующие сигналы, а регулируемый субъект будет целенаправленно их искаженно интерпретировать в целях обхода невыгодных норм. В результате вероятной неудачи такого регулирующего вмешательства от государства потребуются новые интервенции, наращивающие сопутствующие транзакционные издержки. Проблемы в динамическом аспекте могут быть усилены особенностями долгосрочной адаптации к регулированию, снижающей эффективность исходного воздействия, внешних и внутренних лагов государственного регулирования и различий в горизонтах (циклах) планирования регулятора и регулируемых субъектов.

4. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИЙ

4.1. Негостеприимная традиция в налоговом администрировании, или Что означает, почему важен и вместе с тем плохо применяется принцип сопоставимости условий коммерческой практики?

В действующем российском налоговом законодательстве существует ряд оценочных норм, которые оказывают значительное влияние на формирование стимулов предпринимательства, поведение предпринимателей и, как итог, на результаты хозяйственной деятельности. Например, в соответствии с положениями ст. 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) налогоплательщику запрещается принимать затраты по сделкам, фактическое исполнение которых не предусмотрено или будет осуществлено иными лицами (не сторонами договора), или по операциям, основной целью которых является неуплата налога. В ст. 252 НК РФ указано, что расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, при этом под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты. Соответственно при осуществлении мероприятий налогового контроля инспектор должен выразить оценочное суждение о том, связана ли сделка или операция исключительно с уходом от налогов либо имеет реальное экономическое основание (обоснованность).

Общий характер приведенных в НК РФ формулировок связан с тем, что, с одной стороны, эти положения должны применяться в различных отраслях и к различным моделям бизнеса, поэтому закрытый перечень «оправданных» расходов (равно как и «неоправданных») в принципе не может существовать. С другой стороны, требование «оправданности» расходов связано с необходимостью противодействия нелегальной налоговой оптимизации, которая может принимать различные формы, следовательно, закрытый перечень здесь также неприменим.

Большое разнообразие сфер деятельности и общие формулировки, используемые в НК РФ, требуют, чтобы каждая конкретная ситуация изучалась подробно. Однако по мере роста числа дел о потенциальных нарушениях подробное рассмотрение каждого из них становится либо маловероятным, либо вовсе невозможным. Эта проблема осложняется

в ситуации проведения мер сплошного налогового контроля, применяемого в отношении всех компаний и направленного на превентивное выявление потенциальных нарушений.

Чтобы минимизировать издержки на проведение проверок (как для государства, так и для бизнеса), Федеральная налоговая служба (ФНС) с 2007 г. внедряет в практике своей деятельности уже упомянутый в разделе 2 *«риск-ориентированный подход»*. Однако следует понимать, что в первую очередь речь здесь идет о *рисках для бюджета*, которые могут быть определены как вероятность занижения конкретным предприятием налогооблагаемой базы на определенную сумму. Однако насколько данный подход действительно является риск-ориентированным?

В соответствии с действующим порядком¹ инспекция определяет необходимость проведения выездной налоговой проверки какой-либо компании, ориентируясь на 12 критериев. В числе таких критериев, например, уровень налоговой нагрузки, средней заработной платы, факт работы через посредников или осуществление определенного вида деятельности. При этом неясно, на основе каких исследований были выделены именно эти 12 критериев, каким образом они связаны с риском занижения налогооблагаемой базы и как должно происходить обновление списка критериев?

Парадокс сложившейся ситуации заключается в том, что, имея результаты проверок компаний, подходящих под заранее определенные критерии, мы не можем сделать вывод о том, какие факторы действительно связаны с риском: мы не знаем, насколько занижают налогооблагаемую базу другие компании, которые под эти критерии не попали. Здесь имеет место *«ошибка выжившего»*, когда мы оцениваем вероятность некоторого события, имея данные только по тем субъектам, для кого это событие наступило (*«выжившие»*), практически упуская из виду иные наблюдения.

Получается, что при текущем подходе бюджетный риск не является определяющей метрикой. Высока вероятность, что мы наблюдаем банальную подмену понятий. *Вместо того, чтобы выявлять бюджетные риски, ФНС лишь выделила характеристики компаний, которые «удобно» проверять.* При этом особо отметим, что собственно риски в рамках действующей системы никто и не оценивает. Соответственно, существующий подход лучше описывается как *«шаблонный»*, а не риск-ориентированный.

Причем шаблонность существующего подхода касается не только выбора компаний, попадающих под контроль, но и самой процедуры

¹ Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333.

проверки. В итоге инспекторы проводят лишь поверхностный анализ типовых характеристик и не учитывают конкретные обстоятельства места и времени предпринимательской деятельности. Последнее, разумеется, является основанием для возникновения непонимания и презумпции нецелесообразности принятия к учету тех затрат, которые не вписываются в упрощенную логику шаблонов, применяемых для оценки. В конечном счете это становится невозможным не потому, что это противоречит стимулам налоговой службы, а потому, что они просто не могут этого сделать в силу своей компетенции.

Например, в качестве таких типовых характеристик выступают объем активов и число работников, устроенных по трудовым договорам. В результате анализа этих характеристик инспекция приходит к выводу о «возможности» или «невозможности осуществления деятельности» данным предприятием¹. Соответственно, если, по мнению инспекции, предприятие не имеет возможности осуществлять рассматриваемый вид деятельности (нет имущества или сотрудников), то оно признается недобросовестным контрагентом, а все расходы, связанные с таким контрагентом, — необоснованными. При этом использование подобных критериев не является бесспорным, учитывая тот факт, что исполнитель может воспользоваться услугами субподрядчиков, а значит, фактически и не обязан обладать имуществом или иметь в штате сотрудников.

Оправданность использования цепочки субподрядчиков зависит от конкретной модели построения бизнеса, в частности, высупая одним из методов распределения деловых рисков, и не обязательно является следствием использования схем нелегальной налоговой оптимизации. Например, МИФНС № 10 по Волгоградской области усмотрела признаки налогового правонарушения в действиях ООО «ТД «Арсенал», которое осуществляло реализацию части продукции через ИП². С точки зрения налогового органа данные сделки выглядели фиктивными, поскольку ИП не имел своей торговой точки, для хранения продукции использовал склад ООО «ТД «Арсенал», а также не имел наемных сотрудников, которые могли бы осуществлять продажу (сам же предприниматель в это время находился в трудовых отношениях с иными компаниями). Тем не менее компании и предпринимателю удалось доказать в суде, что их отношения связаны с особенностями организации бизнеса³. Отсутствие собственного

¹ См., например: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 11 декабря 2020 г. № 05АП-6524/2020 по делу № А59-7770/2019.

² Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 мая 2019 г. по делу № А12-25734/2018.

³ ИП Алешин специализируется на реализации продукции строительным подрядчикам, а ТД «Арсенал» — на розничных покупателях.

склада или наемных работников не мешало ИП искать клиентов и оформлять заказы — фактически он действовал как торговый представитель. Кроме того, и сама компания, и предприниматель не нарушали порядок расчета и уплаты налогов, а следовательно, их деятельность не создавала убытков для бюджета. Этот пример показывает, каким образом «шаблонная» и поверхностная оценка может приводить к ошибочным результатам.

При этом налоговые органы могут «не замечать» доказательства фактического осуществления деятельности, ссылаясь на недостаточное документальное оформление. Например, ИФНС по Октябрьскому району г. Иркутска сочла, что сведения, содержащиеся в системе ЕГАИС-Лес¹ не могут рассматриваться как доказательство фактической реализации древесины, поскольку выписка из данной системы «не относится к первичным бухгалтерским документам»². Соответственно, оспариваемая сделка по реализации древесины с точки зрения ИФНС является «нереальной». Однако в суде были проанализированы прочие документы и свидетельские показания, которые указывают на реальность осуществленной сделки. Кроме того, как указал суд, «в силу части 3 статьи 50.6 Лесного кодекса Российской Федерации указанная система учета древесины и сделок с ней создана в целях обеспечения учета древесины, информации о сделках с ней, а также осуществления анализа, обработки представленной в нее информации и контроля за достоверностью такой информации». Соответственно, наличие информации в ЕГАИС-Лес является дополнительным подтверждением реальности сделки, что следовало принимать во внимание несмотря на несоответствие выписки формату «бухгалтерских документов».

Сложившаяся практика³ оценки добросовестности компаний вступает в прямое противоречие с действующим законодательством. Во-первых, отказ от зачета расходов по контрактам с «недобросовестными» контрагентами фактически означает, что ответственность за действия таких

¹ Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней.

² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 сентября 2020 г. № Ф02-4381/2020 по делу № А19-18006/2019.

³ Иллюстрацией того, что речь идет именно об устоявшемся подходе, может послужить формулировка позиции налоговой инспекции, отраженная в кассационной жалобе в связи с отменой ее решения: «Инспекция считает выводы судов о недоказанности налоговым органом обстоятельство: недобросовестного поведения общества и совершения им действий, направленных на уклонение от уплаты налогов, нецелесообразности передачи полномочий единоличного исполнительного органа управляющему, отсутствию у инспекции полномочий по оценке деятельности общества, **противоречащими сложившейся судебной практикой и нарушающими ее единообразие**» (Постановление Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 20 ноября 2020 г. № Ф02-6036/2020 по делу № А19-27765/2019).

контрагентов несут другие компании. Во-вторых, разрешение «вопроса о добросовестности либо недобросовестности налогоплательщика при исполнении им налоговых обязанностей, как связанное с установлением и исследованием фактических обстоятельств конкретного дела, относится к компетенции арбитражных судов»¹. Соответственно, такое решение не может быть принято налоговым органом единолично, до рассмотрения предмета налогового нарушения в суде.

Подход налоговой инспекции к квалификации добросовестности компаний уже послужил причиной обращения в Конституционный Суд с жалобой на формулировки отдельных статей НК РФ². Конституционный Суд отказал в рассмотрении этой жалобы, поскольку сами по себе нормы НК РФ не содержат признаки нарушения Конституции. В действительности проблема заключается не в самом Налоговом кодексе (или не столько в нем), сколько в том, каким образом инспекция подходит к его трактовке. Иными словами, сами по себе положения не создают проблем и не имеют целью ограничивать права компаний. Из этих положений никоим образом прямо не следует, что компания обязана нести ответственность за своих контрагентов.

Рассматриваемый подход не только противоречит законодательству, но и создает негативные экономические эффекты для бизнеса, причем в первую очередь для «белого» — не осуществляющего нелегальную оптимизацию.

Так, сотрудники ФНС усмотрели нарушение в том, что предприятие наняло ИП в качестве генерального директора по договору оказания услуг³. По мнению инспекторов, отношения между сторонами должны рассматриваться как трудовые. Соответственно, доход директора должен облагаться НДФЛ по ставке 13% (а не 6% как доход предпринимателя по упрощенной системе налогообложения — УСН), а также формировать базу по страховым взносам. С точки зрения инспекции, рассматриваемый договор заключен исключительно в целях ухода от

¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 сентября 2020 г. № Ф02-4381/2020 по делу № А19-18006/2019.

² Определение Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2019 г. № 873-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Парок» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 45, пунктами 1 и 2 статьи 171 и пунктом 1 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пунктами 5 и 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

³ По материалам, представленным в Постановлении АС Восточно-Сибирского округа от 20 ноября 2020 г. № Ф02-6036/2020 по делу № А19-27765/2019.

