

Л. Григорьев, А. Курдин

Механизмы глобального регулирования: экономический анализ*

Координация экономической деятельности на глобальном уровне осуществляется с помощью разнообразных механизмов регулирования действий компаний, государств и международных организаций. Несмотря на разнообразность сложившихся механизмов регулирования в разных сферах, их можно систематизировать на основе ряда ключевых параметров, в частности характера распределения прав собственности, механизмов управления транзакциями и распространения институтов. Этот подход позволяет не только классифицировать существующие институты, но и проектировать новые. Обострение глобальных проблем в современную эпоху может потребовать пересмотра механизмов глобального регулирования. Авторы предлагают единый подход (универсальную структуру) для осмысления этой задачи, что поможет решить ее в будущем.

Ключевые слова: глобальное регулирование, глобальное управление, механизмы управления транзакциями, глобальные проблемы, глобальные внешние эффекты.

JEL: F02, F50.

Необходимость глобальной координации

В связи с достигнутым уровнем развития международных экономических связей можно утверждать, что в начале XXI в. сложилась единая (но не гомогенная) система глобальной экономики. Каждая экономическая система подразумевает наличие механизмов, координирующих взаимодействие ее участников. Эти механизмы задаются соответствующими наборами правил, которые могут складываться либо спонтанно, либо путем целенаправленного проектирования. Мы

Григорьев Леонид Маркович (lgrigor1@yandex.ru), к. э. н., ординарный профессор, завкафедрой мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, председатель Правления российской организации Всемирного фонда природы (Москва); *Курдин Александр Александрович* (aakurdin@gmail.com), к. э. н., доцент кафедры мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ (Москва).

* Работа выполнена в рамках проекта НИУ ВШЭ «Основные процессы в мировой экономике в послекризисный период: теоретические и методологические подходы».

называем их «механизмы регулирования», хотя это, возможно, не самый удачный термин. Необходимо уточнить, что речь в данном случае идет не о государственном регулировании (regulation) и даже не о целенаправленном управлении или руководстве (management), а об объединении всевозможных видов регулирования, включая рыночное, — то, что в английском языке называется «governance». Несмотря на наличие среди российских экономистов определенного консенсуса относительно типологии и принципов работы этих координирующих правил, или governance (мы имеем в виду, в частности, традиционное выделение в их составе иерархического, рыночного и гибридного/сетевого типов регулирования¹), существуют некоторые терминологические расхождения².

Ряд специфических особенностей международного взаимодействия в глобальной системе — отсутствие верховной власти (следовательно, и гаранта соблюдения правил, и организации — «проектировщика» норм), наличие государственного суверенитета и коренные различия в институциональной среде разных стран — обуславливают необходимость выделять режимы глобального регулирования экономических отношений в отдельный предмет исследования. Сложившаяся система управления мировыми процессами фактически базируется на множестве разнородных (но поддающихся типизации) механизмов, принципов и систем координации. В XXI в. анализ проблем мирового регулирования, процессов принятия решений, касающихся насущных вопросов мировой экономики и человеческого развития, становится все более актуальным. В данной статье мы рассматриваем эту сложную тему с позиций новой институциональной экономической теории, которая позволяет сделать шаг вперед в обобщении многоуровневых явлений современного мира.

Острота многих мировых проблем заставляет считать их угрозой для устойчивого развития человечества. До второй половины XX в. общемировые проблемы, за исключением связанных с коллективной безопасностью, оставались вне сферы внимания не только индивидов и корпораций, но и национальных правительств. С исторической точки зрения проблемы безопасности были очевидной заботой правительств, обществ и элит, хотя часто они их понимали неверно. Возникали многочисленные региональные союзы, улаживались конфликты интересов участников в форме компромиссов, создавались органы для принятия решений и управления соответствующими процессами. Мы полагаем, что существует логика в реакции мирового сообщества на возникающие проблемы, хотя оно не может издавать обязательных законов для двух сотен суверенных государств и бесчисленного множества субъектов международных экономических отношений.

¹ Детально эти механизмы исследованы в рамках экономической теории транзакционных издержек (см., в частности: Williamson, 1996).

² Так, для обозначения альтернативных типов регулирования экономических отношений (иерархический, рыночный, гибридный/сетевой) используют обобщающие термины: «формы институциональных соглашений» (Шаститко, 2010. С. 505), «механизмы координации» и «координирующие структуры» (Аузан, 2011. С. 121–122), «формы управления транзакциями» (Кузьминов и др., 2006. С. 241). О. Уильямсон в этих целях применяет термины «governance structures» или «modes of governance» (Williamson, 2005. P. 1–16).

Цель данной работы — систематизировать институциональные решения, задающие механизмы глобального регулирования, то есть координации для решения глобальных проблем. Иными словами, мы попытаемся сформировать «меню» соответствующих институциональных альтернатив. Сферы возникновения этих проблем — международные финансы и миграцию, глобальный климат и торговлю — можно рассматривать не как «черные ящики», спонтанно (или даже случайно) вырабатывающие институциональные решения, а как набор подсистем (точнее — частично независимых систем ограниченного действия или охвата), внутренние механизмы регулирования которых строятся определенным образом в зависимости от характеристик трансакций в той или иной подсистеме. При этом не обязательно, чтобы в каждой из них в данный момент времени был реализован оптимальный механизм (или хотя бы лучший из возможных). Подсистемы мировой экономики динамично изменяются, с ними — не обязательно синхронно — эволюционируют и механизмы регулирования. В ходе этого процесса как спонтанно, так и целенаправленно создаются новые институты³, дополняющие прежние либо конкурирующие с ними. В реальности могут сосуществовать и альтернативные механизмы регулирования сходных международных отношений в глобальной экономике, и альтернативные институты в рамках схожих механизмов регулирования. С прикладной точки зрения важно, что понимание логики развития подсистем позволит в перспективе проектировать лучшие для тех или иных участников или мирового сообщества в целом механизмы регулирования.

В данной работе мы подчеркиваем важное различие между определением органов и механизмов принятия решений, с одной стороны, и управлением их реализацией — с другой. Говоря об «управлении», особенно о «глобальном управлении», нужно уточнить содержание этого понятия, поскольку его порой используют для перевода пространенного выражения «global governance» (см.: Дынкин, 2011; Афонцев, 2002).

Выражение «глобальное управление», на наш взгляд, не вполне точно отражает смысл термина «global governance». Последний включает анализ проблемы, оценку ее важности или остроты, распределение прав контроля и определение порядка принятия решения о характере управляющего воздействия, мобилизации ресурсов и желательном состоянии дел в результате принятых мер. Реальные управленческие действия и практическое решение проблем (достижение управленческого результата) сюда не входят, они относятся к уровню менеджеров-исполнителей. При этом «global governance» не обязательно подразумевает наличие непосредственно «вертикального» управляющего воздействия, свойственного русскоязычной интерпретации понятия «управление». Поэтому в данной работе в качестве эквивалента (перевода) термина «global governance» мы используем выражение «глобальное регулирование» (см. также: Зуев, 2011; Темников, 2004).

³ Институты здесь и далее понимаются как правила, имеющие внешний механизм принуждения к исполнению (enforcement).

Теоретические и прикладные подходы к глобальному регулированию

Развитие экономической глобализации привело сначала к обострению ряда глобальных проблем исподволь, затем — к признанию их существования и важности для судеб Земли и человечества в целом, потом — к осознанию необходимости их согласованного решения, а в конце концов — необходимости их решения в исторически короткие сроки.

В течение почти полувека после Второй мировой войны на оценку глобальных проблем неизбежно влиял раскол мира на две экономические системы, предполагавшие различные подходы к решению проблем экономического развития и организации общества. Тревожные сигналы ученых и гуманистов блокировались с обеих сторон. Более того, сама «холодная война» с перспективой перерастания в «горячую» представлялась важнейшей из глобальных угроз. Решить эту глобальную проблему все-таки удалось, хотя и за счет огромных дипломатических, финансовых и инженерных усилий. Характеристика того периода — это масштабные излишние (избыточные) расходы сторон, два режима «глобального управления» на частично изолированных территориях, конфликты в странах «третьего мира». Соответственно остальные мировые проблемы отходили на второй план, мало времени уделялось анализу будущего и осуществлению согласованных действий. Пагуошское движение, Римский клуб — немногие, хотя и важные примеры коллективных действий мирового гражданского общества до 1990 г. Но их эффективность ограничивалась недостаточными усилиями правительств или недоверием общественности к деятельности последних.

