

Главная цель государственного вмешательства в случае провала — рынка или общества — ограничить их негативные последствия. Например, в случае с рынком, если бы он работал идеально (согласно критерию достижения Парето-оптимального состояния), не нужна была бы политика в принципе и регулирование в частности. Идеальный рынок мог бы построить и контролировать необходимые взаимодействия между экономическими игроками и решать возникающие между ними конфликты. Все возможные рынки состояли бы из огромного количества продавцов определенного продукта, и потребители были бы полностью информированы обо всех эффектах его потребления<sup>5</sup>. В случае идеальной работы нерыночных институтов не было бы замусоренных кварталов в городах, детей без присмотра родителей, агрессивного вождения на дорогах и социальной агрессии в принципе<sup>6</sup>. Однако социальная и экономическая реальность редко похожа на идеальную модель из учебника. Неконтролируемое социальное поведение и неконтролируемый рынок часто не приводят к нужному обществу поведению или результатам. Поскольку есть провалы рынка и нерыночных институтов, отвечающих за кооперацию индивидов и их коллективов, поэтому необходимо регулирование<sup>7</sup>.

### **1.1. Причины появления регулирования и вмешательства государства в социально-экономические процессы**

Исходя из стартового тезиса о наличии рыночных и нерыночных «провалов», в литературе выделяется набор ситуаций, в которых современная экономическая теория и теория публичной политики

---

<sup>5</sup> Francis J. G. *The Politics of Regulation: A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

<sup>6</sup> Kleiman M. A., Teles S. M. *Market and Non-Market Failures // The Oxford Handbook of Public Policy / ed. by M. Moran, M. Rein, and R. E. Goodin*. New York: Oxford University Press, 2007. P. 624–650.

<sup>7</sup> Offe C. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA: MIT Press, 1984; Esping-Andersen G. *Politics Against Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985.

допускают вмешательство государства в социально-экономические процессы. Совокупность данных факторов называют *нормативной теорией регулирования* — т. е. теорией, которая предписывает нам, в каких случаях государство может принять решение о контроле в той или иной сфере. Данную нормативную теорию также называют техническим обоснованием регулирующей политики государства, действующего в общественных интересах (см. табл. 1.1).

**Таблица 1.1. Нормативная теория регулирования: провалы рынка**

Критерий выделения	Провалы рынка
Рыночная власть, количество игроков на рынке	Монополия, естественная монополия
Производство определенных товаров, необходимых для общества	Общественные блага и проблема безбилетника
Наличие экстерналий	Внешние эффекты
Наличие информации о продукте или производственном процессе	Недостаточность и асимметрия информации
Искусственные ограничения конкуренции в отдельных сегментах рынка	Недобросовестная конкуренция и демпинг
Изменение внешних обстоятельств	Непредвиденная прибыль
Доступность услуги различным категориям потребителей	Продолжительность и доступность услуги
Отношения между различными игроками на рынке	Неравная власть в торгах
Недостаток производства определенных товаров	Дефицит
Наличие возможности взаимодействия экономических агентов	Рационализация и координация
Влияние на будущие поколения	Планирование будущего развития

**Источник:** Baldwin R., Cave M., and Lodge M. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. P. 17.

### 1.1.1. Провалы рынка

Рынок считается провальным, если взаимодействие между заинтересованными агентами не приводит к *Парето-оптимальному состоянию*, т. е. такой ситуации, когда нельзя улучшить положение любого участника экономического процесса, одновременно не снижая благосостояния как минимум одного из остальных. Состояние оптимума по Парето подразумевает, что суммарное благосостояние общества достигает максимума, а распределение благ и ресурсов становится оптимальным, если любое изменение этого распределения ухудшает благосостояние хотя бы одного субъекта экономической системы<sup>8</sup>.

Перечислим кратко некоторые примеры провалов рынка<sup>9</sup>.

#### ***Концентрация рыночной власти: монополии и естественные монополии***

Первым классическим случаем провала рынка, который первым же был институционализирован в публичной политике в стране, оформившей первый в мире антитрестовый закон (*antitrust law*), является ситуация монополии. В 1890 г. в США был принят анти-монопольный закон — Акт Шермана, названный в честь инициатора проекта, республиканского сенатора Джона Шермана, и провозгласивший преступлением вступление в сговор и препятствование свободе торговли путем создания монополии.

Как объясняет экономическая теория, монополия появляется благодаря совокупности многих факторов<sup>10</sup>. Когда появляется

---

<sup>8</sup> *Bator F. M. The Anatomy of Market Failure // Quarterly Journal of Economy. 1958. Vol. 72, N 3. P. 351–379.*

<sup>9</sup> Подробное описание нормативной теории см.: *Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. МГУ: ИНФРА-М, 1997; Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2000; Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: Теория и практика / пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.*

<sup>10</sup> *Кругман П., Веллс Р., Олни М. Основы экономикс: учебник для вузов / пер. с англ. СПб.: Питер, 2011.*

ситуация концентрации власти на рынке, рынок не может эффективно управлять поведением игрока-монополиста, он не является конкурентным. Монополист будет стремиться максимизировать свою прибыль, наращивая объем производства до момента, когда предельный доход (*marginal revenue, MR*) будет равен предельным издержкам (*marginal cost, MC*). При этом устанавливается цена, необходимая, чтобы побудить покупателей купить тот объем благ, который будет производиться при условии  $MR = MC$ . Эта цена выше, а объем проданного товара — ниже тех, которые установились бы на рынке в случае совершенной конкуренции<sup>11</sup>.