налогов (ст. 54.1 НК РФ). Однако, как следовало из пояснений предприятия, наем директора по договору оказания услуг позволяет включить в договор условия о распределении рисков, которые не могут быть включены в трудовой договор (в силу ограничений, накладываемых нормами трудового законодательства). Полученный *налоговый эффект является лишь следствием оптимизации управленческих процессов* и не служит единственной целью заключения рассматриваемого договора. Кроме того, сама по себе такая налоговая оптимизация прямо не запрещена НК РФ. Соответственно, для признания такой практики неправомерной необходимо было как минимум доказать, что распределение рисков, обусловленное применяемой договорной практикой, не влияет ни на стимулы, ни на действия, ни на результаты (в том числе финансовые и налоговые).

Можно также привести в пример хотя и спорную, но формально не запрещенную практику форстоллинга — целенаправленного накопления запасов подакцизной продукции в ожидании повышения акциза. Эффект для производителя заключается в том, что продукция, произведенная заранее, облагается акцизом по старой (низкой) ставке, и в течение некоторого периода после повышения акциза производитель может продавать продукцию со старым акцизом, а значит, по более низкой цене, что создает для него конкурентное преимущество. Данная практика прямо не запрещена НК РФ. Напротив, в НК РФ установлена повышенная ставка для табачных компаний¹, которые заготавливают продукцию повышенными темпами ближе к сроку повышения акциза (п. 9 ст. 194 НК РФ). Тем не менее отсутствие прямого запрета не помешало ФНС в 2019 г. выдвинуть свои требования табачным компаниям². При этом по смыслу ст. 54.1 НК РФ форстоллинг не может рассматриваться как действие, исключительно связанное с уходом от налогов, — компания фактически производит сам подакцизный товар. Иными словами, это действие непосредственно связано с основным видом деятельности предприятия, а не только с занижением налогооблагаемой базы.

Особенностью рассматриваемого случая является то, что в ответ на повышение акцизов потребители активнее переходят на продукцию теневого сектора (в первую очередь — контрабандные сигареты). От этого в результате теряют как сами производители, так и бюджет. В этой

¹ Примечательно, что в отношении других видов подакцизной продукции аналогичный повышенный коэффициент не применяется.

² URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/10/806322-nalogoviki-vzyali-za-tabachnii-rinok> (дата обращения: 02.04.2021).

ситуации форстоллинг позволяет сгладить эффект перехода потребителей на контрафактный товар, поскольку в результате его применения цена повышается не резко, а постепенно.

Рассмотренные примеры показывают, что даже в ситуациях, когда у компании есть все законные основания снизить сумму налога, такие действия могут быть оспорены налоговым органом. Однако *основной целью коммерческого предприятия является максимизация прибыли, а не суммы налогов, подлежащих уплате*. Странно ожидать от компании, что она из всех доступных альтернатив организации бизнеса выберет именно ту, которая связана с большими суммами налогов¹. Обратное было бы как раз свидетельством смещенных, искаженных стимулов на стороне предприятия. В связи с этим наказание компаний за легальную налоговую оптимизацию прямо противоречит не только экономической логике, но и принципам действующего гражданского законодательства².

Такое противоречие, вероятно, вызвано подходом к организации работы внутри налоговой службы. Подробное рассмотрение каждого дела с учетом особенностей конкретного вида деятельности является затратной процедурой. Инспектор может быстро рассмотреть и принять решение по типовым делам, в которых он может усмотреть знакомые шаблоны поведения. Так, список типовых нарушений даже представлен на сайте ФНС³. В нестандартных ситуациях инспектору проще признать нарушение, сославшись на необоснованность операции, переложив бремя доказывания — и связанные с ним транзакционные издержки — на саму компанию.

Такие методы, используемые налоговыми органами в ходе проверки, создают проблемы для деятельности целых отраслей. Шаблоны, построенные на основе анализа деятельности предприятий из сферы торговли, не могут быть использованы применительно к инфраструктурным предприятиям, которые имеют определенную специфику, связанную как с дополнительным государственным регулированием (стандарты, технологические регламенты и т.д.), так и с технологическими особенностями. В результате действия компании по осуществлению дополнительного контроля качества продукции могут быть восприняты как необоснованные лишь на том основании, что де-юре продукция

¹ Напротив, оптимизация способствует формированию у предприятия финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на развитие, что приведет к получению большей прибыли и соответственно увеличит налогооблагаемую базу в будущих периодах.

² Согласно п. 1 ст. 50 ГК РФ коммерческие организации — организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

³ URL: https://www.nalog.ru/rn77/yul/interest/control_verification/minimize_risk/ (дата обращения: 02.04.2021).

уже проходила контроль качества на каком-то из этапов. Тем не менее, функционирование системы менеджмента качества на таких предприятиях не является простой формальностью¹, она призвана минимизировать риски не только самого предприятия, но и иных лиц (например, предотвращать техногенные аварии).

Отдельный вопрос, который может возникнуть перед контролирующим органом, — избыточность расходов (даже если они сами по себе обоснованные). Иными словами, налоговая служба предполагает, что компания заказывает одни и те же услуги дважды. Важный момент, который может быть упущен при сравнении разных контрактов, — они могут отличаться не только формулировкой предмета, но и распределением рисков.

С точки зрения теории экономического анализа права, если речь идет о неумышленном причинении вреда (несчастный случай), риски могут быть распределены по правилу строгой ответственности или правилу небрежности. В первом случае сторона, допустившая возникновение ущерба, несчастного случая, всегда несет издержки, связанные с этим фактом (так называемая безвиновная ответственность), во втором — только если она не выполнила минимально необходимые требования предосторожности, которые могут быть прямо предусмотрены, например, в договорах.

При этом полностью предотвратить несчастный случай невозможно и всегда существует некий оптимальный уровень предосторожности, когда издержки предотвращения уравниваются ожидаемыми негативными последствиями. Минимальные требования предосторожности, устанавливаемые при правиле небрежности, могут быть как больше, так и меньше оптимального уровня (рис. 1).

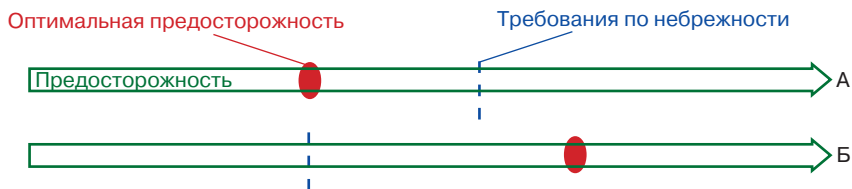


Рис. 1. Различное соотношение оптимальной и формально закрепленной минимальной предосторожности

Если по правилу небрежности были установлены более низкие требования, чем оптимальный уровень предосторожности (рис. 1, Б), то потенциально виновная сторона ограничится лишь минимальным уровнем предосторожности. В такой ситуации контракт, включающий

¹ Для большинства российских компаний вопрос «менеджмента качества» сводится лишь к получению сертификата ISO 9000 для участия в тендерах.

правило строгой ответственности, был бы связан с меньшим риском несчастного случая, чем содержащий правило небрежности ввиду того, что, например, стимулы к выявлению брака оказываются более сильными. Но это также отразится и на цене контракта: расширенная гарантия всегда дороже обычной.

Разумеется, данный пример является весьма упрощенным. Вообще же риски несчастного случая могут быть распределены и иными способами, в том числе и с учетом различных подходов к определению виновной стороны (не говоря уже о ситуации умышленного причинения вреда). Кроме того, риски могут быть переложены на разные стороны контракта на разных этапах его исполнения. Например, при достижении отдельных пунктов пути или границ государств. Так, справочник Incoterms описывает 11 вариантов международной поставки товара, для которых характерно свое распределение рисков между сторонами контракта, хотя сам по себе предмет договора остается один и тот же. Некоторые контракты имеют довольно развернутые описания порядка разрешения споров, прав и обязанностей сторон. В этой ситуации недостаточно лишь сверить название или отдельные формулировки двух договоров, необходимо проанализировать и прочие положения договоров.

Говоря о распределении рисков, следует отметить, что сами по себе предпринимательские риски не всегда могут быть достоверно оценены третьей стороной (в данном случае — налоговым инспектором). Так, показать обоснованность действия, связанного с получением выгоды проще, чем действия, связанного с *недопущением убытков*. Являются ли затраты на контроль качества избыточными, если никаких аварийных ситуаций не происходит? Или же это аварийные ситуации не происходят, потому что механизм контроля качества работает? Экономическая логика подсказывает, что предприятие не будет нести затрат на избыточный контроль. Скорее, наоборот, предприятие старается минимизировать подобные расходы, что в некоторых случаях оборачивается катастрофой. Вот почему в сфере инфраструктурных проектов действуют государственные стандарты и регламенты. Причем это касается не только качества конечной продукции, но и точности выполнения отдельных процедур и этапов: не все дефекты могут быть выявлены на конечном изделии при приемке или даже в течение первых лет эксплуатации, но их появление может быть предотвращено при соблюдении технологии производства.

Отдельные требования к качеству продукции могут предъявлять также покупатели и заказчики. В результате такие предприятия совместно с партнерами и контрагентами формируют *системы управления*

жизненным циклом продукции, результатом которых является оптимизации полной стоимости владения активами длительного пользования. Разумеется, функционирование такой системы сопряжено с затратами, причем вопрос распределения затрат между участниками производственной цепочки является открытым и зависит от договоренности сторон.

Здесь мы выделили лишь одну из многих проблем, которые могут возникать при использовании шаблонного подхода. Ключевой момент, который мы хотели бы подчеркнуть, — вывод об обоснованности или необоснованности отдельных действий не может сводиться лишь к анализу их правовой формы, без подробного изучения экономической сущности рассматриваемой хозяйственной операции.

В результате в существующем налоговом регулировании сформировалась негостеприимная традиция: налоговый орган воспринимает любую практику, отличающуюся от шаблонного поведения в негативном ключе, забыв о презумпции невиновности. Это несет потенциальную угрозу для распространения нестандартных бизнес-моделей, когда оптимизация организационной структуры предприятия (либо нескольких предприятий) может быть воспринята как попытка нелегальной налоговой оптимизации. В результате компания должна обосновывать налоговому органу свою организационную структуру или структуру своих взаимодействий с контрагентами. Вместе с тем утверждение такой обоснованности и не находится в компетенции налогового органа, а знаний налогового органа может оказаться недостаточно для самостоятельного вынесения обоснованных оценочных суждений. И все это сказывается отнюдь не самым позитивным образом на общем деловом климате, когда такие примеры оказываются не исключением, а массовым явлением.

С точки зрения сущности хозяйственной деятельности «негостеприимный» подход является совершенно не оправданным, поскольку для коммерческих компаний не может существовать «необоснованных» расходов. А с точки зрения налоговой системы в целом «необоснованные» расходы одной компании становятся доходами второй компании (поставщика), с которых она обязана уплатить налоги. Если мы говорим о «белых» фирмах, которые полностью исполняют свои налоговые обязательства, то с точки зрения бюджета совершенно безразлично, насколько «фиктивные» между этими фирмами взаимоотношения, — налоги будут уплачены в любом случае и в том же объеме. Напротив, что характерно для мероприятий налогового контроля, когда в результате проверки налоговый орган отказывает одной компании в принятии расходов, он не уменьшает налогооблагаемую выручку второй фирмы,

фактически требуя уплаты двойного налога по «фиктивной», с его точки зрения, сделке¹.