В тот период на пути решения иных глобальных проблем, помимо проблемы выживания человечества в условиях блокового военного противостояния, достижений было немного. Тем не менее во второй половине XX в. сложилась глобальная инфраструктура международного взаимодействия (хотя до сих пор ее содержание больше связано с вопросами международной безопасности) — система международных договоров и организаций, частично координирующих решение обостряющихся и вновь возникающих проблем.

Развитие глобализации актуализировало теоретическое изучение проблем международных отношений. Следствием этого стало формирование во второй половине XX в. новой отрасли науки — международной политической экономии, вобравшей в себя ряд теорий (более подробный обзор см. в: Братерский, 2012. С. 11–24).

Одной из первых, как отмечает К. Шаване (Chavagneux, 2010. Р. 16–20), возникла *теория гегемонической стабильности*, начиная с работы Ч. Киндлбергера (Kindleberger, 1973) и продолжая, в частности, трудами Р. Гилпина 1980-х годов (Gilpin, Gilpin, 1987). В соответствии с этой теорией стабильность международных правил обусловлена существованием сильнейшей державы — их гаранта.

К 1980–1990-м годам сформировались новые подходы, в числе которых выделяется *теория режимов* как институциональных структур регулирования определенных сфер мировой экономики (Graz, 2010). Среди авторов этого направления следует выделить С. Краснера,

Р. Кеохейна, Дж. Ная (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Keohane, Nye, 1987). В рамках данной теории предполагается, что наличие державы-гегемона необязательно.

В своей фундаментальной работе «После гегемонии» Кеохейн противопоставляет «реалистический» и «институциональный»⁴ подходы: первый основан на понимании мира как арены противостояния между державами и связывает кооперацию с формированием альянсов в борьбе государств за влияние. По оценке Кеохейна, реалистический подход не позволяет объяснить появление в 1980-е годы многосторонних механизмов международного сотрудничества в торговой, финансовой, природоохранной и других сферах. Институциональный подход делает акцент на выгодах от международного сотрудничества, которые формируют спрос на международные институты. Кеохейн приписывает институциональному подходу большое внимание к ценностям и знаниям политиков (Keohane, 1984. Р. 8–9). Надо отметить, что эти подходы представляют собой скорее взаимодополняющие, чем взаимоисключающие концепции: реалистический подход ориентирован на предложение институтов, то есть на силы, способные создать правила и, главное, гарантировать их выполнение; институциональный (в терминологии Кеохейна) ориентирован на спрос на институты.

Как политолог Кеохейн фактически стал применять новую институциональную экономическую теорию к анализу проблем международной организации, задаваясь вопросом: «Как должно быть организовано контрактное взаимодействие между многими сторонами, чтобы достичь снижения транзакционных издержек?» (Фуруботн, Рихтер, 2005. С. 45, 341). В связи с этим его исследования можно считать близкими к экономической теории транзакционных издержек, развитой О. Уильямсоном (Williamson, 1979; 1991; 1996). В 1995 г. Кеохейн и Э. Остром (которая в 2009 г. получила Нобелевскую премию по экономике вместе с Уильямсоном) опубликовали сборник работ «Локальные блага общего пользования и глобальная взаимозависимость» (Keohane, Ostrom, 2005). В нем проводилась параллель между построением механизмов управления общей собственностью на местном уровне и механизмов регулирования международных отношений.

Наряду с теорией режимов, развивавшейся преимущественно в США, в Великобритании в 1980-е годы возникла иная теория механизмов международного регулирования — *теория структурной власти*, основанная на снижении роли государства при росте активности других акторов, на стирании границ между национальной и международной деятельностью. Основоположницей этого подхода считается С. Стрейндж. Эта теория подразумевает, что фактическая власть в мировой экономике зависит от влияния акторов в рамках четырех ключевых структур: безопасности, финансов, информации и знаний, производства (Strange, 1996). Поскольку государства, как правило, имеют явное преимущество перед негосударственными агента-

⁴ В исходной редакции «институциональный» подход именовался «функционалистским», поскольку он имеет явную идейную параллель с теорией функционализма в изложении Д. Митрани (Mitranu, 1944). Но впоследствии Кеохейн предпочел отказаться от этого отождествления.

ми только в сфере безопасности, теорию международной политической экономии нельзя сводить к взаимодействию государств, и устройство международных отношений связано с процессами, в которых участвуют агенты другого рода. Взаимное положение агентов в этих четырех структурах, их взаимодействие и складывающиеся правила определяют ситуацию во вторичных структурах, таких как транспорт, энергетика или помощь развивающимся странам.

Пересмотр подходов к регулированию международных экономических отношений связан, в частности, с изменением роли государства как во внутренних, так и в международных делах. Речь идет о тенденции к разгосударствлению в ряде сфер экономики. В результате этих изменений все большую популярность стала приобретать концепция «governance» как набора механизмов регулирования, где государство не играет значительной роли (Bevir, 2011. Р. 3, 14). В этом смысле термин «governance» сознательно противопоставлялся термину «government», олицетворяющему государственное вмешательство. Не следует путать такое понимание «governance» с концепцией «good governance», развиваемой рядом международных финансовых институтов, особенно Всемирным банком: в их трактовке «хорошее регулирование» связано не с анализом различных механизмов регулирования в широком смысле, а с обеспечением прозрачности и отсутствием коррупции в действующих механизмах, в первую очередь в рамках госструктур⁵.

При рассмотрении международной экономики, как отмечалось выше, стал широко использоваться термин «global governance». Согласно логике противопоставления понятий «government» и «governance», «global governance» порой рассматривают как набор негосударственных механизмов глобального регулирования, альтернативных гипотетическому «всемирному правительству» (Афонцев, 2002; 2010). Иногда под «global governance», напротив, понимают деятельность международных (в первую очередь межгосударственных) организаций, позволяющих государствам координировать взаимодействие по определенным вопросам (см., например: Strange, 1996. Р. xiii).

Мы рассматриваем понятие «governance» наиболее широко — как «все типы регулирования», считая, вслед за М. Бевиром, что указанные изменения в сфере разгосударствления в 1980—1990-е годы можно назвать «new governance» (Bevir, 2011. Р. 3—4). В нашем понимании государство и его инструменты также входят в число вариантов регулирования экономических отношений, или «governance». Соответственно «global governance» рассматривается как набор всевозможных механизмов регулирования отношений между экономическими агентами на глобальном уровне, который не эквивалентен глобальному правительству, не оптимален с какой-либо определенной точки зрения, подвижен и выступает объектом борьбы за свои интересы со стороны крупных акторов.

Важной задачей современных исследований в сфере глобального регулирования выступает формирование теоретических рамок

⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGOVANTICORR/0,,menuPK:3036107~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3035864,00.html>.

анализа, позволяющих, с одной стороны, использовать комплексный подход с учетом разнородности экономических агентов и сфер их взаимодействия, характерный для теорий структурной власти и «global governance», а с другой — интегрировать в анализ наработки теории режимов, экономической теории транзакционных издержек, экономической теории прав собственности. В политических науках такие попытки известны (см.: Rosenau, 2009).

В связи с этим подчеркнем необходимость разделять две проблемы: непосредственно правил взаимоотношений экономических агентов (каким образом выстраивается их взаимодействие при конкретных транзакциях) и распределения прав на определение правил (кто — государство или частные фирмы — и каким образом устанавливает правила этих взаимоотношений). Смешение указанных вопросов приводит к тому, что отдельные механизмы взаимодействия привязывают к конкретному типу экономических агентов. Так, государству и государственным организациям приписывают исключительно командные, иерархические отношения, а частным предприятиям — только рыночные. Но это не так: на международной арене государства могут вступать между собой в рыночные отношения, а компании — создавать крупные иерархические или сетевые структуры как внутри себя, так и между собой. С учетом продолжения дискуссий об «уходе» или «возвращении» государства как ведущего игрока в национальных или международных экономических отношениях (Bell, Hindmoor, 2009), о появлении разнообразных агентов на международной арене это разграничение очень важно.

