

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის გაცემა  
PROCEEDINGS OF THE GEORGIAN  
ACADEMY OF SCIENCES  
ИЗВЕСТИЯ АКАДЕМИИ НАУК ГРУЗИИ

675-75  
1995

# ეკონომიკის სერია

ECONOMIC SERIES  
СЕРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ



ტომი  
VOLUME  
TOM

3

✓  
52

1995

N 3-4



# სარედაქციო კოლეგია

ვ. პაპავა (მთავარი რედაქტორი), გ. ადეიშვილი, ვ. ადვაძე, თ. ბერიძე (სწავლული მდივანი), ჰ. ვიორაძე, ა. გუნია, ა. კურატაშვილი, რ. შითაიშვილი, ი. მესხია, ნ. პაიქაძე, ა. სილაგაძე, ვ. ჩანტლაძე, თ. ჩიკვაიძე, ლ. ჩიქავა, გ. წერეთელი (მთავარი რედაქტორის მოადგილე), ბ. ხასია, მ. ჭიბუტი

პასუხისმგებელი მდივანი ი. დემირხანოვა

## EDITORIAL BOARD

V.Papava (Editor-in-Chief), V.Advazde, G.Adeishvili, T.Beridze (Scientific Secretary), V.Chantladze, L.Chikava, T.Chikvaidze, M.Djibouti, H.Giorgadze, A.Gunia, B.Khasia, A.Kuratashvili, Y.Meskhia, R.Mitaishvili, N.Paichadze, A.Silagadze, G.Tsereteli (Deputy Editor-in-Chief)

Executive Secretary I.Demirkhanova

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.Г.Папавა (главный редактор), В.С.Адвадзе, Г.Г.Адеишвили, Т.А.Беридзе (ученый секретарь), Г.Г.Гиоргадзе, А.Л.Гуния, М.Ч.Джибути, А.А.Кураташвили, Я.Е.Месхия, Р.Л.Митаишвили, Н.Н.Пайчадзе, А.Н.Силагадзе, Б.А.Хасиа, Г.Ш.Церетели (зам. главного редактора), В.Г.Чантладзе, Л.Л.Чикава, Т.Н.Чикваидзе

Ответственный секретарь И.С.Демирханова

P.Gugushvili Institute  
of Economics, The Georgian  
Academy of Sciences,  
14, Kikodze street,  
Tbilisi, 380007,  
Republic of Georgia  
tel:(8832)99-68-53,(8832)99-07-02  
Fax: (8822)998-389

Республика Грузия  
380007, Тбилиси,  
ул.Кикодзе, 14  
Институт Экономики  
им.П. Гугушвили АН Грузии  
тел: (8832)99-68-53,(8832)99-07-02  
факс: (8832)998-389

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე

PROCEEDINGS OF THE GEORGIAN  
ACADEMY OF SCIENCES  
ИЗВЕСТИЯ АКАДЕМИИ НАУК ГРУЗИИ

**ეკონომიკის სერია**  
**ECONOMIC SERIES**  
**СЕРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ**

**ტომი 3, N 3-4**

**VOLUME 3, N 3-4**

**ТОМ 3, N 3-4**

ჟურნალი დაარსდა 1992 წლის ოქტომბერში  
The journal is established in October, 1992  
Журнал основан в октябре 1992 года

გამოდის წელიწადში 4-ჯერ  
The journal is published 4 times a year  
Выходит 4 раза в год

თბილისი "მეცნიერება"  
TBILISI "METSNIEREBA"  
ТБИЛИСИ "МЕЦНИЕРЕБА"

1995

## შინაარსი

რ. სარჩიმელია წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის ამოცანა დეფიციტურობის რეგულირების სქემაში . . . . .	57
ხ.ფორტესკიუ რუსეთის სამრეწველო პოლიტიკის ინსტიტუტები . . . . .	63
რ. ბასარია ბაზარი და გეგმა . . . . .	74
რ.დენიელსი საბჭოური ფედერალიზმის შეზღუდულობა და საბჭოთა კავშირის დაშლა წესები ავტორთათვის . . . . .	86 97

## CONTENTS

R.Sarchimelia Collusion, Anticompetitive Behaviour and Merger Control: an EC Dimension . . . . .	57
S.Fortescue The Industrial Policy Institutions of the Russian Government . . . . .	63
R.Basaria Market and Plan . . . . .	74
R.Daniels The Limits of Federalism and the Collapse of the USSR . . . . .	86
Instruction to Authors . . . . .	97

## СОДЕРЖАНИЕ

Р.Сарчимелиа Задача оптимального планирования производства в схеме регулирования дефицитности . . . . .	57
С.Фортескью Институты промышленной политики России . . . . .	63
Р.Басариа Рынок и план . . . . .	74
Р.Дэниелс Ограниченность советского федерализма и распад СССР . . . . .	86
Правила для авторов . . . . .	97



## წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის ამოცანა რესურსთა დეფიციტურობის რეგულირების სქემაში

რ. სარჩიშვილი

თბილისი 380007, ქიქოძის ქ. 14

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის

პ. გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტი

შემოვიდა 1995 წლის 14 თებერვალს

რეზიუმე: საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პრობლემაში რესურსების და შესაბამისად, მათი გამოყენებით წარმოებული პროდუქციის დეფიციტი მძიმე მდგომარეობაში აყენებს პასიურ მომხმარებელს.

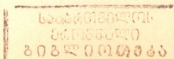
წინამდებარე სტატიაში განხილულია რესურსების და მზა ნაწარმის ხარჯვისადმი მფლანგველობითი დამოკიდებულებით გამოწვეული 'დეფიციტურობის' შესუსტების პროცესის მოდელირების პრობლემა. ეკონომიკურ-მათემატიკური მოდელის გამოყენების საფუძველზე 'ინდექსთა' ერთობლიობით ფასდება მოთხოვნის დაკმაყოფილება. წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის არათავსებად<sup>1</sup> ეკონომიკურ-მათემატიკურ ამოცანაში გამოყენებულია რესურსების ვარიაციისა და მოთხოვნის კორექტირების სქემა, საიდანაც გამოვლინდება წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის ამოცანის შესაძლო ამონახსნი, როგორც დეფიციტის დაძლევის პრობლემა.

თავისი მძლავრი მარეგულირებელი თვისების მიუხედავად საბაზრო ეკონომიკა დროის მოკლე პერიოდში ვერ დაარეგულირებს ისეთ პროცესებს, რომელსაც განაპირობებს სოციალისტური ეკონომიკის ინვესტიციური შიშის ინერცია, ხოლო დეფიციტურობა მზარდი ფასებით არ აღმოიფხვრება. შესაძლებელია მხოლოდ ის, რომ დეფიციტურ საქონელზე ფასების გაზრდით მოთხოვნა გაწონასწორდეს მიწოდებასთან (ესეც მოსახლეობის მცირე ნაწილის ხარჯზე).

საქართველოს სინამდვილეში ამკარაა დიდი დანაკარგებით ახალ სტრუქტურათა ფორმირების სიძნელები და ისეთი მოდელის დეფიციტურობა, რომელიც უმცირესი დანაკარგებით ქვეყანას გადაიყვანდა საბაზრო ეკონომიკაზე, ან შეასუსტებდა წინააღმდეგობებს, რომლებიც ახლავს საქართველოს გადასვლას განვითარების მაკროეკონომიკურ გზაზე.

წინამდებარე სტატიაში განვიხილავთ მზა ნაწარმისა და მის საწარმოებლად საჭირო რესურსების ხარჯვისადმი მფლანგველობითი დამოკიდებულებით გამოწვეულ დეფიციტურობას [1], როცა მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად არაა საკმარისი არა მარტო პროდუქცია, მასთან ერთად რესურსებიც. აღნიშნული არ უარყოფს საბაზრო სისტემის კეთილყოფელ გავლენას ქვეყნის ეკონომიკაზე. ჩვენს მიზანს შეადგენს ყურადღება გაუამახვილოთ იმაზე, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე

1 შეესაბამება ტერმინს არასაკუთრივი ამოცანა, იხ. [4].