Монополия в отдельных случаях имеет негативные последствия: она может снизить качество товара, сократить инновационные процессы, привести к завышенным производственным затратам или неоптимальным затратам на усиление и сохранение позиции монополиста путем выплаты ренты политикам и чиновникам. В этом случае считается, что мы наблюдаем провал рынка и что вмешательство государства способно разрешить подобную ситуацию — например, путем определения и установления фиксированной цены на товары, производимые монополистом на уровне, близком к цене на конкурентном рынке.

Для решения проблемы монополии обычно используются *анти-монопольные, или антitrustовые, законы*, направленные на регулирование размеров компаний и создание окружения, способствующего появлению конкуренции в определенном сегменте рынка. Ранее считалось, что именно размер компаний на рынке и доля их влияния должны определять набор действий правительства. Однако, как продемонстрировали более поздние исследования, главная проблема с определением статуса монополиста заключается не просто в том, насколько маленькой или большой является компания и каково ее влияние на рынок, а скорее в возможности входа на этот же рынок потенциальных конкурентов<sup>12</sup>.

Кроме того, в отдельных отраслях антимонопольные законы не будут работать по причине того, что эффективно производить товар

---

<sup>11</sup> Kleiman M. A., Teles S. M. Market and Non-Market Failures. P. 625–626.

<sup>12</sup> Baumol W. J. The Free Market Innovation Machine. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

может только один производитель. Такая ситуация определяется как *естественная монополия* — признанная монополия на производство и продажу товаров и услуг, применительно к которым монополизм обусловлен либо естественными правами монополиста, либо соображениями экономической выгоды для всего государства и общества<sup>13</sup>. Естественная монополия обусловлена экономией от масштаба — т. е. тем, что одна фирма может удовлетворить спрос на этом рынке эффективнее в силу технологических характеристик производственного процесса. Например, изначально в секторе традиционной телефонной связи было очень дорого прокладывать рядом два и более кабеля разных компаний: первоначальные вложения и постоянные затраты были бы огромны. Одной компании-монополисту было намного проще увеличивать свои мощности, инвестировать в дополнительное оборудование и проч.

Установление статуса естественной монополии — крайне сложное дело и требует анализа многих показателей, включая спрос на продукт, техническое состояние отрасли и проч. Если фирма по проведенным расчетам оказывается естественным монополистом, то она следует поведению монополиста: снижает объемы производства и повышает цены. Однако применить антимонопольное регулирование к ней невозможно, поскольку доступ конкурентов к отрасли может привести к повышению цены на товар и оказаться слишком дорогим мероприятием для потребителей. Поэтому естественная монополия считается одной из причин введения экономического регулирования.

Определить раз и навсегда, монополия ли это или естественная монополия, есть ли провал рынка в том или ином сегменте рынка, требуется ли вмешательство государства, во многих случаях сложно. Нередко наблюдаются ситуации, когда только одна часть производственного процесса подвержена правилам экономии от масштаба, а другие части могут быть конкурентными, — например, передача и генерация электричества<sup>14</sup>. Задача регуляторов в таком случае —

---

<sup>13</sup> Demsetz H. Why regulate utilities? // Journal of Law and Economics. 1968. Vol. 11, N 1. P. 55–65.

<sup>14</sup> Yarrow G. K., Jasinski P. Privatization: Critical Perspectives On the World Economy. London: Routledge, 1996.

определить те части производства, которые являются естественной монополией, и корректировать их работу, и те части, в которых возможна свободная конкуренция<sup>15</sup>. Благодаря техническому прогрессу статус отрасли также может измениться со временем, при этом она формально еще долго будет сохранять позицию монополиста.

В примере телекоммуникаций с проводной связью до появления сотовых телефонов сектор являлся классическим примером естественной монополии — как с точки зрения производства услуги, так и ее распределения. Однако с появлением новых технологий он потерял основания для сохранения статуса естественной монополии. Как показывают исследования по истории крупнейшего в XX в. телефонного монополиста в США — компании АТТ (*American Telephone and Telegraph*), процесс потери политического статуса монополии был небыстрым и явно отставал от развития технологий. Антимонопольное дело против АТТ началось в 1974 г. и завершено лишь через 8 лет, в 1982 г. В 1984 г. компанию разделили на несколько частей, таким образом решив проблему монополизации ею американского рынка телефонных услуг<sup>16</sup>.