Глобальные проблемы и попытки их решения на современном этапе

С окончанием противостояния капиталистической и социалистической систем, как казалось многим наблюдателям, мировое сообщество должно было направить свои усилия на решение общих задач. Тем не менее от осознания важности глобальных проблем⁶ до готовности их эффективно сообща решать лежит огромная дистанция — двух десятилетий после распада социалистического лагеря для этого оказалось недостаточно. Ключевые вопросы — о порядке распределения ответственности и издержек между правительствами, международными организациями, корпорациями и индивидами, а также о механизме регулирования взаимоотношений в рамках «глобальной повестки дня» — в ряде сфер остаются открытыми. Соперничество рыночного и командного регулирования во многих случаях сохраняется, но теперь

⁶ Всеобщность признания надо понимать как преобладание определенной «мейнстримовой» точки зрения на их природу и характер в рамках ООН, релевантных международных организаций и ведущих стран (возможно, уже и на законодательном уровне). Разумеется, такие подходы предполагают поддержку массового образованного сообщества мира, ученых и политиков. Но обычно признание существования и даже остроты проблемы не обязательно распространяется на согласие в отношении инструментария ее решения, затрат и механизмов, а также особенно — системы приоритетов и готовности нести адекватные расходы в ущерб достижению других целей.

оно происходит не в области идеологии, а в эффективности. Поэтому мировое сообщество мучительно ищет формулу экономически обоснованных механизмов аллокации ресурсов при решении глобальных проблем, объективно конкурирующих с национальными.

По сей день так и не сформулирована общепризнанная иерархия (набор приоритетов) проблем человечества. Мы можем лишь последовательно показать структуру мирового регулирования решения международных проблем, основываясь не на хронологии их постановки (скажем, докладе Римского клуба 1971 г.), а на степени общности и гуманистичности. В числе первых стоит выделить проблему мировой бедности, вокруг которой группируются Цели Тысячелетия ООН (Millennium Development Goals), потом — противодействие изменению климата, затрагивающему все человечество, хотя потенциально в неодинаковой степени в ближайшие десятилетия. Ограничения на использование невозпроизводимых ресурсов, сохранение биоразнообразия привлекают пристальное внимание специалистов и образованной части населения мира, хотя еще не всегда входят в основную повестку дня элит, среднего класса, а значит, политиков. Подчеркнем, что в настоящее время экономическую деятельность уже нельзя делить на внутреннюю (или «беспроблемную») и создающую те или иные отрицательные эффекты для внешней среды. В современном мире хозяйственная активность, особенно в развитой или крупной экономике, — это единый процесс, в рамках которого зачастую невозможно предотвратить международные эффекты внутренних экономических решений.

Среди острых проблем XXI в., в частности после глобального кризиса 2008—2009 гг. (и в ходе сложного текущего восстановления), на первый план вышли проблемы, связанные с обеспечением устойчивости роста и предотвращением новых масштабных потрясений. Частные проблемы мира в той или иной комбинации волнуют фактически все страны. В их числе: стабильность мировой финансовой системы и финансирование развития; устойчивость сырьевых рынков; энергетика как фактор развития, искоренения (энергетической) бедности, поддержания безопасности; регулирование торговли и инвестиций; соблюдение продовольственного и водного балансов в мире. В этом наборе возрастает значение проблем сохранения климата и биоразнообразия.

В каждой из сфер, обеспечивающих использование ресурсов и принятие решений, имеется своя специфика и, в частности, действуют различные системы международного регулирования с разной степенью жесткости контроля, независимые друг от друга или переплетающиеся. В настоящее время существует несколько типов регулирования для решения международных проблем.

А. Международное управление на базе организации с самостоятельным менеджментом, который принимает оперативные решения в области распределения ресурсов (значимых относительно масштаба проблем), а также разработки международной правовой базы. Принятие принципиальных правил, решений и контроль основаны на представительстве стран (иногда так называемых «великих держав»). К числу подобных организаций можно отнести МВФ, Всемирный банк и иные международные банки развития, ВТО.

В. Международное регулирование на базе организации, действующей как рекомендательно-консультативный орган или арбитр (предполагает наличие судебного органа или его подобия), которая участвует в формировании международной правовой базы, но не распределяет значимые ресурсы самостоятельно. Примерами здесь могут служить МЭА в энергетике (хотя использование нефтяных резервов — уже на грани прямого вмешательства типа А), МОТ в сфере трудовых отношений, ЮНКТАД в международной торговле, Банк международных расчетов в Базеле, международные отраслевые организации, регламентирующие деятельность экономических агентов (ИКАО в сфере авиаперевозок).

С. Международные двух- или многосторонние соглашения, подразумевающие их обязательное (или обусловленное) соблюдение национальными государственными органами или компаниями при отсутствии специализированной организации-гаранта. По этой схеме обычно действуют межправительственные соглашения в ряде сфер, международные отраслевые организации, стандартизирующие деятельность экономических агентов (соглашения по экологии и биоразнообразию, международные отраслевые стандарты).

Д. Международные рамочные соглашения (конвенции, декларации), направленные на перераспределение ресурсов для достижения определенной цели и подразумевающие их добровольное выполнение национальными государственными или частными агентами в отсутствие специализированной организации-гаранта. В качестве примера можно назвать комиссию ООН по климату (UNFCCC).

Е. Негосударственные сетевые организации глобального гражданского общества, которые не обладают правом решающего голоса на международной арене, но активно действуют в рамках своей повестки дня, влияя на общественное мнение различных стран, на деятельность правительственных и международных организаций (WWF и другие подобные неправительственные организации).

Ф. Картели, клубы, постоянные или временные организации стран, воздействующие на характер глобальной экономической деятельности вне своей страны или группы стран (региональные зоны свободной торговли; БРИКС; ОПЕК; страны, клубы стран или организации, вводящие санкции против отдельных стран или экономических агентов). Особый случай, который мы включаем в данный механизм, — решения отдельных стран, групп стран (иногда ЕС или даже НАТО), которые они предполагают сделать общими правилами для агентов на мировых рынках. В свое время США приняли «Патриотический акт», существенно влияющий на мировую финансовую сферу. Американские суды нередко принимают решения по вопросам, касающимся экономических агентов за пределами своей юрисдикции. США, ЕС или клубы стран принимают решения о санкциях экономического характера в отношении тех или иных государств или компаний по политическим мотивам. Тем самым отдельные страны и их клубы отчасти создают новые прецеденты вне общего права или пытаются компенсировать медленную реакцию мировых органов координации.

Г. Самостоятельная деятельность экономических агентов (компаний) в соответствии с национальным регулированием (не выходящим за пределы своей страны) при отсутствии специализированных международных организаций и соглашений, которая подразумевает регулирование в рамках национальных законодательств, обычаев международного делового оборота и общих принципов международного сотрудничества в данной сфере; так действуют международные рынки товаров и услуг. Кроме того, на мировых рынках может осуществляться схожая по своим принципам деятельность государственных органов, например, на рынках международных заимствований.

Указанные выше типы регулирования частично пересекаются. Так, механизм F в случае создания секретариата клуба, решения которого обязательны (на уровне исполнительной власти) для исполнения государственными органами членов клуба и/или который имеет право по своему усмотрению распоряжаться определенными ресурсами государств, можно отнести к механизму A, но не на мировом, а на региональном уровне. Если этот секретариат не столь самостоятелен, но имеет весомый голос или выступает арбитром, то механизм F эквивалентен механизму B, но в пределах группы стран. Механизм E в ряде случаев аналогичен механизму B, только на уровне не государств, а неправительственных организаций или частных фирм. Механизм G может быть, напротив, разделен на рынки для частных компаний и для государств или государственных компаний.

Попытки стран и их клубов устанавливать правила и для «внешнего» мира, что подразумевает механизм F, обусловлены различием политических и экономических интересов «великих держав» и особенностями принятия коллективных решений, например спецификой голосования (право вето) в Совете Безопасности ООН. Причем подобные тенденции, воздействующие на механизмы глобального регулирования, наблюдаются не только в сфере международной безопасности. Потенциально параллельные элементы международного регулирования стали создавать страны БРИКС, прежде всего в финансовой сфере из-за недовольства характером управления в МВФ и Бреттон-Вудскими организациями в целом (Григорьев, Морозкина, 2013). В каком-то смысле механизмы E и F выступают экспериментальной сферой, в которой нарабатываются (или де-факто вводятся) элементы глобального регулирования, влияющие на характер мировой экономики и функционирование механизмов A, B и C. Разумеется, огромный поток инноваций идет со стороны рыночного регулирования (G).

