

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: КОМПЛЕКСНАЯ МЕТОДИКА ОЦЕНКИ

Т. Н. Гоголева, Л. А. Мажарова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 июня 2010 г.

Аннотация: *представлена авторская методика оценки эффективности государственного регулирования. Внешнеэкономическая политика трактуется как результат функционирования общественного механизма, включающего три элемента – политический, административный и макроэкономический. Для каждого из них разработан соответствующий критерий эффективности. Механизм функционирует эффективно только в случае, если каждый элемент соответствует критерию. Методика может быть использована как для прогнозного, так и текущего анализа эффективности, а также позволяет выделить отдельные сферы, нуждающиеся в реформировании.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, внешнеэкономическая деятельность, механизм формирования внешнеэкономической политики, эффективность, сбалансированность, согласованность.*

Abstract: *the authors present the method of estimation the efficiency of government regulation developed by them. The external economic policy is treated as result of the public mechanism functioning. This mechanism includes three aspects: political, administrative and macroeconomic. The appropriate criterion of efficiency had been developed for each of them. The mechanism functions effectively if each of elements corresponds to the criterion of efficiency. This method can be used for predictable and current analysis of efficiency. It also allows to allocate the spheres those are necessary for reforming.*

Key words: *government regulation, foreign trade activities, mechanism of foreign economic policy forming, efficiency, equipoise, coordination.*

Определение эффективного объема и содержания мер государственного регулирования внешнеэкономической деятельности несомненно является одной из актуальных проблем регионального развития.

Поиск решения данной проблемы осложняется тем, что сегодня тенденции глобализации и либерализации мировой торговли сочетаются с реалиями мирового финансового кризиса, для которых характерно усиление государственного регулирования.

Кроме того, на региональном уровне позиция государства в вопросах регулирования экономической системы, в том числе в области внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД), определяется рядом дополнительных разнонаправленных факторов. С одной стороны, общая государственная стратегия развития предполагает дальнейшее повышение внешнеэкономической самостоятельности регионов, с другой – нельзя не учитывать тенденцию усиления вертикали власти, затрагивающую, в том числе и внешнеполитическую сферу. Отражением этой тенденции является, например,

создание системы федеральных округов и соответствующего ее института полномочных представителей Президента РФ, а также переход от избрания к назначению губернаторов.

В качестве основы разработанной нами методики был выбран подход неоинституциональной экономической теории, учитывающий существенное влияние на функционирование экономической системы комплекса юридических, социальных и политических факторов. В частности, использованные в рамках данного исследования предпосылки неоинституциональной теории общественного выбора делают возможным согласованный анализ политической и экономической сфер.

Методологической базой исследования стали классические труды зарубежных представителей теории общественного выбора – К. Эрроу, Д. Рея, Г. Таллока, К. Мэя, Дж. Бьюкенена и отечественных ученых – Р. М. Нуреева, ряд работ которого посвящен адаптации предпосылок и методов теории общественного выбора к российской действительности, Ф. Т. Алескерова, активно использующего методы экономического анализа для изучения различных характеристик функционирования органов

политической власти, К. Сониной, успешно применяющего модели теории игр к проблемам образования коалиций. Кроме того, безусловный научный интерес представляет исследование С. Г. Синельникова-Мурылева и др., посвященное перспективам изменения модели взаимодействия федерального центра и регионов при переходе от выборности к назначаемости губернаторов.

Макроэкономические аспекты внешнеэкономического развития регионов раскрыты также в работах И. С. Алексеева, С. Ю. Глазьева, Д. С. Львова, Г. П. Солодкова и др., а проблемы государственного регулирования данной сферы нашли отражение в работах И. С. Алексеева, А. В. Городецкого, В. А. Орешкина и др.

В то же время анализ существующих работ по данной тематике показал, что эффективность государственного регулирования, хотя и является одной из базовых проблем экономической науки в целом, практически ни в одной из них не выделяется в качестве самостоятельного объекта исследования.

В связи с указанным целесообразной представляется разработка методики оценки прогнозной и текущей эффективности формирования региональной внешнеэкономической политики, которая бы позволила учесть необходимость достижения определенного баланса между влиянием перечисленных разноплановых факторов.