### **Общественные блага и проблема безбилетника**

Еще одна распространенная ситуация, при которой рыночный механизм оказывается несостоятельным, связана с так называемыми общественными благами<sup>17</sup>. Примерами подобных благ обычно считаются национальная оборона, чистый воздух, охрана общественного порядка, прогнозы погоды, уличное освещение, результаты фундаментальных научных исследований и многое другое.

---

<sup>15</sup> Breyer S. Regulation and its Reform. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

<sup>16</sup> Brock G. W. The Telecommunications Industry: The Dynamics of Market Structure. Harvard Economic Studies. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

<sup>17</sup> Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: Теория и практика. С. 21–24, 62–69.

В экономической теории общественные блага (более точным переводом были бы — публичные блага) противопоставляются другим типам благ — частным, клубным и общим (*private, club and common goods*) (табл. 1.2). Общественные блага отличаются от всех остальных следующие характеристики:

- *Отсутствие соперничества в их потреблении, или неизбирательность.* Потребление такого блага каким-либо потребителем не уменьшает количества этого блага для других. Например, в классическом примере общественного блага использование света маяка в качестве ориентира одним морским судном не ограничивает одновременного использования этого маяка другими кораблями.
- *Невозможность воспрепятствовать их потреблению, или неисключаемость.* Это означает, что потребителей, не желающих платить за такие блага, невозможно исключить из потребления. В качестве примера можно снова привести маяк: не существует технических средств, которые могли бы ограничить использование света маяка кораблями-неплательщиками, в то время как его могут использовать оплатившие услугу.
- *Невозможность поделить благо на части, или неделимость.* Благо нельзя разделить на отдельные элементы, оно может потребляться как целое.

**Таблица 1.2. Классификация экономических благ**

Потребление (избирательность)	Исключаемость	
	Возможно	Невозможно
Конкурентное	1. Частные блага	2. Общие блага
Неконкурентное	3. Клубные блага	4. Общественные блага

**Источник:** *Musgrave R. A., Musgrave P. B. Public finance in theory and practice. New York: McGraw-Hill, 1980. P. 57.*

Основная проблема с общественными благами заключается в определении оптимального объема их производства. Оптимальный объем такого блага подсчитывается, исходя из следующего принципа: для эффективного размещения благ в экономике любое общественное благо должно выпускаться в таком объеме, при котором предельная общественная полезность — предельная выгода от потребления данного объема — равняется предельным общественным издержкам (стоимости ресурсов, необходимых для производства дополнительной единицы блага). Однако подсчитать один из элементов этой формулы сложно. В отличие от спроса на обычный товар, спрос на общественное благо непосредственно измерить невозможно, а значит, нельзя и установить размер предельной общественной пользы. Зная, что в случае производства любое публичное благо из-за своей неисключаемости, неизбирательности и неделимости будет доступно для потребления всем, у потребителей возникают серьезные стимулы к искажению информации о своих действительных предпочтениях по поводу необходимого объема производства данного блага.

В теории (если допустить, что проблема определения потребителей решена) мы можем предположить, что потенциальные потребители объединятся и создают совместное производство по производству требуемого блага, но Парето-оптимальное состояние не будет достигнуто. Если попробовать предоставлять благо только тем, кто участвовал в финансировании производства, то появится потерянный потребительский избыток тех людей, которые могли бы получить выгоду от потребления блага, но не настолько большую, чтобы согласиться покрывать расходы на его производство. Если по техническим или институциональным причинам невозможно исключить тех, кто за производство не платил, и благо будет доступным для всех, у рационального индивида исчезают мотивы вкладываться в покрытие расходов. Когда потребителей такого блага много и проконтролировать вклад каждого сложно или вообще невозможно, возникает *проблема безбилетника (free-rider problem)* — ситуация, когда потребитель старается уклониться от оплаты, ожидая получать выгоду без всякого участия.

В ситуациях с общественными благами чисто рыночные механизмы оказываются неэффективными. Такие блага либо не про-

изводятся, либо производятся в недостаточном количестве. Поэтому существование общественных благ является наиболее часто встречаемым обоснованием государственного регулирования. Считается, что подобные блага в достаточном объеме могут производиться при участии государства за счет обложения налогами их потребителей.

### **Экстерналии: внешние издержки и выгоды**

Близким к предыдущему является еще один классический случай провала рынка: наличие *экстерналий* — внешних издержек и выгод, которые связаны с производством и потреблением товара или услуги отдельным лицом, но достаются не самому потребителю, а другим представителям общества. Экстерналии делятся на внешние издержки, когда они носят негативный характер (*external costs*), и внешние выгоды, когда речь идет о позитивном воздействии на не участвующих в производстве или потреблении лиц (*external benefits*). Общественные блага, которые рассматривались ранее, часто концептуализируются в экономической литературе как пример положительной экстерналии или внешней выгоды. Наличие экстерналий являлось и является до сих пор одним из самых популярных обоснований необходимости государственного регулирования.

