

**Министерство образования Республики Беларусь**

**Учреждение образования  
«Гомельский государственный технический  
университет имени П. О. Сухого»**

**Кафедра «Маркетинг и отраслевая экономика»**

**Р. И. Громько**

# **МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ПОЛИТИКА**

**ПОСОБИЕ**

**для студентов специальности 1-25 80 01 «Экономика»  
дневной и заочной форм обучения**

**Гомель 2022**

УДК 330.101.542(075.8)  
ББК 05.012.1я73  
Г87

*Рекомендовано научно-методическим советом  
гуманитарно-экономического факультета ГГТУ им. П. О. Сухого  
(протокол № 7 от 16.03.2021 г.)*

Рецензент: доц. каф. «Экономика» ГГТУ им. П. О. Сухого  
канд. экон. наук, доц. *Е. П. Пономаренко*

**Громько, Р. И.**  
Г87 Микроэкономический анализ и политика : пособие для студентов специальности 1-25 80 01 «Экономика» днев. и заоч. форм обучения / Р. И. Громько. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2022. – 98 с. – Систем. требования: PC не ниже Intel Celeron 300 МГц ; 32 Mb RAM ; свободное место на HDD 16 Mb ; Windows 98 и выше ; Adobe Acrobat Reader. – Режим доступа: <https://elib.gstu.by>. – Загл. с титул. экрана.

Содержит краткое содержание основных тем курса, ключевые понятия, литературу, рекомендуемую к изучению, вопросы для подготовки к экзамену. Способствует лучшему усвоению учебной дисциплины, развитию экономического мышления.

Для магистрантов экономических специальностей.

УДК 330.101.542(075.8)  
ББК 05.012.1я73

© Учреждение образования «Гомельский  
государственный технический университет  
имени П. О. Сухого», 2022

## ВВЕДЕНИЕ

Курс «Микроэкономический анализ и политика» изучается в соответствии с учебными планами и утвержденной программой магистерской специальности 1-25 80 01 «Экономика». Микроэкономический анализ регулирования экономики наряду с макроэкономическим анализом и курсом национальной экономики входит в комплекс дисциплин, формирующих базовые представления магистранта об экономической политике государства, ее основных формах, возможностях и ограничениях.

Целью данного курса является углубленное изучение теоретико-методологических основ микроэкономического анализа с точки зрения практической реализации внутрифирменной микроэкономической политики, а также микроэкономической политики государства в условиях «фиаско» рынка.

Курс лекций представляет собой краткое изложение основных разделов дисциплины, позволяющих студентам уяснить основные темы курса «Микроэкономический анализ и политика». Пособие будет полезным при подготовке к семинарским занятиям и может быть использовано для самостоятельной работы студентов. Пособие отражает структуру рабочей программы и включает три раздела: теория и методология микроэкономической политики, микроэкономические аспекты регулирования экономики и раздел посвященный провалам государства. В списке литературы предложены учебники и учебные пособия, в которых более широко раскрываются вопросы курса.

Данное пособие предназначено для студентов-магистров экономических специальностей дневной и заочной форм обучения.

### **I. ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ МИКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

**Тема 1. Предмет и метод микроэкономического анализа государственной политики.**

1. Основные понятия, цели и проблемные аспекты микроэкономического анализа государственной политики.
2. Методология микроэкономического анализа государственной политики.

## **1. Основные понятия, цели и проблемные аспекты микроэкономического анализа государственной политики**

Микроэкономический анализ государственной политики как прикладная общественная наука, учебная дисциплина и сфера профессиональной деятельности сформировался и впервые начал применяться в США и Канаде, что привело к осязательному повышению действенности государственной власти и улучшения показателей деятельности государственного сектора.

**Целью изучения дисциплины** является предоставление теоретических знаний и формирование практических навыков микроэкономического анализа механизмов и последствий государственного регулирования рынков с совершенной и несовершенной конкуренции в процессе формирования экономической политики страны.

### **Задачи дисциплины:**

- Изучение методологии анализа поведения экономических субъектов на рынках различного типа вследствие определенной государственной политики;
- Анализ предпосылок и обоснование необходимости государственного вмешательства в работу рынков;
- Изучение инструментов государственной экономической политики и анализ эффективности их применения на микроуровне;

**Предмет дисциплины:** государственная экономическая политика на микроэкономическом уровне.

Понятие «политика» имеет ряд определений, среди которых следует выделить два основных. Согласно первому определению - политологическим – **политика (politics)** - это сфера взаимоотношений различных социальных групп и индивидов по поводу использования институтов публичной власти для реализации своих общественно значимых интересов и потребностей.

Согласно другому определению **политика (policy)** - это план, курс действий или направление действий, принятый и соблюдаемый властью, руководителем, политической партией и т.д. **Именно политика как курс действий является предметом микроэкономического анализа.**

**Анализ государственной политики** - это комплекс аналитических процедур, направленный на выработку советов (рекомендаций) по совершенствованию государственных решений (действий), ориентированный на клиента и исходя из общественных

ценностей. Микроэкономический анализ государственной политики помогает принимать адекватные экономические решения как государственным органам, так и хозяйствующим субъектам на микроуровне. Это требует профессиональных знаний и навыков как по экономике, так и из политики.

## **2. Методология микроэкономического анализа государственной политики**

Микроэкономический анализ государственной политики - это прикладная общественно научная дисциплина, которая пользуется различными методами экономических и социологических исследований для накопления и переработки связанной с экономической политикой информации, которая может использоваться для решения экономических проблем на микроуровне.

Научную основу дисциплины составляют теоретические методы и модели, математический аппарат, современные концепции, которые определяют различные подходы к анализу государственной политики.

**Методом количественного анализа государственной политики**, инструментом обоснования государственных программ выступает **анализ выгод и затрат**, который объединяет такие методы как: функциональный анализ, статистический анализ, синтез, абстрагирование, моделирование и др. **Основными этапами анализа выгод и затрат** того или иного решения по распределению направлений использования общественных ресурсов являются:

1) **Определение уровня анализа** - локального, регионального, национального или международного, то есть чьи именно выгоды и издержки необходимо принимать во внимание.

2) **Определение имеющихся альтернатив.** Альтернативы в действительности могут быть многомерными: например, принятие проекта или отказ от него; немедленная реализация или отложения на будущее состав ресурсов, которые будут использованы; направления использования и распределения результатов и тому подобное.

3) **Определение перечня последствий принятия решения и выбор способа количественного измерения каждого из последствий.** Результаты государственного решения могут выражаться в увеличении доступных для использования в обществе благ (товаров и услуг, натуральных ресурсов), повышение качества и доступности общественных благ.

4) **Присвоение стоимостных оценок для каждого из ожидаемых последствий.**

5) **Определение текущей (сегодняшней) стоимости выгод и затрат.** Для отдельных индивидов и для общества имеет значения - когда именно возникают те или иные выгоды и издержки: сегодня или в будущем.

6) **Определение чистой приведенной ценности решения (NPV).** Чистая приведенная ценность проекта равна разности между дисконтированной ценностью выгод и дисконтированной стоимости расходов:

7) **Осуществление анализа распределения выгод проекта между различными социальными группами.**

8) **Выбор решения с самыми чистыми общественными выгодами.**

Ключевая проблема, возникающая в анализе государственных решений - как количественно определить ценность различных выгод и затрат. Если встать на точку зрения, что самым важным для общества является благосостояние людей, ответ сводится к решению двух проблем.

**Во-первых,** необходимо определить, как принимаемое решение повлияет на благосостояние каждого отдельного индивида. Лучший способ это - получить ответ на вопрос: сколько максимально человек согласится отдать (заплатить) за получение тех или иных расходов. **Проблема определения ценности или расходов для людей на основании их поведения в реальной жизни (то есть на основании решений, которые принимают люди) является центральной проблемой в анализе выгод и затрат.**

**Во-вторых,** необходимо определить, как изменится общественное благосостояние в целом в результате определенного изменения в благосостоянии конкретных групп людей. Это по сути и является определением общественно оптимального распределения доходов - когда дополнительная единица благосостояния всех людей имеет одинаковый вес.

Если прирост благосостояния, связанный с определенным решением, распределяется не оптимально, то либо он должен быть перераспределен государством, или в анализе решений мы определенным образом определить ценность для общества увеличение благосостояния различных групп людей (например, предоставляя большую общественную ценность увеличению доходов

бедных членов общества по сравнению с богатыми). То есть необходимо учитывать различную ценность для общества дополнительной единицы благ в зависимости от того, кто именно ее получает. Таким образом общественные выгоды могут измеряться как общественный спрос - совокупная готовность членов общества платить за каждую дополнительную единицу данного блага.

**Осуществление анализа выгод и затрат на практике связано со значительными трудностями.** Кроме сложности количественной оценки многих элементов общественных издержек и выгод, важно освободить анализ от ошибок, вызванных субъективными взглядами на те или иные проблемы.

Достаточно типичным для государственных органов является подход, согласно которому в качестве выгод и затрат проектов, осуществляемых в общественном секторе, рассматривают только поступления и расходы государственного (или местного) бюджета, а все **не денежные выгоды (как и расходы)** игнорируются. Например, при выборе вариантов производства общественных благ как основная цель рассматривается минимизация бюджетных расходов. Другой, также достаточно распространенный подход - рассматривать все расходы, которые осуществлялись за счет государственного бюджета, как выгоды для членов общества, например, расходы на оплату труда при выполнении государственной программы. Это неверно, потому что он игнорирует альтернативную стоимость использования трудовых ресурсов.

Микроэкономический анализ государственной политики опирается также на **методы позитивного микроэкономического исследования:**

1. **Предельный анализ**, или маржинализм, суть которого состоит в том, что экономические явления анализируются не только в законченном (изучение общих, средних величин), но и в постоянно изменяющемся виде.

2. **Функциональный анализ**, предполагающий установление зависимостей и взаимосвязей между экономическими явлениями и процессами, при котором одни факторы рассматриваются как данные, независимые (экзогенные), а другие как зависимые (эндогенные), производные от первых.

3. **Равновесный подход**, который означает, что микроэкономика изучает систему в состоянии относительной

стабильности, т. е. когда отсутствуют внутренние тенденции к изменению состояния.

**4. Метод верифицируемости** (проверяемости) теории, согласно которому теория должна получить частичное или косвенное подтверждение на практике. В том случае, когда теория не согласуется с фактами, теорию или улучшают, или отвергают и создают новую.

**5. Экономическое моделирование** - воспроизведение экономических объектов и процессов в малых, экспериментальных формах, в искусственно созданных условиях (натурное моделирование). В экономике чаще используется математическое моделирование посредством описания экономических процессов математическими зависимостями. Моделирование служит предпосылкой и средством анализа экономики и протекающих в ней явлений и обоснования принимаемых решений, прогнозирования, планирования, управления экономическими процессами и объектами.

## **Тема 2. Теория экономической политики.**

1. Понятие экономической политики. Цели и инструменты.
2. Причины государственного регулирования. Рыночные «провалы» и их типы.

### **1. Понятие экономической политики. Цели и инструменты.**

**Экономическая политика** – это целенаправленная система мероприятий государства в области производства, распределения, обмена и потребления благ.

Посредством государственной экономической политики происходит конкретизация принципов государственного вмешательства в экономическое развитие.

**Микроэкономическая политика** - формирование государством целей и правил экономической деятельности для отдельных сфер, рынков, отраслей и использование инструментов их регулирования.

Содержанием экономической политики на микроуровне является эффективное использование ограниченных ресурсов.

Главные проблемы микроэкономики государства:

- объемы производства и цены конкретных товаров, услуг, продуктов;



- состояние отдельно взятых рыночных сегментов;
- вопросы распределения ресурсов по разным альтернативным направлениям и целям.

### **Цели микроэкономической политики**

К основным целям государственной политики, которые определяют роль государственной власти в экономике, следует отнести:

- обеспечение эффективного функционирования экономики;
- перераспределение благ и доходов;
- стабилизация;
- обеспечение экономического роста.

Наиболее универсальной целью государственной политики является достижение высокой эффективности экономики, которая отождествляется в значительной мере с конкурентной политикой. Обеспечение альтернативных целей эффективности и социальной справедливости является предметом микроэкономического анализа, - стабилизация и экономический рост - цели макроэкономической политики.

### **В задачи государственного регулирования на уровне организации входит:**

- принятие законодательных документов и нормативных актов, контроль за их исполнением, обеспечивающим правовую основу и защиту интересов организаций;
- регулирование предложения путем повышения эффективности производства и гарантированного сбыта продукции (установление государственного и коммерческого заказов);
- ослабление прямых форм вмешательства и контроля за деятельностью предприятий и организаций;
- создание условий для свободной и добросовестной конкуренции на отраслевых рынках;
- обеспечение товарно-денежного, бюджетного равновесия посредством финансовой, налоговой и ценовой политики;
- контроль за соблюдением норм трудового законодательства и регулирование частного найма и порядка оплаты труда;
- контроль за соблюдением норм экологического законодательства с целью минимизации отрицательных внешних эффектов.

**Инструментами для достижения целей микроэкономического государственного регулирования рыночной экономики являются:**

- 1) налоги, налоговые льготы и финансовые санкции;
- 2) государственные инвестиции и субсидии;
- 3) учетная ставка процента, нормы обязательных резервов и операции на открытом рынке;
- 4) государственные заказы, размещаемые на конкурсных и договорных началах;
- 5) государственные товарные резервы, используемые для стабилизации рынка товаров и цен;
- 6) прямое управление государственными предприятиями, принадлежащими государству природными ресурсами, имуществом, пакетами ценных бумаг;
- 7) целевые социально-экономические и научно-технические программы;
- 8) хозяйственное законодательство и т.п.

**Объекты микроэкономической политики государства:** домохозяйства, крупные и средние корпорации, фирмы, отдельно взятые индивиды, собственники производственных ресурсов на первичном этапе. Ключевыми институтами микроэкономики являются рынки, частная собственность и само государство.

## **2. Причины государственного регулирования. Рыночные «провалы» и их типы.**

В развитии экономики во второй половине XX в. обозначилась тенденция к расширению масштабов деятельности государства и усилению его роли в экономической сфере. Однако общепризнанным является тот факт, что экономическая эффективность в наибольшей степени достигается в условиях действия конкурентного рыночного механизма. Цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночный механизм, а создавать условия для его свободного функционирования. **Конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, а регулирующее воздействие государства там, где оно необходимо.** Все экономисты сходятся к пониманию того, что "невидимая рука" рынка должна **дополняться** видимой рукой государства. Применительно к реальной экономической жизни возможное и необходимое вмешательство государства определяется по отклонениям от ситуации идеального рынка. В природе не существует "совершенных" рынков, вследствие чего и приходится прибегать к мерам внешнего регулирования.

Функционирование рынка является максимально эффективным, если соблюдаются следующие условия:

1) наблюдается полный набор рынков для всех благ, всех временных периодов и учитываются все риски. Также предполагается, что все субъекты рынка полностью информированы о рыночной ситуации, свойствах благ и т.д.;

2) на всех рынках в экономике наблюдается совершенная конкуренция, то есть отсутствуют возможность проявления монопольной власти со стороны какого-либо субъекта рынка.

Очевидно, что это «идеальные требования», полного соответствия которым в реальности не существует. Наблюдаются случаи рыночных несовершенств, или «провалов» рынка, устранить (или хотя бы смягчить) которые призвано государство.

Экономическая практика выявила в XIX веке и подтвердила в XX веке, что существуют ситуации (так называемое «фиаско» рынка, «провалы», недостаточность, несостоятельность), когда рыночная координация не обеспечивает эффективного использования ресурсов. Признавая неоспоримые преимущества свободной рыночной экономики перед экономикой командной, экономическая наука в то же время подчеркивает, что и рыночная система не справляется с решением целого ряда вопросов или решает их недостаточно эффективно. Способность нерегулируемого рынка обеспечивать общее равновесие и высокую эффективность производства имеет ограничения. Даже развитой рыночной экономике присущи и общее неравновесие, и неэффективность. Такие ситуации в теории и носят название "рыночных провалов". Они характерны и для условий совершенной конкуренции - "идеального" рынка, и тем более для развитой рыночной экономики, в структуре которой представлены несовершенные рыночные структуры: монополии, монополистическая конкуренция и олигополии.

Несостоятельность рынка - ситуация, когда нерегулируемый рынок не может сработать эффективно (то есть размещение ресурсов, объемы производства благ и цены не соответствуют условиям эффективности). **Несостоятельность рынка - основание для государственного вмешательства**, которое имеет целью повысить эффективность функционирования экономики путем устранения (или ослабления) несостоятельности рынка.

**Фиаско рынка** - ситуация, при которой рыночный механизм оказывается не в состоянии обеспечить оптимальное размещение,

эффективное и справедливое использование ресурсов. Обычно выделяют четыре типа неэффективных ситуаций, которые свидетельствуют о "провалах" рынка:

- 1) монополия;
- 2) несовершенная (асимметричная) информация;
- 3) внешние эффекты;
- 4) общественные блага.

Опишем каждую из неэффективных ситуаций:

**1) существование монополий.** С монополиями связано наличие рыночной власти у отдельных фирм, что позволяет им влиять на параметры рыночного равновесия. Монополии, стремящиеся к максимуму прибыли, не доводят выпуск до оптимального с позиций общества объема, поэтому правительство создает антимонопольное законодательство, запрещающее монополизацию отраслевого сбыта, осуществляет разделение монополиста на несколько конкурирующих между собой предприятий, регулирует деятельность естественных монополий;

**2) наличие несовершенной (асимметричной) информации.** Под асимметричностью понимается неравномерное распределение рыночной информации среди участников рынка. Если потребители и производители не обладают точной информацией о рыночных ценах или качестве продуктов и услуг, рыночная система будет функционировать неэффективно. Недостаток информации может привести к перепроизводству одних товаров и недопроизводству других. Например, постоянное обновление ассортимента продукции под влиянием изменяющихся потребностей и усложнение продукции в результате внедрения достижений НТП сопровождается несвоевременным информированием потребителей о качестве товара. Из-за недостатка информации многие потребители с подозрением относятся к новым торговым маркам и разнообразию товаров. Для устранения асимметричности информации государство создает специальные организации, проводящие экспертизы качества товаров и услуг, выдающие сертификаты, подтверждающие безопасность товара для потребителя, устанавливает нормы на выпускаемую продукцию и гарантийные сроки службы изделий и т.д.

**3) образование внешних эффектов.** Проблема внешних эффектов заключается в том, что рынок обеспечивает эффективное размещение и использование производственных ресурсов, если выполняется следующее условие: только те, кто участвуют в

рыночной сделке, несут все связанные с нею издержки и получают все выгоды. Однако в реальности это условие трудновыполнимо. При производстве и потреблении некоторых экономических благ часто возникают прямые, не опосредованные непосредственно рынком, благоприятные и неблагоприятные воздействия одного экономического субъекта на результаты деятельности другого субъекта;

**4) создание общественных благ.** Рынок не предусматривает производство общественных благ (например, противопожарная безопасность, национальная оборона и др.), которые хотя и приносят удовлетворение потребителям, не могут быть четко разделены, оценены и проданы каждому потребителю.

Однако вмешательство государства в работу системы функционирования рынков требуют, в свою очередь, его анализа на предмет влияния на эффективность функционирования как экономических субъектов на микроуровне, так и всей экономики в целом. Специалисты-экономисты должны иметь четкое видение того, когда государственные органы имеют законное право вмешиваться в частные дела хозяйствующих субъектов объектов.

### **Тема 3. «Провалы государства»: понятие и причины.**

1. Специфические особенности спроса и предложения на нерыночную продукцию.

2. Типы провалов (фиаско) государства.

**1. Специфические особенности спроса и предложения на нерыночную продукцию.**

Накопление отрицательных последствий государственной активности побудило экономистов параллельно категории «провалы рынка» сформулировать категорию «провалы государства». В 1979 г. Ч. Вульф предложил «теорию нерыночного провала» (nonmarket failure). Позднее стали употреблять термин «провалы государства».

**Под фиаско государства следует понимать случай неэффективного распределения и применения общественных ресурсов со стороны государства.**

Политика, направленная на компенсацию провалов рынка выражается в наделении законодательными или административными

полномочиями государственных органов (агентств) с тем, чтобы позволить им выпускать **специфическую "нерыночную" продукцию**, которая предназначена "заполнить" рыночные провалы. Эту продукцию условно подразделяют на четыре вида.

Во-первых, услуги по регулированию (например, штрафы за загрязнение окружающей среды, лицензирование телевизионных и радиотрансляций, контроль за качеством пищи и лекарств и т. п.);

во-вторых, чистые общественные блага (оборона, фундаментальные научные исследования);

в-третьих, квазиобщественные блага (образование, здравоохранение);

в-четвертых, управление трансфертными платежами (социальное обеспечение, социальные субсидии и т. п.).

Ценность этой продукции учитывается при подсчете валового национального продукта страны просто как ценность потраченных на ее создание ресурсов.

**Условия формирования спроса на нерыночную продукцию** (нерыночного спроса) обычно бывают такими, что он оказывается **существенно завышенным, что приводит к провалам государства:**

1. **Разъединение тягот и выгод.** Искажение спроса на нерыночную продукцию в конечном счете происходит из-за того, что имеет место несовпадение между теми, кто получает выгоды от решения государства, и теми, кто эти выгоды оплачивает. На микроуровне указанный разрыв присутствует, когда выгоды от существующих или планируемых государственных услуг распространяются на определенную, сравнительно узкую группу населения, в то время как издержки их осуществления ложатся на всех налогоплательщиков. Выигрывающая сторона имеет в результате гораздо более сильные стимулы к поддержке этих услуг государства, чем проигрывающая сторона к противодействию им. В итоге возникает избыточный спрос на услуги государства.