Выбор того или иного механизма (системы) глобального регулирования исторически обусловлен масштабами и характером проблемы (объекта), охватом участников, размерами транзакционных издержек при отсутствии единообразной мировой институциональной среды, степенью осознания проблемы основными акторами, их готовностью к сотрудничеству (трезвая оценка возможных потерь при отсутствии компромисса). Фактически мы говорим о широком наборе инструментов, которые призваны с большей или меньшей эффективностью преодолеть разрыв (по мощности) между имеющимися нормами регулирования применительно к определенной проблеме и некон-

тролируемым стихийным развитием событий, иногда вызывающим негативные последствия.

Глобальные внешние эффекты

По своей сути, глобальные проблемы — это проблемы глобальных внешних эффектов (экстерналий) по отношению к странам и экономическим агентам. Глобальные проблемы не являются суммой национальных проблем. В каждой отдельно взятой стране могут быть собственные проблемы, связанные с климатом, экологией, финансами и энергетикой, которые и решаться будут на национальном уровне. Глобальные эффекты возникают вследствие столкновения интересов на межнациональном уровне, когда действия экономических агентов в одной стране косвенно затрагивают интересы экономических агентов в других, даже весьма удаленных регионах. Внешние эффекты для отдельной экономики или региона — это посторонние, побочные воздействия со стороны третьих стран, накопленные проблемы развития мира, с которыми сталкивается объект⁷. Регулирование той или иной сферы осуществляется в условиях сложившихся результатов развития, зачастую уже вызвавших экстерналии либо способных их вызвать. Процессы глобализации последних десятилетий не только породили внешние эффекты от новых феноменов, в том числе позитивные (информационная революция, распространение новых технологий), но и обострили глобальные эффекты, связанные с характеристиками предыдущих периодов развития (в частности, индустриального).

Глобальные проблемы возникают во многих сферах: от рынков энергоресурсов до рынков пищевых продуктов. И государства, и компании, проводя свою рациональную политику, в ряде случаев задевают интересы иностранных агентов, что ведет к возникновению внешнего эффекта. Если образуется «критическая масса» несущих издержки экономических агентов в разных странах, то возникает потребность в интернализации международного внешнего эффекта. Последняя проходит несколько стадий:

- выявление эффекта, осознание потерь или рисков (оповещение о проблеме);
- мониторинг, осознание эффекта, оценка его массовости и интенсивности, выявление проигравших и победителей (*losers and winners*) при данной спецификации прав и обязанностей;
- выдвижение заинтересованной (материально или *pro bono* — для общественного блага) партии-агента, которая выступает с предложением решить проблему и обычно выдвигает свой вариант (возможно, в собственных интересах — на опережение);

⁷ Разумеется, эти внешние эффекты (экстерналии) могут носить и «внутренний» характер: часть проблем выступает результатом внутреннего развития или образовавшегося дисбаланса внешних воздействий и состояния объекта (страны, экосистемы и т. п.), побочным результатом отношений, в которые объект вступил с системой. Например, дисбалансы в финансовой системе США способны вызвать внешние эффекты, влияющие на большинство стран, однако этот глобальный внешний эффект затронет и сами США.

– создание коалиций за/против решения проблемы и снятия эффекта или в редком случае энтузиазм единого подхода;
– вербовка сторонников в коалиции «за» и «против», выработка подходов и компромиссов в коалициях (две или более, за исключением случая единодушного решения);

– переговоры и заключение пакта между сторонами, обеспечивающего действие новых правил (на период соглашения⁸).

Разумеется, никто всерьез не рассматривает идею создания глобального государства и правительства (на данном этапе человеческой истории) — для решения всех глобальных проблем это было бы «простейшим» решением. Представим себе единый мировой бюджет и процесс его распределения на текущие и инвестиционные нужды, социальную помощь, региональное выравнивание и развитие, сохранение климата и модернизацию глобальной энергетики. Возможны два крайних способа принятия решений — авторитарное и демократическое. В первом случае не ясен источник авторитета (во всяком случае, легитимного) и легко вообразить масштаб претензий всех стран и регионов мира к центральным исполнительным и законодательным органам. Поскольку осуществить такое распределение крайне сложно даже для одной страны или группировки стран с большим неравенством регионов (типа России или ЕС), сделать это в глобальном масштабе практически нереально⁹.

Исторически можно было бы рассматривать сверхлиберальную альтернативу полной открытости мира для сепаратных действий агентов (акторов) — от индивидов до фирм и государств. Но история XX в. показала прагматичный путь решения отдельных проблем — создание различных международных институтов. В числе факторов их возникновения, сказавшихся и на их характере, можно назвать:

– важность проблемы для мирового сообщества и отдельных групп интересов;

– состав и влияние групп интересов;

– степень осознания глобальной проблемы обществом;

– соотношение усиления принуждения и усложнения регулирования;

– возможность дробления интересов участвующих сторон.

Интернализировать внешний эффект в принципе реально путем создания соответствующих институтов. Вообще говоря, сам процесс эволюции институтов, в частности прав собственности, во многом связан именно с необходимостью интернализации внешних эффектов (Demsetz, 1967). Это хорошо изучено в рамках одной юрисдикции. Но даже в таких ограниченных масштабах проблема возникновения и интернализации экстерналий оказывается крайне непростой, поскольку и сам процесс, и результат борьбы с проявлениями внешнего эффекта могут породить новые экстерналии (Таллок, 2011. С. 36).

⁸ Некоторые решения такого типа продержались несколько веков (Вестфальская система), 30 лет («золотой стандарт»), более 40 лет (ОПЕК как дополнительный регулятор рынка нефти).

⁹ Впрочем, степень регионального неравенства регионов РФ сопоставима с экономическим неравенством государств — членов ООН (в том числе, видимо, и по различиям в качестве институтов).

В рамках мировой экономики обеспечить идеальное функционирование институтов еще сложнее, особенно из-за неравномерности распределения потерь при внешних эффектах, асимметрии информации, неопределенности в отношении мер регулирования, предотвращения или соответствующей компенсации потерь и оценки их величины. Но главное, разумеется, отсутствие прямой связи между правами собственности на активы и ответственности за последствия хозяйственной и иной деятельности, особенно ярко выраженное в международной сфере. Множественность независимых (суверенных) юрисдикций, различие систем контроля собственности, правовых систем и огромные издержки (пример с процессами в рамках ВТО) при решении хозяйственных споров, нерегулируемость ряда сфер деятельности и неисполнение решений судов, полномочия которых оспариваются, создают серьезные препятствия для выстраивания оптимальной конструкции соответствующего институционального механизма.

Специфика проблемы глобальных внешних эффектов в том, что из-за отсутствия единообразной институциональной среды в глобальном масштабе (и, собственно, отсутствия мирового правительства) затрудняется формирование единых мировых правил и, главное, механизмов принуждения к исполнению, действующих повсеместно (Фуруботн, Рихтер, 2005. С. 535). В идеале в новом, более сложном и динамичном мире должна возникнуть новая система управления и партнерства.

Ж.-Ф. Ришар писал: «Завтра правительство (федеральное, региональное, местное) уже не сможет в одиночку решить сложные проблемы без существенной поддержки со стороны двух других общественных секторов. Складывается совершенно новая реальность: партнерство политики, бизнеса и гражданского общества. Следует ожидать, что такое трехстороннее партнерство в ближайшие двадцать лет станет процветать на любом уровне — глобальном, региональном, местном» (Ришар, 2003).