უსისტემო გადასვლის მცდელობით მოსალოდნელია დეფიციტურობის კიდევ უფრო გარღვევა.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისათვის არსებითია სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი [2]. პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში დონორ სახელმწიფოთა დახმარების გარეშე შეუძლებელი ხდება მეწარმეობის განვითარება ისე, რომ აღმოიფხვრას დეფიციტურობა. ამასთან მნიშვნელოვანია ქვეყნის სტრატეგიის წარმართვა კეთილსინდისიერი შრომის დასაფასებლად და დახმარებების სამართლიანი განაწილების მექანიზმის ასამოქმედებლად.

დონორ სახელმწიფოთა დახმარების რაციონალური წარმართვის შემთხვევაში შესაძლებელია საქართველოს ეკონომიკაში არსებული დეფიციტურობის აღმოფხვრა, რაც თავის მხრივ ქმნის ხელშემწყობ პირობებს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასასვლელად (პირობითად ვუწოდოთ მას პირველი გზა).

მიგვაჩნია, რომ ჩაკეტილ ეკონომიკურ სისტემაში დეფიციტურობის სიმწვავის შენელება შეიძლება მომჭირნეობის ჩატარებით, რაც დაიწყება საქონელზე მოთხოვნის კორექტირებით, მოხმარების შემცირებით და ა. შ. ამ მხრივ სახელმწიფომ უნდა შეძლოს მოსახლეობის საშუალო ფენაში განხორციელებული მომჭირნეობის გადატანა, განზოგადლება და დაკანონება მოსახლეობის ყველა ფენისათვის. ამით მომჭირნეობა მომგებიანი გახდება სახელმწიფო მასშტაბით. იგი აისახება მოთხოვნა-წარმოება-მიწოდების პროცესში, მოთხოვნის მიწოდებასთან კორექტირებით მოხდება მათი დაბალანსება (მეორე გზა).

აღნიშნული მიმართულებით მესამე გზად გამოვეყოფთ შრომით კოლექტივებში თვითორგანიზაციის უნარის გაძლიერებას და კეთილსინდისიერი შრომის დაფასების პირობების შექმნას.

ზემოთ მოტანილი სამივე გზა სუფთა სახით საბაზრო სისტემისათვის არ გამოდგება. შერეული სახით მათ მიზანდასახულ გამოყენებას ექნება ეფექტი, პირველ რიგში დეფიციტურობის სიმწვავის შესანელებლად და სოციალურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასასვლელად.

ქვემოთ წარმოდგენილი წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის არათავსებადი ამოცანის განხილვამ უნდა გვიჩვენოს, თუ როგორ მივალწივით მოთხოვნისა და მიწოდების დაბალანსებას რესურსთა მარაგის გადანაწილების ხარჯზე.

განვიხილოთ წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის ამოცანა შემდეგი სახით (ამოცანა D):

$$x = (x_1, x_2, \dots, x_n) \geq 0, \quad y = (y_1, y_2, \dots, y_m) \geq 0, \quad t_i = 0 \quad \forall i, \quad i = 1, 2, \dots, m, \quad (1)$$

$$\sum_{j=1}^n a_{ij} x_j + (1 - t_i) y_i = b_i \quad \text{და} \quad t_i y_i \leq \bar{b}_i, \quad i = 1, 2, \dots, m \quad (2)$$

$$\sum_{j=1}^n b_k x_j = r a_k, \quad k = 1, 2, \dots, p \quad (3)$$

$$C(r) = \sum_{k=1}^p d_k \sum_{j=1}^n b_k x_j + \sum_{i=1}^m [q_i (1 - t_i) - \bar{q}_i t_i] y_i = \max, \quad (4)$$

სადაც  $A = (a_{ij})_{\max}$  დანაბარება, ხოლო  $B = (b_{ki})_{p \times m}$  გამოშვების ინტენსიურობის მატრიცებია.  $X$  არის  $n$  ტექნოლოგიისას ინტენსიურობის ვექტორი.  $Y_i$ , როცა  $t_i = 0$ , არის  $i$ -ური რესურსის რეზერვი; როცა  $t_i = 1$ , მაშინ  $Y_i$  არის  $i$ -ური რესურსის დეფიციტი;  $b_i$  არის  $i$ -ური რესურსის მოცემული რაოდენობა,  $i = 1, 2, \dots, m$ , სადაც  $m$  რესურსების საერთო რიცხვია.  $a_k$  არის  $k$ -ურ პროდუქტიაზე მოთხოვნა,  $k = 1, 2, \dots, p$ , სადაც  $p$  პროდუქციის საერთო რიცხვია.  $\bar{b}_i$  აღნიშნავს  $i$ -ური რესურსის დეფიციტის გამო მისი დამატებით გამოშვების შესაძლებლობის მაქსიმუმს.

$r$  შემოტანილია როგორც პარამეტრი, რომელიც ახდენს მოთხოვნის პროპორციულ კორექტირებას ყველა  $p$  დასახელების პროდუქტიაზე; როდესაც  $r = 1$ , მაშინ  $a_k$  ( $k = 1, 2, \dots, p$ ) არის მოთხოვნის საწყისი ვარიანტი ყველა  $p$  დასახელების პროდუქტიაზე; როდესაც  $r = 0.5$ , მაშინ მოთხოვნა (3)-ში განახევრებულად იქნება წარმოდგენილი და ა. შ.

$d_k$  არის  $k$ -ური პროდუქციის ფასი,  $q_i$  არის  $i$ -ური რესურსის რეზერვის, ხოლო  $\bar{q}_i$  რესურსის დეფიციტის ფასი.

(1)-(4) წარმოადგენს მათემატიკური დაპროგრამების ამოცანას უცნობებით  $x, y, t=(t_1, t_2, \dots, t_m)$  და პარამეტრით  $r$ .

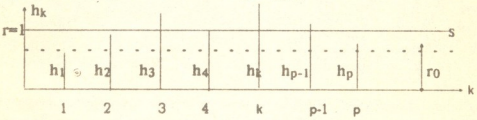
როცა  $r=1$ , მაშინ  $D_1$ -ს განვიხილავთ როგორც წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის საწყის ამოცანას, რომელსაც რესურსების დეფიციტურობის გამო ამონახსნი არ გააჩნია. ჩვენს მიზანს წარმოადგენს შევადგინოთ დეფიციტურობის ხასიათი (დონე) და შესაბამისად გამოვავლინოთ მისი რეგულირების შესაძლებლობა, რაც  $r$ -ის ვარირებით ჩატარდება.

წინამდებარე სტატიაში  $D_r$  ამოცანას განვიხილავთ  $r$ -ის შერჩევით. დავიწყებთ შემთხვევით  $r=1$ , როდესაც  $D_1$ -ს ამონახსნი არ გააჩნია. შემდგომ ვამცირებთ  $r$ -ს ისე, რომ  $D_r$  ამოცანას აღმოაჩნდეს ამონახსნი.

მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესაფასებლად შემოვიტანოთ ინდექსი  $h_k$  ისეთი  $x_0$  და  $y_0$ -სათვის, რომლებიც აკმაყოფილებენ (1), (2), სადაც

$$h_k = \sum_{j=1}^m b_{kj} x_j, \quad k=1, 2, \dots, p. \quad (5)$$

როცა  $h_k > 1$ , მაშინ  $k$ -ური პროდუქცია ჭარბია, თუ  $h_k < 1$  მაშინ დეფიციტურია. ნაწილი პროდუქციის დეფიციტურობისა და ზოგის ჭარბწარმოების თვალსაჩინო სტემა წარმოვადგინოთ ნახ. 1-ის გამოყენებით.



ნახ.1

ნახაზის მიხედვით გვაქვს პროდუქციათა დეფიციტურობისა და ჭარბწარმოების თვალსაჩინო განაწილების სურათი. ასე მაგალითად,  $h_k > 1$ , ჭარბწარმოებას ნიშნავს 1, 2 და  $p$ -ური პროდუქცია დეფიციტია.