«Фиктивная» сделка приводит к потерям бюджета только если вторая фирма (поставщик) не платит налоги. Но ключевой момент здесь заключается не в том, что сделка фиктивная сама по себе, а в том, что вторая фирма фактически избежала ответственности за налоговое правонарушение: она получила доход, не уплатила с него налог и не понесла никаких санкций (например, была ликвидирована до ближайших плановых мероприятий налогового контроля).

Зачастую открыть и ликвидировать фирму оказывается проще, чем осуществлять деятельность «в белую»². Кроме того, ответственность за незаконное поведение второй компании полностью ложится на первую. Если обе компании находятся в сговоре, то создаваемые «негостеприимной традицией» негативные экономические эффекты могут быть действенной мерой против подобного рода нелегальной оптимизации. Но в реальности все же существуют и «белые» фирмы (в конце концов, кто-то же платит налоги), которые впоследствии сталкиваются с санкциями даже за случайное взаимодействие с недобросовестными контрагентами либо просто за оптимизацию хозяйственных процессов.

В итоге мы имеем механизм, являющийся следствием некорректной организации налогового контроля, который перекладывает издержки налоговых органов на добросовестные компании. Вместо того, чтобы выявлять и пресекать деятельность по уклонению от уплаты налогов и обналичиванию денежных средств, налоговики находят «крайние» компании, которые и несут ответственность за недобросовестные фирмы. В результате может оказаться, что вести честный бизнес менее выгодно, чем открывать фирмы-однодневки и целенаправленно уходить от налогов, т.е. заниматься нелегальной оптимизацией.

Слабые моменты существующей системы налоговые органы пытаются преодолеть, внедряя сплошной контроль за хозяйственной деятельностью предприятий, для чего применяется порядка 20 специализированных информационных комплексов³. Тем не менее введение электронного контроля создает для недобросовестных компаний дополнительные лазейки, что отражено даже в результатах проверки

¹ Рассмотренная схема с «фиктивным» посредником перечислена в числе прочих среди типовых видов нарушений на сайте ФНС. Примечательно, что ФНС рассматривает ее только с одной стороны — с точки зрения уменьшения налогооблагаемой базы, но не учитывает появление налогооблагаемого дохода у такого «фиктивного посредника».

² При этом регистрация и ликвидация предприятий находятся в ведении налоговых органов.

³ URL: <https://www.klerk.ru/buh/articles/503054/> (дата обращения: 02.04.2021).

Счетной палаты¹. Как следствие это приводит лишь к новым проблемам, не решая основных, связанных с незаконным выводом наличных средств. В связи с этим стоит обратить внимание на одно заблуждение, которое может быть связано с отсутствием корректного разграничения между информацией и знанием. Цифровые платформы, которые позволяют оперировать большими массивами информации, вместе с тем не гарантируют того, что принятые на основе эксплуатации этих платформ решения опираются на знание, которое адекватно описывает коммерческую практику компаний, обвиняемых в налоговых нарушениях.

Несмотря на то что описанный подход фактически является следствием ошибочной трактовки налоговой инспекцией положений действующего законодательства (этот тезис отражается и в вышеприведенных судебных решениях), в конечном счете именно эта трактовка, а не сами нормы НК РФ или ГК РФ, оказывает решающее влияние на хозяйственную деятельность компаний. Компании вынуждены подстраивать свои бизнес-модели под требования налоговой инспекции, чтобы минимизировать риски налоговых разбирательств. Хотя с формальной точки зрения они делать это не обязаны. Как результат, внутренние регламенты налоговой инспекции оказывают более значимое действие на экономику, чем вышестоящие нормы законодательства. Соответственно, для изменения ситуации нет необходимости внесения поправок в кодексы. «Смягчение» негостеприимной традиции является лишь вопросом организации и планирования деятельности самой налоговой службы, а институциональные изменения, направленные на улучшение бизнес-климата, совсем необязательно должны сопровождаться корректировкой законов.

Таким образом, негостеприимная традиция в налоговом администрировании заключается в том, что решение о наличии состава правонарушения принимается на основе оценки формы, а не содержания экономических отношений. Подробный экономический анализ подменяется простым сопоставлением с типичными ситуациями, а отклонение от шаблона воспринимается как безусловное нарушение. В результате это приводит к возникновению противоречий между сложившейся практикой, с одной стороны, и экономической логикой и положениями законодательства — с другой. Более того, в результате под сомнение ставится и презумпция добросовестности (невинности) участников хозяйственного оборота как общий принцип правоприменения посредством перекладывания бремени доказательства об отсутствии факта нарушения на

¹ URL: <https://ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-vyyavila-slabye-mesta-sistemy-administrirvaniya-nds-36405> (дата обращения: 02.04.2021).

компании, в то время как обвинение в налоговом нарушении «штампуются» в соответствии с принятыми шаблонами. Такой подход искажает стимулы экономических агентов, подталкивая их к недобросовестному поведению. При этом негостеприимная традиция оказывает существенное влияние на экономику, трансформируя бизнес-модели компаний под типовые шаблоны и затрудняя применение нестандартных подходов, а сама юрисдикция, несмотря на вполне прогрессивные законы «на бумаге», утрачивает свою привлекательность для предпринимателей.

4.2. Уроки «пикалевского синдрома»: как инструмент, направленный на защиту конкуренции, может работать против экономического развития

Конкурентная политика имеет непосредственной целью защиту и развитие конкуренции, но эта цель тесно связана, во-первых, с доминирующим в неоклассической экономической теории представлением о том, что совершенно конкурентные рынки обеспечивают максимизацию общественного благосостояния (см. раздел 2), и, во-вторых, с идеей соперничества на рынках (или за рынки) как важнейшего двигателя технического и экономического прогресса, распространенного и в неоклассической, и в особенности в австрийской школе. Таким образом, обоснование интервенций антимонопольного органа зиждется, во-первых, на предположении о существовании положительной связи между конкуренцией и экономическим развитием, во-вторых, на отсутствии избыточных негативных побочных эффектов для экономического развития от самого вмешательства (что, конечно, подвергается сильной критике в рамках австрийской школы¹).

Задачи целенаправленного развития отраслей экономики выполняются в рамках разработки и применения инструментов промышленной политики. Взаимосвязь конкурентной и промышленной политики широко обсуждается в современной научной дискуссии с довольно распространенным выводом о возможности взаимодополнения этих ветвей экономической политики в целях экономического развития², хотя далеко не всегда это взаимодополнение казалось органическим.

¹ Арментано, Д. (2008). Антитраст против конкуренции. М.: ИРИСЭН.

² См., например: Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., & Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 1–32; Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. *International Monetary Fund*; Kurdin, A., & Shastitko, A. (2020). The new industrial policy: A chance for the BRICS countries. *BRICS journal of economics*, 1(1), 60–80.

История промышленной политики может рассматриваться в разрезе трех этапов ее эволюции, и отношения с конкурентной политикой серьезно отличались. В послевоенный период и до 1960-х гг. в мире доминировала *вертикальная промышленная политика*, направленная на поддержку отдельных перспективных отраслей и в ряде случаев даже на поддержку конкретных предприятий (практика, которая известна как «назначение победителей»). Этот подход неблагоприятен для конкурентной среды, поскольку создает исключительные, неравные условия для участников рынков, искажает стимулы и в крайнем случае может способствовать монополизации.

В 1970-х и 1980-х гг. в странах Запада де-факто превалировала *горизонтальная промышленная политика* (хотя существовала она в значительной мере неявно, ведь в эпоху либерализации и дерегулирования промышленная политика в классическом понимании представлялась атавизмом). Она была направлена на создание благоприятных условий для широкого круга отраслей и предприятий за счет снижения административных барьеров, обеспечения доступа к инфраструктуре, либерализации внешней торговли — все это в целом может быть отнесено к проконкурентным мерам, не только поддерживающим промышленность, но и развивающим конкуренцию.

Но с 1990-х гг. и до нашего времени предпочтение все чаще отдается комбинированному подходу, когда государство все же выбирает промышленные приоритеты, но при этом задействует и рыночные механизмы, так или иначе обеспечивая конкурентные стимулы в поддерживаемой сфере. Однако это предполагает и обратное движение: при защите конкуренции должны быть приняты во внимание цели промышленной политики, чтобы действия антимонопольного органа не сдерживали развитие отраслей.

Вопросы оптимальности или неоптимальности совершенно конкурентных принципов применительно к развитию конкретных отраслей и рынков могли бы решаться в рамках распространенной в зарубежной практике, особенно в США, традиции использования «взвешенного подхода» (*rule of reason*), которая нормативно закреплена и в российском законодательстве, в частности, в ст. 13 Федерального закона «О защите конкуренции» и в целом время от времени прослеживается в практике антимонопольных органов и судов. Этот подход предполагает акцент на экономическую оценку эффектов коммерческой практики даже в ситуациях, когда она сопряжена с возникновением признаков ограничения конкуренции.

Примером частичной реализации идеи о том, что наилучшая организация рынков не всегда соответствует совершенно конкурентным идеалам,

нашла отражение, в частности, в решении ФАС России по так называемому трубному делу в 2013 г.¹ Первоначально ФАС России заявила о наличии нарушений антимонопольного законодательства в действиях производителей труб большого диаметра в части антиконкурентных соглашений (ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции»), апеллируя в том числе к среднесрочному графику поставок труб большого диаметра на проекты «Газпрома», который мог быть интерпретирован через призму гипотезы о разделе рынка. Однако впоследствии антимонопольный орган признал экономическую обоснованность такого поведения именно на основе ст. 13 того же Закона в связи с: а) невозможностью реализации крупномасштабных инвестиционных программ газовой отрасли без элементов координации между производителями труб (и с участием ключевого покупателя — компании «Газпром»); б) положительными эффектами в части формирования российских производственных мощностей, технологического развития и создания 6 тыс. рабочих мест.

Этот вывод с экономической точки зрения надо интерпретировать вовсе не как признание «смягчающего обстоятельства», позволяющего рассчитывать на снисхождение, а именно как свидетельство ошибочности регуляторного вмешательства в сложившиеся практики, так что с точки зрения оптимизации организации отрасли такое вмешательство должно было быть предотвращено или же его последствия должны были быть компенсированы участникам отношений. Основанием для элементов координации в деятельности производителей с помощью посредника-фасилитатора являлась необходимость проведения крупных инвестиций в специфический актив — мощности по производству труб большого диаметра для магистральных газопроводов, основным потребителем которых в России является ПАО «Газпром» — с учетом особенностей закупочных процедур ПАО «Газпром» через регулярные тендеры, по результатам которых производителям было необходимо своевременно обеспечить реализацию крупномасштабных комплексных проектов. В таких условиях неизбежно было введение элементов индикативного планирования с участием потребителя², при этом само государство дистанцировалось от такого рода планирования, с одной стороны, и в то же время, воспрепятствовало реализации этого механизма частным образом, с другой стороны, в форме антимонопольного преследования, которое сопровождалось выемкой документов.

¹ ФАС России. ФАС России завершила расследование в отношении производителей труб большого диаметра. URL: <https://fas.gov.ru/news/8135> (дата обращения: 02.04.2021).

² Шаститко, А., Голованова, С. (2014). Вопросы конкуренции в закупках капиталоемкой продукции крупным потребителем (уроки одного антимонопольного дела). Экономическая политика, 1, 67–89.