Этот оптимистический взгляд не нашел подтверждения, по крайней мере в первом из указанных Ришаром десятилетий. По-видимому, мы имеем дело со сложными процессами, в которых скорость изменения среды, меняющиеся интересы (особенно во время мирового финансового кризиса и интенсивных структурных сдвигов) не позволяют всем участникам процесса регулирования легко налаживать партнерские отношения. Достижение компромисса и взаимопонимания на гладких участках развития, при малых изменениях, значительно легче не только из-за отсутствия у акторов ощущения угрозы политического, экономического или морального банкротства. Еще важнее ожидание изменений, трудность прогнозирования поведения конкурентов и партнеров. Потенциальная угроза банкротства в будущем, собственная оценка рисков могут привести к отрицательной оценке как государством, так и бизнесом выгоды партнерства, коалиций и компромиссов. Гражданское общество тоже может по-разному оценивать свое положение, интересы, цели, предпочтения в зависимости от состояния и динамики среды (и действий других участников). В центре внимания могут находиться в большей степени проблемы

демократии, справедливости в своей стране, в иных государствах или глобальные проблемы. Приоритеты и предметы озабоченности меняются. Соответственно теория и практика глобального регулирования не могут исходить из постоянства интересов или компромиссов.

Разумеется, не во всех областях возможное партнерство трех основных групп участников (государство, бизнес, гражданское общество) носит одинаковый характер. На наш взгляд, гражданское общество могло бы выполнять многие функции лучше государства, но далеко не всегда последнее готово их отдать; кроме того, не все слои общества готовы рискнуть и выйти из-под опеки государства. Все типы регулирования имеют свои особенности, преимущества и недостатки, и соответствующих акторов нелегко объединить в коалицию.

Собственно говоря, сам процесс формирования (включая переговорный процесс) глобальных институтов регулирования сопряжен с трансакционными издержками, возможно, запретительно высокими, что в данном случае связано не только с информированностью или интеллектом сторон, но и с различием интересов (приоритетов в системе решения проблем национального и глобального характера). Пример тому — сложность переговоров о противодействии климатическим изменениям (Макаров, 2011). Существует ряд глобальных внешних эффектов, которые в кратко- и среднесрочном периодах порождают столь большие общественные издержки и угрозы устойчивому развитию, что они превышают трансакционные издержки урегулирования для каждого участника процесса. Здесь можно найти решение по аналогии с выработанными при создании системы соглашений в ходе «холодной войны», что помогло избежать глобального конфликта.

В поисках решения: ключевые развилки

При отсутствии однородной институциональной среды автоматически повышаются трансакционные издержки взаимодействия экономических агентов. На глобальном уровне в условиях разнородной институциональной среды — как формальной (правовой), так и неформальной — решать глобальные проблемы, а также национальные проблемы, выходящие за пределы национальных границ, намного сложнее, чем в рамках одной страны и ее правового режима.

Согласно следствию из теоремы Коуза, эффективность итогового размещения ресурсов зависит от первоначального распределения прав собственности на них и издержек их перераспределения. В глобальном масштабе это особенно очевидно, тем более что издержки международной передачи прав собственности весьма высоки, следовательно, затруднена передача активов более эффективному хозяину, готовому за них платить.

Первая проблема, возникающая при попытке создать экономически наиболее эффективный механизм глобального регулирования, — *спецификация прав собственности и вытекающая из них ответственность за решение проблем глобального характера*. Последние могут воздействовать на национальную экономику и общественное

благополучие, отражают риск будущих издержек или нуждаются в решении по общечеловеческим соображениям (бедность, биоразнообразие, права человека и пр.).

При распределении прав собственности необходимо дать ответ на следующие вопросы: кому и в пределах каких правомочий принадлежат воздух, океан, полезные ископаемые; кому принадлежат права устанавливать курсы валют и правила транзита через третьи страны; имеют ли беднейшие страны право на компенсацию от развитых стран за события далекого прошлого (если да, то на какую глубину) и т. д. Распределение собственности в этом смысле означает не просто определение владельца какого-либо ресурса, а распределение всех правомочий собственности, то есть фиксацию прав всех участников взаимодействия по поводу контроля и управления в сфере обращения этого ресурса.

Спецификация прав собственности не обязательно обеспечивает доступ эффективных собственников к ресурсам (внутри страны и в других юрисдикциях) для производства благ при наименьших затратах. Но она выступает необходимым условием получения такого доступа, поскольку создает предпосылки для обмена правами.

Следуя логике Р. Коуза и Р. Познера, законодатель должен установить наиболее эффективное распределение прав собственности (Познер, 2004. Т. 1. С. 67–74). В то же время на практике спецификация прав собственности подчиняется и соображениям перераспределения, и ценностным факторам (Calabresi, Melamed, 1972). В глобальной экономике вместо законодателя господствует «историческая случайность» — последствия возникновения государств, окончания войн, заключения соглашений. В большинстве случаев единые конституционные правила отсутствуют. В результате распределение правомочий собственности в глобальном масштабе само по себе связано со значительными транзакционными издержками, и нет гарантий, что права окажутся у эффективных собственников (определяемых также шире, чем в рамках национальных границ). Фактически это создает дополнительные правовые издержки — так называемый «неблагоприятный инвестиционный климат».

Спецификация прав собственности означает возложение ответственности и издержек на определенных агентов. Речь идет о том, что после определения прав собственности каждого участника взаимодействия его «выход» за границы этих прав (например, выброс опасных веществ в «общий» или «чужой» океан) повлечет за собой ответственность и заставит нести издержки для компенсации этого воздействия (другой вопрос, понесут ли их агенты на деле.) Но и наличие ответственности и издержек практически не гарантирует учета долгосрочных последствий, тем более отдаленных во времени и пространстве внешних эффектов. Экономические агенты оптимизируют свою активность на микроуровне так, чтобы учесть требования законов и правил своей юрисдикции в пределах определенного горизонта, но она может не учитывать отдаленные последствия.

Сложности при распределении прав собственности на международном уровне связаны и с тем, что отсутствует «абсолютная гра-

ница» между хозяйственной деятельностью в рамках страны, группы стран, правового пространства (типа Евросоюза) и мировой экономикой в целом. Поэтому международное распределение прав собственности «накладывается» на национальное — возникают «двухэтажные» проблемы. Так, распределение прав на выбросы парниковых газов между странами «накладывается» на принцип распределения прав внутри каждой страны. Если в стране не существует внутреннего порядка распределения прав собственности на некоторое благо, то и международный рынок с ее участием не будет работать. В то же время этот порядок может противоречить порядкам других стран или обычаям международного делового оборота.

Примером может служить ситуация, сложившаяся в европейском авиационном секторе на рубеже 2011–2012 гг. Европейские регуляторы потребовали, чтобы авиакомпании всех стран, включая не входящие в ЕС, покупали квоты на выбросы парникового газа в соответствии с европейской схемой торговли квотами при выполнении рейсов в европейские аэропорты, что вызвало резкий протест со стороны представителей авиационной индустрии США и Китая. В нашем контексте это была попытка одной юрисдикции распространить свои внутренние правила решения общей проблемы на экономических агентов из других юрисдикций.

Распределение прав собственности (и связанное с ним распределение ответственности) на международном уровне не обязательно подразумевает принятие централизованного решения наднациональным регулятором. Экономические агенты могут самостоятельно, без принуждения верховного планировщика, передавать ресурсы в частную, государственную или коммунальную собственность (Ostrom, 1999). Первоначальное распределение правомочий собственности в глобальных масштабах (как и в локальных) происходит, по всей видимости, в рамках модели, описанной Дж. Бьюкененом: экономические агенты забирают все права собственности, которые могут взять, пока не сталкиваются с интересами других (Buchanan, 1975). На этом этапе заключается так называемый конституционный договор, закрепляющий права собственности и предотвращающий их произвольное перераспределение.

В настоящее время сложно говорить о формировании глобального конституционного договора, но подобные договоры создают по специфическим проблемам¹⁰. Примером могут быть соглашения в рамках Киотского протокола и других систем торговли квотами на выбросы парниковых газов, предусматривающие спецификацию правомочий на них, причем в двойном режиме: страна — предприятия-эмитенты. После этого можно обмениваться правомочиями собственности как между странами, так и между агентами внутри стран.

Далеко не во всех случаях достаточно спецификации прав собственности (ответственности) с последующим рыночным обменом. Так, решение ряда глобальных проблем не ограничивается производством и распределением частных благ, а общественные блага требуют другого

¹⁰ В данном случае под конституционным договором понимается не буквально введение глав мировой «конституции», а, по сути, субститут такого договора в частной сфере — набор формальных и неформальных правил в отношении определенных ресурсов.