იდეალურ შემთხვევასთან შედარებით დეფიციტურობა გამოყოფილია აბსციისთა ღერძის პარალელური  $s$  წრფით, როცა  $r=1$ , ამავე ნახაზზე მოცემულია დეფიციტურობის დონის აპრიორული შეფასება  $r$ -ის საშუალებით. უფრო ზუსტია  $C(r)$ -ის გამოყენება  $r$ -ის,  $x, y, t$  ფიქსირებული მნიშვნელობებით: აპრიორული დაშვებით, როცა  $r_0 < 0,5$  და  $c(r_0) > 0$ , რესურსები არაა დეფიციტური და დეფიციტია ცალკეული პროდუქცია, მაშინ სახეზეა მცირე დეფიციტები; როცა  $r_0 < 1$  და  $c_0 > 0$ , პროდუქციასთან ერთად რესურსებზე დეფიციტია, მაშინ სახეზეა დეფიციტურობა; თუ  $r_0 < 1$ , ხოლო  $c(r_0) > 0$ , მაშინ სახეზეა დეფიციტური ეკონომიკა, რომლის გაუმჯობესება რთულდება; მცირე დეფიციტებისას  $r_0$  ახლოსაა ერთან, ხოლო  $c(r_0) > 0$ , ამასთან რამდენიმე  $h_k$  ნაკლებია ერთზე, ამ შემთხვევის დარეგულირება საბაზრო ეკონომიკას შეუძლია.

დეფიციტურობის დარეგულირების უნარი შეიძლება დადგინდეს  $D_r$  ამოცანის საშუალებით: როდესაც  $r_0 < 0,5$ -ზე და  $c(r_0) < 0$ , მაშინ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამდე საჭიროა დეფიციტურობის შესუსტება, წინააღმდეგ შემთხვევაში კიდევ უფრო გაღრმავდება. მიუხედავად ამისა ღია ეკონომიკაში დონორი ქვეყნების დახმარების პირობით ნახ.1-ის თანახმად მივიღებთ შეფასებას - მცირე დეფიციტები.

დეფიციტურობის შესუსტების მესამე გზისას კეთილსინდისიერი შრომის სასარგებლოდ (პირველ რიგში წარმოების საწყის ეტაპებისათვის), მცირე დონეზე უნდა შეიქმნას თვითორგანიზაციის, ინდიკატური დაგეგმვისა და მართვის პირობები. ეს ცალკე კვლევის საგანია. წინამდებარე სტატიაში განხილულია დეფიცი-



ტურობის შესუსტების მეორე გზა  $r$  მომჭირნეობის პარამეტრის ვარიაციის ხარჯზე. ამ შემთხვევაში ფიქსირებული  $r$ -სათვის მიმდინარეობს  $Dr$  ამოცანის ამოხსნადობის გარკვევა. (1) პირობის დაცვით  $t$ -ს ვაძლევთ შესაძლო მნიშვნელობას, შემდგომ (1)-(4) ამოცანაში დავადგენთ  $x$ -ისა და  $y$ -ის მნიშვნელობებს. თუ კი ამოცანას ამონახსნი არ გააჩნია, ისევ დავებრუნდებით  $t$ -ს ვარიაციას და ა.შ.

ამოხსნა შეიძლება სხვა მხრივაც წარიმართოს (1) და (2) პირობების დაცვით. განვიხილავთ  $x, y$  და მათი საშუალებით გამოვთვლით  $h_k, k=1, 2, \dots, p$ ; ავაგებთ ნახ.1-ის მსგავს სქემას, სადაც ვეძებთ დეფიციტურობის ისეთ დონეს, რომ დაცულ იქნას პირობები:

$$ra_k - e < h_k a_k < ra_k + e, \quad k=1, 2, \dots, p, \quad (6)$$

$$\min h_k = \max, \quad h_k a_k = \sum_{j=1}^n a_{kj} x_j, \quad k=1, 2, \dots, p$$

ამ შემთხვევაში (3) პირობა შეცვლილია (6)-ით, სადაც  $e$  ახასიათებს  $h_k$ -ს  $r$ -თან მიახლოების სიზუსტეს, ხოლო  $r$  აფასებს დეფიციტურობის დონეს მისი ერთთან მიახლოების მიხედვით ( $e=0$ , მაშინ  $r=h_k$ ).

შეგინვნავთ, რომ  $Dr$  ამოცანის ამოხსნის იტერაციული პროცესი ჩატარდება ფიქსირებული  $r$  და  $e$ -ს მიხედვით: ასევე სწარმოებს  $t$  შესაძლო დისკრეტული მნიშვნელობათა შერჩევა, რაც (1), (2) და (4)-ის საფუძველზე მიმდინარეობს. ამჯერად ამოცანა მიახლოებით ამოიხსნება. სწარმოებს  $r$ -ის ისეთი მაქსიმალური მნიშვნელობის შერჩევა, რომ (1) - (4) აღმოაჩნდეს  $t$  ამონახსნი. შემდეგ გამოითვლება  $h_k, k=1, 2, \dots, p$ , დადგინდება  $e$  და აიგება ნახ.1 ფიქსირებული  $h_k, k=1, 2, \dots, p$  და  $r$ -ით.

დეფიციტურობის პირობებში ბაზრის ფუნქციონირების ეფექტური მოდელის აგება შეუძლებელი ხდება: ამდენად წარმოდგენილი (1) - (6) მოდელიც მოთხოვნის მხოლოდ კორექტირების შედეგია; იგი განიცდის ტრანსფორმაციას დეფიციტურობის დონის ცვლილების დროსაც; გასათვალისწინებელია მოსახლეობის ქცევა დეფიციტური საქონლის შეძენის მიმართ [3, გვ. 478]; შეიძლება საჭირო გახდეს მიწოდებისა და მოთხოვნის ჩართვა სქემაში; ამასთან გასათვალისწინებელი გახდება ისიც, რომ ყოველი საქონელი მეორესთან შედარებით განსხვავებული სარგებლოანობისაა, რომელიც იცვლება იმისდა მიხედვით, თუ სად, როდის და როგორ გამოვიყენებთ მას.

მიუხედავად აღნიშნულისა, (1)-(6) და ნახ.1-ს, ექნება გამოყენება მოთხოვნა-მიწოდების პროცესში მონაწილე საქონელთა სიმრავლეში დეფიციტურობის დონის განსაზღვრისა და მისი შესაძლო რეგულირებისათვის, იმის გასარკვევად, თუ რა თანმიმდევრობით, რომელი პროდუქციის წარმოების გაზრდაა მიზანშეწონილი; არის თუ არა შესაძლებელი დეფიციტურობის შესუსტება, მოთხოვნის კორექტირება და სხვა.

წინამდებარე სტატიაში წარმოდგენილ (1)-(6) მოდელს აქვს საერთო საწყისები [4] და [5] ნაშრომებში მოტანილ საკითხებთან "წინააღმდეგობრივი მოდელების" არსებობის ფაქტის აღიარებით და ეკონომიკურ-მათემატიკური გამოკვლევის აუცილებლობის ჩვენებით. დეფიციტურობის დროს წინა პლანზე იწევა "წინააღმდეგობრივ შემთხვევებში", დაგვევის არასწორი წარმართვიდან და დიდი ეფექტების სურვილით წარმოშობილი არათავსებადი ეკონომიკურ-მათემატიკური ამოცანების გამოკვლევა, განსაკუთრებით რესურსებისა და შუა ნაწარმის ხარჯვისადმი მფლანგელობითი დამოკიდებულებისას [1]. ამდენად წინამდებარე სტატიაში განხილული სქემა ეყრდნობა წარმოების ოპტიმალური დაგვევის არათავსებადი ეკონომიკურ-მათემატიკურ ამოცანაში რესურსების ვარიაციას და მოთხოვნის კორექტირებას ისე, რომ გამოვლენილ იქნას წარმოების ამოქმედების შესაძლო ამონახსნი და იგი (4) პირობით წარიმართოს ოპტიმიზაციისაკენ.



(1)-(6) ტიპის მოდელების ერთი ნაწილი წარმოების ოპტიმალური დაგეგმვის ამოცანაში რესურსების ცვლილებით შეზღუდვათა შესუსტებისა და რესურსების რეზერვების მაქსიმიზაციის პირობებით განხილულია ნაშრომებში [6] და [7].