2. **Узкий временной горизонт (завышенная ставка дисконтирования) у политиков.** В силу временного пребывания у власти ставка дисконтирования (предпочтение настоящих благ будущим) у политиков значительно выше, чем у общества в среднем. Поэтому будущие блага и издержки значительно недооцениваются политиками и, наоборот, переоцениваются краткосрочные блага и издержки. В результате политический выбор всегда страдает "близорукостью". Экономическая эффективность приносится в

жертву сиюминутной политической целесообразности; политик "покупает" голоса избирателей, предлагая им сегодня бесплатно (или со значительной скидкой) то, за что придется многократно расплачиваться в будущем. Однако для политика голоса в настоящий момент гораздо важнее, чем будущие потери, которые, как это нередко случается, достигают критической массы за пределами его срока пребывания в должности.

**3. Особенности "вознаграждения" политиков.** В политическом процессе награды в виде голосов избирателей нередко достаиваются те политики, которые концентрируют общественное внимание на программе государственных инициатив по "исправлению" рынка, принимают соответствующие законы, однако не принимают на себя ответственность за реальное положение вещей. Если предложенные и оформленные законами и другими нормативными актами меры терпят крах, то обычным оправданием является утверждение о недостаточной степени государственного вмешательства. В результате у общества создается и поддерживается иллюзия постоянной дефицитности последнего.

**4. Обостренное восприятие обществом провалов рынка (как истинных, так и мнимых).** Провалы государства нередко выдаются за провалы рынка. Так, часто криминализация экономики представляется как провал рынка, хотя очевидно, что поддержание правового порядка - первейшая функция государства. При отсутствии такового рыночные сделки сопровождаются высокими транзакционными издержками, которые в конечном счете вносят немалый вклад в неэффективность дезориентированной экономики. В качестве панацеи политиками выдвигаются многочисленные требования "ограничить рынок", ужесточить государственное регулирование, находящие зачастую положительный отклик у избирателя.

**5. Давление политических организаций.** В последние десятилетия возросла активность на политической арене таких организаций, как защитники окружающей среды, прав социально уязвимых групп населения, потребителей. Многие из их требований прямо или косвенно связаны с усилением контроля государства за рыночными процессами. Завоевывая места в органах законодательной власти, они стараются облечь свои требования в форму законов. Примером экспансии государственного регулирования является на постсоветском пространстве деятельность аграрного лобби.

**Нерыночное предложение** (предложение услуг государства) также характеризуется рядом особенностей, которые могут определять провалы государства.

**1. Трудность определения и измерения выпуска.** Нерыночную продукцию нередко нелегко даже определить в принципе, не говоря уже о том, чтобы измерить ее количество или оценить качество. Всевозможные измерители таких нерыночных услуг, как оборона, регулирование, социальные программы, весьма спорны и иллюзорны. Особенно трудно оценить качество таких услуг, так как отсутствует информация, которая при выпуске рыночной продукции передается производителям через выбор и поведение потребителей. Лишь некоторые виды услуг, которые предоставляются как государственным, так и частным сектором, с большой долей условности можно сопоставлять по качеству (например, образование в частных и общественных школах).

**2. Единственный производитель.** Нерыночная продукция часто производится единственным агентством, чья исключительная монополия в определенной области законодательно закреплена. Отсутствие конкуренции увеличивает сложность оценки качества нерыночной продукции. В случае производства квазиобщественных благ (образование, здравоохранение) конкуренция нередко имеет место, но она существенно ограничена по сравнению с конкуренцией между частными производителями рыночной продукции

**3. Отсутствие эффективного регулятора.** Нерыночное производство не имеет никакого "ограничителя", подобного тому, который механизм прибылей и убытков устанавливает для выпуска рыночной продукции. Отсюда проистекает отсутствие надежного механизма прекращения нерыночной деятельности в случаях, когда она неуспешна.

## **2. Типы провалов (фиаско) государства.**

Из рассмотренных выше характеристик нерыночного спроса и предложения вытекают **основные типы провалов государства**. К таковым можно отнести следующие.

**1. Разрыв между затратами и выручкой: избыточные и возрастающие издержки.**

Рынки связывают, хотя и несовершенным образом, издержки той или иной деятельности с полученным доходом, который и обеспечивает данную деятельность. Эта связь реализуется через цены,



которые уплачивает потребитель. Нерыночная деятельность лишена такого связующего звена, поскольку приносимые ею доходы поступают из "неценового источника", в основном из государственной казны. Таким образом, возникает своеобразная "перегородка" между реальной ценностью нерыночных услуг государства и издержками их обеспечения. Ведь потребитель участвует в определении их количества и структуры весьма опосредованно, через отягощенный многими несовершенствами политический механизм. Разрыв между затратами и выручкой означает, что резко возрастает вероятность неэффективной аллокации ресурсов. В результате в производстве нерыночной продукции присутствует сильная и непреодолимая тенденция к избыточным издержкам, или, иначе говоря, к  $X$ -неэффективности. Если существуют технологические возможности снижения издержек, повышения производительности или реализации экономии от масштаба, то эти возможности будут проигнорированы или, в лучшем случае, использованы не в полной мере.

В то же время в нерыночном производстве присутствует тенденция к повышению избыточных издержек с течением времени. Субъекты, ответственные за нерыночное производство, могут иметь стимулы увеличивать издержки (например, штат организации) или же увеличивать выпуск, несмотря на то что предельные издержки выше предельной выручки. Можно сказать, что функция издержек при нерыночном производстве не только выше минимально возможной, но и имеет тенденцию сдвигаться вверх с течением времени. Это говорит не только об  $X$ -неэффективности, но и о динамической неэффективности нерыночного производства.

**2. Собственные цели организации.** Служащие обществу агентства имеют свои частные цели, и эти цели во многом определяют характер их деятельности. Цели, которые применяются внутри нерыночной организации для руководства, регулирования и оценки ее деятельности и деятельности ее персонала, а не общественно декларируемые цели формируют индивидуальную и коллективную мотивацию и поощрение поведения внутри агентства. Имеет место проблема "**принципал-агент**" применительно к взаимодействию общества и органов государственной власти и управления. Общество в лице избирателей выступает в роли принципала, тогда как последние выполняют роль агентов. В результате появляется характерный разрыв целей в силу наличия у

агентов собственной мотивации и неспособности принципала в лице общества составить такой всеобъемлющий контракт (общественный договор, конституцию), который бы ликвидировал этот разрыв.

В качестве внутренних целей могут фигурировать увеличение бюджета, стремление к новой технике (особенно характерно для военных ведомств) вне зависимости от экономической целесообразности, приобретение информации и контроль и т.д.

**3. Побочные эффекты.** Государственное вмешательство может порождать непредвиденные побочные эффекты. Вероятность их весьма высока, так как власти оперируют весьма грубыми инструментами и редко бывают в состоянии просчитать последствия своих действий. Примером таких действий могут служить ограничения доступа на внутренний рынок импортной продукции, которые приводят к потере выгоды потребителей. Побочные эффекты нерыночной деятельности подобны, конечно, внешним эффектам от рыночной деятельности. Однако важное различие состоит в том, что отрицательные внешние эффекты фирма, как правило, обязана в той или иной степени компенсировать и может компенсировать за свой счет, тогда как негативные побочные эффекты нерыночной деятельности государство, как правило, не компенсирует пострадавшей стороне. К тому же, строго говоря, государство в отличие от частной фирмы не может в принципе компенсировать что-то "за свой счет". В случае выплат компенсаций оно лишь определенным образом перераспределяет средства налогоплательщиков.

**4. Бюрократизм в принятии экономических решений.** Современное государство является очень сложным социальным организмом, и принятие решений всегда требует длительных и трудных согласований между различными ведомствами. Сложная процедура выбора информации и согласования зачастую оборачивается неспособностью государства принять своевременное и желательное для общества решение.

**5. Недостаток мотивации к эффективному и рациональному ведению дел** в государственной управленческой или производственной структуре. В отличие от частного предпринимателя производитель государственной структуры испытывает значительно меньшее давление со стороны конкурентов и не сталкивается с затратами разорения. Поэтому он меньше заинтересован в том, чтобы минимизировать разницу между затратами возглавляемой им

структуры заработной платы работников и служащих, расходами на сырье, материалы, энергоносители и т.д. и результатами ее деятельности.

**Подводя итоги характеристики провалов государства, можно сделать следующие выводы:**

**Провалы государства** - это возможность принятия государственным органами таких экономических решений, которые не оптимальны или нежелательны с точки зрения интересов общества».

1. Провалы государства, как правило, не менее легко идентифицируемы, описываемы и предсказуемы, чем провалы рынка.

2. Провалы государства неотъемлемы от всех видов нерыночной продукции государства.

3. Выбор между рынком и государством не есть выбор между несовершенством и совершенством, скорее, это выбор между несовершенными альтернативами.

## **II. МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ**

### **Тема 4. Экономическая политика и выбор потребителя.**

1. Необходимость и сущность государственного регулирования ценообразования.

2. Формы государственного вмешательства в ценообразование.

3. Последствия государственного регулирования цен.

4. Регулирование цен в Республике Беларусь.

#### **1. Необходимость и сущность государственного регулирования ценообразования**

Ценовая политика входит в состав экономической политики государства и играет большую роль в рыночной экономике. При осуществлении государственного регулирования цен государство решает определенный комплекс задач. Основными из них являются:

- защита населения от необоснованного роста цен;
- обеспечение экономической безопасности страны;
- регулирование инфляционного роста цен;
- регулирование и контроль цен на продукцию монополистов;
- защита отечественных производителей продукции;

- создание необходимых условий для конкуренции товаропроизводителей и потребителей продукции.

**Основными причинами государственного вмешательства** в работу рыночного механизма ценообразования являются нарушения в его работе, которые можно разделить на следующие группы:

- **внешние экономические эффекты (экстерналии);**
- **общественные блага;**
- **монополизм.**

**Внешние эффекты.** В случаях внешних эффектов образуется неоправданное отклонение кривых спроса и предложения на данную продукцию. Когда внешние эффекты отрицательны, кривая рыночного предложения не учитывает часть издержек общества, из-за чего объемы производства и потребления увеличиваются, а цены уменьшаются, в этом случае наблюдается неэффективное использование ресурсов. В обратной ситуации, то есть при положительных внешних эффектах, неоплаченные выгоды занижают платежеспособный спрос, а цены меньше необходимых обществу, ресурсы в отрасли не до потребляются. Методом регулирования отрицательных внешних эффектов являются налоги. Методом регулирования положительных внешних эффектов являются субсидии, представляющие собой платежи потребителям или производителям экономических благ.

**Общественные блага.** Производство и предложение этих благ частными производителями является невыгодным, а иногда и невозможным. Общественные блага в соответствии с их свойствами производятся государством или фирмами-подрядчиками государства. Традиционный рыночный механизм выявления равновесных объемов и цен здесь не срабатывает.

**Монополизация.** Стремление монополии к завышению цен также является важной причиной вмешательства государства в работу рынка. Необходимость регулирования цен возникает и в связи с рыночным доминированием, а также в ситуации естественной монополии.

**Цели ценового регулирования** заключаются в следующем: 1) не допустить инфляционного роста цен из-за возникновения острого дефицита; 2) пресечь монополизм производителей и создать условия для функционирования нормальной конкуренции; 3) добиться определенного прожиточного минимума, позволяющего приобретать товары первой необходимости; 4) обеспечить определенный уровень

доходов некоторым группам поставщиков ресурсов или помочь производителям покрыть свои издержки.

**Государственные органы могут регулировать цены только на ограниченный круг товаров. Прерогативой государства становится также установление «правил игры», общих и подходов к ценообразованию.** Перечень товаров, реализуемых по государственным ценам, определяется законодательством.

**Первичной формой государственной активности в области ценообразования является наблюдение за ценами.** Наблюдение за ценами служит основой, на которой базируются все государственные акции в этой области. Главная цель наблюдения за ценами со стороны государственных органов – изменение роста стоимости жизни для определения индекса ежегодного номинального повышения заработной платы и пенсий, а также для выяснения влияния роста цен на издержки производства и национальную конкурентоспособность.

**Последствия государственного регулирования цен.**

- дефицит и недопроизводство товаров и возникновение теневой экономики;
- сокращение производства товаров с регулируруемыми ценами;
- завышение затрат по производству товаров с регулируемым ценами;
- перенос затрат с нерегулируемых товаров на регулируемые.

## **2. Формы государственного вмешательства в ценообразование**

Существует определенный набор методов и форм государственного регулирования цен. **Методы в свою очередь делятся на метод прямого (ценового) воздействия на цены и метод косвенного (неценового) воздействия на цены.**

**Метод прямого воздействия государства на цены** - это административное вмешательство государственных органов в формирование, применение цен и установление определенных правил и порядка ценообразования.

**Формы государственного регулирования цен:**

**1. Общее замораживание цен.** Является одним из методов защиты потребителей или производителей со стороны государства за счет установления твердых цен. Цены фиксируются по максимальному уровню для защиты потребителей либо по минимальному уровню для защиты отечественных производителей.

Эта форма используется, когда темпы развития экономики признаются высоко инфляционными. Замораживание цен может использоваться в отношении отдельных товаров либо для определенного периода времени.

**2. Установление фиксированных цен.** Фиксированная цена - это цена на определенные виды товаров и услуг, которая регулируется и устанавливается органами власти. Фиксированные цены и тарифы применяются на продукцию добывающих отраслей промышленности, предприятий, находящихся в государственной собственности, на продукцию естественных монополий, в отраслях, где государство является крупным покупателем и заказчиком, например, в строительстве, в производстве вооружений и других товаров для нужд армии.

**3. Установление предельных цен.** Предельная цена – это цена на определенные виды продуктов, которая регулируется и устанавливается органами власти в соответствии с верхним и нижним пределами, а также в виде «коридора» цен. Целью при установлении предельно высоких цен является недопущение необоснованного завышения цен на определенные группы товаров и услуг. При этом введение предельно высоких цен способствует предотвращению инфляционных процессов. Целью при установлении предельно низких цен является защита добросовестных отечественных производителей продукции, первоначально, от конкурирующих импортных товаров, а затем, от недобросовестных отечественных производителей, которые выпускают контрафактную и неучтенную продукцию.

**4. Установление предельного уровня рентабельности.** Предельный уровень рентабельности -- это максимальный размер рентабельности, который устанавливается органами власти и может быть заложен в цены на некоторые товары, услуги и работы. Предельный уровень рентабельности в основном устанавливается в процентах к полной себестоимости товара. При использовании данного метода государство ограничивает долю прибыли в составе цены, а уровень цены формируется производителем на основе учета рыночных факторов. Целью данного метода является сдерживание роста цен на определенные группы продукции, установленные государством. Установление предельного уровня рентабельности используется, например, в сфере ценообразования на продукцию организаций-монополистов.

**5. Установление предельных размеров посреднических надбавок.** Под предельным размером посреднических надбавок понимается максимальный уровень посреднической надбавки, который установлен органами власти, в процентах к отпускной цене. Данный способ регулирования используется для сдерживания необоснованного завышения цен на социально значимые товары и способствует более справедливому соотношению вклада производителя и посредника в цене для конечного потребителя.

**6. Декларирование (регистрация) цен** - это обязательное представление хозяйствующими субъектами в государственные и муниципальные органы власти сведений о предполагаемом уровне цен на определенные виды продукции для заявительной регистрации. Виды продукции, которые подлежат декларированию, определяются решением органов исполнительной власти. К ним относится продукция организаций, которые занимают доминирующее положение на рынке.

**Метод косвенного (неценового) воздействия государства на цены** - это воздействие государственных органов исполнительной власти не на сами цены, а на факторы, которые влияют на них. К методам косвенного регулирования цен относятся: антимонопольное законодательство; установление налогов и налоговых ставок; регулирование денежного обращения и кредита; регулирование государственных расходов; политика государственных инвестиций. Используя эти методы государство стремится установить равновесие между спросом и предложением и таким образом способствовать более равномерному росту цен в масштабах всей экономики.

**Методика косвенного регулирования цен** осуществляется путем применения льготного налогообложения, льготного кредитования, введения в действие соответствующего налогового законодательства, с помощью субсидирования и дотаций из бюджета.

**Льготное кредитование** осуществляется с целью разработки и создания новых видов продукции. Оно снижает затраты на производство, в результате чего стабилизируются и снижаются цены для потребителей.

**Налоговое регулирование.** К методам налогового регулирования цен относится установление налога на добавленную стоимость (НДС) и размера акцизного сбора. Освобождение отдельных товаров от НДС, а также изменение ставки этого налога на те или иные товары позволяют эффективно влиять на структурные

изменения и развитие производства в важнейших отраслях экономики.

**Государственное субсидирование** используется для поддержки мало доходных, но важных для национальной экономики предприятий, которые находятся в состоянии реконструкции или кризиса. Это оказывает влияние на стабилизацию уровня цен на товары первой необходимости. Субсидирование цен осуществляется с помощью системы компенсационных выплат производителям конкретного вида товара.

**Государственные дотации.** Некоторые отрасли промышленности требуют постоянной государственной поддержки (например, угольная промышленность) в виде дотационных доплат производителям либо потребителям. **Дотация** - это ассигнования из государственного бюджета, направляемые на покрытие предприятием убытков, получаемых, в частности, за счет продажи своей продукции по государственным ценам, которые не покрывают его затрат.

Методы и формы государственного регулирования различны в отдельных странах в разные исторические периоды. Общим для них является преимущественно экономический характер реализации регулирующих мер с помощью рыночных рычагов (цен, кредита, налогов). При этом управление рыночным хозяйством осуществляется не методом администрирования, а носит характер гибкого регулирования.

**Таким образом, государство может влиять на процесс ценообразования тремя способами:**

1) **назначать фиксированные цены** (вводить государственные прецедентные цены, например, на электроэнергию, железнодорожные тарифы, жилищно-коммунальные услуги, проезд в общественном транспорте), **замораживать цены, фиксировать цены предприятий-монополистов;**

2) **определять правила, в соответствии с которыми предприятия сами назначают регулируемые государством цены** (установление предельного уровня цен отдельных видов товаров; регламентация основных параметров цены, таких как прибыль, скидки, косвенные налоги и т.д.; определение предельного уровня разового повышения цен конкретных товаров);

3) **устанавливать рыночные "правила игры"**, т.е. вводить ряд запретов на недобросовестную конкуренцию и монополизацию



рынка (запрет на горизонтальное и вертикальное фиксирование цен; запрет на демпинг).

**Регулирование системы свободного ценообразования проводится также за счет законодательного регламентирования ценообразовательной деятельности участников рынка, ограничение недобросовестной конкуренции.** Данный способ воздействия государства на процесс ценообразования заключается во введении ряда запретов:

– **запрет на демпинг** – запрет на продажу товара ниже себестоимости его производства с целью устранения конкурентов;

– **запрет на недобросовестную ценовую рекламу** – подобная реклама создает у потребителей иллюзию снижения цен с целью привлечения их внимания к товару;

– **запрет на вертикальное фиксирование цен** – запрет производителям диктовать свои цены посредникам, оптовой и розничной торговле.

– **запрет на горизонтальное фиксирование цен** – запрет на соглашение нескольких производителей о поддержании цен на продукцию на определенном уровне, в случае, если совокупная доля рынка этих предприятий будет обеспечивать им доминирующее положение на рынке. Подобное ограничение особенно актуально в условиях олигополистического рынка.

### **3. Последствия государственного регулирования цен.**

Наиболее распространенными вариантами вмешательства государства в действие рыночных конкурентных сил можно считать государственный контроль над ценами, а также введение налогов и предоставление субсидий. В первом случае нарушения механизма конкурентного ценообразования достаточно очевидны. Во втором случае косвенное воздействие через налогообложение и субсидии внешне не нарушает действие рыночного ценообразования, но обычно существенно его деформирует. Нужно ли такое вмешательство рынку? И если да, то зачем и в каких пределах?

Рассмотрим оба направления государственного вмешательства подробнее.

#### **Государственный контроль над ценами**

Установившиеся равновесные цены, в силу разных обстоятельств, не всегда устраивают общество. Государственное

вмешательство в этом случае может принимать форму принудительного (законодательного) установления фиксированных цен.

Такие фиксированные цены могут быть двух типов:

1) **максимальные цены**, когда равновесные цены представляются обществу слишком высокими, государство устанавливает цены ниже равновесных (максимальные цены, или потолок цены);

2) **минимальные цены**, когда равновесная цена представляется слишком низкой, тогда законодательно устанавливаются цены выше равновесной (минимальные цены, или нижний уровень цены).

#### Последствия фиксации цен:

- если фиксированная цена ниже равновесной, возникает дефицит товара, рис.1;

- если принудительно установленная цена выше равновесной, следствием будет излишек товара.

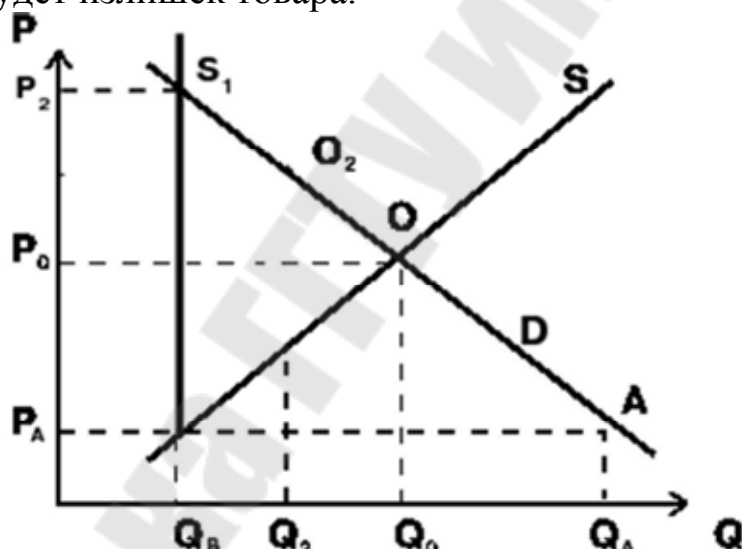


Рис. 1. Установление фиксированной цены. Максимальная цена.