подхода. Сформулируем проблему в обобщенной форме: транзакционные издержки механизма цен могут быть слишком высокими («провал рынка» в глобальной ситуации). Тогда рыночная координация будет неэффективной и возникнет вопрос об ином механизме регулирования.

Вторая проблема — выбор оптимального механизма управления транзакциями для выстраивания механизма глобального регулирования на «операциональном» уровне. Речь идет о поиске наиболее подходящего сочетания иерархического, рыночного и гибридного режимов управления транзакциями при решении каждой мировой проблемы.

Для большей ясности представим себе своего рода «библейскую историю регулирования». Скажем, на нашей планете в какой-то момент не было суверенных государств, различных правовых режимов и серьезных неравномерностей развития — некий «институциональный рай». В этих условиях транзакционные издержки были минимальными, развитие шло, в сущности, оптимально, ресурсы были распределены более или менее равномерно, и все соблюдали права собственности и контрактные права. Но «за грехи экономистов» высшее провидение лишило человечество этого рая, введя крайнюю неравномерность развития, высокую неравномерность распределения природных ресурсов. Мало того, оно ввело суверенитет и государственные границы с различиями в формальных и неформальных институтах, а кроме того — серьезные (но уже производные) различия в приоритетах развития, образе жизни, морали и т. д. Эта современная ситуация — исходная для обратного понижения транзакционных издержек, уменьшения препятствий для развития путем подбора для каждой области человеческой активности адекватной (не идеальной, но работающей) системы управления экономическими отношениями по передаче прав собственности (транзакциями).

Теория транзакционных издержек в общем виде предполагает наличие трех режимов управления транзакциями. *Иерархическое* управление подразумевает асимметричное положение сторон контракта, при котором все решения по транзакции принимает одна из сторон. При *гибридном* управлении в принятии решений могут участвовать обе стороны с помощью переговоров (двусторонний механизм) или же они могут обратиться к посреднику (трехсторонний механизм)¹¹. Иерархический и гибридный режимы управления подразумевают долгосрочное взаимодействие и непрерывность взаимоотношений, а также взаимозависимость сторон. В случае *рыночного* управления независимые стороны свободно переключаются между контрагентами, специальные процедуры урегулирования споров не предусмотрены (либо споров нет, либо урегулирование не представляет больших трудностей).

Выбор механизма управления транзакциями связан с анализом их характеристик, в числе которых Уильямсон выделял частоту совершения, специфичность объекта транзакции и уровень неопределенности (Williamson, 1979. P. 246–254). Но ключевым критерием при этом фактически служит необходимость адаптации сторон транзакции с помощью механизма или рыночных цен, или непосредственного согласования.

¹¹ Предполагается, что посредника выбирают добровольно, хотя имеются случаи, когда одна юрисдикция, страна или группа стран объявляли ту или иную сферу планетарной экономической (природной, географической) жизни зоной своих стратегических интересов. Тем самым навязывались либо «внешнее управление» транзакциями в определенной сфере, либо принудительный арбитраж.

Очевидно, что при невысокой специфичности ресурса и/или низкой частоте трансакций выбор альтернативного контрагента связан с меньшими издержками: в этом случае можно сразу переключиться на другого партнера, поскольку на рынке довольно много альтернатив. Тогда экономические агенты могут ориентироваться на ценовой механизм, поскольку он позволяет хорошо *адаптироваться к рынку*. Если же ресурсы — объекты трансакции — обладают высокой специфичностью, то есть другого партнера найти сложно, а трансакции с этими ресурсами надо совершать часто, то субъектам приходится подстраиваться непосредственно друг под друга, поскольку издержки переключения слишком высоки. Здесь уже предпочтительнее непосредственное согласование, предусматривающее *адаптацию партнеров друг к другу*, а не к рынку.

При выборе механизма цен применяют рыночное управление трансакциями, а при непосредственном согласовании управление будет стремиться к иерархической структуре: в этом случае издержки адаптации сторон друг к другу будут минимальными, поскольку процесс подачи и выполнения команд в иерархической структуре не подразумевает ни переговоров, ни переключения на других контрагентов. В промежуточной ситуации стороны выберут гибридное управление. В пределе речь идет о двух альтернативах: в одном случае о снятии правовых ограничений на перемещение товаров и факторов производства при «идеальном» общепланетарном регулировании; в другом — о мировом правительстве и фактически мировом Госплане.

Идею о предпочтительности адаптации того или иного рода можно применить к любой ситуации. Например, если исчезает редкий вид растений, произрастающий только в одной стране и представляющий ценность только для одной корпорации из другой страны, то предпочтительнее создать иерархическую международную структуру, основанную на долгосрочном сотрудничестве и централизованном контроле, поскольку выход из отношений одной стороны окажется губительным для решения данной проблемы. Если же растение есть во многих странах и поставляется ряду компаний, то можно задействовать рыночный, конкурентный механизм, автоматически вознаграждающий страну и корпорацию, которым удастся не только сохранить растение и использовать его, но и сделать это наиболее эффективно.

Механизм регулирования в отдельно взятой сфере не обязательно один и тот же. Интересный пример развития механизмов глобального регулирования представляет мировая нефтяная отрасль.

В середине XX в. западные нефтяные компании и государства в добывающих странах взаимодействовали на основе гибридных взаимоотношений — долгосрочных двусторонних договоров. В 1970—1980-е годы произошли изменения в международных механизмах регулирования отрасли. Из-за национализации добывающих предприятий в ряде стран в 1970-е годы правомочия собственности на значительную часть мировых запасов нефти оказались сконцентрированы в руках национальных нефтяных компаний. Государства (и их национальные нефтяные компании) смогли распоряжаться нефтью как активом общего назначения. В условиях высокого и растущего спроса ее можно было продать широкому кругу конкурирующих потребителей. Оптимальным механизмом управления трансакциями для производителей стал рыночный, поскольку продавцы нефти могли выбирать наиболее выгодного покупателя, будучи независимыми от западных корпораций.

Благодаря последующему повышению цен на нефть, сделавшему рентабельной добычу даже на сложных месторождениях, и новым открытиям на рынок нефти вышли альтернативные производители, в частности страны Северного моря и СССР. У покупателей появилась возможность переключения между продавцами. На фоне снижения с 1980-х годов потребления нефти это означало повышение спроса на рыночные механизмы и со стороны ее потребителей. Тогда стала неизбежной замена прежних механизмов управления транзакциями на рыночные.

Выше мы приводили список наблюдаемых типов механизмов глобального регулирования. Для каждого из них можно привести соответствующий режим (механизм) управления транзакциями по Уильямсону (Williamson, 1996):

- а) международная организация, самостоятельно распоряжающаяся ресурсами для решения своих задач, — иерархический механизм;
- б) международная организация, действующая как консультант и арбитр, — гибридный (трехсторонний) механизм;
- с) международные двусторонние соглашения без специализированной надзорной организации — гибридный (двухсторонний) механизм;
- д) рамочные международные многосторонние соглашения — гибридный (двух- или трехсторонний) механизм;
- е) сетевые организации гражданского общества — гибридный (двух- или трехсторонний) механизм;
- ф) клубы, группы стран «по интересам» — гибридный (двух- или трехсторонний) механизм;
- г) отсутствие специализированных регулирующих организаций и долгосрочных соглашений — рыночный механизм.

В таблице приведены общие характеристики и примеры различных режимов управления транзакциями при участии в них государственных или частных экономических агентов.

Ответ на вопросы о спецификации прав собственности в контексте определенной проблемы и о механизме управления транзакциями позволяет спроектировать «меню» институциональных вариантов

Т а б л и ц а

Режимы управления международными транзакциями на уровне государственного и частного секторов

	Рынок	Гибрид	Иерархия
Государства (органы власти)	Государства действуют как независимые субъекты (пример: рынок государственных облигаций)	Существует долгосрочная взаимозависимость, двух-, трех- или многосторонние механизмы регулирования (пример: региональные объединения, ЕС в целом)	Государства делегируют принятие решений либо одному из них, либо наднациональному органу, власти других стран подчиняются его требованиям (пример: страны еврозоны в сфере денежно-кредитной политики)
Компании (частный сектор)	Действуют независимые частные покупатели и продавцы (пример: большая часть международных рынков товаров и факторов производства)	Действуют автономные, но взаимозависимые агенты на основе долгосрочных соглашений (пример: международные цепочки создания стоимости при долгосрочной кооперации)	Центральный агент контролирует деятельность людей и организаций в разных странах (пример: транснациональные компании)

механизмов глобального регулирования, о котором мы упоминали в начале работы, и дать базовые комментарии к выбору вариантов. Проиллюстрируем это на примере.