При разработке методики нами был сделан ряд допущений, продиктованных особенностями современной конъюнктуры. Так, поскольку объектом исследования выбран региональный уровень, в его рамках решения федерального центра рассматриваются как экзогенные условия (не анализируется процесс их формирования). Кроме того, данная методика предполагает «нормальный» (между предвыборными кампаниями) режим функционирования органов государственной власти, т.е. подходит для кратко- и среднесрочного периодов. Последнее допущение в полной мере соответствует особенностям современной ситуации, когда приоритетной задачей государственного регулирования является оперативное нивелирование кризисных явлений в экономике.

В целом подход теории общественного выбора трактует государственную политику как результат коллективного выбора, совершаемого субъектами политического процесса.

Применительно к сфере ВЭД традиционно выделяются две основные группы субъектов:

1) субъекты ВЭД первого уровня (государственные органы, осуществляющие ее регулирование);

2) субъекты ВЭД второго уровня (физические и юридические лица, непосредственно осуществляющие ВЭД, т.е. экспортеры и импортеры).

Однако для целей проводимого исследования целесообразной представляется дальнейшая конкретизация состава данных групп, исходя из их целей и интересов, а также ролей, которые они играют в процессе формирования государственной политики.

Так, среди субъектов ВЭД первого уровня прежде всего можно выделить органы законодательной и исполнительной власти.

К компетенции регионального органа законодательной власти (областной Думы) в области внешнеэкономической деятельности относятся (на примере Воронежской области) такие вопросы, как:

- разработка и утверждение областных программ развития ВЭД;
- установление дополнительных льгот и субсидий для определенных участников ВЭД;
- заключение международных договоров и соглашений, касающихся ведения ВЭД на территории области [1, ст. 4].

Для депутатов основной целевой установкой в политическом процессе является переизбрание, для обеспечения которого необходимо, применительно к сфере ВЭД, прежде всего взаимодействие с группами специальных интересов, способными, в том числе, оказывать поддержку в процессе избирательных кампаний [2, с. 88].

Кроме того, непосредственная работа законодательного органа может быть представлена как взаимодействие не отдельных депутатов, а их объединений (фракций).

Такое обобщение представляется возможным, поскольку фракции объединяют депутатов со сходными политическими позициями, прежде всего одинаковыми по партийному признаку (например, в Воронежской областной Думе V созыва действуют четыре фракции – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия»), вследствие чего состоящие в каждой из фракций депутаты имеют единые устойчивые предпочтения, касающиеся в том числе и области ВЭД. Например, КПРФ традиционно защищает интересы национальных сельскохозяйственных производителей и соответственно поддерживает законопроекты, обеспечивающие им конкурентные преимущества, в том числе содержащие меры по либерализации экспорта или ограничению импорта такой продукции на территорию Российской Федерации.

Во главе исполнительной власти региона стоит губернатор, который назначается и отстраняется Президентом РФ. В связи с этим его целевой установкой в политическом процессе является не переизбрание, а сохранение своего положения посредством максимально возможного соответствия проводимой политики требованиям и интересам федерального центра [3, с. 72]. Аналогичными целевыми установками обладают и главы региональных органов исполнительной власти, составляющие правительство области, поскольку они назначаются и отстраняются от должности вышестоящими федеральными структурами.

Выделение «лоббирования интересов федерального центра» как самостоятельного мотива в политическом процессе представляется с нашей точки зрения целесообразным, поскольку цели федерального и регионального уровня, хотя и отражают единую стратегию развития страны, в отдельных случаях могут вступать в определенное противоречие. Например, существующий проект либерализации экспорта продуктов питания в рамках союзного государства Россия – Белоруссия отвечает стратегическим целям экономической интеграции на пространстве СНГ, но противоречит интересам Брянской и Смоленской приграничных областей, местные производители в которых могут быть вытеснены с национального рынка.

Непосредственные участники ВЭД (субъекты второго уровня) являются хозяйствующими субъектами, поэтому их основным мотивом в политическом процессе является обеспечение условий для максимизации индивидуальной прибыли.