#### ლიტერატურა:

1. ვ. ლონტიევი. ბაზრისაკენ სახელმწიფო კონტროლის გზით. ჟურნალი "ეკონომისტი", 1990 №6, გვ. 40-44.
2. ვ. პაპავა. სახელმწიფოს როლი თანამედროვე ეკონომიკურ სისტემაში. ჟურნალი "ეკონომიკა", 1995 №7-9, გვ. 13-28.
3. Я. Корнаи, Дефицит, М. "Наука", 1990.
4. И.И. Еремин, В.Д. Мазуров, Н.Н. Астафьев, Несобственные задачи линейного выпуклого программирования, М. "Наука", 1983.
5. Н.Н. Фролов, Оптимизация плановых программ при слабо согласованных ограничениях, М. "Наука", 1986.
6. რ. სარჩიმელია, ეკონომიკური პროცესების მათემატიკური მოდელები შეზღუდვათა ცვლილების პირობებში, თბილისი, "მეცნიერება", 1989 წ. გვ. 36-66.
7. Р.А. Сарчимелиа, Максимизация резервов ресурсов в задаче оптимального планирования производства, Сообщения Академии Наук Грузинской ССР, 130, №1, 1988, с. 197-200.

## Problem of Optimal Planning of Production in the Scheme of Regulation of Resources Deficiency

R.Sarchimelia

P.Gugushvili Institute of Economics,  
 Georgian Academy of Sciences

**Summary.** Transition to a market economy in the condition of deficiency of production and resources for its production leads to formation noncompetitive market and puts its passive customers in trying conditions. In the article the problem of modelling the deficiency relaxation process is observed, which is caused by expenditure of resources and ready products: on the basis of economic-mathematical models satisfaction of consumption is estimated by aggregate of "indices". In the optimal planning of nonproper economic-mathematical problem the scheme is based on the resource variation and correction of consumption, and as a result the possible solvation of the problem of optimal planning appears as a beginning of avoiding the deficiency.

## Задача оптимального планирования производства в схеме регулирования дефицита

Р.А.Сарчимелиа  
Институт экономики им.П.Гугушвили  
Академии наук Грузии

**Резюме.** В условиях перехода к рынку дефицит ресурсов и соответственно продукции, производимой на основе их использования, ставит в тяжелое положение пассивного потребителя.

В предложенной статье рассматривается проблема моделирования процесса "ослабления" дефицитности, вызванного расточительным расходом как конечной продукции, так и ресурсов: удовлетворение спроса оценивается на основе использования экономико-математической модели и совокупностью "индексов". Предложена адекватная схема в несовместной экономико-математической задаче варьирования ресурсов и корректировки спроса, в результате чего возникает возможность решения задачи оптимального планирования производства как необходимого условия преодоления дефицитности.

## The Industrial Policy Institutions of the Russian Government

Stephen Fortescue

School of Political Science

University of New South Wales

P.O.Box 1 Kensington NSW Australia 2033

Received: August 11, 1995

**Summary.** The role of the state in ruling the economy in transition period is analyzed in the article. At the same time of primary importance are the state institutions regulating the industrial policy. The author does not differentiate pronounced pro-reformers (followers of neoclassicism in the economy) and "interventionists" (supporters of state intervention into the economy) understanding the conditionality of such gradation. The result of such approach to the analysis of Russian reality is the author's gradation of the state "establishment" ruling the market economy: supporters of free market; supporters of strong state in market system; reformators-pragmatists; supporters of active state intervention; supporters of weak state intervention.

In the article is analyzed the process of formation of industrial policy in Russia (the functions of the president and the parliament) and the mechanism of its realization (the role of departments in this process). Attention is paid to the significance of functioning of such new institutions as state antimonopolistic committee, federal bankruptcy administration, federal security committee and ministry of state property management.

The author emphasises that today in Russian "establishment" do not exist such organs responsible for sectoral policy in economics.

The main concern of this paper is the role of the state in economic policy making and administration in a transition economy. The emphasis will be on industry and the industrially oriented institutions of the state.<sup>1</sup> It might appear inevitable at first glance that the discussion will revolve around a rigidly two-sided debate between, on the one side, pro-market reformers, necessarily of the neo-classical persuasion and therefore extremely suspicious of any state role, and, on the other side, "interventionists" with at best "wimpish" attitudes towards the market and at worst a yearning for the restoration of the old command economy. In fact the line up of positions is by no means so clear cut. To the "no state" versus "interventionist state" dimension, along which there is a great range of opinions anyway, we have to add another dimension covering the extent to which the state is unitary or made up of independent and competing interests and agencies.<sup>2</sup>

Unfortunately the two dimensions cannot be drawn as a simple dual-axis system yielding four possible types of economic system. Rather various positions are scattered all through the dimensions. Some of the most important positions are:



**The anti-state position.** This position is dominated by neo-classical economists who believe that the state is an inherently undesirable phenomenon, whose role in economic administration must be kept to an absolute minimum. The best-known representative of this position in the Russian case is Egor Gaidar. It is a position which is shared by those whose opposition to a significant role for the state in the Russian transition is based less on fundamental theoretical arguments than on a practical recognition that no conceivable Russian state could possibly be strong or competent enough to play a successful interventionist role. [1,p.4] They have started off from the same assumption as those holding the next position - that an interventionist state has to be strong, unitary and competent - but come to different practical conclusions in the Russian context.

**"Strong state" market reformers.** This is the position of those who believe that a market economy can only be built by a strong state. Initially the state will be concerned with building up its own and market institutions. Once the transition has been negotiated, its functions will be reduced, in industrial administration essentially to regulation. As part of its institution-building function, the state must give priority to the fostering of a "professional" civil service, with "professional" meaning not just well-trained and competent but also willing and able to serve the national interest rather than narrow personal or sectional interests. Market-oriented international agencies have put a lot of stress on this issue, [2,pp.116-124], [3,p.4], [4,pp.103-117] but it is not a position which has powerful spokespersons in Russia itself.

**Pragmatic market reformers.** Pragmatic reformers feel they have no time to waste building a "professional" state. They have urgent tasks in a hostile environment that require immediate involvement in the cut and thrust of contemporary Russian politics. This involves more often than not a bitter struggle against most elements of the state, and therefore requires the creation of one's own powerful presence within the state. Anatolii Chubais is the most obvious representative of this approach, with his period as chairman of the State Committee for the Management of State Assets (Goskomimuschestvo) as the classic case. Chubais has demonstrated no interest in a professional civil service; one imagines he indeed shares Gaidar's fears of a strong state in Russian conditions. His concern is with a "strong agency", competent yes, but un-"professional" in the sense that it is expected to have narrow "sectional" loyalty to him and his policies.

**"Strong state" interventionists.** While the "strong state" market reformers want a strong state, it is one with limited economic functions. The next position consists of those who want a strong unitary state with extensive interventionist functions. It is a position which entails a spectrum of degrees of intervention, ranging from support for MITI-type bodies, South Korean models, etc. through to what approaches genuine nostalgia for command economy institutions. Placing people along the spectrum is a slippery business, but someone such as Arkadii Vol'skii, the head of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP), would probably like to be placed at the MITI end of the spectrum, and many would place Lobov, first as Minister of Economics and now secretary of the Security Council, at the command economy end. These are people who, in theory



anyway, stress central institutions and a unitary state apparatus and share with Gaidar, if nothing else, a suspicion of "special interests", including those represented by sectoral bodies. In practice, one wonders whether such a "unitary" position can survive the "sectoral" pressures on the interventionist side of politics.