Весной 2013 г. в мире много говорили о расследовании, проведенном Международным консорциумом расследовательской журналистики, в результате которого стали известны данные о ряде офшорных операций высших политических руководителей многих стран на Британских Виргинских островах¹². Формулировка глобальной проблемы может выглядеть так: из-за наличия в мире офшорных зон, не только предоставляющих налоговые льготы, но и дающих возможность скрывать информацию, дельцы из разных уголков мира могут осуществлять в них теневые операции. Это затрудняет работу государств, в том числе деятельность правоохранительных органов, а также ограничивает информацию избирателей по всему миру — возникает глобальный внешний эффект.

Для интернализации указанного эффекта необходимо сначала определиться с правами собственности. Имеют ли «офшорные» острова законное по международным нормам право обеспечивать секретность любых операций? Если ответ положительный, то есть права на распоряжение информацией целиком передаются островам, то мировое сообщество может заплатить им, чтобы они от этого права отказались и раскрывали информацию. Соответственно факт такого раскрытия будет зависеть от того, сумеют ли заинтересованное сообщество или отдельные группы интересов собрать средства для компенсации за выкуп прав. На первый взгляд идея такой компенсации представляется необычной, но в условиях финансовых сложностей офшорных зон, например во время кризиса, это возможно. Правда, при этом у государств может возникнуть проблема коллективных действий: далеко не все из них готовы заплатить за раскрытие офшорной информации, а какие-то, вероятно, скорее наоборот, согласятся доплачивать за сохранение секретности. Если принимается общее международное решение о том, что «офшорные» острова не имеют права на секретность, то информация может быть у них изъята (правда, с их стороны может последовать ответная компенсация, что представляется маловероятным).

Пока права собственности (в данном случае — права собственности на секретную информацию) не определены, раскрытие информации будет носить эпизодический характер и не снимет проблему. Ни у одной стороны не будет уверенности в том, что информация будет раскрыта или, наоборот, сохранена в тайне. Собственно говоря, именно поэтому часть информации журналисты не разгласили — у них могли возникнуть юридические риски.

Следующий вопрос: какой механизм управления транзакциями избрать, в частности для оплаты информации, если это потребуется, для ее передачи и раскрытия при каждом распределении прав собст-

¹² <http://expert.ru/2013/04/5/v-pritsele-britanskie-virginskije-ostrova/>; <http://kommersant.ru/doc/2167431>; www.forbes.ru/news/237184-kudrin-zapodozril-frantsiyu-i-germaniyu-v-utechke-informatsii-o-mirovoi-ofshornoj-seti.

венности? Можно использовать иерархическую структуру — допустим, специальный орган международной власти наподобие FATF¹³, который сам получит право на расследование и обнародование всех «островных дел». Можно прибегнуть к рыночному механизму: объявить, что все желающие (возможно, с рядом ограничений, но, по крайней мере, члены правительств и парламентов, СМИ, международные организации) имеют доступ к документации финансовых операций в офшорах по некоторой процедуре. В этом случае заинтересованные лица будут действовать самостоятельно.

Тогда при низких транзакционных издержках можно достичь близкого к оптимуму раскрытия информации. Другими словами, при рыночном механизме все, что будет эффективно (с точки зрения общественных выгод и издержек) раскрыть, вероятно, будет раскрыто. Но при этом масштаб раскрытия будет определяться балансом частных выгод и издержек — например у богатых будет больше возможностей для проверки. От этого недостатка можно частично избавиться, задействовав иерархический механизм — специальную организацию. Но ее стимулы должны быть такими, чтобы избежать проблемы агента — принципала. Можно также создать гибридную организацию — скажем сеть национальных антиофшорных независимых служб.

Из-за особенностей транзакций агенты вынуждены подбирать институты, которые позволят регулировать их с наименьшими издержками: фактически (при удачных переговорах) достигается максимально возможное на конкретный момент снижение трения по ходу транзакций. Разумеется, оценка сторонами выгоды таких соглашений со временем может меняться¹⁴.

Агенты предъявляют *спрос* на институты, но существует и проблема *предложения* институтов. Последнее нужно понимать как способность не просто предлагать правила регулирования, но и поддерживать их за счет принуждения. Одна из особенностей глобального регулирования — отсутствие формального гаранта правил на глобальном уровне. Это, конечно, не означает, что принуждение в международных отношениях невозможно: Фуруботн и Рихтер приводят целый ряд способов защиты международных соглашений и на двух-, и на многосторонней основе, включая обмен залогами, угрозу расторжения отношений, репутационные издержки, поддержку соглашений со стороны державы-гегемона и др. (Фуруботн, Рихтер, 2005. С. 536—543).

На стороне предложения международных институтов могут выступать и государства, и частные организации. Но во втором случае возникает несколько проблем, которые теоретически восходят к проблематике организаций и интересов групп (Olson, 1965). Если объектом транзакции выступают общественные блага, а размер группы заинтересованных лиц достаточно велик, и ряд агентов (государства) обладают весомыми преимуществами с точки зрения потенциала насилия перед частными лицами и организациями, то издержки частных

¹³ Международная группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег.

¹⁴ Отсюда — односторонняя отмена «золотого стандарта», выход сторон из некоторых договоров по разоружению, ряда стран из второго раунда Киото и т. п.

гарантов могут оказаться слишком высокими относительно выгод. В этом случае на авансцену вновь выходят государства¹⁵.

Третья проблема, тесно связанная с первыми двумя, — *механизм распространения созданного института*. Это распространение может происходить посредством механизмов институционального либо политического рынка (Тамбовцев, 2005. С. 202—273)¹⁶. В случае институционального рынка каждый агент имеет возможность непосредственно выбирать между альтернативными институтами — примером для межгосударственных экономических отношений служит режим ВТО, предусматривающий *добровольное вступление* (но со сложной системой приема на консенсусной основе). На политическом рынке институт навязывается органом власти — его гарантом — всем агентам, действующим в определенной сфере, а сами объекты воздействия данного правила имеют возможность повлиять на принятие решения с учетом своей переговорной силы.

Ярким примером такого взаимодействия стала ситуация в Ливии: жестокое подавление народных волнений руководством суверенного государства, не соответствующее правилам западного сообщества, привело к санкциям с стороны последнего вплоть до вооруженного вмешательства. Другой пример различных методов распространения институтов — самостоятельное принятие «золотого стандарта» развитыми странами в конце XIX в. как иллюстрация институционального рынка; послевоенное централизованное введение Бреттон-Вудской системы как иллюстрация политического рынка.

Четвертая проблема — *обеспечение обратной связи и корректировки механизма*. Соответствует ли выбранный международным сообществом способ решения проблемы регулирования связанным с ним ожиданиям, действительно ли имеющиеся механизмы отвечают современным потребностям мирового сообщества? Этот вопрос весьма актуален по причине институциональной инерции: неадекватный механизм автоматически не будет вытеснен, по крайней мере не исчезнет в исторически короткие сроки, а, наоборот, создаст риск попадания в институциональную ловушку. В данном контексте можно упомянуть проблемы несовершенства ООН и, в частности, Совета Безопасности, неадекватного распределения голосов в Бреттон-Вудских институтах, явную нехватку «мощности» у организаций, решающих проблемы бедности, биоразнообразия, климата, призванных предотвращать и минимизировать потери гражданского населения при локальных конфликтах.

* * *

Анализ и создание механизма решения глобальных проблем, возникающих в мировой экономике, предполагают:

¹⁵ На смену инвестиционному банку «Дж. П. Морган энд компани», выполнявшему функции кредитора последней инстанции, в начале XX в. пришла Федеральная резервная система США.

¹⁶ Подробнее о политических рынках в международных экономических отношениях см.: Афонцев, 2010.