К установлению максимальной цены (потолка цены —  $P_A$ ) государство вынуждено прибегать, когда равновесная цена ( $P_0$ ) столь высока, что исключает данный товар из потребления большей части населения, а товар относится к предметам первой необходимости (хлеб, сахар, молоко). Вследствие введения фиксированных цен возникает устойчивый дефицит ( $Q_A - Q_B$ ). Другое негативное последствие установления потолка цены — черный рынок, который является спутником дефицита. Не достающий объем продукции попадет в руки теневиков. Соответственно на смену кривой предложения  $S$  придет новая вертикальная кривая предложения  $S_1$ ,

которая отражает поведение посредников. А ее пересечение с кривой спроса задаст цену и количество, характеризующие равновесие на «черном» рынке.

### **Введение налогов и предоставление субсидий**

Другой формой действия государства, влияющего на цену равновесия, можно считать налоги. Последствия введения налогов для рынка значительны.

### **Рыночное равновесие и косвенные налоги**

Механизм уплаты этих налогов предполагает, что покупатель платит за товар цену с надбавкой в виде косвенного налога, а продавец перечисляет сумму, равную величине налога, в бюджет государства. После введения акцизного налога ( $T$ ) в виде фиксированной суммы платежа на каждую единицу товара (рис. 2) продавец вынужден будет запрашивать за любое количество товара цену большую прежней на величину налога. График отражает эту ситуацию сдвигом кривой предложения вверх на величину  $T$ . При взаимодействии этой кривой со спросом установится точка равновесия  $O_1$ , которой будет соответствовать новое, уменьшенное равновесное количество и новая, повышенная равновесная цена  $P_1$ .

Покупателю придется платить больше, чем до введения налога. Но не выиграет и продавец. Ведь из продажной цены каждого товара ему придется отдать государству сумму, равную величине налога. В результате «цена за вычетом налога», т.е. то, что реально достанется продавцу, составит только  $P_s$ . Заштрихованный треугольник  $O_1OA$  - это чистые потери общества, связанные с налогообложением.



Рис. 2. Распределение налогового бремени.

Распределение налогового бремени зависит от эластичности спроса и предложения (табл.1).

Таблица 1

**Последствия повышения налогов при разной эластичности спроса и предложения**

Чем выше эластичность предложения, тем:	Чем выше эластичность спроса, тем:
Выше рост цен	Ниже рост цен
Сильнее падение объема	Сильнее падение объема
Меньше налоговые поступления	Меньше налоговые поступления
Меньше потери производителя	Больше потери производителя
Больше потери потребителя	Меньше потери потребителя

**Рыночное равновесие и субсидии**

Своего рода антиподом налогов являются государственные субсидии, или дотации. Введение субсидии ведет к снижению цены ( $P_1$ ) и росту объема продаж ( $Q_1$ ). Распределение субсидии зависит от эластичности спроса и предложения (рис.3)

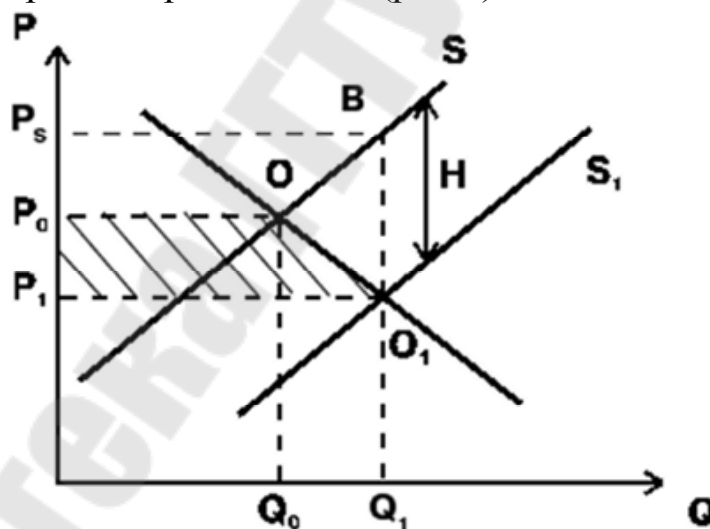


Рис. 3. Последствия введения субсидии

Вмешиваясь в рыночное ценообразование, государство меняет размеры и направления денежных потоков, идущих от потребителей к производителям, т.е., по сути, ограничивает свободу потребительского выбора и берет на себя те функции, которые в идеальной рыночной модели должен выполнять потребитель. В результате снижается экономическая эффективность, возрастают

административные затраты и бюрократическая опека. Рынок сопротивляется вмешательству извне и мстит за него.

Тем не менее без государственного вмешательства не существует современный рынок. И задача общества — не устранить это вмешательство, а свести к минимуму его негативные последствия.

#### **4. Регулирование цен в Республике Беларусь**

Единую государственную политику в области ценообразования определяет Президент (ст. 9 Закона от 10.05.1999 № 255-З "О ценообразовании").

Государственными органами, осуществляющими регулирование цен (тарифов), являются (ст. 10 Закона):

- Совет Министров;
- республиканский орган государственного управления по вопросам экономики, на который в соответствии с законодательством возложены функции регулирования цен (тарифов) (Минэкономики);
- иные государственные органы (организации).

Президентом определен перечень товаров (работ, услуг), цены (тарифы) на которые определяются Советом Министров Республики Беларусь и иными государственными органами. При этом перечни социально значимых товаров (услуг), цены (тарифы) на которые регулируют Минэкономики и облисполкомы (Мингорисполком), поручено установить Совету Министров. Такие перечни утверждены постановлением Совета Министров РБ от 17.01.2014 № 35.

Одни цены на товары и услуги регулируются постоянно, другие временно (не более чем на срок до 90 дней 1 раз в год).

#### **Некоторые способы регулирования цен.**

##### **Предельные цены**

Предельная цена (тариф) – регулируемая цена (тариф), величина которой ограничена верхним и (или) нижним пределами.

Так, например, регулирование предельных максимальных отпускных цен на цельномолочную продукцию, мясо цыплят-бройлеров предоставлены Минэкономики (подп. 1.1 п. 1 постановления № 35). Минэкономики регулирует предельные минимальные цены на алкогольные напитки крепостью свыше 28 %, и пороговые цены на вина, производимые и (или) реализуемые на территории Республики Беларусь. Правило таково: отпускные и розничные цены на алкогольную продукцию организации-

изготовители и импортеры формируют с учетом конъюнктуры рынка, но не ниже предельных минимальных отпускных и розничных цен.

### **Предельные максимальные торговые надбавки**

Одним из методов регулирования цен является установление предельных максимальных торговых надбавок.

Так, Министерство антимонопольного регулирования и торговли РБ наделено правом регулировать цены на социально значимые товары. К отпускным ценам организаций-производителей (импортеров) на определенные социально значимые товары Минэкономики установило предельные максимальные торговые надбавки с учетом оптовой надбавки. В настоящее время МАРТ сохраняет ценовое регулирование на социально значимые товары и ужесточает подходы к регулированию отпускных цен импортеров.

Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь согласно Постановления от 15 апреля 2020 г. N 30 «О регулировании цен на социально значимые товары» установило:

- предельный максимальный норматив рентабельности в размере 10 процентов;
- предельную максимальную надбавку импортера на социально значимые товары в размере 10 процентов;
- предельные максимальные торговые надбавки (с учетом оптовой надбавки) к отпускным ценам производителей (импортеров) на социально значимые товары

Постановлением МАРТ от 28 декабря 2020 г. № 83 (вступило в силу 1 января 2021 года) в I квартале 2021 г. вводится ценовое регулирование на социально значимые товары на 90 дней путем установления ограничений:

- производителям – **предельного максимального норматива рентабельности** в размере фактического уровня рентабельности реализованной продукции за январь – ноябрь 2020 г. (по плодоовощной продукции – в целом за 2019 год) или не более 10 процентов;
- оптовой и розничной торговле – **предельные максимальные оптовые надбавки, торговые надбавки** (с учетом оптовой надбавки).

При этом ужесточены подходы к регулированию отпускных цен импортеров: установлены предельные максимальные надбавки на

товары, которые не производятся в РБ или производятся в недостаточном количестве.

С 25.02.2021г. вступило в силу Постановление N 100 от 23 февраля «О временных мерах по стабилизации цен на социально значимые товары первой необходимости», которым Совмин ввел меры по стабилизации цен. Срок окончания применения данных мер Постановлением не определен. Установлены два перечня социально значимых товаров первой необходимости к которым будут применяться введенные Постановлением N 100 ценовые ограничения. **В приложении 1** перечислен ряд продовольственных и непродовольственных товаров. **Перечень социально значимых товаров состоит из 62 позиций.** В него вошли крупы (гречка, рис, овсянка, перловка, мука, манка), хлеб, некоторые колбасы, мясо (говядина, куры, свинина), молочные продукты (кефир, молоко, творог), рыба, некоторые овощи и фрукты, мыло, сахар, спички, подгузники, туалетная бумага и др. **Приложение 2** составляет список из 50 лекарственных средств.

Согласно Постановления с 01.03.2021г. цены на товары из приложений 1 и 2 повышать можно. Но ежемесячный прирост цен не может превышать 0,2% к цене на эти товары, сложившейся на последний день предыдущего месяца. Чтобы увеличить цены с превышением вышеуказанной предельной величины (0,2%), необходимо согласование Комиссии по вопросам государственного регулирования ценообразования при Совмине.

## **Тема 5. Антимонопольное законодательство и экономическая политика**

1. Рыночная власть, показатели и необходимость антимонопольного регулирования.
2. Регулирование естественной монополии.
3. Антимонопольное регулирование в Беларуси.

### **1. Рыночная власть, показатели и необходимость антимонопольного регулирования.**

**Рыночная власть** — способность фирмы или группы фирм влиять на параметры рынка. К таким параметрам рынка следует отнести: объемы производства и продаж, уровень цен на рынке,

величину рентабельности и прибыли, состав продавцов и покупателей, величину барьеров и пр.

**Рыночная власть одной фирмы (чистая монополия)** зависит от эластичности рыночного спроса. Чем меньше эластичность спроса, тем большей монопольной властью обладает фирма. **Рыночная власть нескольких фирм** зависит не только от эластичности рыночного спроса, но и от взаимодействия фирм. Чем более агрессивно они конкурируют, тем меньшей монопольной властью обладает каждая из них. **Рыночная власть одного покупателя (чистая монополия)** зависит от эластичности рыночного предложения. Чем менее эластично предложение, тем большей рыночной властью обладает покупатель. **Рыночная власть нескольких покупателей** зависит не только от эластичности предложения, но и от конкуренции покупателей за предложение

Основная проблема фирм-монополистов и монополистов - использование своей рыночной власти как можно эффективнее, т. е. с учетом характеристик рыночного спроса, издержек производства, определения оптимальных объемов выпуска, качества продукции и цены

**Основная цель рыночной стратегии фирм с рыночной властью** – захватить потребительский излишек и превратить его в дополнительную прибыль. Наиболее распространенным способом такого превращения является диверсификация цен.

На практике рыночная власть часто проявляется в форме монополистической деятельности, под которой в Беларуси понимается **злоупотребление хозяйствующим субъектом или группой лиц своим доминирующим положением**, различные соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с законами монополистической деятельностью.

**Условия, определяющие возникновение монопольной власти и поддерживающие ее:**

- производство «фирменных» товаров, то есть товаров высочайшего качества, что позволяет монополии контролировать значительную часть продукции своей отрасли на рынке, зачастую даже не представляя крупную компанию;
- владение наиболее важными и редкими видами сырья (невоспроизводимые ресурсы), выгодное месторасположение;



- расширение предприятия до определенной (оптимальной) стоимости, что обеспечивает эффект масштаба и контроль на рынке;
- создание ассоциаций;
- предпринимательская деятельность и протекционистская политика государства;
- владение патентами, авторскими правами, лицензиями.

#### **Источниками рыночной власти служат:**

- **доля фирмы в отраслевом предложении.** При прочих равных обстоятельствах монопольная власть каждой фирмы снижается по мере того, как растет число фирм на рынке. Чем больше фирм конкурируют между собой, тем труднее каждой из них поднять цены и избежать потерь от уменьшения объема реализации. Конечно, имеет значение не просто общее число фирм, а число так называемых "основных игроков" (т.е. фирм, имеющих существенную долю на рынке). Положение, когда только несколько фирм захватывают большую часть рынка, называется **концентрацией рынка**.

- **эластичность рыночного спроса.** В ситуации монопольной власти фирма полностью зависит от эластичности рыночного спроса. Если несколько фирм конкурируют друг с другом, тогда эластичность рыночного спроса устанавливает нижний предел для эластичности спроса каждой фирмы.

- **степень взаимозаменяемости продукта.** С ростом взаимозаменяемости продукта растет эластичность спроса и сокращаются возможности согласования рыночных стратегий и картелизации фирм, что ограничивает потенциальную монопольную власть отдельных производителей.

- **характер взаимодействия фирм.** Рыночная власть может проявляться в форме взаимодействия фирм. Это происходит в ситуации, когда нескольким фирмам удается согласовать отраслевые предложения и цены путем сговора. При прочих равных обстоятельствах монопольная власть меньше, когда фирмы агрессивно конкурируют, и больше, когда они сотрудничают.

#### **Показатели рыночной власти.**

**1. Индекс Лернера (IL).** Индекс Лернера имеет несколько вариантов расчета.

Если на рынке действует одна фирма-монополист, то индекс Лернера:

$$IL = \frac{P - MC(AC)}{P},$$

где в ситуации монополии на рынке  $P$  - монопольная цена;  $MC$  - предельные издержки монополии.

Так как на практике предельные издержки сложно рассчитать используется показатель средних затрат ( $AC$ ).

Поскольку возможность фирмы завязать цены обратно пропорциональна эластичности спроса по цене на товар, индекс Лернера можно записать следующим образом:

$$IL = \frac{P - MC}{P} = \frac{1}{E_d^p},$$

где  $E_d^p$  – ценовая эластичность спроса.

Для рынка совершенной конкуренции  $P = MC$ , следовательно, индекс Лернера равен 0 ( $IL = 0$ ). Для монополии индекс Лернера стремится к 1. Границы индекса Лернера, таким образом,  $0 < L < 1$ . Чем ближе данная величина к единице, тем больше вероятность того, что на рынке появилась фирма, желающая диктовать свои условия, – монополист. Олигополия характеризуется индексом Лернера около 0,6–0,8, и характеризует промежуточное состояние между монополизмом и совершенной конкуренцией.

**2. Индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ)** – еще один показатель степени концентрации рынка. Он может быть рассчитан как сумма долей каждой фирмы в отдельности, которые ведут свою производственную и сбытовую деятельность на данном рынке:

$$ИХХ = \sum (q_i)^2,$$

где  $q_i$  – продукт, произведенный одной из фирм.

Индекс характеризуется неравенством:  $0,01 < ИХХ < 1$ . Соответственно чем меньше его значение, тем сильнее конкуренция и слабее рыночная власть.

### **Экономические последствия монопольной власти**

На конкурентном рынке цена равна предельным издержкам, а монопольная власть предполагает, что цена превышает предельные издержки. Так как монопольная власть приводит к повышению цен и уменьшению объемов производства, нам следует ожидать ухудшения благосостояния потребителей и увеличения благосостояния фирм.

Рисунок 4 показывает кривые среднего и предельного доходов и кривую предельных издержек монополиста. Чтобы максимизировать прибыль, фирма осуществляет такой объем производства, при котором предельный доход равен предельным издержкам. Монопольная цена и объем производства обозначены как  $P_m$  и  $Q_m$ . На конкурентном рынке цена должна равняться предельным издержкам и конкурентная цена  $P_c$  и количество продукции  $Q_c$  должны находиться на пересечении кривой среднего дохода (совпадающей с кривой спроса) и кривой предельных издержек. Теперь посмотрим, как меняется излишек, если мы перемещаемся с равновесных цены  $P_c$  и количества  $Q_c$  к монопольным цене  $P_m$  и количеству продукции  $Q_m$ .

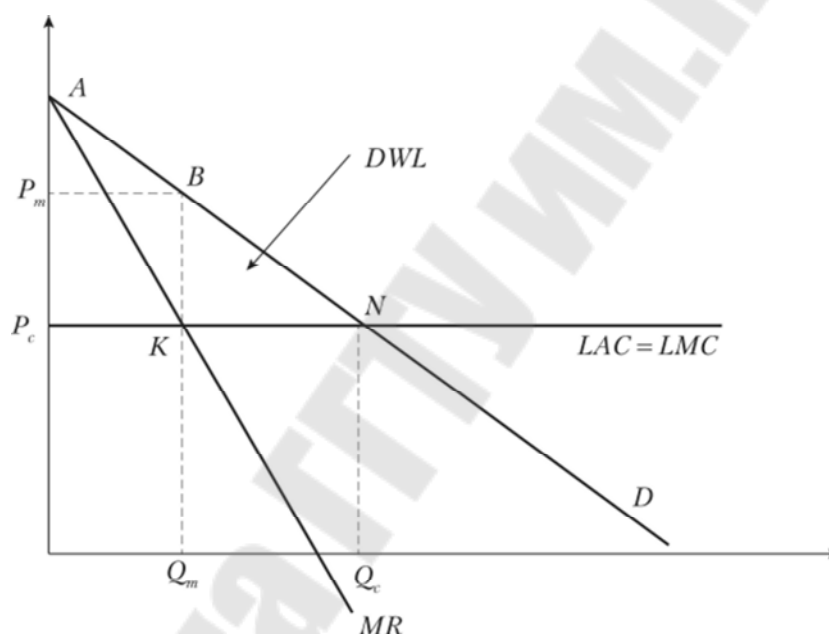


Рис. 4. Потери мертвого груза

При монополии цена выше, и потребители покупают меньше продукции. Из-за более высокой цены те потребители, которые покупают товар, теряют часть излишка, показанную прямоугольником  $P_m B P_c K$ . Те потребители, которые не могут купить товар по цене  $P_m$ , но купили бы его по цене  $P_c$ , также теряют излишек в размере площади треугольника  $B K N$ . Следовательно, совокупная потеря потребительского излишка составляет площадь трапеции  $P_m B P_c N$ . Производитель, однако, получает прибыль, обозначенную прямоугольником  $P_m B P_c K$ , продавая товар по более высокой цене. Общие чистые убытки — это общественные издержки

такой неэффективности, так называемые «потери мертвого груза» - треугольник BKN (DWL - dead weight loss).

Могут возникнуть и дополнительные общественные издержки монопольной власти, которые превышают полные чистые убытки. Фирма может затратить огромные средства с общественных позиций непродуктивно, чтобы получить, удержать и использовать монопольную власть. Это может быть связано с расходами на рекламу, созданием своего "лобби" и юридическими попытками избежать правительственного контроля над ценами и антитрестовского законодательства.

### **Антимонопольное регулирование**

Практика стран с развитыми рыночными отношениями выработала критерии регулирования конкуренции и ограничения монополизации с целью создания гибкой рыночной структуры. Так, например, в качестве критерия демонополизации рынка и создания условий для конкуренции в США используется индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХ). Рынок считается нормальным для конкуренции, если ИХ < 1000. В пределах значений индекса разрешается слияние фирм. Рынок для поддержания нормальной рыночной конкуренции считается безопасным, когда на рынке рассматриваемого товара и/или услуги имеется: 10 и более фирм при этом

- 1 фирма не занимает более 31% рынка;
- 2 фирмы не занимают более 44% рынка;
- 3 фирмы не занимают более 54% рынка;
- 4 фирмы не занимают более 63% рынка.

Рынок считается неконкурентным, если значение индекса превышает 1800 единиц.

Государственное регулирование конкурентных отношений основывается на антимонопольной политике государства, включающей разработку антимонопольного законодательства и контроль за его осуществлением.

**Антимонопольное законодательство** представляет собой комплексное образование в системе норм коммерческого и хозяйственного права и направлено на сохранение и поддержание конкуренции. Государственное регулирование конкурентных отношений основывается на антимонопольной политике государства, включающей разработку антимонопольного законодательства и контроль за его осуществлением. Существующие в разных странах

антимонопольные законодательства чрезвычайно разнообразны. Однако каждое из них в большей или меньшей степени принадлежит к одной из двух основных систем: запретительной или регулятивной. **Запретительная система антимонопольного законодательства** предполагает полный запрет монополий. Наиболее типичным представителем этой системы являются США, антitrustовское законодательство которых исходит из принципа несовместимости монополии и конкуренции. К запретительной системе можно также отнести и антимонопольное законодательство Японии, при разработке которого широко использован опыт США. Вторая известная в мировой практике система - регулятивная. К ней тяготеет антимонопольное законодательство большинства европейских стран, в т. ч. Стран Восточной Европы. Эта система направлена не против монополии как таковой, а против злоупотребления ею. В целом, следует отметить, что основной принцип антимонопольного законодательства, которому следуют зарубежные законодательства, - **признак монополии** не большая величина контролируемого ею рынка (разумеется, все же учитываемая), а **наличие у компании монополистических намерений и достаточной рыночной власти для их осуществления.**

### **3. Регулирование естественной монополии**

**Естественная монополия** – это отрасль, в которой экономия, обусловленная ростом масштабов производства, столь велика, что продукт может быть произведен одной фирмой при более низких средних издержках, чем если бы его производством занималась не одна, а несколько фирм.