Таким образом, ФАС России вмешалась в сложившиеся — экономически обоснованные, что было признано и самой ФАС России, — отношения хозяйствующих субъектов, и если и не применила санкций к предшествующим отношениям, то серьезно повысила риски и издержки их участников как из-за самого антимонопольного расследования, так и из-за навязывания новых, желательных для регулятора (а не для самих участников) параметров таких отношений в будущем. В частности, заявление ФАС России применительно к сложившейся ситуации гласило, что «дальнейший отказ от конкуренции на рынке либо участие производителей труб в ограничивающем конкуренцию соглашении будет рассматриваться антимонопольным органом как грубое нарушение статьи 11 Закона о защите конкуренции»¹. Это является угрозой для применения институциональных механизмов, которые лежат в основе окупаемости специфических инвестиций предпринимателей.

Проявляющаяся в этом проблема негативных побочных эффектов от самого антимонопольного вмешательства не отражена в законодательстве и практике, поскольку какая-либо постфактум оценка регулирующего воздействия применительно к конкретным антимонопольным решениям не предусмотрена (исключением является контроль сделок экономической концентрации, эффекты которого оцениваются исследователями, в том числе и российскими). Но эти решения порой носят не «корректирующий» характер, а именно характер прямого регулирования, причем с масштабными и длительными последствиями, поскольку государственный интервенционизм, как отмечено выше при рассмотрении научного подхода австрийской школы, имеет тенденцию к самостоятельному нарастанию после первого вмешательства. И именно в этом состоит его не всегда очевидный, но системный риск для перспектив экономического развития.

Одним из ярких примеров антимонопольного вмешательства такого рода стало урегулирование конфликта в городе Пикалево Ленинградской области в 2009 г.² Конфликт возник из-за того, что компания РУСАЛ, владеющая одним из трех градообразующих производств в городе, а именно мощностями по производству глинозема, в 2008 г. продала глиноземный завод фирме «Базэлцемент» (и РУСАЛ, и

¹ ФАС России. ФАС России завершила расследование в отношении производителей труб большого диаметра. URL: <https://fas.gov.ru/news/8135> (дата обращения: 02.04.2021).

² Более подробная интерпретация этого кейса приведена в работе: Шаститко, А. (2012). Быть или не быть антитрасту в России? Экономическая политика, 3, 50–69; фактические детали — в статьях: Пастухова, Е. Сделка под давлением. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1134151>; РИА Новости. РУСАЛ продает Пикалевский глиноземный завод структуре «БазЭла». URL: <https://ria.ru/20080425/105897263.html> (дата обращения: 02.04.2021).

«БазэлЦемент» входили в холдинг «Базовый элемент»). Предполагалось, что завод будет частично перепрофилирован на более рентабельное производство цемента, в результате чего он должен был отказаться от поставок отходов производства двум другим градообразующим предприятиям, которыми владели «Евроцемент групп» (производство цемента) и УК «Севзаппром» (производство кальцинированной соды; впоследствии, в 2011 г., перешло в руки «Фосагро»¹) соответственно. В конфликт была вовлечена также компания «Фосагро», поставлявшая сырье как для производства глинозема, так и для производства соды. Все предприятия, принадлежавшие разным собственникам, вследствие особенностей унаследованного от советского периода размещения производства были частью единого производственного комплекса и не могли функционировать без некоторых взаимных поставок, которые как раз планировалось нарушить ввиду перепрофилирования производства.

Конфликт имел большой резонанс из-за социальных волнений трудящихся города, оказавшихся перед угрозой закрытия градообразующих предприятий, что заставило премьера-министра России (на тот момент, в 2008–2009 гг. — В.В. Путина) принять непосредственное участие в урегулировании конфликта.

ФАС России обнаружила злоупотребление доминирующим положением со стороны группы лиц, в которую входили РУСАЛ и «БазэлЦемент», и предписала возобновить поставки «по справедливой рыночной цене»². Отношения сторон были продолжены, хотя продолжилась и череда антимонопольных и судебных разбирательств между ними³.

Таким образом, ФАС России выступила «архитектором» контрактных отношений между хозяйствующими субъектами, заставив продолжить функционирование производственного комплекса Пикалево так, как он действовал и ранее, во времена СССР. Были ли доступны иные решения этой острой проблемы? Гипотетически можно было бы предположить, что нововведения на одном из предприятий комплекса должны были быть скоординированы с планами других компаний. При чем такая координация могла быть реализована в том числе в рамках промышленной политики, направленной на изменение структуры занятости. Важнейшим условием реализуемости такого варианта является

¹ Закс. Ру. «Фосагро» купило контрольные пакеты акций двух пикалевских предприятий. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/80946>

² ФАС России. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства от 23 января 2009 г. URL: <https://fas.gov.ru/documents/574482>

³ Подробнее о ситуации в 2010 г. рассказано в статье: Гасникова, В. «Базэлцемент-Пикалево» хочет договориться с другими звеньями пикалевской цепочки. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1499093> (дата обращения: 02.04.2021).

управление по слабым сигналам, которые указывали бы на формирование проблемы¹.

Это не единственный случай, когда ФАС России приходилось играть роль организатора или соорганизатора транзакций вместе с непосредственными участниками или вместо них. Ситуации такого рода возникают, в частности, там и тогда, где и когда действует рыночная структура двусторонней монополии. Из-за наследия плановой советской экономики такая ситуация не является редкостью. Более подробно модели таких ситуаций и конкретные кейсы (в частности, кейсы взаимодействия ММК и РУСАЛа в 2015 г., «Саянскхимпласта» и «Роснефть» в 2015–2016 гг.) изложены, в частности, в работе А. Шаститко и Н. Павловой². Каждая из сторон такого взаимодействия может рассматриваться если не как монополия, то как доминирующий субъект, так что у ФАС России есть нормативные основания для вмешательства в эти отношения. Но политика постоянных интервенций фактически приведет к регулированию большого класса транзакций на рынках, в то время как добиться конкуренции при такой структуре рынка просто невозможно, и основная цель ФАС России невольно трансформируется от защиты конкуренции к разрешению хозяйственных споров и (или) защите интересов того либо иного хозяйствующего субъекта. Такая практика выходит за рамки привычных границ интервенции в неоклассической традиции.

Интерпретация такого вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов может иметь несколько аспектов. Во-первых, в условиях невозможности защиты конкуренции (по причине ее принципиального отсутствия) и невозможности повышения суммарного благосостояния участников двусторонних отношений (как правило, улучшение положения одного из них ведет к ухудшению положения другого — например, при вынесении того или иного предписания о ценах) вмешательство государства является избыточным с точки зрения аллокативной эффективности при прочих равных.

¹ Интересно, что впоследствии частные агенты пытались различными способами перенастроить механизмы управления транзакциями в «пикалевской цепочке». В 2011 г., как было упомянуто выше, «Фосагро», поставлявшая сырье для производства глинозема и производства соды, сама приобрела производство соды в городе. Впоследствии, в 2013 г., бывший генеральный директор «Фосагро» М. Волков выкупил в собственность производство соды, а затем он же приобрел и глиноземный завод у «БазэлЦемент», тем самым отчасти консолидировав «пикалевскую цепочку». Но в 2020 г. производство глинозема было вновь продано компании РУСАЛ, владевшей им до 2008 г. Подробнее см.: Зайнуллин, Е. «Русал» вернулся в Пикалево. Компания купила глиноземный завод за \$71 млн. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4731542> (дата обращения: 02.04.2021).

² Шаститко, А.Е., Павлова, Н.С. (2017). Антитраст в условиях двусторонней монополии. Вопросы экономики, 8, 75–91.

Во-вторых, может существовать экономическое обоснование для вмешательства государства в такие ситуации — двусторонние монополии или аналоги комплекса Пикалево — именно с точки зрения аллокативной эффективности: это внешние эффекты. Именно негативные внешние эффекты от закрытия предприятия в отношении не только собственно работников предприятий, но и всех жителей города (или, наоборот, положительные внешние эффекты от продолжения функционирования производственного комплекса) могут оправдать государственный интервенционизм в целях интернализации таких эффектов. И, разумеется, чем меньше времени на урегулирование острых вопросов, тем выше вероятность жесткой регуляторной реакции — вплоть до прямого принуждения.

Но с учетом достижений НИЭТ это обоснование действует тогда, когда высокие транзакционные издержки мешают сторонам договориться. В случае Пикалево можно предположить именно такую ситуацию: внешние эффекты возникают в отношении широкого круга жителей города, для которых транзакционные издержки с учетом их численности и относительно низкого уровня дохода избыточно высоки. Однако это не означает, что транзакционные издержки всегда настолько высоки, что вмешательство регулятора будет оправданным в принципе.

В-третьих, исходя из концепции интернализации внешних эффектов в условиях высоких транзакционных издержек, государство — в данном случае ФАС России — может выступить в одной из двух ролей: регулятора или фасилитатора.

Роль *регулятора* означает отказ от рыночного (ценового) механизма управления транзакциями, который ФАС России, по идее, должна защищать, в пользу командного регулирования. Необязательно речь идет о прямом установлении цен или объемов продаж (хотя в случае комплекса Пикалево и это подразумевалось), но с помощью штрафов (выполняющих в данном случае роль аналога налогов Пигу) или квот регулятор может воспроизвести желаемое, с его точки зрения, равновесие. Только такое равновесие нельзя назвать в полной мере рыночным.

Роль *фасилитатора* предполагает, что ФАС России не навязывает сторонам конкретные желательные условия договора через настройки штрафов или предписаниями, но снижает транзакционные издержки так, чтобы они могли договориться и имели к этому стимулы. Это соответствует как предложенному в рамках НИЭТ частному способу интернализации внешних эффектов, так и идее австрийской школы об информационном преимуществе предпринимателей перед регуляторами, так что результаты их взаимодействия и в статическом, и особенно в динамическом аспекте окажутся лучше для общественного благосостояния, нежели «искусственное равновесие».

Использование риск-ориентированного подхода к государственному регулированию в случае Пикалево в идеальном варианте должно было бы предотвратить возникновение конфликтной ситуации за счет заблаговременной оценки социально-экономических рисков подготовки механизмов разрешения подобных конфликтов, но только там и тогда, где и когда налицо потенциал серьезных внешних эффектов — в моногородах. Заблаговременность в данном случае — ключевое слово, с помощью которого можно было бы охарактеризовать управление по слабым сигналам. Управление по слабым сигналам — один из принципов организации систем управления в организациях, на основе которого выявляют возможные угрозы, риски и определяют способы их уменьшения. Слабые сигналы можно трактовать как информацию, используемую в качестве раннего предупреждения, которая приносит свои плоды в том случае, если будущее чрезмерно не обесценивается относительно настоящего (по принципу «после нас хоть потоп»).

При этом речь не может идти о тиражировании «моногородского» решения на другие взаимоотношения хозяйствующих субъектов, где такие риски отсутствуют, а значит, дополнительные механизмы государственного вмешательства для урегулирования взаимоотношений хозяйствующих субъектов не требуются.

Подытоживая этот подраздел, заметим, что регуляторам приходится сталкиваться с не свойственными им задачами — например, с задачами координации отраслей и предприятий на стыке конкурентной и промышленной политики. В соответствии с традиционным неоклассическим подходом и тем более в соответствии с подходом австрийской школы решение такого рода координационных задач регулятором, ответственным за защиту конкуренции, может привести к негативным результатам для экономического развития. Эта интерпретация признается законодательно, и у российского антимонопольного регулятора есть шанс «самоограничения» в рамках применения «взвешенного подхода» без навязывания правил хозяйствующим субъектам. Но ФАС России не всегда пользуется этим шансом (или регулятору не всегда удается убедить других стейкхолдеров в правомерности применения «взвешенного подхода» в конкретной ситуации), что показывает пример Пикалево.