Проблема экстерналий заключается в том, что участники рыночных сделок при определении объемов производства, потребления, продаж или покупок не будут принимать во внимание внешние эффекты. Как показала одна из первых работ по этому вопросу английского экономиста Артура Пигу, рынок подобных эффектов не обнаруживает, поскольку они не имеют для него денежной оценки<sup>18</sup>. Без вмешательства третьего лица — государства, товаров, производство или потребление которых сопровождается внешними издержками, будет выпущено много, поскольку производитель не будет учитывать данные эффекты. И наоборот, товаров, производство или потребление которых сопровождается внешними выгодами, будет мало.

---

<sup>18</sup> Pigou A. C. The Economics of Welfare. London: Macmillan, 1932.

В ситуации внешних издержек меры воздействия со стороны государства могут быть различными. Используются административно-командные методы в виде распоряжений, приказов, нормативов и инструкций, которые нередко сводятся к прямым запретам на определенные действия. Например, можно запретить производство какого-либо продукта, если его внешние издержки слишком высоки (установить запрет на грязное промышленное производство в курортной местности), или установить уровни предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных и токсичных веществ.

Могут использоваться и налоговые механизмы. Идея облагать налогами производителя товара с внешними издержками получила в литературе название *корректирующего налога Пигу* — это налог на выпуск товаров или услуг, который поднимает предельные издержки частных производителей (этих товаров или услуг) до уровня предельно допустимых общественных издержек. Такой налог устанавливается в размере, равном предельным внешним издержкам на каждую единицу выпускаемой продукции. Предполагается, что в таком случае производитель (например, собственник химического завода, производственный процесс на котором сопровождается выхлопами в окружающую среду) начнет учитывать в своих решениях также и стоимость внешних издержек. Налоговое бремя ляжет на производителя, в какой-то мере — на потребителя продукции этого производителя, а также, возможно, и на потребителей той продукции, в производстве которой используется продукция производителя, облагаемого налогом. Политико-административные цели будут достигнуты: в случае с химическим заводом, например, со временем объем вредного производства сократится, поскольку производитель изменит производственные процессы или построит очистные сооружения, и в зависимости от установленного уровня налогов объем производства сократится именно до того уровня, который ожидает правительство. Это самый простой, однако не самый эффективный способ налогообложения в случае, когда производство какого-либо продукта сопровождается внешними издержками.

Как показывают исследователи, проблема с такими налогами заключается в том, что на практике очень сложно, а иногда и не-

возможно точно оценить такие издержки с целью определения точного размера налога. Тем более что на разных предприятиях внешние издержки могут быть разными, а налог нужно будет устанавливать одинаковый для всех.

Если обратиться к положительным экстерналиям или внешним выгодам, то государство может использовать *корректирующие субсидии* — выплаты потребителям или производителям товара, потребление которого создает положительный внешний эффект. Такие субсидии направлены на интернализацию внешнего эффекта посредством оказания понижающего воздействия на цену потребления товара, которое увеличит объем его производства до эффективного уровня. Корректирующая субсидия устанавливается в размере, равном предельной внешней полезности на каждую единицу выпускаемой продукции с положительным внешним эффектом. Например, можно сократить транспортный налог владельцам электромобилей.

### *Асимметрия информации*

Конкурентный рынок мог бы работать идеально, если бы все производители и потребители были полностью информированы обо всех предлагаемых продуктах и услугах. Однако рынок редко предоставляет полную информацию, и происходит это по многим причинам. Во-первых, производство информации стоит денег (например, исследование отрицательных эффектов определенного лекарства может оказаться очень дорогим). Во-вторых, полученной информацией могут воспользоваться другие производители, которые не заплатили за дорогостоящие исследования. Кроме того, рынок дает продавцам мотивы к искажению информации или ее усложнению, так чтобы потребитель неэксперт не смог бы проанализировать опубликованные технические данные. Продавцам на рынке в целом выгодно скрывать возможные отрицательные стороны использования своего продукта и не предоставлять полную информацию о продаваемых товарах. Как показывают исследователи, до введения закона об информации потребители в США, например, не знали о сроке работы электрических лампочек, проценте содержания никотина в сигаретах, количестве

потребляемого бензина различными моделями автомобилей и правилах ухода за одеждой<sup>19</sup>.

Подобный провал рынка объясняется в экономической теории наличием неопределенности и неполноты информации (прежде всего, асимметрией в информации, когда одни участники рынка обладают информацией, недоступной другим). Чаще всего неполной информацией обладают покупатели, хотя бывают и обратные случаи. Классическим обратным случаем обычно считается сфера страхования: страхующийся обладает большей информацией о своем здоровье или имуществе, чем страховщик при подписании договора о страховании жизни и имущества. Из-за асимметрии информации возникают две основные проблемы, которые сам рынок не может решить и, следовательно, достичь Парето-оптимального состояния без вмешательства третьего лица, — неблагоприятный отбор (*adverse selection*) и риск недобросовестного поведения (*moral hazard*).