Естественная монополия представляет собой такую структуру отраслевого рынка, которая либо подверглась национализации, либо подвергается государственному регулированию.

#### **Черты естественной монополии:**

- удовлетворение спроса эффективнее, чем на рынке конкуренции;
- отсутствие конкуренции из-за технологии производства;
- исключительные технологические преимущества на данном рынке;
- FC (постоянные издержки) велики, а VC (переменные) незначительны;

– снижение издержек на единицу продукции по мере увеличения объема производства.

Наиболее **типичные примеры данного типа монополии** – это энергетические сети, железные дороги, трубопроводный транспорт, коммунальные службы, где наблюдается устойчивое снижение средних долгосрочных издержек производства при расширении производственных мощностей.

**Регулирование деятельности монополий направлено на ограничение рыночной власти и осуществляется с целью увеличения объема предложения и снижения рыночной цены.**

**Основные способы регулирования деятельности естественных монополий:**

– **налоги.** Налоги на прибыль, относящиеся к прямым налогам, сокращают сверхприбыли (прибыль после уплаты налогов) и не воздействуют (или слабо воздействуют) на цену и объем производства, которые максимизируют прибыль монополиста. Косвенные налоги (налоги на продажи) ведут к росту предельных издержек производства. Объем производства при этом сократится, а цена – возрастет.

– **контроль за ценами.** Ситуация естественной монополии иллюстрируется на рис.5 На рисунке LAC и LMC – кривые средних и предельных издержек в длительном периоде; D – кривая спроса; MR – соответствующая ей кривая предельного дохода. **Оптимальные выпуск и цена для монополии** –  $Q_1$ ;  $P_1$  определяются пересечением кривых LMC и MR. Прибыль фирмы-монополиста равна площади  $CP_1AB$ . Однако выпуск  $Q_1$  «очень мал», а цена  $P_1$  «очень высока».

**Оптимальными для общества** были бы выпуск  $Q_3$  и цена  $P_3$ . Но на это монополист не пойдет. Отсюда наиболее целесообразным является то, чтобы государственный орган, регулирующий эту фирму-монополию, определил бы на ее продукцию цену  $P_3 = LMC(Q_3)$ . Этот уровень цен не возместил бы издержек на выпуск продукции, она была бы ниже средних издержек при объеме выпуска  $Q_3$ ,  $P_3 < LAC(Q_3) = GQ_3 = OH$ . В результате фирма-монополист, осуществляя оптимальный с позиции общества объем продукции  $Q_3$ , имела бы убыток, равный площади  $P_3HGF$ . В таком случае фирма-монополист может уйти с рынка. Чтобы предотвратить это, ей потребуется дотация, которая по крайней мере должна быть равной той же величине  $P_3HGF$ , что, в свою очередь, может привести к чистым потерям общества.

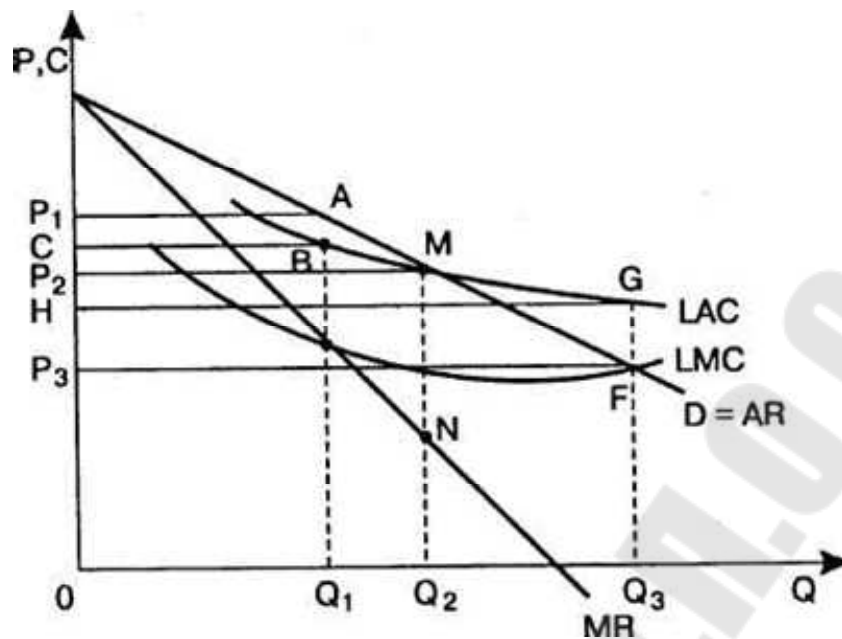


Рис. 5. Регулирование естественной монополии

Существует несколько вариантов государственного регулирования цен и тарифов естественных монополий.

**Прямое регулирование.** Выделим два варианта.

**Первый.** В Беларуси, России образованы специальные органы регулирования тарифов на электроэнергию. Уровень тарифов устанавливается по принципу: «затраты плюс прибыль».

**Второй.** Поскольку у естественных монополий средние издержки выше предельных, то ценообразование по предельным издержкам приводит их к убыточности. Минимизация потерь в эффективности обеспечивается путем **ценообразования по Рамсею**. Франк Рамсей (1903–1930) опубликовал в 1927 г. статью, суть которой сводится к следующему. Цена определяется величиной средних издержек  $P = AC$ . Условие минимума чистых общественных потерь (правило Рамсея) гласит, что увеличение цен должно быть обратно пропорционально эластичностям спроса на товары. При этой цене фирма не получает прибыли, но при этом и не несет убытков. Однако из-за того, что потери мертвого груза остаются, такой вариант регулирования носит название "второго наилучшего решения". Хотя такая цена (на рис. 5 это цена равная  $P_2$ ) ведет к сокращению объема предоставляемых благ в сравнении с оптимальным случаем ( $Q_2 < Q_3$ ), потребители получают все же больше в сравнении со случаем нерегулируемой естественной монополии ( $Q_2 > Q_1$ ).

## **Косвенное регулирование цен**

**Регулирование нормы доходности.** Во многих странах (в частности, в США и Великобритании) распространена процедура косвенного регулирования цен естественных монополий через установление нормы доходности капитала, инвестированного в данное предприятие (rate-based regulation). Исходная предпосылка такова: капитал, инвестированный в фирму - естественную монополию, должен приносить по крайней мере такую же отдачу, как в среднем по экономике. Кроме того, норма доходности должна быть достаточна для привлечения новых инвестиций и развития предприятия. Также она должна соответствовать уровню риска инвестирования средств в компанию. Норма доходности определяется по следующей формуле:

$$RR = \frac{TR - TC}{IC},$$

где RR – норма доходности; TR – общая выручка; TC – общие затраты; IC – инвестированный капитал.

Регулирование нормы доходности предполагает, что предприятие увеличит цены, только если возрастут затраты и соответственно потребуется более высокая выручка для получения прежней доходности на капитал. Регулирование естественных монополистов путем фиксации нормы доходности имеет очевидный недостаток - у компаний отсутствуют стимулы для повышения эффективности своей работы, ведь при увеличении затрат можно просто поднять цену.

**Регулирование предела повышения цен.** Установление пределов повышения цен было предложено С. Литтлчайлдом и впервые применено для контроля цен компании «British Telecom», приватизированной в 1984 году. Стоимость данного набора услуг должна ежегодно снижаться в реальном выражении на определенную величину. Иными словами, формула предела относительного повышения цен имела вид:  $\Delta P = \Delta PR - X$ , где  $\Delta P$  - предел относительного повышения цен;  $\Delta PR$  - относительный прирост розничных цен;  $X$  - планируемое органом регулирования относительное снижение уровня цен в реальном выражении. Указанная формула должна была обеспечить защиту потребителей от повышения цен в реальном выражении, стимулировать компанию



повышать свою эффективность и снижать издержки. С 1989 г. пределы повышения цен были введены в США (AT&T - в части регулирования тарифов на междугородную и международную связь), а затем в Новой Зеландии ("Telecom New Zealand"), Малайзии, Мексике, Перу, Аргентине.

**- установление общественной собственности (или национализация) для контроля над естественной монополией.**

Государство (или местная власть) берет на себя обязанности предоставлять этот вид услуг. В таком случае государственная (местная) компания может получать субсидии из государственного местного бюджета. Считается, что практика субсидирования неэффективна, поскольку требующееся для этого налогообложение искажает систему конкурентных цен.

**- использование конкурентных механизмов.**

Конкуренция за монопольный рынок организуется в форме конкурса (аукциона). Его победитель приобретает исключительное право производства в масштабах страны или на локальном рынке - возможность осуществлять деятельность на правах аренды или концессии. В данном случае можно говорить о конкурсной продаже лицензий, позволяющих производителю являться естественным монополистом в той или иной сфере. Наиболее ярким примером подобного способа выступает передача отдельных железных дорог в концессию в Аргентине, Бразилии и в некоторых других развивающихся странах, что позволило повысить эффективность их функционирования.

У этих механизмов есть недостатки, на которые указал О. Уильямсон: проблема пересмотра долгосрочных контрактов, которые заведомо не могут предусмотреть всех обстоятельств, и проблема «фундаментальной трансформации» (наличие существенных преимуществ у победителей предыдущих торгов перед их конкурентами при проведении последующих торгов). Поэтому передача производства в концессию или аренду не означает того, что функция государства сводится здесь только к соблюдению противной стороной условий договора. Не обойтись здесь и без определенного вмешательства регулирующего органа в случае непредвиденных или неучтенных в контракте обстоятельств.

#### 4. Антимонопольное регулирование в Беларуси

Опыт стран с переходной экономикой показывает необходимость демонополизации экономики, изменения характера управления предприятиями и формирования конкурентных отношений путем разгосударствления и приватизации, развития малого и среднего бизнеса, соответствующей протекционистской политики, наличия рынка земли и недвижимости, устойчивых денежной и финансовой систем.

В Беларуси сложилась уникальная сверхмонополизированная экономика, для управления которой использовались особые формы и методы. Искусственный монополизм в таких условиях проявлялся как организационный и ведомственный, т.е. как исключительное право государства на администрирование в лице соответствующих функциональных ведомств и отраслевых министерств. Демонополизация в Беларуси предшествовала конкурентной политике. Если на Западе сначала появились и развились рыночные монополии, а затем началось их регулирование, то в нашей экономике с самого начала акцент был сделан на становление антимонопольного регулирования в условиях отсутствия рыночных монополий и конкуренции.

**Особенности антимонопольного регулирования** состоят в том, что

- 1) его становление происходит в нерыночной экономике, находящейся в кризисном состоянии;
- 2) оно осуществляется при высоком удельном весе государственной собственности и незначительных размерах частного капитала;
- 3) ставит задачей не развитие, а становление конкурентных отношений;
- 4) формально заимствует основные подходы американского и западноевропейского антимонопольных законодательств.

На Западе антимонопольное регулирование было направлено на ослабление господства монополий, в постсоветской экономике - на ограничение государственного влияния на рынки, ослабление государственной монополии - монополии государственной собственности и власти, и прежде всего в сфере управления.

**Основными направлениями демонополизации выступают:**

- 1) формирование новых экономических структур, особенно малых и средних предприятий;
- 2) разукрупнение ассоциаций, концернов, других объединений, препятствующих развитию конкуренции;
- 3) государственное регулирование деятельности монополий;
- 4) контроль за слиянием, преобразованием, ликвидацией хозяйствующих субъектов, приобретением акций.

Законодательную основу регулирования составляют следующие законодательные акты:

Закон Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» от 12 декабря 2013 г. № 94-З. Новая редакция Закона о конкуренции была принята Законом Республики Беларусь от 08.01.2018 № 98-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции»».

Указ Президента Республики Беларусь от 27 февраля 2012 г. № 114 «О некоторых мерах по усилению государственного антимонопольного регулирования и контроля» (ред. от 03.06.2016).

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 сентября 2016 г. № 702 «Вопросы Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь».

Постановление Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 29 июня 2018 г. № 53 «Об утверждении Инструкции о порядке определения монопольно высоких, монопольно низких цен (тарифов) и монополистически низких цен (тарифов)».

Беларусь как страна-член Евразийского экономического союза подписала ряд международных договоров в сфере антимонопольной политики:

- Договор о проведении согласованной антимонопольной политики (подписан в г. Москве 25 января 2000 г.).

- Решение Высшего Евразийского экономического совета № 50 «О Модельном законе «О конкуренции» (принято в г. Минске 24 октября 2013г.).

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств № 41-11 «О

модельном законе «О защите конкуренции» (принято в г. Санкт-Петербурге 28 ноября 2014 г.) [1].

**Закон о конкуренции** в РБ регулирует не только деятельность и коммерческие отношения крупных компаний, занимающих доминирующее положение в своей отрасли, но и поведение более мелких субъектов рынка, даже таких, как индивидуальный предприниматель.

Для определения доминирующего положения важное значение имеет определение **географических и продуктовых границ товарного рынка**, то есть границ обращения товара, не имеющего заменителей для конкретного потребителя.

В соответствии с Законом о конкуренции:

**Доминирующее положение** – исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на товарном рынке, дающее такому хозяйствующему субъекту или таким хозяйствующим субъектам возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять им доступ на этот товарный рынок и (или) уход с товарного рынка.

**Доминирующим признается положение** хозяйствующего субъекта, доля которого на товарном рынке составляет **тридцать пять и более процентов или менее тридцати пяти процентов**, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из возможности хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке определять уровень цены (тарифа) и оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, наличия экономических, технологических, административных или иных ограничений для доступа на товарный рынок и (или) ухода с товарного рынка, периода существования возможности хозяйствующего субъекта оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке, за исключением случая, указанного в пункте 4 настоящей статьи.

3. Доминирующим признается положение каждого из нескольких хозяйствующих субъектов, за исключением случая, указанного в пункте 4 настоящей статьи, если выполняются в совокупности следующие условия:

**3.1. совокупная доля не более чем трех хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает пятьдесят процентов или совокупная доля не более чем пяти хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает семьдесят пять процентов.**

**Государственное регулирование в сферах естественных монополий** осуществляется в республике в соответствии с Законом Республики Беларусь от 16.12.2002 «О естественных монополиях» [2].

Естественная монополия определяется как состояние рынка услуг, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг.

**Сферами естественных монополий в законе признаются:**

- аэронавигационные услуги;
- услуги аэропортов;
- услуги транспортных терминалов;
- услуги железнодорожного транспорта общего пользования, оказываемые с использованием инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожные перевозки;
- транспортировка газа по магистральным трубопроводам и распределительным трубопроводам;
- транспортировка нефти, нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- услуги по передаче электрической энергии;
- услуги по распределению электрической энергии;
- услуги по передаче и (или) распределению тепловой энергии;
- централизованное водоснабжение и водоотведение.

Государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий осуществляется следующими способами:

- регулированием цен (тарифов) на услуги, относящиеся к сфере естественных монополий;
- определением категорий потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию субъектами естественных монополий,

и (или) установлением минимального уровня обеспечения их услугами;

регулированием правил доступа потребителей к услугам, относящимся к сфере естественных монополий.

В соответствии с последней редакцией закона «О естественных монополиях» от 11 ноября 2019 г. органы регулирования естественных монополий могут проводить публичные слушания до принятия решения об установлении фиксированных, предельных цен (тарифов) на услуги, а также в отношении других вопросов, затрагивающих деятельность естественных монополий.

## Литература

1. [https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/antimonopoly\\_reg/law.html](https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/antimonopoly_reg/law.html);
2. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10200162> // Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 162 «О естественных монополиях» – дата доступа 15.02.21.

## **Тема 6. Государственное регулирование внешних эффектов**

1. Внешние эффекты. Причины возникновения внешних эффектов и их последствия.

2. Механизмы регулирования внешних эффектов и их ограничения.

3. Экологическая политика как форма регулирования внешних эффектов. Экологическая политика в Республике Беларусь.

### **1. Внешние эффекты. Причины возникновения внешних эффектов и их последствия.**

**Внешние эффекты** – это издержки и выгоды, от рыночных сделок, которые несут или получают лица, или фирмы, непосредственно не участвующие в этих сделках. Внешние эффекты возникают в случаях, когда установленная рынком цена данного блага не отражает или реальных издержек производства, или его истинных выгод с точки зрения общества. При этом третья сторона несет либо издержки, либо получает выгоду. Внешние эффекты могут быть положительными (строительство моста через реку) и отрицательными (химическое производство связано с загрязнением окружающей среды).

**Возникновение внешних эффектов обусловлено** несовпадением предельных общественных (MSB) и частных (MPB) выгод, а также предельных общественных (MSC) и частных (MPC) издержек. Разница между предельными общественными и частными выгодами называется предельной внешней выгодой (MEB) -  $MEB = MSC - MPC$ , а между общественными и частными издержками – предельными внешними издержками (MEC) -  $MEB = MSB - MPB$ .

#### **Виды внешних эффектов.**

По результатам воздействия на субъект: **отрицательные и положительные.** Разделение внешних эффектов на отрицательные и положительные является основополагающим, т.к. характеризует результаты воздействия на субъекты. Но в современной экономической литературе предпринимаются попытки уточнить и детализировать данный подход, выделив новые критерии анализа внешних эффектов.

По направлениям действия: **производственные** - экономическая деятельность предпринимателя влияет на уровень производства других предпринимателей; **потребительские** - экономическая деятельность потребителя влияет на уровень полезности другого потребителя;

По влиянию на благосостояние других лиц: **Парето-непротиворечивые** - ведут к улучшению экономического положения субъекта без ухудшения положения других; **Парето-противоречивые** - ведут к реальным изменениям функции полезности или производственной функции субъекта.

**Причина внешних эффектов** – отсутствие прав собственности на факторы производства. При отсутствии установленных прав собственности факторы производства используются бесплатно. Если установить права собственности, то произойдет увеличение частных издержек до уровня предельных общественных (MSC). В случае положительного внешнего эффекта узаконенные права собственности приведут к равенству  $MPB = MSB$ . В соответствии с теоремой Р. Коуза – Дж. Стиглера: при чётком определении прав собственности и отсутствии транзакционных издержек (издержек, связанных с ведением переговоров между экономическими агентами), конечный результат, максимизирующий ценность производства, не зависит от изменения распределения прав собственности. При данных условиях частные и общественные издержки будут равны, ценность

производства вырастет, а права собственности на факторы производства будут устранять внешние эффекты.

**Внешние эффекты имеют существенные последствия** для благосостояния людей, механизма функционирования рынка, оптимального размещения ресурсов, эффективности рыночного равновесия. Все виды внешних эффектов, хотя и по-разному, приводят к потерям общественной полезности, что свидетельствует о неэффективности распределения ресурсов, проявляясь в перепроизводстве или недопроизводстве благ.

## **2. Механизмы регулирования внешних эффектов и их ограничения.**

Поскольку внешние эффекты приводят к неэффективному распределению ресурсов, общество ищет способы их устранения. Устранение внешних эффектов заключается в обращении внешних эффектов во внутренние издержки или выгоды, и называется этот процесс «интернализация». **Интернализация** – обращение внешних эффектов третьих лиц во внутренние издержки или выгоды участников рынка.

### **Рыночные механизмы в регулировании внешних эффектов.**

Интернализация внешних эффектов без участия государства предусматривает **объединение субъектов**, связанных внешним эффектом, в одно лицо (так называемые, межорганизационные альянсы, поглощения, слияния) и **прямые рыночные переговоры с субъектом**, создающим внешний эффект. Р. Коуз считает, что стороны сами способны прийти к соглашению, без вмешательства извне. Для трансформации внешних эффектов во внутренние путем переговоров в соответствии с теоремой Коуза требуются следующие условия:

- структура прав собственности должна быть четко определена;
- должна существовать возможность обмениваться правами собственности;
- транзакционные издержки на учет внешних эффектов, переговоры и выполнение соглашения не должны быть чрезмерными.

В случае, если права собственности не определены или определены нечетко, роль государства сводится к их первоначальному распределению и формированию институтов, регулирующих использование ресурса.



Если же приведенные выше условия не соблюдаются, то главным активным субъектом интернализации внешнего эффекта должно стать государство, условием оптимальной деятельности которого по корректировке внешних эффектов является равенство его предельных затрат на уменьшение ущерба и предельных выгод от интернализации.

### **Государственное регулирование внешних эффектов**

**Регулирование внешних эффектов** – это осуществление в виде ограничений или поощрений способов интернализации внешних эффектов, направленных на оптимизацию распределения ресурсов. Регулирование внешних эффектов требует учета «издержек-выгод», однако такой учёт сопряжен с некоторыми трудностями:

1) сложность в точном определении лиц, которые испытывают на себе внешние эффекты;

2) сложность в приведении к единому временному интервалу расходов и выгод от внешних эффектов;

3) анализ издержек и выгод не применим к тем видам благ, которые связаны с политической деятельностью и национальной безопасностью.

Таким образом, метод «издержки-выгоды» может исказить учеты внешних выгод неоправданно: их завысить или занижить. В связи с этим используют различные способы регулирования внешних эффектов.

Государство для регулирования внешних эффектов использует следующие способы:

- **введение стандартов;**
- **корректирующие налоги и субсидии;**
- **лицензии;**
- **механизм «компенсаций»;**
- **механизм «кредитования»;**
- **мониторинг.**

**Стандарты** – установленные государством ограничения. Например, на виды и объемы загрязнения окружающей среды промышленными выбросами. Практика применения стандартов сопровождается существенными недостатками, что приводит к потерям благосостояния общества: 1) сохраняются бесплатно допустимые уровни выбросов; 2) не учитывается разная степень остроты экологических проблем в различных регионах; 3) не

принимаются в расчет различия в уровне предельных частных издержек предприятий.