Вмешательство в рыночный механизм может быть признано оправданным, если оно обусловлено необходимостью интернализации значительных внешних эффектов (либо социально-экономического характера, либо технологических), но и в этом случае регулятору желательно по возможности ограничиться ролью фасилитатора, чтобы, действуя в рамках своего мандата и не противореча собственным задачам, не переводить конкретные транзакции и целые отрасли в регулируемое

состояние, а вместо этого обеспечить возможность добровольного перехода сторон к более общественно выгодному, но все же рыночному равновесию. Именно такое решение может подразумевать и хорошо настроенный риск-ориентированный подход к подобным ситуациям.

4.3. Применение инструментов антимонопольной политики в условиях шоков спроса и дефицита на рынке

Необходимость антимонопольной политики как одной из форм государственного вмешательства в экономику обосновывается тем, что появление монополий относится к так называемым провалам рынка — ситуациям, в которых рыночные силы не способны самостоятельно привести рынок к общественно оптимальному состоянию. Такое оптимальное состояние характерно для рынка в условиях совершенной конкуренции.

В условиях конкуренции ни одна компания не может поднять цену выше рыночной, поскольку она просто потеряет покупателей, которые перейдут к конкурентам. Монополист же устанавливает цену на желаемом для него уровне, превышающем тот, который бы сложился в условиях конкуренции. В силу закона спроса рост цены приводит к сокращению объема продаж. В общем случае справедливо и обратное — монополист снижает объемы производства, что приводит к росту цены на рынке. Так или иначе, объем продаж монополиста будет ниже, чем при конкуренции, а цена — выше. Особо подчеркнем, что монополист, желая получить максимальную прибыль, идет на *сознательное сокращение объема производства* относительно потенциально конкурентного уровня.

В итоге в условиях монополии потребители вынуждены платить более высокую цену и недополучают часть продукции, которая могла бы быть произведена и реализована. Простой рост цены сам по себе приводил бы лишь к перераспределению излишка потребителей в пользу монополиста, хотя суммарная выгода всех сторон осталась бы неизменной. Однако сокращение объемов производства (равно и потребления) создает для потребителей дополнительные потери. Сам монополист также несет потери: он бы мог продать больший объем. Но потерянная потенциальная выручка оказывается меньше, чем полученная в результате роста цены прибыль¹. Соответственно, сокращение объемов про-

¹ В противном случае, если ожидаемые потери выручки окажутся выше потенциальной прибыли, монополист просто не станет поднимать цену.

изводства приводит к появлению чистых общественных потерь — потребители теряют больше, чем выигрывает монополист.

Важно понимать, что описанные эффекты имеют место лишь в долгосрочном периоде, т.е. на таком временном интервале, в течение которого может происходить смена технологий производства (соответственно, под краткосрочным понимается период, в течение которого технология неизменна).

Представим, что на рынке внезапно вырос спрос. В долгосрочном периоде компании смогут расширить производственные мощности для удовлетворения возросших потребностей покупателей. Но в краткосрочном периоде может возникнуть дефицит, когда расширение производственных мощностей не «успеет» за ростом спроса.

В настоящем подразделе мы подробно рассмотрим только дефицит, связанный с ограничением производственных мощностей в условиях шока спроса. Однако дефицит может быть связан и с шоком предложения. Если последний вызван факторами внешними по отношению к конкретному производителю (например, вследствие отсутствия материалов или внезапного ухода части конкурентов с рынка), то для целей настоящего анализа это будет аналогично ситуации шока спроса. Если же дефицит вызван целенаправленными действиями производителя, то это соответствует ситуации классической монополии, рассмотренной выше¹. Дефицит может также являться следствием ценового регулирования, но это не представляет интереса с точки зрения антимонопольной политики, поскольку все фирмы ограничены в установлении цены независимо от состояния конкуренции.

В условиях дефицита цена неизбежно вырастет даже на конкурентном рынке. Продавец должен каким-то образом решить, кому из покупателей реализовать товар. Разумно предположить, что он предпочтет продать товар тому, кто предложит большую цену. С точки зрения экономической теории рост цены приведет к «расчистке» рынка: величина спроса сократится до уровня доступных объемов производства. Такой рост цены хотя и приводит к перераспределению потребительских потерь в пользу производителя, не создает чистых общественных потерь: общий объем производства остается на максимально возможном уровне. Со временем (в долгосрочном периоде) компании расширят производственные мощности, цена снизится и рынок придет к новому равновесию. Отметим, что рост цены в условиях дефицита вызван необходимостью его преодоления и не связан с ростом издержек

¹ В условиях конкуренции какая-то одна компания не сможет целенаправленно создать дефицит на всем рынке, поскольку ее «выпавшие» объемы восполнят конкуренты.

производителя, а сам дефицит, вызванный шоком спроса, *не связан с сознательным занижением объемов производства.*

Соответственно, повышение цены в условиях дефицита на конкурентном рынке не требует вмешательства со стороны государства, поскольку, с одной стороны, общество в целом не несет потери, а с другой — является ситуацией временной, которая в долгосрочном периоде разрешится сама собой. Но как оценивать последствия дефицита на рынке в ситуации монополии?

С формальной точки зрения, попытка монополиста (или компании, занимающей доминирующее положение¹) поднять цену в целях «расчистки» рынка может быть воспринята как установление монопольно высокой цены. Готовя жалобу на рост цен, заявители в первую очередь указывают, что такой рост не обусловлен увеличением издержек производства, а, как уже было отмечено, повышение цены в условиях дефицита не связано с ростом издержек.

Существующее в российском законодательстве определение монопольно высокой цены несколько шире и подразумевает также сравнение цены доминирующей компании с ценой на сопоставимом рынке в условиях конкуренции². Однако поиск сопоставимого рынка является задачей нетривиальной, поэтому антимонопольный орган часто ограничивается анализом соответствия роста цены изменению издержек. Но именно концепция сопоставимого рынка является наиболее подходящим методом для анализа действий монополии в условиях дефицита.

У монополиста есть оптимальный объем производства, при котором он получает максимальную прибыль³. Вернемся к нашему примеру с резко возросшим спросом. Если в силу ограничения производственных

¹ В рамках настоящего раздела для краткости мы будем использовать понятие «монополист» как синоним компании, занимающей доминирующее положение, хотя последнее в общем смысле и не подразумевает, что на рынке присутствует лишь единственный продавец.

² «Монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли *и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции* на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование (далее — сопоставимый товарный рынок), при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами» (п. 1 ст. 6 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Сопоставимые рынки также упомянуты в п. 4 ст. 6 Закона.

³ В теории он определяется как объем производства, при котором предельные издержки равняются предельному доходу. Выше или ниже этого объема монополист теряет прибыль: либо увеличиваются издержки, либо он теряет большую потенциальную выручку.

мощностей монополист не может обеспечить свой оптимальный объем (который также увеличится вслед за спросом), то он будет производить максимально возможный объем. Этот результат не отличается от ситуации конкуренции. Соответственно, и чистых общественных потерь от действий монополиста в данной ситуации не возникает.

Если же оптимальный объем оказывается ниже уровня производственных мощностей, то он ведет себя как классический монополист, сокращая объем производства до своего оптимального уровня. При этом в условиях конкуренции объем производства был бы больше, а цена ниже.

Примером использования метода сопоставимых рынков в российском антимонопольном правоприменении может служить анализ, проведенный ФАС в деле о злоупотреблении доминирующим положением на рынке графитированных электродов¹. Определяя факт установления монопольно высокой цены, специалисты ФАС провели сравнение цен на электроды на российском и на мировом рынках. Заметим, что уже при анализе рынка ФАС пришла к выводу, что географические границы рынка графитированных электродов выходят за пределы России, а, как следствие, их российский производитель не занимает доминирующего положения. Сопоставление цен в такой ситуации выглядит избыточным, хотя и дает представление о том, как ФАС поступила бы в ситуации, если бы географические границы рынка были определены в пределах Российской Федерации.

Тем не менее такого сопоставимого рынка может просто не существовать в реальности. Тогда попытка монополиста «расчислить» рынок неизбежно столкнется с риском антимонопольного разбирательства, и у него в принципе не будет возможности каким-либо образом обосновать свои действия, даже ссылаясь на тот факт, что они являются обоснованными с точки зрения экономической теории.

Основное противоречие здесь заключается в том, что несмотря на то, что одни и те же действия, не связанные со злоупотреблением рыночной властью, как в условиях монополии, так и в условиях конкуренции приводят к одинаковым последствиям для общества, в первом случае считаются правонарушением, а во втором — нет.

Кроме того, монополист сталкивается с проблемой распределения дефицитного товара среди большого числа покупателей. Как показывает практика, попытка использовать механизм цен для распределения даже относительного небольшого в масштабах всего рынка объема товаров создает антимонопольные риски. Так, в деле о злоупотреблении

¹ Решение ФАС от 8 октября 2019 г. № 05/87758/19 по делу № 1-10-192/00-05-17.

доминирующим положением на рынке цельнокатаных колес ФАС России обвинило производителя в том, что часть колес была распределена посредством запроса котировок между победителями этого запроса¹. Хотя при определении монопольно высокой цены ФАС ориентировалась на средневзвешенную цену, из ее расчета были исключены контракты с крупнейшими поставщиками, а следовательно, влияние контрактов, заключенных по результатам ценового запроса, несмотря на их небольшой объем, оказало существенное влияние на такую средневзвешенную цену. Поэтому фактически ФАС оценивала именно результат ценового запроса, который по своей сути является конкурентной процедурой.

Безусловно, высокая цена ущемляет интересы покупателей. Но учитывая интересы покупателей, которые отказались покупать товар по повышенной цене, нельзя забывать и о тех, кто *смог* купить товар *благодаря* тому, что первые от него отказались. Простая экономическая логика заключается в том, что большую цену готов заплатить за товар тот покупатель, кому он больше нужен. Конкуренция существует не только между продавцами, но и между покупателями. В приведенных делах покупателями выступали крупные промышленные предприятия, а некоторые из них сами являются монополистами на соответствующих рынках. Конкуренция между ними за ограниченные ресурсы является не менее благотворным процессом для экономики, чем конкуренция между продавцами, и, в частности, способствует технологическому развитию.

Если продавец не может отдавать приоритет тем покупателям, которые готовы заплатить больше, то каким иным образом ему распределять товар? Существуют две наиболее распространенные альтернативы: очередь и лотерея. Но и эти способы не лишены недостатков.

Во-первых, неценовые способы искажают стимулы самих покупателей. Они будут покупать товар не в соответствии со своей фактической потребностью, а в большем объеме, чтобы потом перепродать излишек по более высокой цене. Разница между очередью и лотереей здесь лишь в том, что в первом случае покупатели несут издержки ожидания в очереди, поэтому те, кому действительно нужен какой-то объем товара, будут стремиться занять место раньше других. В лотерее же могут без особых издержек участвовать любые компании, даже те, которым товар не нужен вообще, и это никак не повлияет на их шансы победы. При этом в силу отмеченного выше противоречия действия покупателей-перепродавцов уже не будут рассматриваться как связанные с нарушением

¹ Решение от 21 июля 2020 г. № 05/69872/20 по делу № 05/01/10-16/2019.

конкуренции (они перепродадут существенно меньший объем, а значит, не будут признаны занимающими доминирующее положение).