"Weak state" interventionists. Such a question makes the next category particularly important. It consists of those who continue to put their faith in sectoral bodies for the fulfilment of interventionist functions in industrial administration, essentially those who support a continued role for the descendants of the Soviet branch ministries. Those in this category are likely to be suspicious of central agencies, even those, indeed perhaps particularly those, of an interventionist orientation, unless they are liable to "capture" by sectoral agencies. One might expect them to be in the best position to capture central agencies with sectorally specialised structures.<sup>3</sup>

### The policy-making process

Before looking closely at the state's industrial policy-making institutions, a context needs to be established by setting out the broad parameters of policy making in the field. The overall policy orientation towards industry is set by a government which was initially, under Gaidar, a strict neo-classical government, opposed, in theory at least, to state involvement in industry, whether by subsidisation or restructuring.<sup>4</sup> With the coming to power of Chernomyrdin the government has developed into an uneasy but relatively stable alliance of representatives of the resources sector, led by Chernomyrdin himself, and pragmatic reformers such as Chubais and Iasin (Minister of Economics). Neither of these components of the government has much sympathy for the plight of Russian industry, something which is reflected in taxation, exchange rate and investment policies.

The government does have some industry representation at its top levels, somewhat uncertainly personified in first deputy prime minister Soskovets.<sup>5</sup> There is also a loud and extensive industry lobby outside government. It is strong within the academic community, with most of the established Academy of Sciences economics institutes producing arguments and programmes for a pro-industry policy. These are presented in public forums by such politicians and representatives of industrial associations as Sergei Glaz'ev, Iurii Skokov and Arkadii Vol'skii. Other players that cannot be ignored are individual enterprise directors, regional leaders, and to an ever increasing degree representatives of the financial sector. Directors are still able to inveigle members of the government into visiting their enterprises and making rash promises of assistance; regional leaders on the one hand lobby for central assistance to local industry and on the other try to set up their own self-sufficient industry zones; the financial sector haltingly invests in industry and tantalisingly dangles the prospect of more such investment before the nose of the government. The force of the industry lobby within and without government, plus a fear of the consequences of a complete collapse of industry, means that industry has not been completely cut off from the subsidy trough, although state support has been nowhere near enough to sustain industrial output levels.

The transformation of the government's general economic orientation into policy begins, albeit weakly, with the president's annual Message (*poslanie*, State of the Union). [5,p.2], [6,p.2], [7,p.8], [8,pp.1,5] A more substantial contribution is made by the budgetary process and the investment programme which is attached to it. In 1995 the budget process gained a considerable degree of institutionalisation, particularly in terms of parliament's involvement. Parliament is also closely involved in other major policy issues requiring parliamentary legislation, such as privatisation programmes, the Civil Code, corporate governance legislation, etc. Often the government's draft legislation has to compete with legislation put forward by others with the right of legislative initiative, that is, members of parliament and the regions. The parliament has a relatively well-developed system of hearings, committee examination and chamber debate, providing ample opportunity for all interested parties to put forward their views and exert their pressure.

Despite this, much of the industry policy process occurs outside the parliamentary arena, in particular through the presidential and government decrees that contain the one-off deals and "firefighting" measures that are such important part of Russian industrial policy, as well as major policy documents that are issued as presidential decrees in the absence of parliamentary progress on particular issues.<sup>6</sup> Executive decrees then generate supplementary rule-making, in the form of directives from executive agencies.

## Central state apparatus

In summary, the executive is responsible for developing a general policy orientation, draft legislation, and a huge number executive decrees, orders, recommendations, etc. Within the government there are two first deputy prime ministers with industry-related responsibilities. As already mentioned, Oleg Soskovets has direct responsibility and is generally considered to be sympathetic to an active and generous industry policy. Anatolii Chubais is responsible for macroeconomic policy and is the best-known reformer in the government, with a formidable reputation gained from his time as head of Goskomimushchestvo. In recent times Chubais would appear to winning out in his constant battle with Soskovets for precedence.

The government has a central apparatus, a very bloated equivalent to an Australian Department of Prime Minister and Cabinet or British Cabinet Office. Although it derives directly from the old Council of Ministers apparatus, it differs from it in not having a sectorally specialised structure. [9,pp.1,4] While this might set it apart from its predecessor, it appears that once Gaidar was removed from the government reformist staff were shunted aside in favour of Soviet-era apparatchiki from the old Council of Ministers and Central Committee apparatuses. [10,p.4], [11,p.2]

The Ministry of Finance plays a role generally recognisable to those familiar with Western Ministries of Finance and Treasuries, essentially a

reluctance to spend money. In recent times it has had the support of the government, even if sometimes only tacit, not to hand over to enterprises even money that has been promised and appropriated by executive order. This means that many industry policy measures announced in decrees are never implemented. [12,p.2]

The Ministry of Economics, derived as it is from Gosplan, is one of Russia's most ambiguous institutions. It has been often accused, particularly when it was headed by Oleg Lobov, of wanting to restore to itself Gosplan functions within a recentralised command economy; [13,p.25] it retains a sectoral structure that reminds one of Gosplan. However, particularly under its current minister, Evgenyi Iasin, it presents itself as a dedicated, if pragmatic, body of monetarists. [14,p.1]

There exists a series of new government agencies with functional responsibilities for the economy as a whole and industry in particular. These include the State Committee for Anti-Monopoly Policy, the Federal Administration for Insolvency Matters, the Federal Commission for Commercial Paper, and, the best-known of all, Goskomimushchestvo. They are all, with the partial exception of the first, dedicated reformist bodies, often with strained relations with the industrial sector. Goskomimushchestvo is the subject of Peter Rutland's paper on this panel.

The government also operates a series of important commissions for various aspects of economic policy. These differ fundamentally from their Soviet predecessors in that they are not sectorally specialised (the most famous Soviet one was the Military-Industrial Commission). The most important are the Commissions for Operational Matters, for Economic Reform and for Enterprise Arrears; however there are many more commissions covering more specialised areas of industry policy and administration. The competition was intense at the top of the government, particularly between Soskovets and Chubais, for control of the most important commissions. They are important because they bring together the representatives of the most important government agencies and therefore function as genuine operational policy-making bodies, perhaps more so than the rather cumbersome Cabinet. However, precisely because they do bring together representatives of a range of agencies, they leave room for the sort of "lowest-common denominator" policy making that was said to be typical of the late Soviet *ekonomika soglasovani*.

If we were to summarise the situation in a few words, it would be to say that there are no central governmental agencies devoted specifically to industrial matters (and consequently there is little direct industry representation on the most important commissions just referred to) and on the whole, and unlike their Soviet predecessors, central agencies do not have sectorally specialised structures. This means that there are relatively few footholds at the top levels of the state policy-making apparatus for industrial interests, a situation which is presumably not accidental.

## Minprom and Goscomprom

The institutional weakness of industrial interests, at least within the state apparatus, can also be seen when we move to the real focus of this



paper, the specifically industrial agencies at the next lower level of government, essentially the successors of the Soviet branch ministries. The latter were everybody's scapegoats for the failures of the Soviet command economy and they had virtually disappeared even before Gaidar's move into government. A low-key Russian Ministry of Industry (Minprom) had been established in mid-1990, i.e. before the Soviet sectoral ministries were abolished in the period immediately before the formal dissolution of the Soviet Union. With their abolition Minprom became responsible for all of Russian industry. Reliance on a Ministry of Industry was a change that had been strongly recommended by international and Western agencies and had already occurred throughout Eastern Europe. [15,p.119] From a Western perspective the creation of a would-be MITI might appear to be an odd choice for neo-classical reformers, but in the post-Soviet context a would-be MITI was seen as by far a lesser evil compared to the branch ministries.