Белорусская система экономических стандартов включает в себя:

- стандарты воздействия на окружающую среду (определение допустимых состояний воздушного, водного бассейна, почвы);
- стандарты воздействия на окружающую среду (предельно допустимые выбросы);
- технические стандарты;
- стандарты качества продукции;

**Налоги и субсидии** – увеличивают (уменьшают) предельные частные издержки (выгоды) до предельных общих издержек (выгод).

Способом регулирования отрицательного внешнего эффекта в производстве, например, при загрязнении окружающей среды, выступает налогообложение предприятий, осуществляющих вредные выбросы. Данные налоги называются «налогами Пигу». «Налог Пигу» увеличивает предельные издержки завода таким образом, чтобы новая цена  $P_1$  и объем производства  $Q_1$  отвечали общественно оптимальным интересам. Ставка налога устанавливается в размере равном величине внешних предельных издержек:  $T = MEC$  (рис. 6.).

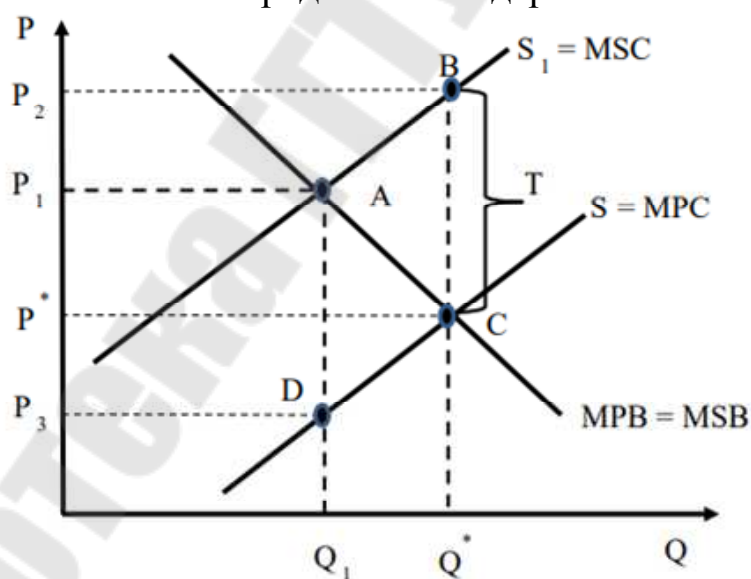


Рис. 6. Применение налога для регулирования отрицательного внешнего эффекта

В случае положительного внешнего эффекта в производстве государство может субсидировать производство товара, например, предоставляя налоговые льготы инновационным предприятиям. Если

субсидии выплачиваются потребителям (продуктовые талоны, денежные выплаты многодетным семьям, стипендии на образование и т.д.), то они стимулируют спрос на благо (рис.7). Рыночная цена для потребителя снизится до уровня  $P_1$ . Вызванный этим рост спроса на продукцию отразится в сдвиге кривой  $D$  в положение  $D_1$ . Следствием этих изменений является увеличение производства блага до эффективного объема ( $Q_1$ ).

**Лицензии** – механизм создания рынка прав на загрязнение со свободной покупки-продажи таких рецензий.

**Механизм «компенсаций»** – практика покупки фирмой прав на загрязнение у других фирм с целью сокращения этих загрязнений.

**Механизм «кредитования»** – это механизм получения фирмами, добившихся более низких объемов загрязнения по сравнению с нормальным уровнем, прав (кредитов) на равновеликое превышение норм загрязнений в будущем через накопление кредитов.

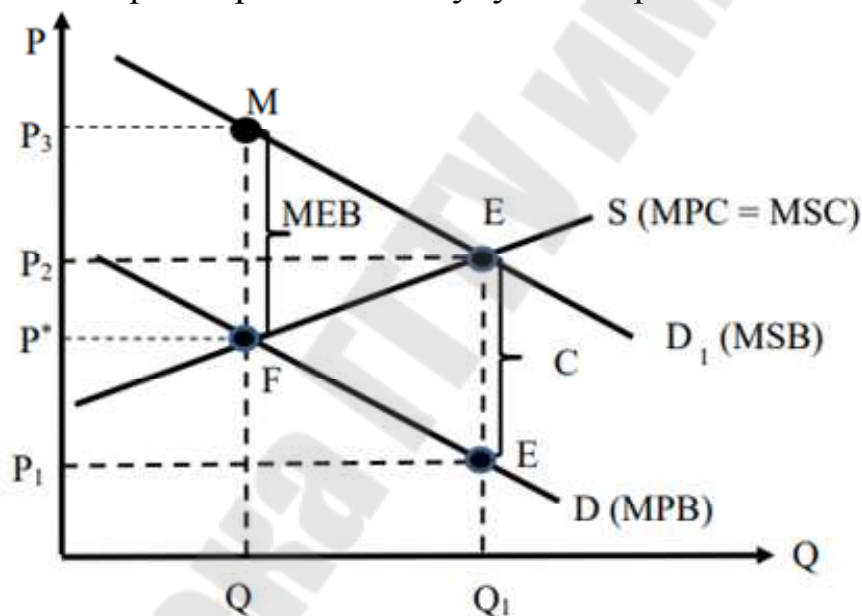


Рис. 7. Регулирование положительных внешних эффектов посредством стимулирования спроса

**Мониторинг** – это контроль отслеживания норм выбросов по каждому компоненту загрязнения, дающий право фирме превышать норму по одному виду выбросов, если эта фирма обеспечивает равное снижение выбросов другого вида.

К новым методам прямого регулирования относится **экологическая паспортизация предприятий**, деятельность которых связана с производством внешних эффектов для окружающей

природной среды. Экологический паспорт предприятия содержит информацию об уровне использования производителем природных и вторичных ресурсов, сведения о его правах природопользования, нормативах воздействий предприятий данного вида отрасли на природу, размерах платежей за ее загрязнение.

**Спецификация прав собственности**, предложенная Р. Коузом в 1960 г., также может рассматриваться как способ регулирования внешних эффектов.

В мировой практике широко используются следующие меры регулирования:

- 1) установление стандартов, норм, способствующих ослаблению нагрузки на окружающую среду;
- 2) взимание платы за выбросы;
- 3) использование экологических лицензий через формирование рынков лицензий.

В Республике Беларусь приоритеты отдаются административным способам регулирования внешних эффектов, в основном через экологические стандарты.

### **3. Экологическая политика как форма регулирования внешних эффектов. Экологическая политика в Республике Беларусь**

Методы регулирования природопользования в РБ условно можно разделить на нормативно-правовые, организационно-административные, финансово-экономические.

**Базовые принципы государственного регулирования окружающей среды в Беларуси на длительную перспективу определяются международными и национальным законодательством.**

**К правовым нормам регулирования охраны окружающей среды и природопользования на территории Беларуси относят:** Конституцию РБ (ст. 34, 46, 55), законы: «Об охране окружающей среды», «О праве собственности на землю», «О государственной экологической экспертизе», «Об охране использования животного мира»; Земельный, Лесной и Водный кодекс. В 2013 г. в РБ была принята Государственная программа мер по смягчению последствий изменения климата на 2013 - 2020 годы, которая разработана во исполнение обязательств Республики Беларусь по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата

и Киотскому протоколу к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

В Республике Беларусь основную роль в административном регулировании отрицательных внешних эффектов играют экологические стандарты, установление обязательных для всех субъектов норм и требований. Система используемых стандартов включает: стандарты качества окружающей среды (допустимое состояние воздуха, воды и т.д.), стандарты воздействия на окружающую среду (предельно допустимые выбросы), технологические стандарты (требования к технике и т.д.), стандарты качества продукции.

**Регламентация хозяйственной деятельности,** ограничивающая воздействие на природную среду определяется также нормативными методами регулирования. Большую роль играет кадастровая оценка ресурсов. В настоящее время ведется множество кадастров: земельные, почвенные, водные, лесные кадастры. Также в республике действует система реестров: реестр природно-заповедных территорий и объектов (заповедников, национальных парков, памятников природы) и реестр загрязнителей, в котором ведут учет загрязнителей, выбросов, сбросов, захоронений, даются качественные и количественные показатели

**К организационно-административным методам** регулирования природопользования относят: регламентацию хозяйственной деятельности, мониторинг объектов природной среды и ресурсов, контроль за соблюдением стандартов и нормативов, лицензирование и разрешительную деятельность, государственную экологическую экспертизу.

**Финансово-экономические методы** природопользования, построены на принципе платности природопользования, который действует через систему **платежей, налогов, штрафов.** Принцип платности заключается в том, чтобы пользование природными ресурсами направить на решение экономических и экологических задач, повысить заинтересованность в их эффективном использовании, формировать дополнительные финансовые источники для воспроизводства ресурсов. В Республике Беларусь действует плата за землю, за использование недр, за пользование водными объектами, лесными ресурсами и т.д. Порядок установления оплаты состоит из трех этапов: определение базовых нормативов платы;

дифференцированных нормативов; конкретных размеров платы за загрязнение.

## Тема 7. Государственная политика и рынки труда

1. Причины регулирования рынка труда.
2. Рамочные основы регулирования рынка труда.
3. Регулирование рынка труда. Социальное партнерство.
4. Политика содействия занятости в РБ.

### 1. Причины регулирования рынка труда.

Основанием для регулирования рынка труда являются, как общие для рыночного механизма провалы, так и специфические провалы, существующие на этом рынке. К **общим провалам** относят несовершенство рыночной структуры. Широкое распространение на практике получили типы рынков, на которых участники имеют возможность в одностороннем порядке оказывать влияние на заработную плату. Такие типы рынков в экономической теории обозначают как типы с несовершенной конкуренцией и с точки зрения рынка труда в их числе выделяют:

- **монопсонию** — тип рыночной структуры, при котором на рынке наем осуществляет только один покупатель услуг труда;

- **монопсоническую конкуренцию** — тип рыночной структуры, при котором на рынке действует несколько крупных покупателей услуг труда;

- **олигопсонию** — тип рыночной структуры, при котором на рынке спрос на услуги труда предъявляют несколько крупных покупателей, количество которых, однако, меньше, чем в случае монопсонической конкуренции.

Свобода входа на рынок труда, а также выход с него характеризуются величиной соответствующих барьеров, которые определяются уровнем затрат, связанных, например, с приобретением лицензии на право осуществления деятельности, патента на работу и пр. Примером неконкурентного рынка труда является моногород с градообразующим предприятием. **Задачами государства** в этом случае являются создание и защита условий, развивающих конкуренцию, а также регулирование деятельности монопсоний.

**Выделяют также специфические провалы рынка труда,** такие как:

- ограниченную мобильность труда;
- дискриминацию труда;
- межгрупповую гетерогенность (неоднородность) услуг труда;
- безработицу;
- экономическую неактивность.

**1. Ограниченная мобильность труда** связана с наличием экономических и институциональных барьеров для профессиональных, секторальных, территориальных перемещений рабочей силы. **Задачи государства** в этом случае — создавать условия для роста мобильности на рынке труда.

**2. Дискриминация труда** — состояние, при котором работники с сопоставимой производительностью имеют разные возможности на рынке труда, и рыночная оценка услуг их труда различается. Проявляется в формах более низкой оплаты труда, ограниченных возможностей профессионального и служебного продвижения, менее достойных условий работы. **Задача государства** — борьба с дискриминацией путем запрета на ее проявление.

**3. Межгрупповая гетерогенность (неоднородность) услуг труда** — это объективные различия в качестве услуг труда разных групп работников, выражающиеся в разной предельной производительности их труда. Данные различия могут быть связаны с недостаточным опытом работы, наличием хронических заболеваний, необходимостью ухода за детьми. В результате возникают социальные группы, мало востребованные рынком труда и ограниченные в доходе в форме заработной платы. К числу групп населения, испытывающих относительно большие сложности с трудоустройством, относят: молодежь; работников, ограниченных в своих физических возможностях; лиц пожилого возраста; родителей с малолетними детьми. **Задача государства** — создавать условия для роста экономической активности данных групп населения путем повышения их конкурентоспособности. Например, путем введения обязательных стажировок для обучающихся, развития программ подготовки и переподготовки, программ экономически активного старения (в том числе программ обучения пожилых работников, например, компьютерной грамотности).

**4. Безработица** — это состояние рынка труда, при котором часть экономически активного населения не имеет доходного занятия.

Имея разные причины, последствия от безработицы для рынка труда определяются не только количеством безработных, но и продолжительностью периода отсутствия у них работы. **Задача государства** — обеспечить материальную поддержку индивидам в связи с потерей заработной платы, а также создать условия для их возвращения на рынок труда, в том числе через программы переподготовки.

**5. Экономическая неактивность населения** — это ситуация, при которой часть населения оказывается вне рынка труда, не относясь ни к занятым, ни к безработным. При этом среди данной группы населения есть те, кто способен трудиться. **Задача государства** в данном случае — создать условия, стимулирующие предложение труда со стороны этой группы населения. Например, через развитие услуг по уходу за детьми, высвобождающих время родителей и позволяющих им работать; стимулирование работодателей создавать условия для работы инвалидов и многое другое.

Провалы рынка труда с учетом ведущей роли человеческого капитала в развитии экономики и высокого риска его потерь требуют регулирующего воздействия со стороны государства.

## **2. Рамочные основы регулирования рынка труда.**

В РБ рамочные условия регулирования рынка труда задаются международными соглашениями, Конституцией Республики Беларусь, Трудовым кодексом, государственными программами «Содействие занятости» и «Социальная защита» на 2021 – 2025 годы.

**Глобальный уровень.** Трудовые нормы глобального уровня являются концептуальным нормативным ориентиром, задающим общий вектор развития политики государств мира в части, касающейся рынка труда и сферы занятости. Основным регулирующим институтом этого уровня выступает **Международная организация труда (МОТ)**. При этом активную позицию на этом направлении занимают и другие международные организации, такие как Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ).

### **Приоритеты МОТ, касающиеся рынка труда:**

– Экономический рост через обеспечение занятости (создание рабочих мест);



- Баланс гибкости рынка труда и социальной защиты;
- Достойный труд
- Установление минимальных стандартов социальной защиты
- Структурные изменения, направленные на переход к низкоуглеродной экономике с зелеными рабочими местами.
- Многосторонний диалог всех заинтересованных сторон

**Основные документы международного уровня**, направленные на регулирование рынка труда:

**Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда** (МОТ, 1998), которая обязывает все государства — члены МОТ соблюдать четыре принципа, касающиеся базовых прав, и содействовать их применению, а именно:

- свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров;
- упразднение всех форм принудительного или обязательного труда;
- запрещение детского труда;
- недопущение дискриминации в области труда и занятий.

**Программа устойчивого развития до 2030 года (ООН, 2015).**

**Международный стандарт ИСО 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности»** (Международная организация по стандартизации, 2010).

**Стратегия Всемирного банка на 2012—2022 годы:** Социальная защита и занятость, в которой отмечается приоритетность поддержки ВБ программ социальной защиты и развития трудовых ресурсов в странах- клиентах.

Республикой Беларусь ратифицирована 51 конвенция МОТ (42 конвенции в силе, 2 еще не вступили в силу, 6 денонсировано, 1 отменена), включая все восемь основополагающих:

- Конвенция 1930 года о принудительном или обязательном труде (№ 29);
- Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87);
- Конвенция 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98);
- Конвенция 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (№ 100);
- Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105);

– Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111);

– Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу (№ 138).

**На региональном уровне рынок труда регулируется** соглашениями, подписанными в рамках ЕАЭС (статьями 97 и 98 раздела XXVI «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе).

В соответствии с положениями Договора о ЕАЭС работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена ЕАЭС вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства не требуется. Трудовая деятельность трудящегося государства-члена регулируется законодательством государства трудоустройства с учетом положений Договора о ЕАЭС.

**Для оценки качественных параметров рынка труда** используется понятие «достойный труд». МОТ определяет достойный труд как «труд, который приносит адекватный доход и при этом оставляет время для других сторон жизни, предоставляет надежность семье, уважает права человека, дает право голоса и открывает дорогу социальной интеграции. Достойный труд – это путь, соединяющий экономические и социальные цели» [1].

**РБ в конце 2016 года был утвержден перечень индикаторов достойного труда, гармонизированный с единой системой индикаторов достойного труда МОТ. Данный перечень охватывает 11 основных групп показателей:**

- возможность трудоустройства;
- адекватные заработки и продуктивный труд;
- достойная продолжительность рабочего времени;
- установление баланса между работой, семьей и личной жизнью;
- труд, который должен быть упразднен;
- стабильность и защищенность работы;
- равенство возможностей и условий в занятости;
- безопасные условия труда;
- социальная защита;
- социальный диалог;

– экономический и социальный контекст.

Перечень достигнутых ключевых показателей системы индикаторов достойного труда можно найти на сайте Национального статистического комитета РБ. (<https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/indikatory-dostoynogo-truda/>).

Сравнение рамочных условий регулирования отношений на рынке труда разных стран строится главным образом на основе анализа степени жесткости законодательства о защите занятости. Происходит это путем измерения величины издержек найма и увольнения. Согласно наиболее известным методикам ОЭСР и ВБ законодательство о защите занятости в РБ характеризуется как относительно жесткое: это означает, что для фирмы наем сотрудников и их увольнение связаны с высокими издержками (денежными и временными).

**К числу индикаторов общего состояния нормативно-правовой среды, регулирующей трудовые отношения, могут быть отнесены:**

- величина минимальной заработной платы;
- нормальная продолжительность рабочего времени;
- минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска;
- минимальная продолжительность отпуска по беременности и родам;
- минимальная продолжительность отпуска по уходу за ребенком;
- минимальный возраст для начала работы.

### **3. Регулирование рынка труда. Социальное партнерство**

Целевая функция регулирования рынка труда состоит в содействии расширению рабочей силы, с тем чтобы:

- развить трудовые ресурсы и приспособить их к структурным изменениям для улучшения возможностей экономического роста;
- содействовать социальному равенству путём улучшения как способности к занятости, так и возможностей для занятости в первую очередь групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях;
- стабилизировать занятость в период экономического спада и создать условия преодоления недостаточного предложения рабочей силы на стадии экономического подъёма.

– обеспечить достижение качественных параметров «достойного труда»

Для регулирования социально-трудовых отношений государство создает специальные организации - институты рынка труда.

**К экономическим мерам регулирования** рынка труда, к примеру, можно отнести: поддержку экономически целесообразных рабочих мест, организацию общественных работ, специализированное инвестирование для создания новых рабочих мест, поддержку малого бизнеса и т. д.

**В числе административных мер регулирования** рынка труда можно назвать: изменение пенсионного возраста, уменьшение продолжительности рабочего дня, ограничение числа мест работы для одного человека, возможностей совместительства и т. д.

По уровню воздействия меры государственного регулирования рынка труда можно разделить на общегосударственные, региональные, отраслевые, внутрифирменные. По источникам финансирования - госбюджет, не бюджетные средства, средства Фонда занятости, средства коммерческих организаций и др.

Практика использования методов регулирования рынка труда сформировала представление о **двух типах политики на рынке труда -- активной и пассивной.**

**Пассивная политика** предполагает ответственность государства за положение работников и работодателей на рынке труда.

**Активная политика** на рынке труда нацелена на повышение конкурентоспособности человека в борьбе за рабочее место путем обучения, переподготовки, содействия самозанятости, индивидуальной трудовой деятельности и исходит из того, что здоровый человек сам должен заработать средства для обеспечения своей семьи, это его долг, ответственность за уровень благосостояния его семьи лежит на нем самом, а государство -- лишь посредник, предоставляющий ему возможность занятости. На разработку и осуществление активной политики на рынке труда решающее влияние оказывают три важнейшие группы факторов:

– международные трудовые нормы, устанавливающие такие основные права, как свободно избранная занятость, равенство возможностей и обращения, свобода объединения и пр.;

– сложившийся тип социально-трудовых отношений, поскольку широко признается тот факт, что любая политика, в том числе и

активная политика на рынке труда, имеет больше шансов на успех, если ей обеспечены признание и поддержка предпринимателей, трудящихся и других заинтересованных социальных групп, представляющих, например, безработных;

– разнообразие условий, характерных для рынков труда различных стран и отдельных регионов внутри стран.

Активная политика на рынке труда по форме – это комплекс мер, нацеленных на содействие скорейшему возвращению безработных к активному труду и включающих:

- помощь при трудоустройстве;
- содействие в профессиональной переподготовке;
- развитие самозанятости;
- профессиональное консультирование и др.

**Важная роль в регулировании рынка труда отводится системе социального партнерства**, в рамках которого все субъекты рынка выступают в качестве независимых и равноправных сторон (профсоюзы, бизнес, государство). Этот «треугольник» в мировой практике получил название «трипартизм».

**Механизм социального партнерства** - это совокупность методов и инструментов, с помощью которых обеспечивается достижение партнерского взаимодействия сторон. Каждая из сторон трипартистского согласительного процесса имеет свои интересы: государство – стабильность социального порядка; предприниматели – получение прибыли; наемные работники – достойные условия жизни. Трипартистские структуры призваны через процедурно упорядоченный социальный диалог (переговорный процесс) и компромиссы, взаимответственные «консультации – соглашения – обязательства» участвующих сторон вывести их на уровень социального партнерства. Социальное партнерство предстает как форма достижения согласия по принципиальным социально-экономическим вопросам в рамках демократического социального порядка и рыночной демократии.