Во-вторых, неценовые способы создают риск обвинения монополиста в создании дискриминационных условий. С большей вероятностью первыми в очереди окажутся постоянные клиенты хотя бы потому, что они обладают более тесными связями с поставщиком. Например, они раньше других узнают об открытии «записи» в очередь. Аналогичные вопросы могут возникнуть и к способу определения победителя в лотерее, насколько он является случайным. Монополист должен с особой тщательностью подходить к организации очереди или лотереи, чтобы исключить потенциальные обвинения.

В результате у компании даже нет выбора — как ценовые, так и неценовые способы распределения товара могут быть сопряжены с антимонопольными рисками. Проблема осложняется тем, что ФАС принимает жалобы, содержащие минимум доказательств, и даже не взимает пошлину. Это делает ФАС удобной площадкой для разрешения хозяйственных споров, когда недовольные покупатели используют антимонопольную службу как дополнительный рычаг давления на поставщика. В условиях дефицита, независимо от способа распределения, всегда останутся покупатели, которые не получают товар, а жалоба в ФАС является самым доступным способом попытаться перераспределить выгоду в свою пользу.

Таким образом, мы отмечаем, что складывающаяся практика применения российского антимонопольного законодательства создает тенденцию избыточного регулирования механизма ценообразования на рынках в условиях дефицита, вызванных шоками спроса. Повышение цены при дефиците является нормальной реакцией производителя, направленной на «расчистку» рынка. При этом такое повышение цены характерно в равной мере как для монополизированных рынков, так и для конкурентных.

Ключевым моментом анализа должно являться исследование причин возникновения такого дефицита — не вызван ли он целенаправленным снижением объема производства самим монополистом при доступных свободных мощностях. Хотя в упомянутых выше делах о рынках графитированных электродов и цельнокатаных колес и были приведены оценки загруженности производственных мощностей, ФАС не представила их интерпретацию с точки зрения роли влияния предприятий на дефицит.

С формальной точки зрения возможность ФАС анализировать дефицитные рынки ограничена лишь методом сопоставимых рынков. Регулятор не обладает инструментами, позволяющими оценивать действия

компаний в условиях дефицита в отсутствие сопоставимых рынков. Такая оценка могла бы быть проведена методом экономического анализа, путем сопоставления фактических результатов с теми, которые могли бы наблюдаться на том же рынке при аналогичном дефиците, но в условиях конкуренции. Тем не менее дела об установлении монопольно высокой цены не подразумевают возможности обоснования спорных действий с точки зрения экономической целесообразности или отсутствия негативных эффектов для общества (применение доктрины «rule of reason»), и исключений для дефицитных рынков законодательство не делает.

5. ЧТО НЕ ТАК В ПУБЛИЧНОМ ДИСКУРСЕ ВОКРУГ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА?

5.1. Соответствие интересов отдельных групп содержанию, выводам экономических теорий

Несмотря на высокий уровень развития экономической теории в сфере государственного регулирования, предпринимательства, их соотношения и взаимодействия на рынках, трансляция полученных результатов в сферу экономической политики сопряжена с рядом проблем.

Следуя М. Алле¹, можно выделить два основных направления таких проблем: наличие укоренившихся господствующих идей и наличие интересов и идеологий.

В первом случае речь идет о каузальных убеждениях, т.е. убеждениях о наличии известных причинно-следственных связей в экономике, которые считаются непреложными. Такие убеждения распространяются как в научном сообществе, если оно достаточно консервативно (в этом случае, опять же по Алле, проще добиться успеха, внося периферийные улучшения в известные модели, нежели создавая что-то кардинально новое), так и у широкой публики, причем они могут соответствовать друг другу или, наоборот, довольно сильно расходиться. Проводя параллель с теорией институциональных изменений, можно найти аналогию с «эффектом колеи»², т.е. с невозможностью (или значительными трудностями) преодоления, корректировки укоренившихся правил из-за высоких транзакционных издержек их изменения, даже если есть понимание их несовершенства.

В российском обществе фактором глубины этой проблемы применительно к предпринимательству становится негативное общественное мнение по отношению к предпринимателям. Существование этого феномена подтверждается, в частности, многолетними результатами

¹ Алле, М. (1994). Современная экономическая наука и факты. Альманах THESIS, 4, 11–19.

² Аузан, А. (2015). «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития — эволюция гипотез. Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика, 1, 3–17.

международного исследования World Values Survey¹, очередная волна которого завершилась в 2020 г. В рамках исследования респонденты отвечали, в том числе, на вопрос о согласии с утверждениями «Следует расширять частный бизнес» или «Следует расширять государственный бизнес». Склонность к одному или другому утверждению можно было обозначить на шкале от 1 до 10, где предпочтительность первого соответствовала 1 баллу, а второго — 10 баллам.

Сравнение «профилей» ответов крупных стран (рис. 2) показывает, что в России наиболее высокая доля сторонников государственного бизнеса, а по небольшой доле сторонников частного бизнеса с Россией может поспорить Германия, но в Германии велик процент нейтральных ответов. В США наблюдается обратная по сравнению с Россией ситуация: частный бизнес намного более предпочтителен.

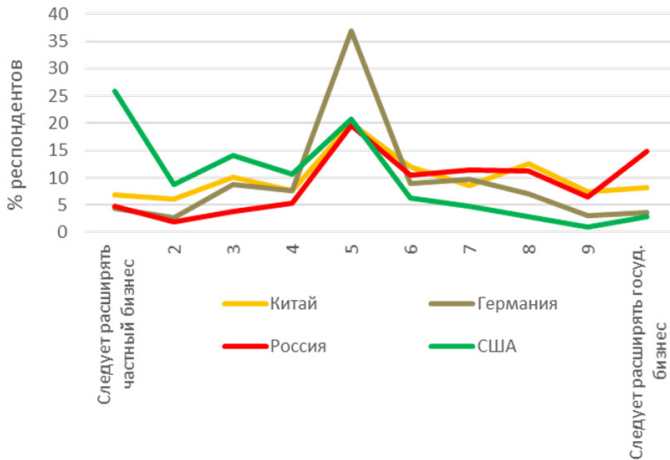


Рис. 2. Распределение респондентов из разных стран по предпочтениям относительно частного или государственного бизнеса (2017–2020)

Источник: составлено авторами на основе World Values Survey 2017–2020.

При рассмотрении более широкой выборки стран (почти в 80 странах респонденты отвечали на этот вопрос) Россия окажется в первой десятке «сторонников государственного бизнеса», как и ряд стран Африки и Средней Азии (табл. 1). Вместе с тем нет оснований утверждать, что такое распределение связано с текущей степенью огосударствления экономики. Например, среди европейских стран наибольшая склонность

¹ URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> (дата обращения: 02.04.2021).

к государственному бизнесу наблюдается в Великобритании, тогда как англосаксонская модель экономики обычно ассоциируется с превалированием частного бизнеса. Напротив, стремление к расширению частного бизнеса гораздо сильнее заметно в более «огосударственных» экономиках Швеции и даже Беларуси, так что можно говорить о стремлении людей к развитию предпринимательства «от противного», при избыточном вмешательстве государства в экономику. Но именно в России эта закономерность не работает. Можно предположить, что эта ситуация связана с травматичным опытом шоковой трансформации и в то же время совпадением периода огосударствления экономики в 2000-х гг. с достаточно быстрым экономическим ростом, что и позволило сформировать определенные каузальные (пусть и ошибочные) убеждения.

Таблица 1

Распределение стран по средней оценке предпочтений частного или государственного бизнеса (2017–2020)

Место	Страна	Значение (1 — следует расширять частный бизнес, 10 — следует расширять государственный бизнес)
1	Таджикистан	7,5
2	Босния и Герцеговина	6,9
3	Тунис	6,7
4	Нигерия	6,7
5	Кыргызстан	6,6
...
10	Россия	6,3
11	Украина	6,2
...
37	Китай	5,6
...
46	Великобритания	5,3
...
49	Германия	5,3
...
51	Италия	5,2
...
59	Франция	5
...
66	Швеция	4,8
...

Окончание табл. 1

Место	Страна	Значение (1 — следует расширять частный бизнес, 10 — следует расширять государственный бизнес)
70	Беларусь	4,7
...
75	Новая Зеландия	4,4
76	Япония	4
77	США	3,7

Источник: World Values Survey 2017–2020.

Осторожный, хотя и слабый оптимизм внушает динамика изменения ответов российских респондентов: если обратить внимание на разность между долей групп, имеющих предпочтение в пользу государственного бизнеса (7–10 баллов) и в пользу частного бизнеса (1–4 балла), то в последние полтора десятилетия этот разрыв постепенно сокращается (рис. 3). Но, судя по всему, от той травмы и связанного с ней разочарования от способа и результатов развития частного бизнеса в России в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в., пока так и не удалось оправиться. Максимально оптимистичные оценки частного бизнеса и связанного с ним частного предпринимательства данного периода остаются недостижимыми.

При этом большая доля респондентов, которые отвечают на этот вопрос нейтрально или не могут ответить вовсе, свидетельствует о важности воздействия на общественное мнение, которое может развернуться в ту или другую сторону.

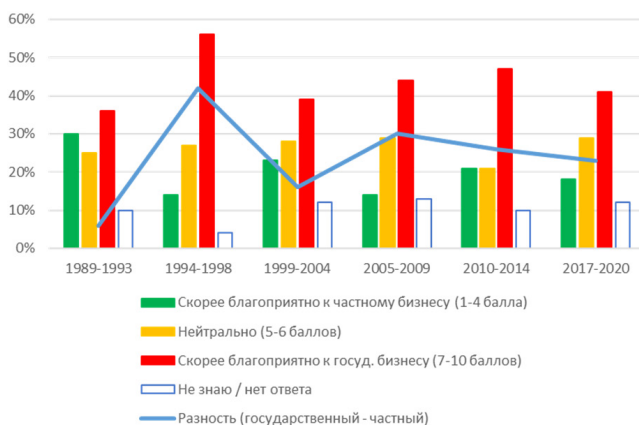


Рис. 3. Распределение респондентов из России по отношению к частному или государственному бизнесу

Источник: составлено авторами на основе World Values Survey (различные волны).

Вторым направлением проблем трансляции научных результатов являются интересы и идеологии (рассматриваемые как ценностные, а не каузальные, убеждения), наличие которых заставляет склонных к оппортунизму агентов отстаивать теории, способные принести им наибольшую полезность, или, иначе говоря, сформировать в их пользу перераспределительный эффект. Аналогом этого направления в теории институциональных изменений является «эффект блокировки», предполагающий отказ от благоприятных для общества реформ из-за неблагоприятных перераспределительных последствий для отдельных влиятельных социальных групп.

Позиции в защиту частного предпринимательства подвергаются здесь высокому риску, поскольку в условиях рассмотренного выше относительно негативного отношения населения к предпринимательству политики в публичном дискурсе будут относиться к идеям преимуществ частного предпринимательства (в противовес государственному капитализму) довольно сдержанно. При этом и сама прослойка частных предпринимателей (или среднего класса в целом, связанного с частным бизнесом) в России не так велика количественно, чтобы сформировать сильную коалицию в пользу защиты предпринимательской деятельности. Ситуацию мог бы изменить финансовый ресурс предпринимателей, но здесь уже из-за огосударствления экономики он не так велик по сравнению с государственным ресурсом. Контроль государства над значительной частью экономики, системами образования и СМИ и недостаточность заинтересованных в развитии частного предпринимательства госслужащих (особенно в условиях наличия природной ренты) весьма затрудняет защиту позиций предпринимательства не только в публичном, но даже и в академическом дискурсе.