- выявление характеристик и сторон возникающего внешнего эффекта;
- определение существующих прав собственности (и ответственности), если они имеются, и выявление возможностей их спецификации, если они отсутствуют, или перераспределения прав с целью сократить издержки доступа эффективных агентов;
- выявление сторон и характеристик субъектов, которые получают выгоды и несут потери при каждом распределении прав;
- рассмотрение альтернативных механизмов управления транзакциями для интернализации внешних эффектов, способствующей повышению общественного благосостояния;
- изучение путей и перспектив распространения устойчивых институтов, связанных с установлением (перераспределением) прав собственности и созданием механизма управления транзакциями;
- поиск возможных механизмов обеспечения выполнения обязательств в данных международных отношениях;
- выработка механизма обратной связи и корректировки существующих и предлагаемых механизмов регулирования.

В данной работе мы не ставили цель выстроить полную логическую систему международного регулирования, поскольку ее исследование требует анализа действий правительств, компаний, национальных элит, которые не сводятся к рациональной логике минимизации транзакционных издержек глобального регулирования. Фактически действующие системы регулирования — это продукт исторического процесса возникновения проблем, их решения средствами, которыми располагали или располагают агенты, осознающие риски и угрозы. Политическая возможность принимать рациональные решения в экономике и управлении ограничена сложившимися международными институтами и интересами ведущих стран. В действующей системе международного регулирования мы видим рациональное содержание, противостоящее хаосу, снижающее издержки и постепенно ориентирующееся на решение насущных проблем (глобальных внешних эффектов). Оно несовершенно, подвергается вызовам, как инновационным, так и оппортунистическим, но это содержание можно рационально систематизировать на языке экономической теории и поставить вопрос о его оптимизации.

Список литературы

- Auzan A. (ред.) (2011). Новая институциональная экономическая теория. М.: ИНФРА-М. 2-е изд. [Auzan A. (ed.) (2011). *New Institutional Economic Theory*. 2nd ed. Moscow: INFRA-M.]
- Афонцев С. (2002). Экономическая политика в современном мире: «глобальное управление» или глобальный политический рынок? // *Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*. М.: МГИМО. Т. 2. С. 287–309. [Afontsev S. (2002). *Economic Policy in the Modern World: “Global Governance” or Global Political Market?* // *Foreign Policy and Security of Modern Russia, 1991–2002*. Moscow: MGIMO. Vol. 2. P. 287–309.]
- Афонцев С. (2010). Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига. [Afontsev S. (2010). *Political Markets and Economic Policies*. Moscow: KomKniga.]

- Братерский М. (ред.) (2012). Невоенные рычаги внешней политики России: глобальные и региональные механизмы. М.: Изд. дом ВШЭ. [Bratersky M. (ed.) (2012). Non-military Instruments of Russia's Foreign Policy: Global and Regional Mechanisms. Moscow: HSE Publishing House.]
- Григорьев Л., Морозкина А. (2013). Экономике разные — проблемы общие. БРИКС: время для консолидации // Россия в глобальной политике. № 2. С. 26–39. [Grigoryev L., Morozkina A. (2013). Different Economies, Common Problems. BRICS: Time for Consolidation // Russia in Global Affairs. No 2. P. 26–39.]
- Дынкин А. (ред.) (2011). Стратегический глобальный прогноз 2030 / ИМЭМО РАН. М.: Магистр. [Dynkin A. (ed.) (2011). Strategic Global Outlook: 2030 / IMEMO RAN. Moscow: Magistr.]
- Зуев В. (ред.) (2011). Глобальное экономическое регулирование. М.: Магистр [Zuev V. (ed.) (2011). Global Economic Governance. Moscow: Magistr.]
- Кузьминов Я., Бендукидзе К., Юдкевич М. (2006). Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. [Kuzminov Ya., Bendukidze K., Yudkevich M. (2006). The Course of Institutional Economics: Institutions, Networks, Transaction Costs, Contracts. Moscow: HSE Publishing House.]
- Макаров И. (2011). «Двойной дивиденд» вместо глобального альтруизма // Россия в глобальной политике. № 4. С. 142–154. [Makarov I. (2011). Double Dividend to Replace Global Altruism // Rossiya v Globalnoi Politike. No 4. P. 142–154.]
- Познер Р. (2004). Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа. [Pozner R. (2004). Economic Analysis of Law. St. Petersburg: Economic School.]
- Ришар Ж.-Ф. (2003). Двадцать лет спустя // Россия в глобальной политике. № 2. С. 156–164. [Rischar J.-F. (2003). Twenty Years Later // Rossiya v Globalnoi Politike. No 2. P. 156–164.]
- Таллок Г. (2011). Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. М.: Издательство Института Гайдара. [Tullock G. (2011). Public Goods, Redistribution and Rent Seeking. Moscow: Gaidar Institute Publ.]
- Тамбовцев В. (2005). Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС. [Tambovtsev V. (2005). Economic Theory of Institutional Change. Moscow: TEIS.]
- Темников Д. (2004). Проблемы мирового регулирования в современной зарубежной политологии // Международные процессы. Т. 2, № 2 (5). С. 84–96. [Temnikov D. (2004). New Studies in International Governance // Mezhdunarodnye Protssesy. Vol. 2, No 2. P. 84–96.]
- Фуруботн Э., Рихтер Р. (2005). Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд. дом СПбГУ. [Furubotn E., Richter R. (2005). Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. St. Petersburg: SPbGU Publ.]
- Шашитко А. (2010). Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС. 4-е изд. [Shastitko A. (2010). New Institutional Economic Theory. 4th ed. Moscow: TEIS.]
- Bell S., Hindmoor A. (2009). Rethinking Governance: The Centrality of the State in the Modern Society. N.Y.: Cambridge University Press.
- Bevir M. (2011). Key Concepts in Governance. L.: SAGE Publications Ltd.
- Buchanan J. (1975). The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Chicago: The University of Chicago Press.
- Calabresi G., Melamed A. (1972). Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral // Harvard Law Review. Vol. 85, No 6. P. 1089–1128.
- Chavagneux C. (2010). Economie politique internationale. P.: La Decouverte.
- Demsetz H. (1967). Toward a Theory of Property Rights // The American Economic Review. Vol. 57, No 2. P. 347–359.
- Gilpin R., Gilpin J. M. (1987). The Political Economy of International Relations. Princeton: Princeton University Press.
- Graz J.-C. (2010). La gouvernance de la mondialisation. P.: La Decouverte.

- Keohane R.* (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R., Nye J.* (1987). *Power and Interdependence Revisited* // *International Organization*. Vol. 41, No 4. P. 725–753.
- Keohane R., Ostrom E.* (eds.) (2005). *Local Commons and Global Interdependence*. L.: Sage Publications.
- Kindleberger C. P.* (1973). *The World in Depression, 1929–1939*. University of California Press.
- Krasner S.* (1983). *International Regimes*. N. Y.: Cornell University Press.
- Mitrany D.* (1944). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. N. Y.: Oxford University Press.
- Olson M.* (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom E.* (1999). *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges* // *Science*. Vol. 284. P. 279.
- Rosenau J.* (2009). *Governance in the Twenty-First Century* // *Palgrave Advances in Global Governance* / J. Whitman (ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Strange S.* (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson O.* (1979). *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations* // *Journal of Law and Economics*. Vol. 22, No 2. P. 233–261.
- Williamson O.* (1991). *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives* // *Administrative Science Quarterly*. Vol. 36, No 2. P. 269–296.
- Williamson O.* (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
- Williamson O.* (2005). *The Economics of Governance* // *AEA Papers and Proceedings*. Vol. 95, No 2.

Mechanisms of Global Governance: Economic Analysis

Leonid Grigoryev^{1,2}, Alexander Kurdin^{1,}*

Authors affiliation: ¹ National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); ² WWF-Russia, Chairman of the Board (Moscow, Russia).

* Corresponding author, email: aakurdin@gmail.com.

The coordination of economic activity at the global level is carried out through different mechanisms, which regulate activities of companies, states, international organizations. In spite of wide diversity of entrenched mechanisms of governance in different areas, they can be classified on the basis of key characteristics, including distribution of property rights, mechanisms of governance (in the narrow sense according to O. Williamson), mechanisms of expansion. This approach can contribute not only to classifying existing institutions but also to designing new ones. The modern aggravation of global problems may require rethinking mechanisms of global governance. The authors offer the universal framework for considering this problem and its possible solutions.

Keywords: global governance, mechanisms of governance, global problems, global externalities.

JEL: F02, F50.