**Важнейшими элементами механизма социального партнерства являются:**

– постоянно действующий переговорный процесс между представителями институтов социального партнерства, т. е. профсоюзов, объединений работодателей, предпринимателей и властных структур;

- постоянно работающие органы (трехсторонние комиссии) по регулированию социально-трудовых отношений;
- установление и соблюдение процедур согласования интересов и позиций сторон;
- кодификация отношений партнерства в законах страны, в нормативных документах органов государственного управления;
- системы контроля за выполнением принятых договоров и соглашений;
- работа экспертов партнерских отношений, анализирующих состояние и перспективы развития системы социального партнерства;
- доведение идей социального партнерства до широких слоев трудящихся.

На республиканском уровне взаимодействие Правительства, республиканских объединений нанимателей и профсоюзов осуществляется в рамках Национального совета по трудовым и социальным вопросам. Одной из важнейших задач Национального совета является разработка, принятие, а также контроль за ходом выполнения генеральных соглашений, которые, согласно законодательству (статья 362 Трудового кодекса Республики Беларусь), являются основой для заключения тарифных, местных соглашений и коллективных договоров. Действующее Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2019–2021 годы, было подписано сопредседателями Национального совета по трудовым и социальным вопросам 19 декабря 2019 г. [2]. Ознакомиться с данным соглашением можно на официальном сайте федерации профсоюзов Беларуси.

#### **4. Политика содействия занятости в РБ**

##### **Основные тенденции современного рынка труда РБ:**

- снижения численности населения в трудоспособном возрасте и занятого населения;
- доля граждан, нуждающиеся в особых мерах социальной защиты и не способные полноценно конкурировать на рынке труда, составляют около 25 процентов от общей численности зарегистрированных безработных;
- высокая текучесть кадров (суммарный коэффициент оборота кадров – удельный вес уволенных и принятых на работу работников в

общей численности работников - вырос с 44 процентов в 2016 году до 49 процентов в 2019 году);

– перераспределение рабочей силы между отраслями, сокращение численности работников в промышленности и сельском хозяйстве. В 2021–2025 годах данная тенденция сохранится. Высокие темпы сокращения уровня занятости в сельском хозяйстве связаны с сокращением численности трудоспособного населения в сельской местности.

**Основные задачи государственной политики в области содействия занятости населения на современном этапе [3]:**

– стимулирование экономической активности населения посредством реализации активных мер политики занятости и предоставления социальных гарантий (1-я задача);

– вовлечение в трудовую деятельность экономически неактивного населения (2-я задача);

– обеспечение сбалансированности спроса и предложения на рынке труда (3-я задача);

– улучшение условий и охраны труда (4-я задача).

**В рамках выполнения 1-й задачи планируется:**

– совершенствование нормативной правовой базы в сфере труда и занятости

– стимулирования развития **гибких форм**, не требующих постоянного присутствия на рабочем месте;

– использование новых информационных возможностей и обеспечение доступности информационных ресурсов в сфере занятости населения, в том числе о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;

**В целях выполнения задачи 2 предполагается:**

– содействие молодежной занятости в целях приобретения опыта практической работы и содействие занятости женщин, имеющих несовершеннолетних детей и детей инвалидов;

– создание условий для интеграции в трудовую деятельность лиц с инвалидностью;

– создание условий для продления периода трудовой деятельности за счет стимулирования использования трудового потенциала работников старшего возраста;

– развитие системы мотивации к труду отдельных категорий граждан, утративших социальные связи в связи с длительной изоляцией;

– обеспечение приоритетного направления на обучение по востребованным профессиям.

**Выполнение задачи 3 будет достигнуто за счет:**

– развития системы прогнозирования рынка труда и создания информационно-аналитической системы рынка труда;

– развития профессиональной мобильности на основе повышения квалификации, обучения и переобучения;

– сокращения дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы по профессионально-квалификационному составу;

– совершенствования Национальной системы квалификаций Республики Беларусь, в том числе путем организации разработки и актуализации профессиональных стандартов и формирования системы независимой оценки и сертификации квалификаций.

**В целях выполнения задачи 4 предусматривается:**

– реализация мероприятий, направленных на улучшение условий труда работающих, в том числе снижение воздействия вредных (или) опасных производственных факторов (повышенного уровня шума, вибрации, повышенных концентраций вредных химических веществ в воздухе рабочей зоны и другого), на основе анализа результатов аттестации рабочих мест по условиям труда;

– автоматизация и механизация производственных процессов;

– внедрение управления профессиональными рисками в систему управления охраной труда, разработка и внедрение предупредительной модели управления охраной труда; популяризация и пропаганда охраны труда.

**Литература**

1. [https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat/pdf/oficial\\_statistika/Ob\\_ind\\_dost\\_truda.pdf](https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat/pdf/oficial_statistika/Ob_ind_dost_truda.pdf) – дата доступа 16.02.21.

2. <https://1prof.by/ckfinder/userfiles/files/GS-2019-2021.pdf>. – Дата доступа: 16.02.21.

3. [https://pravo.by/upload/docs/op/C22000777\\_1609966800.pdf](https://pravo.by/upload/docs/op/C22000777_1609966800.pdf) - дата доступа 16.02.21



## **Тема 8. Государственная политика и производство общественных благ**

1. Виды благ и их характеристика. Причины формирования рынка общественных благ.
2. Роль государства в производстве общественных благ
3. Производство общественных благ в Республики Беларусь: политика регулирования.

### **1. Виды благ и их характеристика. Причины формирования рынка общественных благ**

**Общественные блага** – это совокупность товаров и услуг, которые предоставляются населению на безвозмездной основе, за счет финансовых средств государства.

Общественные блага — вид экономических благ, обладающих свойствами, противоположными частным экономическим благам (рыночным товарам и услугам).

Общественное благо характеризуется двумя свойствами - неконкурентностью (неизбирательностью) и неисключаемостью.

**1. Неконкурентность** означает, что потребление общественного блага одним человеком не уменьшает его доступность для других. Такое благо неконкурентно и неизбирательно, так как оно потребляется коллективно и предельные издержки для дополнительного потребителя равны нулю; следовательно, **нецелесообразно назначать плату за его потребление.**

**2. Неисключаемость** означает, что **технически невозможно ограничить потребление общественных благ** или такое ограничение экономически нецелесообразно из-за неприемлемо высоких затрат на предотвращение бесплатного доступа к общественному благу дополнительного потребителя, или на введение механизма его платности.

**Блага, которым присущи оба свойства в полном объеме, называются чистыми общественными благами.** К ним относятся: национальная оборона, охрана окружающей среды, фундаментальная наука, законодательство. Общественные блага обладают также **свойством неделимости блага**, обусловленной тем, что индивид не может самостоятельно определять характеристики блага, объем его производства и **свойством нерыночного характера** стоимости блага,

связанным с тем, что на него не действуют законы свободного рынка и конкуренции.

На практике только небольшое число экономических благ относится к чистым общественным благам. **Большинство общественных благ представляют собой смешанные общественные блага**, где одно из их базовых свойств (неконкурентность или неисключаемость) проявляется слабо или отсутствует.

Некоторым смешанным общественным благам, т.е. исключаемым благам, присущ **сильно выраженный положительный внешний эффект**. Такие блага принято называть **социально значимыми благами (квазиобщественными благами), или благами особого достоинства**. К ним относятся услуги образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и социального страхования. Положительные внешние эффекты не представляется возможным интернализировать (превратить их во внутренние) с помощью конкурентно-ценового механизма, а значит, в условиях рынка будет иметь место недопроизводство таких благ. Как и в случае с чистыми общественными благами, при производстве социально значимых благ внешний эффект их воздействия затрагивает тех граждан, которые не участвуют в их оплате. Возникает проблема «безбилетного пассажира».

К смешанным общественным благам могут быть отнесены **услуги и продукция отраслей естественных монополий** (электроэнергетика, коммунальные услуги, железнодорожный и трубопроводный транспорт, почтовая и другие виды связи и т.д.) **в связи с их стратегической ролью в социально-экономической жизни страны.**

**Смешанные общественные блага - социально значимые и блага естественных монополий - могут быть произведены в государственном и частном секторах экономики.**

**Границы применения платности при производстве социально значимых благ (образование, здравоохранение и культура) обуславливаются не только соотношением свойств общественного блага (неисключаемости и несостязательности), но и фактором, связанным с асимметрией информации.** Смешанные общественные блага в виде продукции и услуг естественных монополий производятся на платной основе, но рынок таких товаров

и услуг является монопольным, и он требует соответствующих методов государственного регулирования.

## **2. Роль государства в производстве общественных благ**

**Рынок общественных благ имеет существенные особенности**, отличающие его от рынка частных благ.

Во-первых, чисто общественные блага неисключаемы, поэтому **классический рыночный механизм** без участия государства, то есть посредством купли-продажи, **просто не сможет мобилизовать ресурсы для производства.**

Во-вторых, **общественные блага**, предназначенные для коллективного потребления, **не продаются на рынке для отдельных потребителей.** Поэтому они не имеют адекватной рыночной оценки. Рыночный механизм не может самостоятельно, без участия государства соизмерять, оценивать и регулировать эффективность производства общественных благ.

В-третьих, **рыночный механизм, не имеет собственных адекватных и достаточных критериев** для оценки полезности и эффективности производства общественных благ.

В-четвертых, **либо производство, либо распределение общественных благ** (либо то и другое вместе) **должно быть обобществлено, централизовано.**

В-пятых, **рыночный механизм в общественном секторе сам по себе не обладает необходимой целостностью.** Он не может самостоятельно формировать адекватные рыночные цены, то есть в соответствии с эффективностью их использования. Этот механизм не производит самостоятельно принудительного отбора эффективных распорядителей ресурсов, эффективных методов организации использования экономических ресурсов.

### **Предоставление общественных благ посредством рынка**

Рыночный способ предоставления общественных благ предполагает, что финансирование производства благ обеспечивается путем подключения рыночных механизмов. Существует несколько способов такого подключения.

- **Исключение «безбилетников».** Наиболее простым методом их исключения является ограничение доступа к потреблению блага. Например, введение абонентной платы за подключение к кабельному телевидению и компьютерным сетям, продажа билетов на различного рода зрелищные мероприятия.

- **Взаимообусловленное финансирование.** Один из методов такого финансирования - увязывание предоставления потребителю обладающего

неисключаемостью блага с исключаемым благом, т.е. продажа их в едином пакете. Так, финансирование общественного радио- и телевидения может осуществляться путем включения определенной наценки в цену радио- и телевизионных приемников.

- **Субсидирование.** Финансирование производства общественных благ может осуществляться и за счет добровольных пожертвований граждан и организаций, которые либо высоко оценивают возникающие при потреблении блага положительные внешние эффекты, либо стремятся за счет этого приобрести определенные нематериальные выгоды - общественный имидж.

#### **Предоставление общественных благ государством.**

Когда круг потребителей общественного блага обширен, а склонность каждого из них платить за благо глубоко дифференцирована, **преодоление проблемы «зайцев» методами исключения либо связано со значительными издержками, либо приводит к значительному недопроизводству общественного блага.** Поэтому единственным способом предоставления подобных общественных благ становится государство. Обеспечение производства общественных благ - первейшая функция любого государства. В этой связи для повышения эффективности соответствующего сектора экономики необходимо достижение баланса интересов производителей и потребителей этих благ.

Формы участия государства в обеспечении общественными благами могут быть разными. Однако, суть их одна - производство предоставляемых посредством государства общественных благ финансируется за счет взимаемых в принудительном порядке налогов со всех граждан как метода решения проблемы «безбилетника».

Государство может различным образом участвовать в производстве общественных благ:

1. **Напрямую.** Эта форма производства общественных благ основана на том, что государство напрямую и самостоятельно производит блага. Это эффективно только в некоторых случаях, когда для производства благ необходима высокая степень концентрации производственных мощностей, например, армия, милиция.

2. **Косвенно.** В этом случае государство поручает предприятиям частного сектора за определенную норму вознаграждений

производство общественных благ. Такая форма участия государства эффективна в том случае, когда издержки частных компаний на производство блага будут существенно ниже, чем если бы этим занимались государственные органы.

В национальной экономике эти две формы участия государства в производстве общественных благ существуют одновременно. Критерием выбора конкретной формы является экономическая целесообразность – минимизация издержек на производство определенного блага при максимизации результата.

Рассматривая государство как агентство по производству общественных благ, необходимо обратить внимание на две вещи: 1) государство может самостоятельно производить общественные блага (оборона, госты) а также финансировать их производство частными структурами (дороги или мусор) 2) Практически все производимые государством общественные блага можно свести к спецификации и защите прав собственности и свободы.

**Способы предоставления общественных благ посредством государства.** Современная система предоставления общественных благ построена на сочетании прямого государственного регулирования и использования рыночного механизма. Такое сочетание необходимо государству, для того чтобы с одной стороны добиваться эффективного производства общественных благ, а с другой стороны поддерживать экономически не обоснованные затраты которые, тем не менее, обеспечивают цели социальной и оборонной политики.

**Чистые общественные блага.** При создании таких благ государство практически незаменимо. Государство не только финансирует поставку чистых общественных благ за счет налогов, но и непосредственно организует их создание силами своих служащих. Примерами чистых общественных благ являются национальная оборона, поддержка общественного порядка и законности. При этом правительство сталкивается с той же проблемой, что и частная компания, производящая частные блага, а именно с проблемой финансирования производства общественного блага. Если для покрытия своих расходов частная фирма назначает цену за благо, то правительство для покрытия расходов вводит налоги. Для определения оптимального объема производства общественного блага требуются коллективные действия. Они необходимы для выявления общественных предпочтений и для решения проблемы

безбилетника. В частности, выявление общественных предпочтений в рамках государственного сектора осуществляется с помощью механизма общественного выбора. В условиях политической демократии это механизм прямого и представительного голосования. Таким образом, важнейшими проблемами в рамках государственного обеспечения общественных благ являются:

- Финансирование производства общественных благ
- Определение оптимального объема производства
- Выявление общественных предпочтений;
- Решение проблемы безбилетника.

**Смешанные общественные блага.** Целесообразной будет постановка вопроса о минимизации участия государства в их создании и финансировании. Смешанные общественные блага нередко производятся и поставляются на основе сотрудничества и разделения функций между государством и предпринимательским либо частным некоммерческим сектором. Это касается как источников финансирования, так и выполнения конкретных работ. Если менее ярко выражено свойство неисключаемости из потребления, то имеет смысл анализ перспективы использования рыночных механизмов и предпринимательской инициативы. Если относительно узки границы несоперничества в потреблении, ответственность государства за поставку общественного блага следует сосредотачивать, главным образом, на локальных уровнях, а по мере возможности подключать механизмы добровольных коллективных действий.

**Социально значимые блага (образование, здравоохранение, культура).** Производство этих благ требует использование государственных институтов принудительного порядка потребления этих благ и обязательного налогообложения. Но в отличие от чистых общественных благ они могут предоставляться не только общественным, но и частным образом. Существуют различные способы: (1) устанавливается, закрепленный конституцией уровень предоставления социально значимых благ, сверх которого предусматривается частная (негосударственная) форма предоставления этих благ; (2) предоставляются каждому члену общества социальные ваучеры, позволяющие покупать на них соответствующие блага (такой принцип действует в системе образования США); (3) заключаются контракты с общественными организациями и частными фирмами на выдачу им лицензий на

экономическую деятельность, связанную с определенными видами смешанных общественных благ (например, автобусное и таксомоторное обслуживание).

### **Особенности потребления общественных благ.**

- Сложность осуществления эффективного контроля за обеспечением населения ими, а также количественными объемами его производства. Обычно для этого используются **социальные стандарты**, в которых отражается качество и объемы общественных благ;

- Конечный потребитель общественных благ в большинстве своем **не имеет практической возможности выбора относительно использования или же неиспользования**. Распространена и практика, при которой он вынужден потреблять благо, несмотря на то что оно не отвечает его потребностям или имеет низкое качество;

- При большом количестве потребителей общественного блага доля в его использовании отдельного индивидуума незначительна, а поэтому он стремится уклониться от затрат, необходимых для производства благ. При уменьшении количества населения, использующего благо, можно эффективно рассчитать долю участия каждого человека в пользовании благом и возложить на него соответствующее бремя по его производству;

- Важной особенностью потребления общественных благ является **уравнивание**. Вне зависимости от вклада каждого конкретного человека в производство общественного блага он получает равное со всеми его количество.

Государственное финансирование чаще целесообразно в тех случаях, когда предоставляемое благо не конкурентно или порождает значительные внешние эффекты, а также в том случае, когда целью осуществляемой политики является перераспределение доходов.

### **3. Производство общественных благ в Республики Беларусь: политика регулирования.**

Рыночные механизмы не обеспечивают рационального, с общественной точки зрения, распределения ресурсов. Поэтому государство устанавливает определенные административные ограничения и стандарты, специальные налоги и дотации, финансирование производства общественных благ или непосредственное управление их производством.

В Республике Беларусь ситуация характеризуется исключительно предоставлением общественных благ организациями государственной формы собственности.

Правовой основой политики управления социально-значимыми благами в РБ являются Конституция Республики Беларусь и Законы Республики Беларусь «О здравоохранении», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об образовании в Республике Беларусь», «О языках», «О правах ребенка», «О культуре»

Важную роль в определении гарантий, которые государство в состоянии обеспечить бесплатно (либо по доступной цене) в жизненно важных сферах играет система нормативов социальных стандартов по обслуживанию населения - **минимальные социальные стандарты**. В соответствии с Законом РБ № 322-З от 11.11.1999. О государственных минимальных социальных стандартах, система государственных минимальных социальных стандартов - комплекс взаимосвязанных государственных минимальных социальных стандартов; бесплатные и общедоступные социальные услуги - услуги, предоставление которых гарантируется государством за счет финансирования из республиканского и местных бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов и которые доступны для всех по возможности приобретения и пользования.

Предоставление общественных благ посредством государства напрямую зависит от проводимой государством социально-экономической политики. Данная политика предусматривает не только предоставление благ в настоящем, но цели и задачи, которые должны реализовываться в будущем. Мировая практика показывает, что любая проводимая политика не может дать абсолютного положительного результата. В ходе ее осуществления возникает ряд проблем.

#### **Проблемы предоставления основных общественных благ в РБ:**

– Подмена бесплатности благ и равнодоступности их платностью

– Недостаточным финансированием производства общественных благ из государственного бюджета

– Отсутствием взаимодействия государства с иными субъектами экономического общества в процессе воспроизводства общественных благ, отсутствием практики государственно-частного партнерства

Финансирование является одним из важнейших регуляторов функционирования и развития социальной сферы.



Расходы государства на социально-значимые (квазиобщественные блага) представлены в консолидированном бюджете РБ как социальные расходы. Это затраты бюджета на образование, медицину, физическую культуру, спорт, культуру, социальную политику. Бюджетные расходы на социальную сферу в РБ складываются на уровне до 5% ВВП, что меньше аналогичных расходов европейских стран (например, в числе стран-лидеров по объемам бюджетного финансирования образования и здравоохранения (Норвегии и Швеции)). Наибольший удельный вес в расходах на социальную сферу занимает образование и здравоохранение — 40% и 34% соответственно от расходов консолидированного бюджета. В таблице 2 данные расходы представлены в динамике.

Эти средства поступают населению по каналам республиканского и местных бюджетов. Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых государством на социальную сферу, большая часть проходит через местные бюджеты.

Таблица 2

**Доля бюджетных расходов на социальную с консолидированном бюджете РБ (в %).**

Направление расходов	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Здравоохранение	12,2	13,1	13,1	13,5	14,1	14,0	14,5	15,0	12,3	13,3
Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,2	3,3	2,9	3,2
Образование	15,7	17,3	16,7	17,2	17,4	16,7	16,8	17,1	14,4	15,6
Социальная политика	9,4	9,6	8,4	8,0	8,1	8,7	8,9	8,5	7,0	7,1
Расходы консолидированного бюджета, всего	40,6	43,2	41,6	41,9	42,9	42,5	43,3	43,9	36,5	39,1

Поскольку основным источником финансирования социальной сферы в Республике Беларусь является государственный бюджет, важнейшим направлением контроля является соблюдение бюджетного законодательства.

Обеспечение качества и результативности социальных услуг является многофакторной и комплексной проблемой. Повышение

качества предоставляемых социально-значимых услуг и увеличение эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых на развитие фондов общественных благ, зависит от развития конкуренции в сфере предоставления социальных услуг. Социально-значимые общественные блага (наука, образование, здравоохранение и др.) могут иметь двойственную природу - общественную и частную, некоммерческую и коммерческую, соотношение которых должно четко регулироваться государством исходя из потребностей и финансовых возможностей населения. Необходимо на концептуальном, так и на практическом уровне определить границы общественных благ и роль государства в их предоставлении (зону ответственности государства), а также сферу активности частного сектора в механизме предоставления общественных благ.

Социальный эффект от рыночных преобразований в сфере социального обслуживания населения заключается в повышении доступности и качества предоставляемых социальных услуг, максимальном удовлетворении спроса на социальные услуги со стороны потребителей, а также возможности одновременно решать несколько социальных проблем, получая максимальный эффект при минимальных ресурсных вложениях.

В числе основных направлений, способствующих рыночным преобразованиям в сфере социального обслуживания в Беларуси и повышению эффективности системы социального обслуживания населения, можно выделить:

- развитие межсекторного взаимодействия путем привлечения негосударственных организаций к оказанию социальных услуг;
- создание условий для правового регулирования взаимодействия государства и негосударственных организаций при оказании социальных услуг нуждающимся гражданам на конкурсной основе;
- введение в действие механизма заключения контрактов на предоставление социальных услуг с организациями негосударственного сектора;
- стандартизацию социального обслуживания, в том числе разработку стандартов качества социальных услуг;
- введение системы мониторинга, позволяющей регулярно отслеживать процесс оказания услуг, их качество, степень достижения результатов, удовлетворенность получателей. Данные мониторинга могут использоваться для разработки и реализации мер

по повышению качества и эффективности услуг, обеспечения соответствия разработанным стандартам качества.