5.2. Спрос на экономические знания со стороны групп интересов в свете построения экономической политики

В то же время спрос на объективные экономические знания со стороны групп интересов, в том числе и со стороны представителей государства, может сохраняться, невзирая на указанные проблемы с трансляцией знаний в публичный дискурс.

Спрос лиц, принимающих решения или влияющих на решения в сфере экономической политики (далее — полисимейкеров), является, с одной стороны, производной от спроса групп интересов на благоприятные для них институты, с другой стороны, производной от спроса на информацию для снижения издержек принятия решений.

Можно выделить три основные обобщенные модели использования политиками, лидерами общественного мнения (полисимейкерами) экономических знаний в соответствии с классификацией Г. Джонса¹:

- *рациональная* модель, предполагающая использование полисимейкерами полученного от исследователей объективного знания в качестве инструмента для решения политических проблем — в этом случае знания при трансляции в экономическую политику могут принести наибольший прирост общественного благосостояния;
- *плюралистическая / оппортунистическая* модель, предполагающая, что оппортунистически настроенные полисимейкеры используют часть знаний так, чтобы эти знания позволяли им максимизировать собственную полезность, реализовать свой прагматический интерес — в этом случае знания при трансляции в экономическую политику могут принести некоторый прирост общественного благосостояния;
- *политическая / легитимизационная* модель, предполагающая, что полисимейкеры вообще не нуждаются в объективном знании как таковом, действуя в соответствии со своими интересами и представлениями, при этом целенаправленно влияют на производство и распространение знания так, чтобы укрепить свои позиции, легитимизировать свой статус — в этом случае трансляция в экономическую политику знания, обеспечивающего прирост общественного благосостояния, может вовсе не происходить.

Если попробовать обобщить положения этих моделей, то можно предположить, что в условиях наименьших транзакционных издержек, связанных как с доступом избирателей к информации, так и с их возможностью ее обрабатывать и выражать на этой основе политическую позицию, а также связанных и с возможностями полисимейкеров по переработке информации, относительно более вероятной становится рациональная модель. По мере роста транзакционных издержек на получение информации о различных теоретических подходах, об их реализации на практике, о полученных результатах повышается вероятность перехода сначала к оппортунистической, а потом и к политической модели, когда можно манипулировать позицией избирателей, даже вводить их в заблуждение, а объективное знание для полисимейкеров теряет значительную часть ценности.

¹ Jones, H. (2009). Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature / Joint ODI-IKM Working Paper.

Пока указанное выше отношение российского общества к частному предпринимательству свидетельствует, что в рамках политической модели теории о полезной роли предпринимательства будут не слишком востребованы.

В итоге мы наблюдаем воспроизводство институциональной ловушки, в которой отсутствие поддержки частного бизнеса обуславливает направленность политики на государственный бизнес, и направленность такой политики приводит, в свою очередь, к не востребоваемости знаний, касающихся развития предпринимательской экономики, т.е. экономики, основанной на нововведениях. А нововведения, как известно, ядро механизма экономического развития. Экономика буксует или движется гораздо медленнее, чем от нее ожидают и планируют в разных стратегических документах.

В этом контексте особую важность приобретает развитие образовательной системы, позволяющей снизить транзакционные издержки получения и анализа информации и для населения, и для полисемейкеров, посредством накопления и диффузии знаний о содержании и эффектах предпринимательской функции. В связи с этим стоит отметить важную деталь: в настоящее время даже в базовых курсах по экономике для студентов, изучающих ее как специальность, вопросы, связанные с теорией предпринимательства, либо вовсе отсутствуют, либо представлены на уровне упоминания, но никак не изучения и приложения к исследованию конкретных прикладных проблем.

Риск-ориентированный подход к государственному регулированию соответствует как рациональной, так и плюралистической / оппортунистической модели использования экономических знаний. В качестве цели может декларироваться или подразумеваться рациональная модель, но инструментарий риск-ориентированного подхода подвержен манипулированию в связи с субъективизмом при оценке вероятностей исходов, приоритезацией рисков собственно регулятора и завышения его ущерба в оппортунистических целях. Вот почему плюралистическая / оппортунистическая модель представляется более вероятной, особенно при ограниченной прозрачности процедур риск-ориентированного подхода. С этой точки зрения *общественная дискуссия по поводу операционализации риск-ориентированного подхода в сфере государственного контроля предпринимательской деятельности может стать значительным шагом вперед в улучшении предпринимательского климата.* В числе фундаментальных задач этой дискуссии — поиск вариантов сопряжения предпринимательских и регуляторных рисков (рисков регуляторов). Разумеется, эта задача может быть решена тогда и только тогда, когда будет найден разумный компромисс между применяемыми

регуляторами шаблонами контроля в своей повседневной деятельности и особенностями предпринимательства, ряд важных характеристик которого раскрыт в данной работе.

Таким образом, подытоживая этот раздел, отметим, что трансляция экономического анализа, свидетельствующего о важной положительной роли частного предпринимательства и об опасностях избыточного регулирования, в экономическую политику сталкивается с рядом препятствий. В числе этих препятствий — эмпирически подтверждаемое негативное отношение в России к частному бизнесу в целом, а также недостаточность в современной России потенциала влиятельных групп интересов, которые бы действовали в защиту позиций частного бизнеса в целом. Вот почему рациональный спрос на результаты такого экономического анализа будет сохраняться, а вот политический — под большим сомнением, в случае плюралистического / оппортунистического сценария возможны варианты. Но снижение транзакционных издержек доступа к результатам экономического анализа с большей вероятностью позволит перейти к модели рационального спроса на результаты исследований, в рамках которой сильны позиции защиты предпринимательства, отстаиваемые рядом научных школ современных экономических исследований. Использование риск-ориентированного подхода в рамках государственного регулирования — шаг в сторону рациональной модели, но он может быть реализован и в рамках плюралистической / оппортунистической модели.

Один из открытых вопросов в рамках этой дискуссии — роль основных предпринимательских ассоциаций (в первую очередь РСПП, «Деловой России» и «Опоры России») в восприятии, трансляции и использовании знаний об эффектах предпринимательской деятельности в общественно-политическом дискурсе.

6. РЕАБИЛИТАЦИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯ ЧЕРЕЗ ПОНИМАНИЕ ЕГО ФУНКЦИЙ И ЭФФЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НЕОБХОДИМЫЕ И ДОСТАТОЧНЫЕ УСЛОВИЯ

6.1. Предприниматель и предпринимательство — неизбежное зло?

Позитивная роль частного предпринимателя в экономическом развитии подчеркивается различными научно-исследовательскими программами, хотя и в разной степени.

В неоклассике как в основном направлении экономической науки даже в случае довольно сильного «крена» в сторону развития государственного интервенционизма, который встречается в современных интерпретациях, предприниматель все равно рассматривается как необходимый элемент рыночного механизма, хотя надо сказать, что именно в рамках данного направления полновесной теории предпринимательства не создано.

Именно предприниматели обеспечивают производство товаров и услуг, создавая предприятия, т.е. обеспечивая соединение факторов производства и технологии в действующую систему. При этом в рамках совершенно конкурентной модели предприниматели не получают за это никакого специального вознаграждения по сравнению с другими владельцами факторов производства, так что в конечном счете экономическая прибыль предпринимателя, т.е. прибыль с учетом альтернативных издержек использования ресурсов, равна нулю. Но без появления предпринимателей, источник вознаграждения которых, вообще говоря, остается в базовых неоклассических моделях микроэкономики неясным, а фирма представляется как «черный ящик» с неясными механизмами формирования и работы, сторона предложения товаров и услуг не может функционировать. В этом смысле работа предпринимателей является неизбежной для рыночного механизма.

Эта неизбежность породила и порождает важнейший вопрос для трансформационной экономики, особенно в условиях шоковых изменений: откуда взять необходимое число предпринимателей для наполнения рынков товарами и услугами? Наличие факторов производства позволяет говорить о потенциальном выпуске в экономике,

но без предпринимателей, которые должны материализоваться из небытия, этот потенциальный выпуск не может превратиться в реальный.

Более того, если пойти в раскрытии роли предпринимателя немного дальше базовой модели, то выясняется, что именно на предпринимателя ложится бремя работы в условиях риска или неопределенности (хотя и в его вознаграждении при этом появляется соответствующий компонент).

В этом контексте именно предпринимательская активность могла бы рассматриваться как наиболее дефицитный ресурс для рыночной экономики.

В то же время, как отмечает Э. де Сото в книге «Загадка капитала», «города стран третьего мира и бывших социалистических стран кишат предпринимателями»¹, так что проблема состоит не в их выявлении, а в создании формальных правовых рамок для их деятельности.

НИЭТ, которая внесла большой вклад в понимание теории фирмы, также предполагает важность роли предпринимателя, который должен еще и преобразовывать механизмы управления транзакциями, участвуя таким образом не только в оптимизации распределения ресурсов и благ, но и в оптимизации механизмов координации, перевода часть транзакций внутрь фирмы, а часть оставляя в рамках рынка либо же создавая гибридные механизмы.

В то же время НИЭТ на систематической основе вводит предположку об оппортунистическом поведении экономических агентов, что предполагает и возможность оппортунистического поведения предпринимателей, которые в условиях отсутствия должных формальных институтов (правовых рамок, ограничивающих спектр возможных вариантов предпринимательских стратегий) будут пользоваться всеми возможностями для максимизации дохода и (или) полезности, в том числе и возможностями ограничения конкуренции. В этом смысле деятельность предпринимателей в некоторых случаях может приводить и к снижению общественного благосостояния, но это не проблема добра и зла, а проблема корректного проектирования институциональной среды предпринимательства, о которой писал и Э. де Сото. Важным аспектом этой проблемы является корректное проектирование норм, предусматривающих ограничения на применение такого базового для рыночной экономики принципа, как свобода договора.

¹ Сото де, Э. (2004). Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес.

6.2. Положительные общественные эффекты предпринимательства

Роль предпринимателя в экономическом развитии и организации экономической деятельности весьма подробно раскрыта в рамках работ австрийских экономистов, уделяющих предпринимательству большое внимание. Это позволяет в конечном счете раскрыть и его положительные общественные эффекты.

В этом контексте следует упомянуть в первую очередь Йозефа Шумпетера, хотя он обычно рассматривается вне рамок собственно австрийской школы. Именно Й. Шумпетер обрисовал роль предпринимателя как главного двигателя экономического прогресса, поскольку предприниматель обеспечивает создание и внедрение нововведений — технологических (процессных), продуктовых, организационных.

Роль технологического развития в современных моделях экономического роста не подвергается сомнению, но при этом источник и природа технологического развития, даже если они вводятся в модель эндогенно, остаются неочевидными. Й. Шумпетер приписывает эту функцию предпринимателю, который обеспечивает создание новых комбинаций факторов производства, т.е. технологий, для получения предпринимательской прибыли. (Безусловно, о роли предпринимателя-инноватора в это время писал не только Й. Шумпетер — то же есть, например, и у лидера австрийской школы Ф. Хайека, подчеркивавшего ежедневное создание инноваций предпринимателями¹.) При этом Й. Шумпетер признает обоснованность монополистического ценообразования для выполнения инновационной функции предпринимателя, поскольку в условиях долгосрочных высокорисковых инвестиций, какими являются инвестиции в исследования и разработки, для стимулирования предпринимателя необходима «такая ценовая политика, которая обеспечит более быструю окупаемость»², пока распространение инновации в условиях конкуренции не привело к снижению цен.