Данные проблемы описал в своей работе «Рынок “лимонов”<sup>20</sup>: неопределенность качества и рыночный механизм» (1970) американский экономист, профессор Университета в Калифорнии Беркли Джордж Акерлоф. Построив математическую модель рынка с несовершенной информацией (на примере рынка поддержанных автомобилей), он продемонстрировал, что на подобном рынке средняя цена товара имеет тенденцию снижаться даже для качественных товаров. Возможен вариант полного исчезновения таких товаров. Сценарий развития ситуации следующий. На этом рынке есть автомобили как хорошего, так и плохого качества. Неблагоприятный отбор, о котором писал Акерлоф, выражается в данном случае в том, что продавцы проинформированы о техническом состоянии своих автомобилей лучше покупателей. Покупатели, не

---

<sup>19</sup> Breyer S. Regulation and its Reform; Viscusi W. K., Vernon J. M., and Harrington J. E. Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

<sup>20</sup> На американском сленге «лимонами» называют автомобили (новые и подержанные) с дефектами, которые обнаруживаются после покупки. Подобные дефекты влияют на безопасность машины, ее стоимость и возможность использования. По аналогии термин «лимон» стал затем применяться как обозначение товара с существенными скрытыми дефектами.

зная качества машины и подозревая, что им может достаться «плохой» товар, платят в среднем меньше, чем если бы они точно знали, что им предлагают только качественные товары. Продавцы «хороших» машин, однако, не готовы продавать их по заниженной цене. Продавцы «плохих» машин, наоборот, склонны скрывать информацию о своем товаре. Они получают за свои машины цену выше их реальной стоимости — и продадут быстрее. В конце концов, покупатели увидят, что они купили товары плохого качества. Они начнут либо избегать покупок, либо будут покупать за еще меньшую цену. Процесс будет продолжаться до тех пор, пока машины плохого качества не будут преобладать на рынке, а средняя цена не установится на уровне реальной цены за такой товар. Для продавцов качественных машин есть выход из этой ситуации: чтобы отделиться в глазах потребителя от среднестатистического продавца и сохранить за собой часть рынка, они могут настоять на введении принципов стандартизации и полного раскрытия информации о товаре — заводить особые торговые марки и настаивать на введении сертификации товара.

Стандартизация, сертификация и другие инструменты борьбы с неполной информацией на рынках в большинстве случаев требуют наличия третьего лица. Решая проблемы информационной асимметрии, государство часто становится производителем нового продукта — информации о товарах и продуктах, пытаясь защитить как производителей, так и потребителей от возможных последствий использования товаров плохого качества или неправильного использования товаров и услуг.

### ***Недобросовестная конкуренция и демпинг***

В некоторых случаях рынок может быть несостоятельным не только потому, что на нем нет конкуренции, но также по причине того, что отдельные фирмы на нем не ведут себя согласно правилам честной конкуренции. Одним из вариантов такого поведения считаются тактики «привязки к поставщику» и грабительские цены (*predatory pricing*). Привязка к поставщику — это бизнес-практика, при которой поставщик каких-либо продуктов или услуг создает потребителю препятствия к смене поставщика или взаимодействию

с продуктами других поставщиков. Данная практика позволяет поставщику замкнуть рынок для себя, завоевав большую долю на нем, и в итоге создать стандарты под себя. Грабительское ценообразование, или демпинг, предполагает продажу товаров по цене ниже их производственных издержек с целью вытеснения конкурентов с рынка. Фирма устанавливает подобные цены с надеждой на уход с рынка своих конкурентов, а затем резко цены поднимает. Государственное регулирование в таком случае оправдывается тем, что правительство должно следить за поддержанием конкуренции и защищать потребителей от последствий подобного ценообразования и неконкурентного поведения компаний<sup>21</sup>.

Одним из нашумевших примеров применения антитрестовых законов в случае использования подобных практик являются судебные кейсы против компании Microsoft в 1990-е гг.<sup>22</sup> Первый процесс начался 30 мая 1990 г. В этот день Федеральная торговая комиссия (*Federal Trade Commission*) открыла дело о монополизации рынка операционных систем компаний. Регуляторы указывали на нарушение антимонопольного законодательства по вопросам лицензий и соглашений на приложения. Майкрософт требовал от американских производителей компьютеров (компаний Compaq, Dell и др.) выплачивать фиксированную сумму за использование своей операционной системы на всех продаваемых компьютерах, невзирая на то, какая система там устанавливалась. Производители компьютеров, если вдруг они пожелали бы установить альтернативу Windows, должны были платить за две системы на каждом компьютере. После судебных разбирательств в 1994 г. Майкрософт согласился прекратить подобную практику навязывания своих программных продуктов.

Второй процесс начался в 1997 г. Министерство юстиции (*Department of Justice*) выдвинуло новое обвинение против Майкрософта и заявило, что компания нарушает достигнутую ранее договоренность. На этот раз оказалось, что Майкрософт требовал от произ-

---

<sup>21</sup> Baldwin R., Cave M., and Lodge M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*.