### III «ПРОВАЛЫ» (ФИАСКО) ГОСУДАРСТВА

#### Тема 9. Экономическая теория бюрократии.

1. Генезис бюрократии и его теоретическое обоснование.
2. Проблема принципал-агентских отношений во взаимодействии бюрократов и политиков.
3. Формы и методы управления бюрократией.

#### 1. Генезис бюрократии и его теоретическое обоснование

Бюрократия — это важная составляющая власти. Без бюрократии решения, касающиеся общественных (или государственных) финансов и государственной политики, не воплощались бы в жизнь. Термин «бюрократ» употребляется в значении «государственный служащий», без негативного оттенка: каждый из них соответствует некоторой должности, некоему «месту» в государственной бюрократии.

Появление института бюрократии, как и любого другого института, обусловлено более низкими издержками по обслуживанию процесса разработки и осуществления отдельных мероприятий экономической политики, а также их контроля, по сравнению с конкурирующими структурами. Такая позиция обосновывается в работах М. Вебера (1864—1920).

**Подход М. Вебера.** М. Вебер предложил видение бюрократии как слоя, который посвятил себя тому, чтобы приносить пользу обществу. Подход Вебера стал фундаментальной теорией управления в индустриальном обществе.

По мнению Вебера, такая организация является эффективной формой решения текущих дел, которой в идеале присущи ведение бюрократов компетентными и беспристрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством. Вебер описал культуру преданности общественным интересам и представил нормативную точку зрения на то, как должен себя вести идеальный бюрократ. Его нормативная модель предполагает, что главным личным мотивом чиновника является исключительно желание служить (поэтому

применяется выражение «слуга народа») государственным интересам. Если чиновники ведут себя согласно модели Вебера, то проблема принципала-агента между налогоплательщиками и государственной бюрократией отсутствует.

Во второй половине 20-го века вмешательство государства в экономические процессы привело к резкому росту бюрократического аппарата. В 70-е годы стало очевидным, что цели бюрократии не совпадают с целями общества. Экономическая политика правительства подвергается сильному давлению со стороны лоббирующих групп и не отвечает общественным интересам. Государственные заказы, кредиты, налоговые льготы, импортные лицензии стали объектом ожесточенной борьбы между чиновниками, в процессе которой затрачивались огромные ресурсы. Эта ситуация явилась подтверждением провалов государства – ситуаций, когда государственные институты не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов.

**Теория Общественного выбора**, по мнению Бьюкенена, послужила средством, с помощью которого на смену романтическим и иллюзорным понятиям о работе правительств и о поведении лиц, осуществляющих руководство, пришла система понятий, содержащих больше скептицизма относительно того, что могут сделать органы власти и что делают правители и чиновники. Эти модель заключают в себе предположение, что **люди стремятся к максимизации собственной полезности и что их собственное экономическое благополучие является важным компонентом этой полезности.**

Развивая подходы теории общественного выбора, Г. Таллок (1965 г) исходит из положения о том, что проведение политики, реальный процесс управления, остается в руках тех, кто занимает посты в бюрократической системе. Как ведут себя эти лица? Как примиряются конфликты между их собственными интересами и интересами избирателей? Политики и бюрократы рассматриваются как обычные люди, подобные всем остальным, а политика рассматривается как ряд соглашений, как игра, где многие игроки с различными целями взаимодействуют так, чтобы получить ряд результатов, которые ни по каким стандартам не могут быть ни внутренне согласованными, ни эффективными.

Теория общественного выбора продемонстрировала пределы законодательного контроля над свободой бюрократии в осуществлении власти. Современное правительство сложное и

многосторонне, поэтому на долю законодательных органов может прийти только ничтожно малая часть всех принятых реальных политических решений. **Бюрократам предоставлена свобода осуществлять власть в широкой области принятия решений.** Кроме того, **бюрократия может манипулировать повесткой дня законодательных органов** с целью обеспечения результатов, отвечающих ее собственным интересам. **Бюрократия может натравливать одну часть законодателей на другую,** гарантируя, таким образом, рост бюджетов далеко за пределы вероятной эффективности. **Теоретики общественного выбора моделируют государство скорее в форме монополии, чем конкуренции.** Конкуренция на выборах стала все больше рассматриваться как конкуренция среди потенциальных монополистов, все из которых претендуют на эксклюзивную привилегию, причем допускается, что поведение добивающегося успеха претендента характеризуется максимизацией прибыли. Правительства рассматриваются как эксплуататоры граждан, а не как средства, дающие гражданам возможность обеспечить себя теми товарами и услугами, которые легче всего получить, действуя сообща и коллективно.

Разработки в теории общественного выбора повлияли на изменение позиций по отношению к бюрократии, политикам и правительству.

**Теория бюрократии У. Нисканена.** Основной вклад в новую теорию бюрократии внес американский экономист У. Нисканен. Бюрократия представлена им через систему бюро, т. е. органов (учреждений) исполнительной власти, ответственных за поставки услуг общественного сектора конечному потребителю. Бюро есть неприбыльная государственная организация, финансируемая непосредственно из бюджета. Существенным признаком бюрократии является тот факт, что она не избирается, а назначается. В соответствии с его позицией аргументами функции полезности бюрократа являются жалование, число подчиненных и их зарплата, общественная репутация, сопутствующие должности блага («офисные блага»), власть и статус. Поскольку большинство этих аргументов в функции полезности бюрократа напрямую зависят от величины бюджета, то отсюда следует, что рационально действующий бюрократ стремится максимизировать бюджет, поэтому бюрократ отнюдь не нейтральная фигура в процессе разработки и принятия бюджета.

Каким образом бюрократ принимает решения о выпуске? Подобно монополисту, бюро защищено от конкуренции. Бюро безвозмездно получает бюджетные средства от органа власти более высокого уровня (который часто именуют спонсором), такого как, например, законодательное собрание, в обмен на обещание обеспечивать на эти средства определенное количество продукции (услуг). Спонсор, который выражает интересы избирателей, будет стремиться, чтобы бюджет отвечал их запросам. Отношения между бюрократией и спонсором напоминают двустороннюю монополию в том отношении, что конечный результат зависит от распределения власти и влияния между двумя сторонами. Именно бюрократия располагает детальной информацией, относящейся к поставке услуг, а спонсор испытывает острый дефицит информации, складывается асимметрия информации в пользу бюрократии. В то же время бюрократ стремится увеличить размер выделенного ему бюджета. Если бюрократу удастся добиться превышения бюджетом оптимальных размеров, то в чем бы это конкретно ни выразалось, данное превышение означает отвлечение реальных ресурсов от альтернативных, более высоко оцениваемых потребителями, способов их использования. В результате, мы сталкиваемся с потерями благосостояния потребителей услуг бюро и дополнительными приобретениями благосостояния поставщиками этих услуг (извлечением так называемой бюрократической ренты). Таким образом, у бюрократов есть своя целевая функция, отличная от общественной. Бюрократия — наиболее яркий выразитель того, что государство является монополистом.

Подтверждением модели Нисканена в реальной жизни является наличие тенденции к росту бюрократического аппарата. Можно назвать некоторые причины этого явления: усиление роли госслужащих из-за развития и усложнения социальных связей в обществе, что актуально для трансформационных экономик; изменение вектора государственного влияния с функций распределения на функции контроля; решение бюрократии об объеме производства общественного блага; усиление борьбы за ренту в связи с увеличением «пирога ренты».

Модель Нисканена дала широкий импульс для исследований поведения бюрократии. Однако она оставила в стороне вопросы институционального (и, в частности, политического) окружения, в котором работает бюро.

**Теория представительного государства.** В этой теории правительство находится под полным контролем законодательства и является монопольным производителем общественных благ. Эта модель была развита Бреннаном и Бьюкененом в 1980 г. Они расширяют модель монополиста-правительства, допуская, что граждане могут ограничивать его деятельность, сужая налоговую базу, что имеет важные выводы для оптимальной теории налогообложения. В отличие от Нiskanена, модель Бреннана — Бьюкенена делает акцент на ограничении деятельности бюрократов посредством законов о налогах. Другими словами, если предыдущие модели рассматривали деятельность бюро с точки зрения расходов государства, то данная модель подходит к ограничению деятельности бюро с точки зрения получаемых государством доходов. В этом случае законы о налогах выступают как факторы, ограничивающие рост бюро. уменьшению собираемых налогов.

Модели Нiskanена, Таллока, и Бретона-Бреннана-Бьюкенена анализируют общую теорию бюрократии, в которой интересы вышестоящих и нижестоящих субъектов не специфицированы. Однако бюрократия связана не только с законодательными и исполнительными органами государства, она является орудием групп со специальными интересами. Бюрократия, как правило, опасается не недовольства общества в целом, а прицельной критики со стороны групп с особыми интересами, которые легко могут использовать для этого средства массовой информации. И наоборот, в случае провала им могут помочь выйти из затруднительного положения опять те же группы с особыми интересами, с которыми они тесно связаны.

**Рыночная модель бюрократического устройства.** Основные постулаты рыночной модели бюрократического устройства были заложены в 1992 году Дэвидом Осборном и Тедом Геблером. В рыночной концепции бюрократии базовая предпосылка аналогична иерархической модели, и заключается в необходимости устранения негативных воздействий субъективности в деятельности органов государственной власти. Традиционная иерархическая модель бюрократического устройства заменяется на горизонтальные отношения партнерства, кооперацию, рыночный обмен, контрактацию государственных органов и частных фирм. Рыночная модель бюрократии опирается на идеи нового менеджериализма и новой институциональной экономики. Новый менеджериализм позволяет внедрить в государственные структуры методы

менеджмента частного сектора. Согласно этому подходу, государственные менеджеры должны быть профессионалами в менеджменте, должны существовать четко определенные стандарты и измерители результатов деятельности государственных служащих, а также государственные служащие должны получать деньги не за фактически проведенное время на работе, а за достигнутый результат. **Центральная идея рыночной модели бюрократии заключается в установлении связей между государством и гражданами.** Задача бюрократии предоставлять услуги надлежащего качества в соответствии с контрактом между государством и гражданами. Ключевой характеристикой рыночной теории бюрократического устройства является развитие соглашений. **Заключение контрактов между начальниками и подчиненными позволяет уменьшить проблему контроля,** поскольку в договоре предполагается четкая фиксация показателей результативности служащих. **Определение четких и измеримых показателей результативности,** а не просто абстрактных целей, как в иерархической модели, можно назвать второй характеристикой рыночной концепции бюрократического устройства. **Стимулирование конкуренции внутри и между органами государственной власти** – это третья характеристика рыночной модели бюрократии. **Следующей важной характеристикой рыночной концепции является ориентация органов исполнительной власти на клиентов.** Для этого необходимо предоставить больше полномочий рядовым служащим, сосредоточиться на нуждах клиентов, использовать клиентов для определения целей, заставить конкуренцию служить интересам граждан.

Таким образом, рыночную модель бюрократического устройства можно определить, как организационную структуру, основанную на взаимоотношениях принципала и агента, установлении соответствующих стимулов к минимизации издержек, использовании конкуренции.

**Сетевая модель бюрократического устройства.** Рыночная модель бюрократического устройства приводит к выделению в составе органов исполнительной власти полу неправительственных структур, которые, являясь государственными органами и используя в то же время рыночные механизмы в своей деятельности, занимаются предоставлением государственных услуг. В дальнейшем, эти полу неправительственные агентства начинают образовывать сети, как



между собой, так и вместе с коммерческими организациями. Сетевая модель бюрократического устройства выделена в отдельную теорию, поскольку возникающие в ней отношения регулируются иными, чем в рыночной бюрократии, механизмами. В основе определений сетей лежат два подхода к пониманию сети. Сети:

- это схемы взаимодействия при обменах между организациями;
- это потоки ресурсов между независимыми организациями.

Первый подход основан на построении горизонтальных схем обмена, второй – на долгосрочных взаимодействиях сторон, неформальном сотрудничестве.

Таким образом, **сеть в государственном управлении можно определить, как выборочный, постоянный и структурированный набор агентств и частных фирм, которые предоставляют гражданам и организациям государственные услуги**, используя при этом неявные и не ограниченные по времени контракты, которые позволяют адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам внешней среды, координировать свою деятельность и гарантировать обмены с другими агентствами или частными фирмами. Сетевая модель бюрократия характеризуется не строгой иерархической структурой, а неформальными взаимоотношениями, размытыми границами между структурой и окружением. Участники сети стремятся выиграть от сотрудничества и наличия доверительных отношений между ними, поэтому в сетях очень большое внимание уделяется репутации субъектов, которая позволит сторонам доверять друг другу.

В качестве **преимущества данной модели бюрократии** можно отметить расширение участия простых граждан в государственном управлении. Кроме того, развитая система взаимоотношений позволяет улучшить результаты выполнения государственных программ в краткосрочном периоде и заложить основу для улучшения результатов в будущем. Следует отметить, что сетевая модель бюрократии получила свое развитие только в высокоразвитых странах и зарекомендовала себя как весьма эффективная бюрократическая система, позволяющая своевременно и с меньшими затратами решать актуальные вопросы.

## **2. Проблема принципал-агентских отношений во взаимодействии бюрократов и политиков.**

Принципал-агентская модель - это подвид теории агентских отношений. Модель контрактного взаимодействия предполагает, что

одна сторона (принципал) делегирует выполнение работы другой стороне (агенту). Эта модель была предложена М. Дженсенем и У. Меклингом в 1976 г. Суть контракта сводится к следующему: принципал делегирует агенту работу, то есть формулирует цель, передает часть собственных ресурсов для ее выполнения, назначает вознаграждение за работу агента (при достижении цели) и санкции за невыполнение контракта. Агент, в свою очередь, обязуется работать на исполнение поставленной принципалом цели и целевым образом использовать ресурсы. В экономических терминах принципал-агентская модель измеряется в количестве понесенных принципалом издержек. Они бывают: **производственными** (ресурсы, необходимые для решения задачи и вознаграждение агента за работу); **остаточными потерями** (издержки, понесенные принципалом из-за неэффективности агента); **издержками контроля** (ресурсы, затрачиваемые на сокращение информационной асимметрии и повышение контроля действий агента). В рамках принципал-агентского контракта прослеживаются проблемы: во-первых, желания и цели агента и принципала могут не совпадать; во-вторых, принципал не может полностью контролировать действия агента. Действия агента могут не соответствовать целям принципала в силу: а) моральной угрозы б) неблагоприятного отбора. Моральная угроза – это оппортунистическое поведение агента, который, например, использует рабочее время непроизводительно. Кроме того, агент может быть недостаточно эффективен (неблагоприятный отбор). **Вопрос, интересующий агентскую теорию, заключается в решении проблемы мотивации агента. Иными словами, что эффективнее: стимулировать должное поведение агента с помощью, например, заработной платы и управленческой иерархии, или внедрять ориентацию на результат (надбавки за эффективность и рыночные механизмы управления)?**

Впервые в 1980г. Б. Митник начал описывать бюрократические отношения в рамках теории принципал-агентский отношений. Рассмотрение этой теории позволило посмотреть, как на мотивацию влияют взаимодействия государственных служащих с их руководителями, с политиками, друг с другом и с обществом. Согласно теории принципал-агентских отношений, чиновники, будучи агентами, руководствуются не только общественным, но и частными интересами, поэтому обладая большей информацией, чем политики, агенты могут действовать оппортунистически.

Возможность оппортунистического поведения чиновников заложена в самой структуре государственной власти. Иерархию власти можно представить в виде пирамиды, на пике которой находятся граждане, которые в демократическом обществе являются принципалом (последним «контролирующим органом»); а политиков, избираемых гражданами, можно рассматривать как их агентов. Вниз от политиков по иерархии находятся чиновники, для которых политики уже становятся принципалами, в то время как чиновники для них агенты. Далее внутри бюрократической организации цепочка продолжается: низшие чиновники становятся агентами для высших, а высшие с свою очередь превращаются в принципалов для своих подчиненных. Внутри организации, принципал, занимающий ступень выше в иерархической лестнице, ставит перед нижестоящим чиновником, агентом, задачи и передает ему определенные полномочия. От качества переданных свыше «сигналов» зависит качество исполнения. Так как чиновник самостоятельно выбирает, каким образом ему выполнять поставленные перед ним задачи, неправильно донесенные руководителем «сигналы» открывают поле для оппортунистического поведения. Институциональная теория приводит три причины оппортунистического поведения: 1) несоответствие целей принципала и агента; 2) отсутствие контроля за агентом и 3) низкая ответственность последнего за результат.

Проблема принципала-агента присутствует всегда, когда принципал, который должен принимать решение и не может полностью контролировать поведение агента, которому данное решение было делегировано. Контроль над агентом неидеален в силу того, что принципал не наблюдает за поведением агента и действия последнего не могут быть проверены принципалом. В этом случае можно говорить о существовании проблемы асимметричности информации: агент знает, что и как он делает, а принципал не может проконтролировать его действия.

Гражданские чиновники ответственные за управление расходами на государственное здравоохранение, национальные дороги, национальные парки и т.д. - т.е. на весь спектр общественных благ, финансируемых государством. Этим и другим группам государственной бюрократии, как правило, принадлежит монополия на выполнение их функций. Существует только один департамент обороны, только один государственный департамент, имеющий дело с внешней политикой, и только один департамент, который

занимается вопросами гражданства и заграничных паспортов. Точно так же существует один департамент, управляющий государственными программами здравоохранения и т.д.

Борьба с оппортунистическим поведением чиновников, согласно данному подходу, должна состоять в установлении контроля на всех уровнях иерархии. Однако, контроль за государственными служащими на всех уровнях невозможен. К тому же контроль негативно сказывается на мотивации сотрудников: установление многочисленных регламентирующих процедур приводит к тому, что государственные служащие не сосредотачиваются на своих полномочиях, а акцентируют внимание на процедурах, что приводит к снижению удовлетворенности трудом, снижению мотивации, и как следствие к падению результативности.

Таким образом, для искоренения оппортунизма каждый принципал, передавая полномочия вниз, должен устанавливать справедливую для агента: - систему вознаграждения;

- систему контроля;
- систему санкций;
- систему передачи информации;
- систему оценки и т.д.

Каждый из этих элементов влияет на состояние мотивации чиновника государственной организации.

К сожалению, политическая сфера отличается несколькими принципиальными особенностями, которые затрудняют выстраивание отношений между принципалами и их агентами:

1. Наиболее существенно то, что в политике агент часто выполняет двойную функцию, с одной стороны, служа принципалу (например, гражданам), а с другой стороны, принуждая принципала следовать выгодным для него правилам.

2. Существует обоюдная зависимость политиков республиканского и регионального уровней, взаимно выступающих принципалами и агентами друг для друга.

3. В политической сфере неоптимальные отношения между принципалами и агентами, отсутствие должных стимулов и ответственности способны сохраняться в течение продолжительного периода.

## **2. Формы и методы управления бюрократией**

Д. Осборн сформулировал принципы обновления современных систем государственного управления. Им были определены **заповеди экономического либерализма для органов государственного управления**. 1. **Развивать конкуренцию между производителями и поставщиками публичных услуг.** Внедрение конкурентных начал в производство и оказание услуг называется конкурентным управлением. 2. **Расширять права граждан, передавая контроль за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников-бюрократов местному сообществу.** 3. **Оценивать работу учреждений не по затратам, а по результатам.** Управление по результатам означает прежде всего инвестирование средств в достижение целей, а не в «статьи затрат», как это принято в бюджетной практике. 4. **Руководствоваться целями (миссией), а не законами и правилами.** Органы власти, движимые задачами, радикально упрощают свои административные системы, такие, как бюджетная, кадровая и снабженческая. Они требуют от каждого учреждения уточнить свои задачи и обязанности, а затем дать менеджерам свободу в рамках закона находить лучшие способы выполнения этих задач. 5. **Превращать клиентов в потребителей,** предоставляя им право выбора между учебными программами, вариантами предоставления жилья и т.п. Переосмыслить само понятие «клиент государственной организации». 6. **Предупреждать возникновение проблем (вводится термин «опережающее управление»).** Органы управления, способные предвидеть будущее, стремятся предупреждать возникновение проблем, а не производить дополнительные услуги, которые потребуются для их разрешения. 7. **Зарабатывать больше, чем тратить.** Собственно, это и есть «предпринимательское управление». Органы государственного управления сосредоточивают свои усилия не только на расходовании денег, но и на их добывании. Они взимают плату за экологический ущерб, требуют возврата инвестированных средств и т.д., используя стимулы для побуждения своих менеджеров заботиться о зарабатывании денег не меньше, чем об их расходовании. 8. **Децентрализовать управление, вносить в работу дух сотрудничества и взаимопомощи.** Децентрализованное управление означает переход от иерархии к сотрудничеству и командной работе. 9. **Отдавать предпочтение рыночным механизмам перед бюрократическими.** Ориентированное на рынок управление прежде

всего означает поддержку изменений в системе с помощью рыночных рычагов. Для решения возникающих проблем рыночно ориентированные органы власти реструктурируют частные рынки, а не используют административные механизмы, например, регулирование по схеме «команда — контроль исполнения». Они создают финансовые стимулы, такие, как плата за сброс сточных вод, «зеленые» налоги и налоговые льготы, — все, что побуждает частные организации вести себя так, чтобы решались и социальные проблемы.