Учет специфики экономического развития региона делает возможным дальнейшее сокращение числа анализируемых субъектов, поскольку позволяет выделить наиболее многочисленные и значимые группы субъектов ВЭД, которые с большой степенью вероятности будут занимать активную

позицию во взаимоотношениях с органами государственной власти. Так, для Воронежской области из 620 субъектов-экспортеров наиболее многочисленными группами являются субъекты хозяйствования, осуществляющие вывоз в страны СНГ и Венгрию продукции нефтехимического комплекса (340 фирм) и машиностроительной продукции (130 фирм), а из 630 импортеров – субъекты, ввозящие легковые автомобили, машины и оборудование из США и ФРГ (108 фирм) и продовольственные товары и полуфабрикаты из стран СНГ (79 фирм) [4].

В целом, обобщая изложенное выше, можно выделить основные группы участников (коллективные субъекты) формирования внешнеэкономической политики государства, обладающие соответствующими целевыми ориентирами (таблица).

Множество индивидуальных и коллективных выборов субъектов и их групп в процессе формирования внешнеэкономической политики, а также связанные с каждым из этих выборов результаты, составляют, по аналогии с понятием экономического механизма, общественный механизм формирования государственной внешнеэкономической политики.

Любое государственное решение проходит стадии разработки (определения целей), утверждения и реализации, что позволяет выделить соответствующие этим стадиям элементы механизма – политический, административный и макроэкономический. Данные элементы находятся в постоянной связи и взаимообусловленности, обеспечивая непрерывное функционирование механизма формирования государственной политики (рисунок).

Поскольку каждому из элементов присущи определенные формы взаимодействия субъектов, для оценки эффективности механизма формирования государственной внешнеэкономической политики оптимальным, с нашей точки зрения, пред-

Т а б л и ц а

Группы субъектов формирования внешнеэкономической политики региона

Группы субъектов политического процесса в сфере ВЭД	Целевые ориентиры групп субъектов
Субъекты законодательной власти региона (фракции депутатов областной Думы)	Защита позиций соответствующих групп специальных интересов
Субъекты исполнительной власти региона (губернатор, территориальные органы, регулирующие ВЭД, – таможенная служба области, департамент экономического развития, областное представительство МИД РФ и т.д.)	Реализация целевых установок федерального центра
Группы специальных интересов субъектов ВЭД	Максимизация индивидуальной прибыли

ставляется применение мультикритериального подхода, предполагающего выбор отдельного критерия для каждого элемента. В этом случае заключение об эффективности механизма формирования государственной политики может быть положительным только в случае эффективного функционирования каждого из элементов.



Рисунок. Взаимосвязь элементов формирования внешнеэкономической политики

Так, политический элемент отражает этап формулировки целей государственной политики. В его рамках осуществляется конкурентная борьба за право реализовать индивидуальные цели за счет ресурсов государства, в которой участвуют, хотя и в разных ролях, все члены общества.

Применительно к сфере ВЭД содержание данного элемента определяется взаимодействием групп специальных интересов субъектов ВЭД и органов государственной власти. В связи с этим эффективность функционирования политического элемента зависит от способности субъектов прийти к определенному компромиссу, поскольку цели, поддерживаемые большинством субъектов, будут с большей степенью вероятности донесены до внимания органов государственной власти, и затем успешно реализованы, т.е. по сути окажутся эффективными.

Основой для разработки критерия эффективности, наиболее точно отражающего эту характеристику взаимодействия, может, по нашему мнению, стать модель сбалансированности, позволяющая количественно оценить возможность бесконфликтной работы группы, состоящей из нескольких членов.

Данная модель, построенная с использованием знаковых граф (связей между каждым двумя участниками, которые обозначаются «+» – в случае взаимной симпатии и «-» – антипатии), впервые была создана для целей социологических исследований. В соответствии с ней группа, состоящая из n членов, считается сбалансированной, если ее можно разделить на две подгруппы N_1 и N_2 таким образом, чтобы внутри каждой подгруппы все участники симпатизировали или были равнодушны

друг к другу, а любые участники из различных подгрупп испытывали друг к другу антипатию.

Практическую значимость в данной модели имеет, прежде всего, возможность определения меры сбалансированности, находящейся в интервале $[0, 1]$ и рассчитываемой по формуле

$$b = C^+ / C, \quad (1)$$

где b – мера сбалансированности группы; C^+ – количество потенциально возможных делений на группы, которые отвечают использованному выше определению сбалансированности; C – количество потенциально возможных делений на группы вообще.