<sup>22</sup> Viscusi W. K., Vernon J. M., and Harrington J. E. *Economics of Regulation and Antitrust*. Ch. 9.

водителей компьютеров устанавливать программу Internet Explorer вместе со своей системой Windows–95. Было выдвинуто обвинение по критериям незаконного поддержания монополии на рынке ОС и явное намерение создать монополию на рынке программ проводников интернета путем связки продуктов. Кроме того, компанию обвинили в использовании стратегии «грабительских цен», поскольку она поставляла свою программу по очень низкой цене, а иногда и бесплатно. Основной конкурент продукта Майкрософта — Netscape Navigator, программа, созданная компанией Sun Microsystems, в отличие от Internet Explorer, могла работать в разных операционных системах, включая Windows, UNIX и Mac OS X.

Для решения проблем с конкурентом Майкрософт подписывал специальные контракты с некоторыми производителями компьютеров, которым запрещалось изменять установки рабочего стола в Windows. Компания-производитель компьютеров не могла убрать с рабочего стола Internet Explorer и поставить вместо него программу Netscape Navigator, даже если клиент — покупатель оборудования — и просил об этом. В 1996 г. одна из компаний, подписавших соглашение, Compaq, предприняла попытку установить другой интернет-проводник на свои машины и убрать иконку Internet Explorer с рабочего стола. Майкрософт моментально отреагировал на это угрозой: если Compaq будет замечен в подобном поведении и далее, он лишится лицензий на все программные продукты Майкрософта.

Как утверждали представители Министерства юстиции, подобная практика была направлена не на улучшение работы оборудования, о чем заявила на суде компания, а на устранение конкурентов.

Кроме того, Майкрософт обеспечил технологически свою тактику ценообразования, объединив операционную систему и интернет-проводник. Проводник был исключен из списка программ, которые потребитель по своему желанию мог убрать с компьютера. Система выдавала предупреждение для тех пользователей, которые все-таки решались на удаление, что без данного продукта она перестанет работать. Windows–95 мог переписать проводник пользователя, если тот использовал не установленную в систему программу.

В апреле 2000 г. Верховный Суд признал Майкрософт виновным в нарушении пункта 1 Акта Шермана и постановил разбить компа-

нию на две независимые части — одну, занимающуюся операционными системами, и вторую, работающую с программами-приложениями. Майкрософт подал апелляцию на решение суда, действие которого было приостановлено в июне 2001 г. Все закончилось тем, что компания согласилась на отказ от практики «привязки продуктов», за что обвинения были сняты и ее оставили в прежнем виде без реорганизации.

### **Сверхприбыль или непредвиденная прибыль**

*Непредвиденная прибыль* (*windfall profit*) — это случайная прибыль, полученная в результате неожиданных благоприятных внешних событий, не зависящих от лица или компании, получивших ее<sup>23</sup>. Например, в случае повышения цен на товар фирма может заработать непредвиденную прибыль или избыточный доход, когда обнаруживается дешевое сырье для производства товара (новое месторождение нефти), увеличивается эффективность производственного процесса или резко повышается цена на ресурс, который неожиданно становится редким (лодка в городке в пустыне, который затопило в результате наводнения)<sup>24</sup>. В таких случаях вмешательство государства считается оправданным. Допускается, что правительство попытается перевести непредвиденную прибыль в пользу налогоплательщиков либо иным образом позволит потребителям или обществу в целом получить определенную часть этой прибыли.

В литературе классическим примером подобной ситуации считается прибыль, которую нефтяные компании получили в результате резкого роста цен на нефть вследствие введения нефтяного эмбарго и увеличения стоимости нефти в 1970-е гг. В США для решения данной проблемы администрация президента Картера ввела налог на сверхприбыль, который рассчитывался на основе разницы между рыночной ценой на нефть и фиксированной базовой ценой на нее в 1979 г. с ежеквартальными инфляционными

---

<sup>23</sup> Breyer S. Regulation and its Reform.

<sup>24</sup> Baldwin R., Cave M., and Lodge M. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.

поправками. По расчетам, в период 1980–1990-х гг. данный налог принес порядка \$ 395 млрд дополнительных доходов в федеральный бюджет. В 1988 г. в связи с понижением цен на нефть налог был отменен.

### *Продолжительность и доступность услуги*

В некоторых случаях рынок не способен поддерживать необходимый уровень продолжительности и доступности услуг. В тех сферах, где предложение циклично (например, рейсы электричек в отдаленные поселения в дачный период), часто наблюдается процесс закрытия и открытия сезонного бизнеса. На нерегулируемом рынке в подобной ситуации конкуренция приведет к «снятию сливок» — ценовой стратегии, при которой производитель будет совершать поставки только в выгодный для него период, не обслуживая регион, где проживает постоянное население, в другие промежутки времени. Другая стратегия — обслуживать лишь обеспеченных клиентов, способных заплатить полностью за услугу или товар, и исключить из обслуживания менее обеспеченные или географически распыленные группы потребителей.