Despite its pretensions, Minprom never gained, and presumably was never meant by the reformers to gain, anything like the status of a MITI-type body. Its general ideology was certainly interventionist, but it was highly sectoralised (its internal structure faithfully reproduced the branch and sub-branch structures of the old ministries and their *glavki*) and was never able to offer a strategic, prioritising capacity,

But the most interesting thing about Minprom is that its greatest enemies were the so called "industrialists", who demanded and achieved its abolition. [16,p.2] Clearly a central body with overall responsibility for industry was not appreciated by those with their roots in the sectorally specialised Soviet past, those who were described above as "weak state interventionists". In September 1992 Minprom was replaced by a State Committee for Industry Policy (Goskomprom) and four sectorally specialised "committees", for Defence Industry, Metallurgy, Machine Tools, and Chemicals and Petrochemicals (Goscomoboronprom, Kommet, Kommash and Komkhimnefteprom respectively). [17,p.4], [18,p.4], [19,p.4]

Shorn of any operational sectoral functions, except for a strange and almost certainly neglected responsibility for textile, forestry, paper and timber, and light industry,<sup>7</sup> Goskomprom has been better able than the Ministry of Industry to focus on a strategic function. Its general orientation is interventionist, in a way not unlike its predecessor's. The committee's senior officials are likely to speak critically of shock therapy, [20,p.19] to deny the ability of the economy to regulate itself during the transition, [21,p.4] to emphasise the stimulation of production over controlling inflation, [22,p.2] and to call for the use of non-market methods when the rapid implementation of a selective industry policy demands it. [23,pp.18-19]

This general orientation is reflected in its main tasks: the development of a general approach to a Russian industry policy and a more specific responsibility for one modish aspect of such an industry policy, financial-industrial groups. In each of the last three years it has prepared a general "Conception" for a single industry policy for the national economy. [24,pp.27-30], [25,pp.27-30], [26,pp.27-30] In 1993 and 1994 the documents went through the various levels of the government bureaucracy



and were formally approved. There was considerable scepticism, however, as to the extent to which they had any real influence on the day-to-day running of the economy. Although they made the right noises about the need to control inflation, they were generally interventionist documents, calling for the continuation of subsidies (with a preference for straight subsidies over cheap credits), a strong role for state ownership and management in industry, and increased use of indicative planning. They also had a clear pro-industry, anti-energy sector bias, calling for increased taxation of the latter. Although some commentators have suggested that it was the blandness of the documents and the reluctance displayed in them to establish firm priorities that led to their lack of impact, this author feels that it was the interventionism and anti-energy orientation that made them unwelcome to those who dominate the government. Worse was to come, though, with the 1995 document, when presented to the Commission for Operational Issues in April 1995, being unceremoniously returned to its creators for a "total rewrite".<sup>8</sup>

Goskomprom's other main policy responsibility is financial-industrial groups (*financovo-promyshlennye gruppy*, FPGs). In their most general sense, they are simply any form of integrated structure involving both production and financial entities. In the more specific sense with which Goskomprom is involved, they are state-registered and usually state-sponsored structures created in high-priority sectors as "a major instrument of the state's selective structural policy". [27,p.5] Goskomprom is responsible for drawing up the general normative documentation for the FPGs, for putting together proposals for the creation of specific examples, and maintaining a central register of FPGs. [28]

Although the formation and registration of FPGs has been proceeding, Goskomprom has found it difficult to get the process set up the way it wants. Restrictions on overall size, cross shareholdings and intra-group VAT liabilities are openly disliked by Goskomprom. On occasions it has been unable even to get its papers on FPGs onto the agenda of government bodies. [29,p.3] Again it has as many difficulties with sectoral agencies as it does with market reformers. The sectoral agencies complain of the bureaucratic obstacles Goskomprom puts in the way of expeditious registration of FPGs; it openly declares its preference for a cautious approach to registration. [30,p.3], [31,p.1] One detects here a struggle for control of the process. Goskomprom does not want to be so swamped with applications that it loses control; the sectoral agencies are interested in using FPGs as a cover for a strengthening of their influence over enterprises.

Goskomprom, if it does not want to share the fate of its predecessor, has to tread very warily. It cannot afford to overly antagonise the reformers and energy representatives above it in the government. It is no more popular with the sectorally specialised elements of the industry sector, who are quite prepared to make clear their disdain. [31,p.1] It clearly sails very close to the wind, despite the blandness and "trimming" for which it has been criticised. When its founding chairman, Igor' Shurchkov, resigned in late 1994 - whether out of frustration or the result of a firm shove is a matter of speculation - he was not replaced for six months. [32,p.1], [33,p.3] The rumours in Moscow in spring 1995 were

very strong that the agency's days were numbered. It survives, but only at the cost of a considerable degree of policy irrelevance. The lack of support in Russia for "strong state" industry institutions leads one to suspect that any shift in favour of a state interventionist role would benefit not Goskomprom but the sectorally specialised agencies that were set up alongside it.

(to be continued)

### Endnotes

1. With industry defined vaguely in terms of the sectors covered by the four sectorally specialised state agencies: defence industry, metals, chemicals, and machine tools, the last in particular being defined very broadly to include, for example, the automobile industry.
2. The concern here is not with regional decentralisation, as important as it might be.
3. The theory of the "weak interventionist state" is taken from its Soviet-period predecessor, variously known as "institutional pluralism", "the sectional society", *ekonomika soglasovani*, etc. While the matter will not be pursued here, elsewhere the author has suggested that this position should be divided into two: an institutionalised, formalised version, and a personalist, informal version. [34]
4. In theory because Gaidar was not as successful at resisting demands for subsidies as he might have wished, and there are those who agree that he always intended to pursue an active industry restructuring policy once financial stabilisation had been achieved. [35,pp.44-46]
5. Uncertainly because Soskovets constantly finds that industry is not a sustainable political power base. This means that he has to concentrate on essentially non-economic alliances with, for example, Korzhakov, the head of El'tsin's personal bodyguard, not cut himself off too sharply from Chernomyrdin, and shift his policy focus beyond the boundaries of industry.
6. These decrees still have an uncertain constitutional status, and consequently are likely to be ignored by foot-dragging officials. A number of Moscow officials have stressed to the author how important it is in these circumstances to have one's policy initiative backed by a parliamentary *Zakon*.
7. It is sufficiently unenthusiastic about its sectoral responsibilities to call for the establishment of a Ministry or State Committee for Light and Textile Industry, while its forestry responsibilities have been effectively taken over by a revitalised Roslesprom, a particularly aggressive "corporatised" remnant of the old forestry ministry. [36,p.4], [37,p.4]
8. A sign of the difficulties faced by a central state industrial agency in Russian conditions is that at the same meeting at which

Goskomprom's document was rejected a programme of support for machine-tool exports presented by the sectorally specialised Kommash was accepted. [38,p.2]

Literature.

1. Kornai J., *The Postsocialist transition and the state: reflections in the light of Hungarian fiscal problems*, American Economic Review. Papers and proceedings, vol.82, N2, May, 1992.
2. Rice E.M., *Public administration in post-socialist Eastern Europe*, Public Administration Review, vol.52, N2, March/April 1992.
3. *EU's TACIS programme for training Russian civil servants*, Kommersant, 27 October, 1994.
4. *Civil service reform in the new Russia*, Australian Journal of Politics and History, vol.41, N1, 1995.
5. Nezavisimaia gazeta, 24 February, 1995.
6. Nezavisimaia gazeta, 17 February, 1995.
7. Kommersant, 21 February, 1995.
8. Izvestia, 17 February, 1995.
9. Delovoi mir, 25 August, 1994.
10. Izvestia, 12 February, 1994.
11. Komsomol'skaia pravda, 15 November, 1994.
12. Kommersant, 15 June, 1994.
13. Mau V. *Reform variants, political variants*, Otkrytaia politika. Spetsial'nyi vypusk, 1994.
14. Kommersant, 26 January, 1995.
15. Rice E.M., *Public administration*.
16. Izvestia, 3 April, 1992.
17. Sobranie aktov, N.14, item 1091, 1992.
18. Sobranie aktov, N.44, item 4205, 1993.
19. Izvestia, 16 March, 1995.
20. Delovoi mir, 8-14 August, 1994.
21. Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal, N9, 1994.
22. Izvestia, 13 January, 1993.
23. Voproc' ekonomiki, N9, 1993.
24. Business MN, 31 October, 1993.
25. Kommersant, 27 July, 1994.
26. Delovoi mir, 1-7 August, 1994.
27. Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal, N9, 1994.
28. Sobranie zakonodatel'stva, N3, item 1008, 1994.
29. Kommersant, 12 October, 1994.
30. Kommersant, 15 June, 1994.
31. Delovoi mir, 17 August, 1994.
32. Rossiiskie vesti, 15 December, 1994
33. Kommersant, 15 December, 1994.
34. *Industrial administration and the shape of the Russian economy*, Lectures and Contributions to East European Studies at FOA, Swedish National Defence Research Establishment, N9, 16 December, 1994.