**10. Сосредоточиться не столько на оказании услуг, сколько на стимулировании (катализе) решения возникающих в обществе проблем всеми секторами** - государственным, частным и некоммерческим. Каталитическое управление — это «прокладывание курса» и лишь во вторую очередь — исполнительская деятельность, образно выражаясь, «езда». Органы власти, выступающие в роли катализаторов, отделяют функции «прокладывания курса» (политику и регулирование) от «езды» (оказание услуг населению и функции обеспечения законности и соблюдения правил).

При борьбе с бюрократией в транзитивных экономиках нужно учитывать несколько обстоятельств:

- 1) низкий уровень социально-экономического развития (невысокие потребительские стандарты) переходных экономик;
- 2) неразвитость гражданского общества вследствие исторически длительного огосударствления жизнедеятельности людей.

Многие исследователи сходятся во мнении, что существенным противодействием бюрократическим тенденциям может стать демократизация общественной жизни, совершенствование системы управления и создание правового государства.

Радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления, а именно — переход на самоуправление. Однако такой переход возможен не в любых социальных условиях и не для всех властных систем. **В этих случаях должна быть налажена устойчивая обратная связь субъекта и объекта власти.**

Борьба с бюрократией означает формирование новой модели управления, предусматривающей:

- уменьшение числа уровней иерархии и переход от «высоких» управленческих структур к плоским с соответствующим расширением прав и ответственности исполнителей;

- локализацию максимального числа управленческих функций непосредственно на низовом уровне и интеграцию их с производственными функциями;

- отказ от узкой специализации работников и обособленности звеньев управления, их интеграцию;

- резкое сокращение функций надзора и контроля в пользу консультирования и поддержки исполнителей;

- развитие «рабочего представительства» и формирование некоторых направлений внутренней политики организации (прежде всего в социальной сфере) в прямом диалоге руководства и рядовых работников (их представителей, например, профсоюзов);

- повышение информированности всех сотрудников;

- внедрение политики «открытых дверей» и принципа максимальной прозрачности, допускающих возможность прямого обращения к вышестоящему руководителю любого ранга, минуя непосредственного начальника.

Для преодоления негативных тенденций в работе бюрократического аппарата необходимо осуществлять контроль, за его работой. Принципиальным шагом в установлении четкого гражданского контроля над властью является открытость и доступность для контроля органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходимо реализовать следующие принципы: во-первых, в стране не должно быть ни для кого монополии на информацию; во-вторых, информация должна быть полной, исчерпывающей и постоянно обновляемой. Соблюдение этих норм создаст качественно новую среду во взаимоотношениях личности, общества и государственной власти.

**Следующим направлением борьбы с бюрократизацией управления** считается развитие коллективных методов принятия решений на всех его уровнях путем создания "команд", состоящих из специалистов, пользующихся решающим словом в своей области. При широкой автономии членов команды среди них поддерживается высокий уровень взаимодействия и информационного обмена, позволяющий после соответствующего обсуждения коллективно принимать наиболее важные и сложные решения и всецело отвечать за их последствия.

**Наконец, в качестве важного и актуального направления борьбы с бюрократизацией** можно рассматривать перевод, где только возможно, внутриорганизационных отношений на

экономические рельсы. Этот процесс сейчас активно развивается во всем мире. Его основная идея состоит в том, что все подразделения организации получают право реализовывать друг другу, а также администрации, свою продукцию - товары и услуги на внутриорганизационном рынке, а последний, как известно, главный враг бюрократии. Организации, в которых переплетаются административные и экономические методы управления, получили название многомерных. В них значительно повышается четкость, гибкость, надежность управления, создается простор для дальнейшего совершенствования управления бюрократией.

## **Тема 10. Экономическое регулирование и рентоориентированное поведение**

1. Сущность рентоориентированного поведения. Теории соискания ренты.
2. Коррупция как проявление рентоориентированного поведения.

### **1. Сущность рентоориентированного поведения. Теории соискания ренты**

Государство рассматривается как институт для реализации своих интересов всеми классами и социальными группами. Это привело к сильному вмешательству государства в экономику. Сегодня в развитых рыночных экономиках через государственный бюджет перераспределяются 40-60% ВВП. Одновременно увеличение государственного вмешательства приводит к усилению влияния управленцев и бюрократов. Обслуживая интересы законодательной и исполнительной власти бюрократы реализуют и свои собственные интересы. Осознание этого процесса стало основанием разработки такого направления теории общественного выбора, как теория поиска ренты и рентоориентированного поведения. Объект его изучения – непроизводительная деятельность индивидов, направленная на извлечение прибыли путем создания и захвата привилегированных позиций.

Теория соискания ренты опирается на основные положения теории общественного выбора:



- 1) Политические отношения - это политический рынок, где основными методами взаимодействия являются спрос, предложение, цена и т.д.
- 2) Политики - это субъекты рынка, которые, вступая во взаимодействия (сделку), пытаются извлечь максимум выгоды или снизить издержки.
- 3) Объектом торга на политическом рынке являются государственные решения, политические программы, которые позволяют одержать победу в политической конкуренции (конкуренция между партиями).
- 4) Доходом на политическом рынке является - политическая рента.

Термин «рентоориентированное поведение» был введен А. Крюгер в 1974 году. Однако сама теория была разработана Г. Таллоком в 1967 году. **Поиск политической ренты** (political rent seeking) – это стремление экономических агентов получить экономическую ренту с помощью политического процесса. Экономические агенты пытаются завладеть преимуществами, поставив принуждающую силу государства на службу частных интересов.

#### **Виды изыскания политической ренты:**

1. **Использование так называемых групп давления.** Например, лоббирование – затраты финансовых средств на проведение политического решения, устраивающего группу давления. Также это может быть введение монопольных прав, группа будет получать монопольный доход, который и будет представлять политическую ренту.

2. **Конкуренция субъектов принятия политических решений за занятие должностей,** которые позволят предоставлять кому-то политическую ренту и получать за это дополнительные доходы: люди, обладающие административным ресурсом, могут действовать в интересах заплативших людей.

3. **Расходы компаний на проникновение в отрасли, где существует политическая рента.** Если большинство субъектов предпринимают усилия для воздействия на государство, и дополнительные затраты направляются из экономической сферы в политическую, т.е. не на совершенствование экономических благ, а на политическую деятельность: на финансирование политических партий, лоббирование, подкуп, взятки, то такое поведение является рентоориентированным.

Политическая рента связана с использованием властных полномочий в экономике, искусственным ограничением конкуренции. Конкуренция при этом не исчезает, а переносится из собственно рыночной сферы в сферу политики. Государство помогает в создании этой политической ренты и стимулирует субъектов на поиски ренты.

**В политической сфере возможность присвоения неэкономической квазиренты является важнейшим мотивом деятельности.** Издержки по созданию коллективных благ являются частью издержек по максимизации индивидуального дохода, в том числе по формированию рентных доходов. Государство может использовать монопольную власть с целью формирования рентных доходов малых групп, обладающих особыми интересами.

С теоретической точки зрения, рентоориентированное поведение может приводить к возникновению значительного риска недобросовестного поведения. **Если «покупка» благоприятного экономического окружения оказывается дешевле, нежели построение более эффективного производства, агенты будут выбирать первую возможность, получая доходы, не связанные с их вкладом в общественное благосостояние.** Это приводит к неоптимальному распределению ресурсов, - затратам средств на лоббирование и контр лоббирование, вместо вложений в исследования и разработки, улучшение бизнес-процессов, профессиональное развитие или дополнительные капитальные блага, - что, в конечном счете, тормозит экономический рост.

**Чистые потери общества от рентоориентированного поведения** – это затраты экономическими агентами ресурсов на получение рентных доходов. **Рентоориентированное поведение может принимать различные формы:** убеждение, использование финансовых ресурсов, административно-политических инструментов и т.д. **В любом случае экономические агенты, вместо того чтобы производить новую стоимость, затрачивают время и ресурсы для перераспределения уже созданной стоимости.**

**Рентные доходы государственных агентов имеют вторичный характер** и представляют собой часть доходов, созданных в экономической сфере: во-первых, часть рентных доходов бизнеса и, во-вторых, часть его «нормальных» доходов.

В структуре политической квазиренты можно выделить постоянную часть («постоянную» квазиренту) и дополнительную

часть («дополнительную» квазиренту). К «постоянной» квазиренте следует отнести блага, получаемые государственным агентом как автоматическое сопровождение его статуса, т.е. без каких-либо дополнительных, специальных усилий или издержек по ее извлечению (депутатская неприкосновенность, общественное положение и т.п.). К «дополнительной» квазиренте относятся блага, присвоение которых предполагает не только наличия статуса государственного агента, но и дополнительные активность и издержки, связанные с использованием статуса.

Извлечение **рентных доходов** государственными агентами может принимать разнообразные **формы**:

- прямые доходы хозяйственных единиц. В данном случае государственная деятельность выступает как средство защиты и условие расширения собственного бизнеса, а статусная квазирента проявляется в форме бизнес-доходов, полученных при помощи статуса государственного агента;

- доходы от лоббирования интересов «внешних» бизнес-структур;

- «откаты», т.е. доходы от предоставления налоговых, кредитных, дотационных льгот, снижения административных барьеров и сокращения транзакционных издержек бизнес-структур;

- прямое использование государственного имущества в собственных интересах;

- присвоение государственного имущества в процессе приватизации и т.д.

Формы квазирентных доходов и методы их присвоения варьируются в зависимости от позиции, функций и места государственного агента в иерархии государственной власти.

В рамках общей теории рентных отношений в настоящее время активно разрабатывается концепция статусно-административной и политической квазиренты. Природа этих разновидностей квазиренты связана с существованием и использованием политическими субъектами, а также государственными и муниципальными служащими особого вида ресурса - возможности использования функций чиновников и политиков для извлечения дополнительного дохода. Этот ресурс характеризуется следующим: он неразрывно связан со статусом агента и исчезает при потере этого статуса; он является результатом монополизации властных полномочий; его

возникновение возможно при условии неопределенности законодательных норм и возможности их различных интерпретаций.

**Способ ограничения статусно-административной и политической квазиенты** - институционализация рентоориентированного поведения экономических и политических акторов на трех уровнях: 1) норм и правил; 2) организаций; 3) контрактов.

На первом уровне институционализация рентоориентированного поведения реализуется через изменение формальных и неформальных норм: разрешение проблемы деbüroкратизации экономики (снятие административных барьеров); совершенствование правоприменительной практики; ужесточение контроля за соблюдением законодательства; совершенствование самих правовых норм.

Институционализация рентоориентированного поведения на уровне организации реализуется через разграничение функций государственного управления и предоставления общественных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений.

Институционализация рентоориентированного поведения на уровне контрактов реализуется посредством проведения следующих мероприятий:

- полное и исчерпывающее пооперационное описание выполняемых государственными ведомствами функций;
- совершенствование системы стимулирования работников, оказывающих услуги физическим и юридическим лицам.

## **2. Коррупция как проявление рентоориентированного поведения.**

Коррупция сложное явление, поэтому существует несколько подходов к ее изучению.

В рамках экономического подхода можно выделить следующие **направления исследования коррупции:**

а) коррупция рассматривается как разновидность преступной деятельности (рациональный подход). В рамках экономики преступности индивид взвешивает все издержки и блага своих преступных действий и рационально решает идти на преступление или нет;

б) в рамках теории общественного выбора коррупция выступает как форма нелегального рентоориентированного поведения, которое позволяет создавать искусственные доходы.

в) в рамках институционального подхода коррупция понимается как контрактное взаимодействие между экономическими агентами с целью злоупотребления позицией ради частных выгод;

г) в рамках модели «принципал-агент» коррупция есть результат манипулирования агента принципалом при выполнении поручений и предписаний последнего существует вследствие асимметрии информации и высоких издержек мониторинга за деятельностью агента.

**Под коррупцией понимается «злоупотребление публичной властью в личных целях»** в самых разных ипостасях: стандартное взяточничество, откаты, растраты и прочее. Иными словами, это стремление экономических агентов получить экономическую ренту с помощью политического процесса. Экономические агенты предпринимают усилия, направленные на получение исключительных преимуществ, поставив принуждающую силу государства на службу частных интересов. Правительственные чиновники стремятся получить материальные выгоды как за счет общества в целом, так и отдельных лиц, добивающихся принятия определенных решений. В соответствии со ст. 1 Закона РБ «О борьбе с коррупцией» от 15 07 2015 г., коррупция – это умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды...».

К основным типам коррумпированного поведения относятся: взяточничество, фаворитизм, nepотизм, растрата, вымогательство, злоупотребление служебным положением, «откаты», конфликт интересов и др.

### **Причины и последствия коррупции**

В современной экономической науке принято отмечать множественность причин коррупции, выделяя экономические и политические. **К причинам коррупции могут быть отнесены:**

1. низкий уровень экономического развития;
2. экономическая нестабильность, проявляющаяся в частых и глубоких экономических кризисах;
3. низкий уровень оплаты труда;

4. проблемы государственного управления;
5. отсутствие прозрачности в деятельности органов власти;
6. бюрократический характер власти;
7. отсутствие политической конкуренции.

Все эти причины способствуют тому, что коррупционные отношения начинают выступать в качестве источника дохода у государственных служащих.

#### **Экономические последствия коррупции.**

- нарушение механизмов функционирования рыночной экономики;
- рост теневой экономики;
- неэффективное распределение бюджетных средств.

#### **Показатели коррупции.**

Коррупция - это сложное явление, которое имеет латентный характер. В результате возникает сложность выделения параметров измерения коррупции. Условно выделяют два основных способа измерения коррупции в обществе: измерение через восприятие и измерение через наличие коррупционного опыта. Данные способы не являются взаимоисключающими друг друга. Измерение через восприятие строится, как правило, путем обращения к мнению экспертов, замер коррупционного опыта основывается на общественном мнении. Программой развития ООН (United Nations Development Programme) предложена типология, которая включает 5 типов индикаторов, посредством которых может быть измерена коррупция

- индикаторы, основанные на восприятии;
- индикаторы, основанные на опыте;
- объективные индикаторы. Измерение коррупции осуществляется путем анализа таких неоспоримых фактов как наличие антикоррупционного законодательства, финансирование организаций, занимающихся антикоррупционной борьбой и пр.;
- индикаторы, включающие в себя косвенные показатели коррупции. К таким показателям могут быть отнесены антикоррупционные меры, эффективность управления, открытость и прозрачность в деятельности органов власти и др.;
- индикаторы измерения коррупции в гендерном и экономическом разрезе.

## **Международные рейтинговые оценки коррупции в государственном секторе экономики**

**Индекс восприятия коррупции** (Corruption Perceptions Index, сокращенно - CPI), публикуемый международной неправительственной организацией «Transparency International». CPI позволяет измерить степень распространения коррупции среди государственных служащих и политиков на основе независимых оценок - внешних и внутренних. Индекс составляется на основе целой серии отдельных исследований - экспертных оценок - в форме опросов экспертов и бизнесменов по таким направлениям, как частота дачи взяток, их объем и т.д. В индексе каждой стране присваиваются баллы от 0 до 100. Corruption Perceptions Index 2020 года включает 180 стран и территорий. Беларусь в рейтинге набрала 47 баллов и заняла 63-е место.

**Индекс контроля коррупции** (Control of Corruption Index) Всемирного банка рассчитывается экспертами Всемирного банка на основе агрегирования различных индикаторов, которые измеряют степень использования государственной власти в целях личного обогащения.

Помимо этого, эксперты Всемирного банка определяют пять показателей, тесно связанных с коррупцией:

1) **индекс эффективности государственного управления**, который измеряет профессионализм и компетентность чиновников, а также качество поставляемых государством общественных благ;

2) **индекс правопорядка**, который измеряет качество и эффективность применения гражданско-правовых процедур в случае нарушения контрактных обязательств, эффективность судебной и правоохранительных систем, а также уровень преступности и насилия в стране;

3) **индекс политической стабильности**, который измеряет вероятность переворотов и насильственных действий в отношении правящего режима, а также вероятность террористических атак;

4) **индекс административного бремени**, который измеряет наличие избыточного контроля над экономическими субъектами со стороны государственных органов, а также избыточных бюрократических процедур открытия нового бизнеса и ведения хозяйственной деятельности;

5) **индекс открытости и прозрачности**, который измеряет наличие гражданских свобод, соблюдение прав человека и прозрачность политических процессов в стране.

### **Вопросы для подготовки к экзамену**

1. Основные понятия, цели и проблемные аспекты микроэкономического анализа государственной политики
2. Методология микроэкономического анализа государственной политики
3. Понятие экономической политики. Цели и инструменты.
4. Причины государственного регулирования.
5. Рыночные «провалы» и их типы. Асимметрия информации.
6. Рыночные «провалы» и их типы. Монополизация экономики.
7. Рыночные провалы. Внешние эффекты.
8. Рыночные провалы. Общественные блага.
9. Специфические особенности спроса и предложения на нерыночную продукцию.
10. Типы провалов (фиаско) государства.
11. Необходимость и сущность государственного регулирования ценообразования.
12. Формы государственного вмешательства в ценообразование.
13. Последствия государственного регулирования цен.
14. Регулирование цен в Республике Беларусь.
15. Рыночная власть, показатели и необходимость антимонопольного регулирования.
16. Регулирование естественной монополии.
17. Антимонопольное регулирование в Беларуси.
18. Внешние эффекты. Причины возникновения внешних эффектов и их последствия.
19. Механизмы регулирования внешних эффектов и их ограничения.
20. Экологическая политика как форма регулирования внешних эффектов. Экологическая политика в Республике Беларусь.
21. Причины регулирования рынка труда.
22. Рамочные основы регулирования рынка труда.
23. Регулирование рынка труда. Социальное партнерство.
24. Политика содействия занятости в РБ.
25. Виды благ и их характеристика. Причины формирования рынка общественных благ.



26. Роль государства в производстве общественных благ
27. Производство общественных благ в Республики Беларусь: политика регулирования
28. Генезис бюрократии и его теоретическое обоснование.
29. Проблема принципал-агентских отношений во взаимодействии бюрократов и политиков.
30. Формы и методы управления бюрократией.
31. Сущность рентоориентированного поведения. Теории соискания ренты.
32. Коррупция как проявление рентоориентированного поведения.

### **Основная литература**

1. Базылев, Н. И. Курс микроэкономики в таблицах и схемах: учебное пособие для вузов / Н. И. Базылев, М. Н. Базылева. - Минск: Современная школа, 2010.
2. Вечканов, Г. С. Микроэкономика / Г. С. Вечканов. - 6-е изд., - Санкт-Петербург: Питер, 2005.
3. Головачев, А. С. Микроэкономика: курс лекций / А. С. Головачев, И. В. Головачева, Э. А. Лутохина; Академия управления при Президенте РБ. - 2-е изд., стер. - Минск: Акад. упр. при Президенте РБ, 2005.
4. Лемешевский, И.М. Микроэкономика: основы микроанализа и белорусская практика/ И.М. Лемешевский. – 5-е изд., переработанное. – Минск : ФУАинформ, 2013. – 399 с.
5. Микроэкономика и макроэкономика: пособие для подготовки к экзаменам и госэкзаменам/под общ. ред. М. И. Ноздрина-Плотницкий. – Изд. 2-е. – Минск : Амалфея: Мисанта, 2013. – 296 с.
6. Микроэкономика: учебное пособие / под ред. А. В. Бондаря, В. А. Воробьева. – 2-е изд. – Минск: БГЭУ, 2009.
7. Микроэкономика: курс интенсивной подготовки / под ред. И. В. Новиковой, Ю. М. Ясинского. – 4-е изд. – Минск : ТетраСистемс, 2012.
8. Юсупова, Г. Ф. Теория отраслевых рынков: практикум / Г. Ф. Юсупова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – М. : Издательский дом ВШЭ, 2012. – 276с.

## Дополнительная литература

1. Арье Л. Хиллманн. Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ. – 2016. – 880 с.
2. Вехи экономической мысли. Т. 4. Экономика благосостояния и общественный выбор. – Санкт-Петербург, Экон. шк., 2004. – Серия «Вехи экономической мысли», 268 с.
3. Гальперин, В. М. Микроэкономика / В. М. Гальперин, С. М. Игнатъев, В. И. Моргунов. – в 2 т. - СПб: Экономическая школа, 1994.
4. Гонтарь, Н.В. «Провалы государства»: факторы формирования и механизмы влияния на экономические процессы/ Н.В. Гонтарь // Вести Волгогр. Гос. Ун-та. – Сер3, ЭконЭкол. – 2014. – № 5 (28). – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article>.
5. Доллан Э.Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель/ пер. с англ. В. В.Лукашевича и др.; под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – С.-Пб. - 1992. – 496 с.
6. Дьячкова, А. В. Экономика общественного сектора: [учеб. пособие] /А. В. Дьячкова; М-во образования и науки рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. — 166 с.
7. Ивашковский, С.Н. Микроэкономика: учебное пособие / С. Н. Ивашковский. – М. : Дело, 2002.
8. Пиндайк, Р. Микроэкономика: сокр. пер. с англ. / Р. Пиндайк, Д. Рубинфельд. – М.: Экономика: Дело, 1992.
9. Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика / А. Радыгин // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4–30.
10. Хайман, Д. Н. Современная микроэкономика: анализ и применение. – В 2 т. / Д. Н. Хайман. – М.: Финансы и статистика, 1992.
11. Якобсон, Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 368 с.

**Громько Раиса Ивановна**

**МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ  
И ПОЛИТИКА**

**Пособие**

**для студентов специальности 1-25 80 01 «Экономика»  
дневной и заочной форм обучения**

Подписано к размещению в электронную библиотеку  
ГГТУ им. П. О. Сухого в качестве электронного  
учебно-методического документа 03.11.22.

Рег. № 35Е.  
<http://www.gstu.by>