В таком случае правительство может использовать механизм перекрестного субсидирования: установить специальный режим цен на услугу, который позволил бы производителю покрыть расходы в низкий, невыгодный для услуги или продукта сезон. Часто такая практика применяется для установления цен на пригородные поезда, воду, электричество и телефонную связь. Субсидирование внепиковой деятельности потребителями, которые пользуются данной услугой круглый год, поднимает вопрос о справедливости такого распределения. В случае коммунальных услуг — воды, например, — подобную политику всегда можно оправдать в терминах социальной политики: определенные услуги должны быть доступны всем гражданам хотя бы в минимальных размерах. Во многих же случаях подобное оправдание отсутствует. Кроме того, на практике эффективность и справедливость перекрестного субсидирования часто оказываются спорными вопросами<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid.

### ***Неравная власть в торгах: рынок труда***

Одним из имплицитных условий эффективного распределения ресурсов на совершенном рынке является равная власть в торгах. Если переговорная власть неравна, то с точки зрения нормативной теории данный фактор оправдывает введение госрегулирования. Примером подобной ситуации может служить случай высокого уровня безработицы в стране, когда рабочие готовы работать на любых условиях и часто не в состоянии отстаивать свои права на безопасные условия труда. Подобная ситуация неравенства обусловливается как статусом на рынке труда, так и асимметрией информации у продавца и покупателя. Рабочие могут не иметь представления об опасности нового рабочего места, и отсутствие подобной информации определяет неравные позиции при заключении трудового контракта. Введение госрегулирования рынка труда в таком случае позволяет контролировать вопросы безопасности рабочего места для этих людей и заставляет работодателей подчиняться определенным стандартам, которые считаются приемлемыми в данном государстве.

### ***Дефицит***

Регулирование также является оправданным и в ситуациях, когда необходимо распределить известные товары или услуги, поставляемые по каким-то причинам в ограниченных размерах. В период нефтяного эмбарго, например, в США общественные интересы в целом были поставлены выше интересов отдельных компаний, и тогда цена на данный товар устанавливалась не на основе рыночных механизмов, а согласно списку общественных приоритетов.

### ***Рационализация и координация***

Бывают отдельные случаи, когда рыночные агенты из-за высоких транзакционных издержек не могут взаимодействовать и договариваться эффективно. Например, фирмы географически разпылены, не могут договориться между собой об отдельных элементах производственного процесса, создают несовместимые

модели производства. В таких ситуациях регулирование может рационализировать процесс (ввести, например, стандарты оборудования в той или иной отрасли) и выступить механизмом координации работы определенного сегмента рынка. Такое обоснование государственного вмешательства основано больше на желании организовать эффективную работу, чем на необходимости запретить нежелательное поведение.

### *Планирование*

И последнее оправдание для регулирования — это учет интересов будущих поколений. Совершенный рынок может установить и реализовать в той или иной мере потребности сегодняшних потребителей, но в меньшей степени он учитывает интересы будущих поколений или альтруистические потребности (например, качество окружающей среды в мире в целом, а не только в той местности, где живет человек). Данные случаи часто инициируют появление проблемы безбилетника. Возможно, многие участники рынка и согласились бы пожертвовать текущими доходами в альтруистических целях и на благо будущих поколений, однако для подобного поведения им нужна уверенность в том, что и другие поступят так же. Государственное регулирование в таком случае выступает инструментом, который заставит других подчиняться поставленным целям и позволит обществу в целом спланировать свою текущую экономическую деятельность с учетом интересов будущих жителей планеты.

#### **1.1.2. Провалы нерыночных институтов**

Перечисленные примеры классических провалов рынка и дополнительных случаев не покрывают все ситуации, в которых добровольное взаимодействие индивидов не приводит к оптимальному результату. Существуют и другие провалы спонтанной кооперации в современном обществе, которые обусловлены теми же самыми причинами, что и в группе 1, — неопределенностью и неполнотой информации взаимодействующих индивидов и их коллективов. Чаще всего провалы нерыночных институтов остаются вне анализа

учебников по регулированию, ориентированных на описание провалов рынка.

Полностью рациональный потребитель и гражданин — эгоистичный, контролирующий себя, знающий свои ограничения и способный, исходя из этого, максимизировать свои предпочтения — редко когда встречается не только на рынке, но и в разных институтах гражданского общества (семье, соседских сообществах, профессиональных организациях, волонтерских ассоциациях). Люди имеют определенные привычки, склонны к внезапным поступкам и бесполезной трате времени, ценят настоящее больше, чем будущее, совершают поступки под давлением и потом раскаиваются<sup>26</sup>. Зная об этом, можно было бы избегать подобных ситуаций, создавая внешние ограничения своему выбору, но редко кто это делает на практике. Если брать не отдельного индивида, а их коллективы, они также не всегда действуют оптимально. Чаще всего для случаев решения провалов как в индивидуальной, так и в коллективной рациональности (как и в ситуации с провалами рынка) требуется третье лицо. В качестве такого лица выступает государство, использующее разные методы для их решения, включая распространение информации, пропаганду, убеждение, запреты, приказы и налоги<sup>27</sup>.