Данная модель была использована, в частности Ф. Т. Алескеровым для анализа работы Государственной Думы РФ. В этом случае в роли «членов группы» выступали фракции депутатов [5, с. 178–181].

С нашей точки зрения, модель сбалансированности может быть адаптирована для исследования взаимодействия более широкого круга участников политического процесса.

При исследовании эффективности функционирования политического аспекта механизма формирования внешнеэкономической политики представляется целесообразным рассматривать в качестве участников определенные выше группы специальных интересов и органы государственной исполнительной власти. Мера сбалансированности может быть рассчитана в контексте отдельных государственных решений. В свою очередь высокий процент отдельных эффективных решений позволяет сделать вывод об эффективности функционирования данного аспекта в целом.

Процесс последующего утверждения государственных решений, который предполагает их уточнение, разработку соответствующих мер государственного регулирования и отражение в нормативных документах, происходит в рамках административного элемента. Этот процесс находится, прежде всего, в компетенции органов законодательной власти. Так, в Воронежской области государственные решения, касающиеся ВЭД, утверждаются в форме законов и подзаконных актов простым большинством голосов 56 депутатов областной Думы, определяемым путем открытого голосования. То есть содержание административного элемента определяет взаимодействие участников органов законодательной власти (депутатов) в процессе принятия ими коллективного решения. Важной характеристикой этого элемента является регламент принятия решений.

Иные участники политического процесса (например, группы специальных интересов) участвуют в процессе утверждения только опосредованно – путем влияния на предпочтения депутатов.

Поскольку содержание административного элемента составляет по сути коллективный выбор (принятие решения), в качестве базы для разработки критерия его эффективности может быть использован подход, характерный для теории общественного выбора. В его основе лежит утверждение о том, что общество в результате проведения той или иной политики может менять свои состояния. Требуется определить, какое из возможных экономических состояний является более предпочтительным с точки зрения общества (т. е. Парето-эффективным). Критерием, позволяющим сделать подобный вывод, является согласие между участниками коллективного выбора в политике, аналогично добровольному обмену индивидуальными товарами на рынке. Этому требованию отвечает только единогласное принятие решений, которое не представляется возможным в рамках современных властных структур.

Отсюда целесообразно сформулировать критерий эффективности утверждения государственных решений в более мягкой форме – как возможность максимального приближения к состоянию единогласия.

Такой показатель был построен нами на основании индекса согласованности (конформизма), которой применяется в политологических исследованиях для изучения работы законодательных органов власти в разрезе позиций групп депутатов (фракций). Этот индекс рассчитывается по формуле

$$h = 1 - \frac{|p - q|}{\max(p, 1 - p)}, \quad (2)$$

где h – индекс согласованности, находящийся в интервале $[0, 1]$; q – доля проголосовавших «за» в отдельной фракции; p – доля проголосовавших «за» в целом [5, с. 160].

Необходимо отметить, что использование названного показателя позволяет учитывать как различия между предпочтениями каждой отдельной фракции и результатом коллективного выбора в целом $|p - q|$, так и «уровень поддержки решения» p . При одном и том же значении $|p - q|$ показатель будет ниже при низком значении p (т.е. учитывая существующий регламент при $p \approx 0,5$). Если значения этого показателя достаточно высоки для

каждой из фракций, то можно сделать вывод о том, что позиция депутатов по данному вопросу близка к единогласной. В противном случае его использование позволяет выявить наиболее активных оппозиционеров, положение которых после принятия данного решения очевидно ухудшится (т.е. ситуация не может считаться Парето-эффективной).

Показатель эффективности функционирования административного элемента механизма формирования государственной внешнеэкономической политики может быть рассчитан как индекс согласованности в среднем за период работы законодательного органа власти (для Воронежской областной Думы – пять лет), учитывающий в целом «меру согласованности» этого властного органа в вопросах, касающихся области ВЭД

$$H = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m h(p_m, q_m), \quad (3)$$

где m – количество голосований по вопросам, касающимся ВЭД за период.

Непосредственная реализация решений происходит в рамках макроэкономического элемента. Его содержание определяет множество взаимодействий между субъектами ВЭД, их контрагентами и органами государственной власти, характер которых во многом зависит от принятых и утвержденных государственных решений в этой сфере. Массовость подобных взаимодействий не позволяет построить количественный показатель, характеризующий их эффективность. Поэтому для оценки эффективности функционирования данного элемента нами были выбраны критерии, носящие в определенной степени агрегированный характер.