И. Кирцнер — важнейший автор современной австрийской школы с точки зрения концепции предпринимательства — подчеркивает еще одну важную функцию предпринимателя: alertness (alertness), или готовность к действию, повышенная чувствительность к возможностям прибыльного использования ресурсов. Речь идет о том, что предприниматель обладает способностью «открывать» возможности для извлечения прибыли, начиная от арбитража и заканчивая созданием новых

¹ Hayek, F. von (1948). Individualism and Economic Order. Routledge Press.

² Schumpeter, J. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. Harper & Brothers.

продуктов для заполнения пустующих рыночных ниш. Таким образом, предприниматель выполняет функции не только и не столько в контексте предприятия, сколько в контексте обеспечения эффективности рынков, их наполнения товарами и услугами.

Важное объяснение роли предпринимателя в контексте непосредственно фирмы изложено У. Виттом: это координация через когнитивное лидерство¹. Предприниматель является носителем модели фирмы, ее целей в целом и задач каждого из ее элементов, так что все стейкхолдеры при координации работы ориентируются не на абстрактную концепцию фирмы и ее документы, а на личность предпринимателя.

Наконец, в соответствии с концепцией Ф. Найта предприниматель обладает способностью к оценкам и суждениям (judgment) относительно будущего и принятию решений в условиях неопределенности, в частности, когда неизвестен даже спектр возможных исходов².

Подытоживая этот раздел, отметим, что предприниматели в экономической теории традиционно воспринимались как неотъемлемый элемент рыночной системы, без которого ее функционирование невозможно, но при этом появление предпринимателей и их деятельность рассматривались как нечто само собой разумеющееся. Наиболее подробно феномен предпринимательства раскрыт в австрийской исследовательской программе (с учетом также работ Й. Шумпетера), которая позволяет говорить о таких положительных эффектах от деятельности предпринимателя, как создание и внедрение инноваций, обеспечение эффективности рынков за счет открытия возможностей получения прибыли, координация деятельности предприятий за счет когнитивного лидерства и обеспечение их развития за счет осуществления оценок и суждений о будущем в условиях неопределенности.

¹Witt, U. (1999). Do Entrepreneurs Need Firms? Review of Austrian Economics, 11, 99–109.

²Knight, F. (1921). Risk, Uncertainty and Profit. Boston: Houghton Mifflin.

7. ПОЧЕМУ ЛИБЕРАЛЬНЫЙ ФУНДАМЕНТАЛИЗМ — НЕ ПАНАЦЕЯ: ВЫЗОВ ДЛЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Идеальных (в смысле совершенства) форм экономической организации не было, нет и быть не может. Этот постулат имеет одно важное следствие: существует множество форм экономической организации, которые могут быть использованы для решения одних и тех же задач, но с разными результатами. Иными словами, эти формы обладают сравнительными преимуществами, значимость которых зависит от конкретных условий. Задача экономической теории состоит в том, чтобы показать, как может работать механизм отбора наилучших из несовершенных форм экономической организации и что нужно сделать (какие условия выполнить), чтобы эти формы были найдены.

Вот почему в рамках новой институциональной экономической теории фундаментальным является принцип сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив как основание для объяснения и (или) предсказания наиболее эффективной из них. В этом суть функциональности нового институционального подхода, который, разумеется, чрезвычайно требователен к деталям, причем не только экономическим, но техническим (применяемые технологии) и правовым (хотя и социальные нормы тоже имеют значение в представленном подходе). В данной связи такой подход основан на принципах компетентности и возможно более четком понимании ее границ при обсуждении конкретных вопросов экономической политики и коммерческой практики. Уязвимость данного подхода состоит в том, что он может приводить в конфликт с популистским измерением экономической политики: ее меры должны быть не только полезны, но и «продаваемы» широкой публике в том числе в виде «низко висящих плодов».

Конкурентами институционально-функционалистского подхода являются антиподы: регуляторный и либеральный фундаментализм. Для этих направлений как раз возможности популистского преломления базовых идей гораздо шире.

В первом случае единственно верным решением в случае выявленного несовершенства рынка (хорошо, если хотя бы остается место для

рынка!) является регуляторное вмешательство. Классический пример из области экономической науки — налог (субсидия) Пигу как ответ на существование отрицательных (положительных) внешних эффектов. Другой пример — проблема безбилетника в случае производства общественных благ, которое также рассматривается как основание для государственного вмешательства. В рамках такого подхода корректировка рыночного изъяна возможна только компенсирующими мерами государственного регулирования, но не устранения источников этого несовершенства. Причем, что важно, обычно в рамках данного подхода не ставят и не обсуждают вопрос, во что обходится активность государства в плане компенсации рыночных изъянов — как с точки зрения затраченных ресурсов, так и с точки зрения влияния на стимулы.

Во втором случае (либеральный фундаментализм) любые сбои в рыночном механизме признаются результатом зловредного вмешательства государства. В частности, не является исключением антимонопольное регулирование, которое, с позиции либеральных фундаменталистов, выступает одним из источников ограничения конкуренции и тем самым препятствий экономическому развитию. Причем это относится не к российскому антитрасту, который во многом, по сути, представляет собой экономическое регулирование, а к американскому, где экономический анализ на предмет оценки оснований и эффектов деятельности компаний и вмешательства государства является наиболее востребованным и проводится в соответствии с более высокими стандартами.

Экономическая история, особенно последних 100–120 лет, показывает, что экономическая политика обладает признаками маятниковости. В отдельные периоды происходит ужесточение регулирования (как, например, это было в рамках Нового курса Рузвельта, а также в период перед нефтяным шоком середины 1970-х гг.), которое сменяется дерегулированием, на смену которому приходит ререгулирование (одно из последних веяний — активное обсуждение ужесточения политики в отношении цифровых гигантов) и т.д. В определенной мере это естественный процесс нащупывания лучших по сравнению со статус-кво вариантов, которые к тому же еще желательно (политикам) получить быстрее и подешевле («низко висящие плоды»).

Почему этот вопрос актуален сейчас? Похоже, что вектор российской экономической политики движется в русле регуляторного фундаментализма (разумеется, есть исключения, которые, как известно, лишь подтверждают правило). И по мере усложнения объекта (если все-таки экономическое развитие будет происходить, пусть даже значительно более медленными темпами) регуляторность будет давать сбои. Далее будут сталкиваться две точки зрения. Одна из них — следование логике

ужесточения регулирования. Там, где регулирование было временной мерой, оно становится постоянным. Там, где регулирование касалось одного-двух товаров, постепенно оно становится все более и более широким. Наконец, там, где все начиналось с попыток ограничить рост цен, может закончиться нерыночными методами рациирования товаров. А неперенными спутниками нерыночных методов рациирования товаров являются черные рынки, дефицит, очереди и другие «достижения».

Разумеется, будут множиться и лозунги о необходимости, наконец, довести дело дерегулирования (а вместе с ней — приватизации) до логического завершения, сократить долю государства в экономике. Но если впереди осмысленного процесса будут «бежать» эти установки, то, скорее всего, это — указание на то, что мы по-прежнему в ловушке фундаментализма, но теперь уже с точностью до наоборот (как это было в России на рубеже XXI века, когда даже термин «промышленная политика» считался чуть ли не ругательным).

Один из фундаментальных вызовов для системы государственного управления — не только перестать бояться «двуруких экономистов», но и научиться, наконец, различать функционалистский и фундаменталистский подходы. А различая, делать правильные выводы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

У данной работы претенциозное название. Любой внимательный критик может указать на широкий пласт вопросов, который надо было рассмотреть в данной работе, а авторы почему-то обошли их стороной. Заранее соглашаясь с такой критикой, авторы вместе с тем хотели бы подчеркнуть, что главная задача этой работы состоит в том, чтобы пробудить интерес к более внимательному, тщательному обсуждению экономических проблем, которые на первый взгляд могут казаться простыми и тривиальными, а способы их решения — буквально под рукой.

Авторы надеются, что изложенные в этой работе идеи помогут понять, почему набор простых клише и форм, которые любой человек с хорошей памятью может заучить, не приводит к пониманию фундаментальных вопросов, без обсуждения и решения которых принятые решения на длинном временном горизонте будут выглядеть как сизифов труд...

Литература

- Алле, М. (1994). Современная экономическая наука и факты. Альманах THESIS, 4, 11–19.
- Арментано, Д. (2008). Антитраст против конкуренции. М.: ИРИСЭН.
- Аузан, А. (2015). «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития — эволюция гипотез. Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика, 1, 3–17.
- Зиберт, Х. (2003). Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике. СПб.: Изд-во СПбГУЭиФ.
- Сото де, Э. (2004). Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес.
- Шаститко, А.Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. М.: ТЕИС, 2010.
- Шаститко, А. (2012). Быть или не быть антитрасту в России? Экономическая политика, 3, 50–69.
- Шаститко, А., Голованова, С. (2014). Вопросы конкуренции в закупках капиталоемкой продукции крупным потребителем (уроки одного антимонопольного дела). Экономическая политика, 1, 67–89.
- Шаститко, А.Е., Павлова, Н.С. (2017). Антитраст в условиях двусторонней монополии. Вопросы экономики, 8, 75–91.
- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., & Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 1–32.
- Arrow, K.J. (1951). An extension of the basic theorems of classical welfare economics. In *Proceedings of the second Berkeley symposium on mathematical statistics and probability*. The Regents of the University of California.
- Bator, F.M. (1958). The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), 351–379.
- Boettke, P.J., & Coyne, C.J. (2015). Introduction: Austrian Economics as a Progressive Research Program in the Social Sciences in Boettke, P. J., & Coyne, C. J. (eds). *The Oxford Handbook of Austrian Economics*, 1–10.
- Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. International Monetary Fund.
- Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. In *Classic papers in natural resource economics* (pp. 87–137). Palgrave Macmillan, London.
- Debreu, G. (1959). *Theory of value: An axiomatic analysis of economic equilibrium* (No. 17). Yale University Press.
- Hayek, F.A. (1944). *The road to serfdom*. Routledge.
- Hayek, F. von (1948). *Individualism and Economic Order*. Routledge Press.
- Heyne, P.T., Boettke, P.J., & Prychitko, D.L. (2010). *The economic way of thinking*. Pearson Education International.

- Ikeda, S. (2015). Dynamics of interventionism in in Boettke, P. J., & Coyne, C. J. (eds). *The Oxford Handbook of Austrian Economics*. P. 394–417.
- Jones, H. (2009). Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature. *Joint ODI-IKM Working Paper*.
- Kirzner, I.M. (1978). *Competition and Entrepreneurship*. University of Chicago Press.
- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kurdin, A., & Shastitko, A. (2020). The new industrial policy: A chance for the BRICS countries. *BRICS journal of economics*, 1(1), 60–80.
- Marciano, A., & Medema, S. (2015). Market Failure in Context: Introduction. *History of Political Economy*, 47(5), 1–19.
- North, D.C., Wallis, J.J., & Weingast, B.R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Robinson, J.A., & Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Brothers
- Stiglitz, J.E. (1991). *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*. NBER Working Paper, (w3641).
- Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin.
- Wagner, R.E. (1989). *To promote the general welfare: Market processes vs. political transfers*. Pacific Research Inst for Public.
- Witt, U. (1999). Do Entrepreneurs Need Firms? *Review of Austrian Economics*, 11, 99–109.

А.Е. Шаститко, А.А. Курдин, А.Н. Морозов, И.П. Шабалов

РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ РИСКИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Коллективная монография

ISBN 978-5-906932-79-2



9 785906 932792