Проблема с подобными инструментами заключается в этических вопросах и границах вмешательства государства. Предположение о том, что внешние ограничения увеличат благосостояние, не всегда автоматически означает, что они в действительности это сделают. Классический пример — антитабачные меры. Высокие налоги на сигареты могут улучшить благосостояние тех, кто никогда не курил или уже бросил курить, но они ухудшат благосостояние тех, кто продолжает курить, несмотря на высокую цену сигарет. Похожим, но более экстремальным примером является запрет в обществе на потребление наркотиков.

Действия, которые предпринимает государство по отношению к таким провалам, неоднозначны. Вмешательство может быть выгодно для одних групп и создавать проблемы для других. Напри-

---

<sup>26</sup> Ainslie G. *Breakdown of Will*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

<sup>27</sup> Kleiman M. A., Teles S. M. *Market and Non-Market Failures*. P. 624–650.

мер, активная борьба против ожирения или игромании может приносить неудобство и вызывать раздражение у тех, кто сам способен контролировать свой аппетит к рулетке или еде. Обязательные пенсионные вычеты со всех работающих могут помочь тем, кто иначе не сберегал бы деньги вовсе, но при этом усложнять финансовое планирование тому меньшинству, которое само способно накопить пенсию<sup>28</sup>. Кроме того, провалы могут затронуть и социальные нормы, и ожидания в целом. Такие нормы определяют, например, честность или ее отсутствие при выплате налогов, вежливость или ее отсутствие на дорогах, желание или его отсутствие выражать агрессию, уважение или неуважение к другим религиям, желание или нежелание добровольно участвовать в производстве общественных благ.

В отличие от провалов рынка, в литературе отсутствует каталог провалов нерыночных институтов, так же как и список простых и доступных решений для таких провалов (как, например, налог Пигу для решения проблемы внешних издержек). Например, известно, что общество с низким уровнем доверия выигрывает от повышения социального капитала<sup>29</sup>, однако нет единого и работающего для всех обществ рецепта по его повышению. Социальный капитал в упрощенном виде можно рассматривать как общественное благо, которое будет потребляться всеми — и теми, кто внес свой вклад в его увеличение, и теми, кто предпочел быть «зайцем». При попытке создать общество, чьи члены не склонны быть «безбилетниками», прежде всего необходимо преодолеть саму мотивацию индивидов становиться «зайцами»<sup>30</sup>.

Учитывая вышесказанное, отдельные исследователи считают, что экономические обоснования регулирования необходимо расширить как минимум тремя дополнительными социальными обоснованиями: желанием защитить человеческие права, усилить социальную солидарность и увеличить степень вовлеченности

---

<sup>28</sup> Ibid. P. 633.

<sup>29</sup> Putnam R. *Bowling alone: The Collapse and Revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2002.

<sup>30</sup> Kleiman M. A., Teles S. M. *Market and Non-Market Failures*. P. 624–650.

граждан в процесс регулирования<sup>31</sup>. Некоторые из экономических обоснований регулирования, например экологические стандарты, стандарты безопасности рабочего места или поставку обязательных коммунальных услуг всем гражданам страны, также можно рассматривать скорее как желание реализовать указанные выше социальные цели, а не только корректировать провалы отдельных рынков. Даже в тех ситуациях, когда речь идет именно о рынках, регулирующие правила не ограничиваются лишь коррекцией самого рынка, но также определяют отношения внутри него, устанавливают рамки прав и обязанностей и защищают его от фрагментации и распада.

## 1.2. Типы регулирования

Исходя из наличия двух групп обоснований регулирования государством, выделяют два основных типа регулирования, возникших в ответ на провалы рынка и нерыночных институтов<sup>32</sup>:

1. *Экономическое регулирование* (регулирование поведения и мотивов поведения фирм и компаний на рынке, позволяющее решить проблемы с провалами рынка);
2. *Социальное регулирование* (регулирование вопросов здоровья, безопасности, экологии и защиты прав граждан, позволяющее решить проблему с провалами нерыночных институтов).

Необходимо помнить, что данное разделение — условно и используется для аналитических целей. Кроме того, в литературе часто выделяют больше типов регулирования (указывая, например, на выделение отдельно экономического и антимонопольного регулирования)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Prosser J. A. W. *Nationalized Industries and Public Control*. Oxford: Blackwell, 1986.

<sup>32</sup> Viscusi W. K. *Improving the analytical basis for regulatory decision-making // Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries* / ed. by OECD, 1997. P. 175–210.

<sup>33</sup> См.: Viscusi W. K., Vernon J. M., and Harrington J. E. *Economics of Regulation and Antitrust*. Другой вариант разделения типов регулирования на основе