Так, государственные решения в любом случае представляют собой попытку, хотя бы формальную, реализации общественно значимых целей, которые выражаются в изменении определенных социальных и макроэкономических показателей. В связи с этим критерием эффективности реализации конкретного государственного решения может служить соответствие достигнутых показателей прогнозным.

Например, если одной из ключевых целей государственного регулирования ВЭД в 2010 г. для Воронежской области является поддержка субъектов малого бизнеса, осуществляющих ВЭД, то критерием эффективности может служить изменение их числа и масштабов деятельности за этот период.

В качестве более обобщенных критериев могут быть использованы такие показатели, как внешне-торговый баланс и внешнеторговый оборот. Их абсолютная и относительная динамика характеризует, хотя и опосредованно, эффективность реализации государственной политики в области ВЭД, т.е. в терминах данной методики эффективность функционирования макроэкономического элемента механизма ее формирования.

Отдельного внимания заслуживает анализ изменения численности и состава непосредственных субъектов ВЭД (экспортеров и импортеров), поскольку эти показатели позволяют выявить тенденции изменений в составе и целевых установках групп специальных интересов. Такие данные, в свою очередь, делают возможным прогнозирование особенностей функционирования механизма формирования государственной внешнеэкономической политики в следующем периоде.

Необходимо отметить, что хотя на данный момент представленная методика носит в определенной степени обобщенный характер, перспективы ее применения представляются нам достаточно широкими, поскольку она позволяет:

– оценить эффективность как отдельных действий государства, так и всего механизма, «приводящего в действие» государственную политику;

– проводить как прогнозный, так и текущий анализ эффективности, причем на любой стадии формирования государственных решений;

– в случае если заключение об эффективности отрицательно, методика позволяет выделить ту сферу, реформирование которой является приори-

тетной задачей для повышения эффективности функционирования всего механизма.

Разработанная нами методика, безусловно, не претендует на роль универсального критерия эффективности. В то же время она представляет собой попытку сформулировать более широкий, чем принятый в традиционной экономической теории, взгляд на проблемы государственного регулирования экономики, который, с нашей точки зрения, отвечает как современным тенденциям развития экономической науки, так и требованиям, предъявляемым со стороны макроэкономической практики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Регламент Воронежской областной Думы : утвержден постановлением Воронежской областной Думы от 7 декабря 2006 г. Правила работы Воронежской областной Думы. Интернет-портал Воронежской областной Думы. – Режим доступа: http://www.vrnoblduma.ru/reg/2006/12/07/voron_4.jsp
2. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора : курс лекций / Р. М. Нуреев. – М. : ГУ – ВШЭ, 2005. – 530 с.
3. Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов / С. Г. Синельников-Мурылев, П. А. Кадочников, И. В. Трунин, С. Н. Четвериков. – М. : ИЭПП, 2007. – 342 с.
4. О порядке заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей: закон Воронежской области от 29 мая 2008 г. Законы Воронежской области. Законотворчество. 2008 г. Интернет-портал Воронежской областной Думы. – Режим доступа: http://www.vrnoblduma.ru/index.php?id=zakon.41_oz
5. Алескеров Ф. Т. Бинарные отношения, графы и коллективные решения / Ф. Т. Алескеров, Э. Л. Хабина. – М. : ГУ – ВШЭ, 2006. – 300 с.

Воронежский государственный университет

Гоголева Т. Н., доктор экономических наук, заведующая кафедрой экономической теории и мировой экономики

E-mail: tgogoleva2003@mail.ru

Тел.: 8 (4732) 75-44-17

Мажарова Л. А., аспирантка кафедры экономической теории и мировой экономики

E-mail: linamazharova@yandex.ru

Тел.: 8(4732) 77-50-15, 8-910-341-24-71

Voronezh State University

Gogoleva T. N., Doctor of Economics, Head of the Economic Theory and World Economy Department

E-mail: tgogoleva2003@mail.ru

Tel.: 8 (4732) 75-44-17

Mazharova L. A., Post-graduate Student of the Economic Theory and World Economy Department

E-mail: linamazharova@yandex.ru

Tel.: 8(4732) 77-50-15, 8-910-341-24-71