65702

0600000000  
 060355570  
 8088000000



35. Whitlock E., *Industrial policy in Russia*, RFE/RL Research Report, 25 February, 1993.
36. *Ekonomika i zhizn'*, N6, 1995.
37. *Izvestia*, 16 March, 1995.
38. *Kommersant*, 20 April, 1995.

## რუსეთის სამრეწველო პოლიტიკის ინსტიტუტები

### სტეფან ფორტესკო

სამხრეთ უელსის უნივერსიტეტის  
 პოლიტოლოგიის სკოლა

რეზიუმე: სტატიაში გაანალიზებულია რუსეთის სახელმწიფოს როლი ეკონომიკის მართვაში საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში. კერძოდ ყურადღება გამახვილებულია სახელმწიფო ინსტიტუტებზე, რომლებიც განაგებენ სამრეწველო პოლიტიკას. ავტორი არ გამოიყენებს ერთმანეთისაგან მკვეთრად გამოხატულ რეფორმატორებსა (ეკონომიკაში ნეოკლასიციზმის მიმდევრებს) და "ინტერვენციონისტებს" (ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის მომხრეებს). რუსული სინამდვილის ანალიზისადმი ამგვარი მიდგომის შედეგია საბაზრო ეკონომიკის მართვის სუბიექტთა ავტორისეული გრადაცია: სახელმწიფოს ჩარევის კატეგორიული მოწინააღმდეგენი; სახელმწიფოს ჩარევის შეზღუდვის მომხრენი; რეფორმისტ-პრაგმატიკოსები; სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის მომხრეები; ბაზრის პირობებში ძლიერი სახელმწიფოს მომხრეები.

სტატიაში გაანალიზებულია რუსეთში სამრეწველო პოლიტიკის ფორმირების პროცესი (ნაჩვენებია პრეზიდენტისა და პარლამენტის ფუნქციები) და მისი რეალიზების მექანიზმები (სამინისტროების როლი ამ პროცესში). განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ისეთი ახალი ინსტიტუტების ფუნქციონირების მნიშვნელობას, როგორცაა: სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური კომიტეტი, გაკორტების ფედერალური ადმინისტრაცია, ფასიანი ქაღალდების ფედერალური კომისია და სახელმწიფო ქონების მართვის კომიტეტი.

ავტორი აღნიშნავს, რომ დღევანდელი რუსეთის "ისტებლიშმენტს" არ გააჩნია არც სამრეწველო პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და არც ეკონომიკაში სექტორულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურები.



## Институты промышленной политики России

Стефан Фортескью  
Политологическая школа,  
Южно-Уэльский университет

Резюме. В статье анализируется роль российского государства в управлении экономикой в переходный период к рынку. При этом акцент делается преимущественно на государственные институты, реализующие исключительно промышленную политику. Автор при этом не проводит четкого разграничения между ярко выраженными про-реформаторами (последователями неоклассицизма в экономике) и "интервенционистами" (сторонниками вмешательства государства в экономику), понимая всю условность такого разграничения. Результатом такого подхода к анализу российской действительности является авторская градация субъектов управления рыночной экономикой: ярко выраженные антигосударственники; сторонники слабого государственного вмешательства; реформисты-прагматики; сторонники активного государственного вмешательства; сторонники сильного государства в условиях рынка.

В статье анализируется процесс формирования промышленной политики в России (показаны функции президента и парламента) и механизмы ее реализации (роль министерств в этом процессе). Особое внимание уделяется значению функционирования таких новых институтов как государственный антимонопольный комитет, федеральная администрация по банкротству, федеральная комиссия по ценным бумагам и госкомимущество.

Автор подчеркивает, что сегодня в российском "истеблишменте" нет органов специально отвечающих за промышленную политику, как и нет структур, отвечающих за секторальную политику в экономике.

## РЫНОК И ПЛАН

**Басария Р.В.**

Тбилиси, 380091

пос.ТЭВЗ, XI м/р, I кв,

Научно-исследовательский Институт  
финансов Министерства финансов Грузии

Поступила 28 октября 1993 г.

**Резюме.** В условиях радикальной экономической реформы исключительно важным являются вопросы соотношения государственного вмешательства в процессы управления экономикой и ее саморегулирования. Исходя из реалий сегодняшнего дня, характерного для общества дирижистского менталитета и социально-экономического состояния нашей страны, следует, что в определенный период времени необходимо использовать ограниченные административные меры и опробованный в западных странах опыт централизованного планирования экономического развития. Вместе с тем существующий кризис жизнеобеспечения населения диктует, что в Грузии необходимо обратиться в первую очередь к использованию не только индикативных методов планирования, которые носят рекомендательный характер, но и к регулятивному планированию.

Вопросы управления экономикой и степени участия в этом государства являются одной из актуальнейших проблем как научных исследований, так и практической деятельности правительственных структур. Общеизвестно, что в странах социалистического лагеря необходимость государственного управления, причем в самой жесткой форме, в недавнем прошлом провозглашалась как своего рода абсолютная истина. Основным рычагом такого управления, его сердцевинной признавалось общегосударственное планирование народного хозяйства.

С распадом соцлагеря отношение к общегосударственному управлению экономикой, в том числе к планированию, резко изменилось; всякое планирование на макроэкономическом уровне стало отождествляться с командно-административной системой управления, провозглашаться прямым антиподом рыночных отношений. Общегосударственное управление было предано анафеме как пагубное для развития экономики порождение коммунистического режима, вредоносная псевдотеория, искусственно созданная для оправдания и поддержки тоталитаризма. Причем, с проблемой, как казалось, расправились быстро, одним махом. И это в условиях, когда взамен не было создано ничего другого, не сформировались рыночные отношения и конкурентная среда саморегулирования, а между тем государственная собственность составляла свыше 90 процентов производственного потенциала. Однако дело этим не завершилось, вместе с общегосударственным планированием практически прекратилось привязанное к нему планирование на местах - составление промфинпланов (исчез т.н.

"микроэкономический эффект"), абсолютно неуправляемая экономика стала развиваться хаотически. Это стало одной из причин (наряду с главным - политическая нестабильность и разрыв экономических связей) катастрофического углубления кризиса.

Анализ экономического развития западных стран и практика управления этим развитием свидетельствуют, что при условии оптимального соотношения план и рынок не исключают, а взаимно дополняют друг друга на макроуровне. Это положение еще более актуально при значительных срывах производственных процессов в экономике, ее кризисных ситуациях, и зависит от типов социально-экономических задач, стоящих перед обществом, от характера принимаемых решений. Некоторые из них могут быть лучше (или исключительно) решены рыночными методами саморегулирования, другие же преимущественно средствами и методами планирования, сознательного государственного воздействия. "Макроэкономическое планирование, - указывает один из известных исследователей проблемы, итальянский профессор Бруно Даллаго, - это сознательная деятельность государственного управления, цель которой привести по истечении определенного времени к желаемому состоянию национальную экономику в целом" [1, с.105].

Оппоненты планирования на макроуровне могут привести пример США, где такое управление (и планирование) экономики сильно ограничено. Но, во-первых, участие властей в управлении экономикой США неодинаково в разные периоды развития (это можно увидеть, сравнив хотя бы деятельность нынешней и предыдущей администраций Белого дома), а широко применяемое на Западе индикативное планирование (которого мы более подробно коснемся ниже) впервые как раз использовала администрация президента Ф.Рузвельта при выводе страны из Великой депрессии 1929-1933 годов. Во-вторых, именно слабое использование общегосударственного управления планирования считают многие специалисты одной из главных причин определенных недостатков в развитии американской экономики, и вряд ли это мнение полностью лишено оснований. Из семи грехов, которые, по мнению японских специалистов А.Мориты и С.Исихары, характеризуют американцев, на втором месте стоит их неумение планировать развитие экономики [2]. Такого же мнения придерживается профессор Европейского университета (Флоренция) Стюарт Холланд, который считает, что такие страны, как США и Англия, потеряли свои позиции в процессе сокращения смешанной экономики и дерегулирования; другие же, в том числе Япония, в результате систематического обновления активного планирования опередили остальных в развитии [3, с.127].

Проблемы общегосударственного управления (и планирования) особо актуальны при замене одного качественного состояния экономики другим, в т.ч. при нашем переходе от административно-командной системы на рыночные отношения. Наряду с общими причинами, обуславливающими необходимость макроэкономического планирования, здесь много и специфических причин. Назовем некоторые из них. Во-первых, при переходе на рыночные отношения проблемы отрицания (отмирания) старых экономических отношений и возникновения качественно новых явлений и перспектив их развития требуют всеобъемлющих расчетов общегосударственного масштаба, всесторонней выверки и максимального



предвидения возможных результатов и последствий такого перехода как в целом для общества и экономики, так и для их отдельных слоев, регионов и экономических структур. То есть, требуется серьезная информационно-прогнозная и аналитическая деятельность, а это важное звено макроэкономического планирования.

Второе, проблемы, связанные с вышеназванными явлениями, могут быть решены лишь на макроуровне, так что возникает необходимость разработки и принятия обществом (государством) определенных мероприятий (речь, конечно, преимущественно об экономических решениях), которые способствовали бы позитивным изменениям и, по возможности, предотвращали нежелательные отрицательные явления (как с точки зрения динамичности, так и исходя из социально-экономического положения населения).

Третье (этот тезис связан со вторым, является его продолжением), в переходном периоде явления часто меняются быстро и кардинально. При этом частная предпринимательская деятельность со свойственными ей чисто рыночными характеристиками долго не получает ведущего (тем более, доминирующего) положения, чтобы "поставить" эти явления в русло регулирования чисто рыночными рычагами. Поэтому требуется определенное управление преобразованиями экономики на макроуровне, т.е. своего рода сосуществование плана и рынка.

Четвертое, как и следовало ожидать и как сегодня видно всем, переходный период (период создания рыночной экономики) будет не только сложным, но и продлится довольно долго и в это длительное время в экономике параллельно будут существовать как постоянно сокращающиеся государственные, так и неустанно расширяющиеся и развивающиеся частные структуры хозяйствования. Для их совместного функционирования, как об этом свидетельствует международная практика, требуется определенная государственная координация.

Пятое, в Грузии народное хозяйство предпереходного периода находится в таком положении, ее производственная и инфраструктура настолько деформирована, что если на нее одновременно обрушатся радикальные изменения, соответствующие требованиям частных рыночных отношений, экономика может просто не выдержать; вероятнее всего, в таком случае масштабы разрушения хозяйства примут (и приняли во многом) весьма опасный характер. Вот что пишет в связи с этим вышеупомянутый Е. Даллаго: "Думается, в период быстрых изменений планирование играет с точки зрения вхождения национальных экономик в мировую экономику даже более существенную роль, чем прежде; *однако характер и роль планирования должны кардинально измениться* (даже по сравнению с самыми радикальными периодами прежних реформ" [1, с.89].

В вышеприведенном весьма примечательном соображении мы сочли целесообразным подчеркнуть ту часть, где говорится о необходимости кардинальных изменений принципов планирования, утвердившихся у нас за многие десятилетия в соответствии с требованиями безальтернативного господства (доминирования) государственной собственности. Дело в том, что централизованное административно-командное (директивное) планирование выносит на макроуровень не только обобщенные, общеэкономические решения, но и задачи непосредственных

хозяйственных субъектов. Это использование государством прямых административных методов управления, когда центр (государство) пытается с помощью административно-распорядительных средств определять и разрешать (или запрещать) правила, характер и результаты деятельности (действия) экономических контрагентов (предпринимательских структур). Разумеется, восстановление такой модели планирования в корне противоречит переходу на рыночные отношения, ее функционирование (использование) не только не будет способствовать утверждению принципов рыночной экономики, но и станет основой перманентного воспроизводства пагубных методов жесткого централизованного управления экономикой.

Представляется необходимым обратить здесь внимание и на следующее обстоятельство. Среди определенной части общества и специалистов существует мнение (и явный страх), что введение общегосударственного планирования в любой форме будет способствовать восстановлению административно-командной системы управления, реанимации прежних монополистических экономических служб (органов), воссозданию новой номенклатуры со старыми обычаями и нравами, другим негативным явлениям, характерным для тоталитарного управления. Игнорирование такого развития ситуации было бы ошибкой (тем более, если учесть, какие устойчивые традиции существуют у нас в этом плане), однако представляется, что опасность несколько утрирована. Административные методы управления утверждаются и обуславливаются не планированием; методология планирования, само планирование как научно-практическая деятельность по созданию программ, определению перспектив и прогнозированию развития в определенной степени вообще равнодушно к управлению как таковому. Директивность - не атрибут планирования, а свойство, которое привносится в него существующими в государстве методами управления вообще - это обязательность к исполнению, к направлению деятельности под угрозой прежде всего административного воздействия. Директивный характер придает планированию существующая в стране система политического (государственного) управления, которая для достижения запланированных (прогнозируемых) параметров применяет директивные, командные методы. Если в нашей стране удастся построить демократическое государство (это же достигается прежде всего политическими средствами, а экономическая основа - частная собственность), включение в существующие в таком государстве экономические отношения определенного макроэкономического планирования может принести только положительные результаты.

Вышеприведенные суждения дают, на наш взгляд, основание сделать вывод, что макроэкономическое планирование не является антиподом рынка, что план и рынок успешно могут и должны взаимодействовать как в смешанной экономике вообще, так и особенно в экстремальных условиях ее функционирования и при качественных преобразованиях, имея каждый свои строго очерченные, но меняющиеся от изменений в экономике сферы приложения, восполняя и компенсируя друг друга.

Хотя "сосуществование" рынка и плана и протекает как параллельное функционирование, но это нельзя понимать как изолированное друг от друга действие, а как их своего рода единство (пусть противоречивое, но все же единство): с одной стороны, плановые действия пос-

тоянно должны находиться (и находятся) под воздействием и своего рода контролем рыночных законов и явлений (вот почему главная сфера прямого планирования - государственный сектор предстает в смешанной экономике менее консервативным и значительно более гибким, более приспособляемым к конъюнктурным изменениям, чем в условиях доминирующего положения государственного сектора и ограничения рыночных отношений); с другой стороны, рынок и формируемые под его прямым воздействием экономические отношения и связи (цены, структурные сдвиги, динамика роста, перелив капитала и рабочей силы и т.д.) постоянно испытывают влияние и претерпевают коррекцию под определенным плановым регулирующим воздействием государства, которое стимулирует создание в начале переходного периода и свободное функционирование в дальнейшем конкурентно-рыночного механизма. Т.о., в условиях сосуществования плана и рынка, можно сказать, происходит своеобразный синтез рыночных и плановых связей (в т.ч. незначительных административных отношений, если такие меры предусмотрены механизмом осуществления плановых решений и при условии, что они несут оптимальный характер).

Взаимодействие рынка и плана, наличие той или иной их комбинации является, на наш взгляд, обязательным условием, закономерной необходимостью успешного разрешения противоречий переходного периода, выбор же оптимального их соотношения - гарантией сравнительно быстрого и легкого выхода из кризисного положения (конечно, в комплексе с другими обязательными условиями, в т.ч. прежде всего с обеспечением политической стабилизации).

Говоря о необходимости использования планирования, видимо, следует определить и конкретизировать, о каком планировании идет речь, какой из его видов поддерживается нами, потому что, как говорится, планирование планированию рознь.

В экономической теории различают несколько разновидностей макроэкономического планирования. *Директивное* (административно-командное) планирование мы уже упоминали, наше общество с ним хорошо знакомо, в том числе с его негативным характером. Это система, построенная на концепции неограниченного, максимального, всеохватывающего управления государством развитием экономики на всех уровнях. Его многолетнее функционирование в нашей стране показало, что опора на такую разновидность планирования, его провозглашение средством управления на длительный период неприемлемо для обеспечения динамичного экономического роста. Вместе с этим научная точность требует отметить, что однозначно негативная оценка директивного планирования тоже была бы не совсем правильной: с его помощью можно достичь значительных результатов в развитии экономики в определенный период - в чрезвычайной ситуации, когда необходима максимальная мобилизация возможностей страны для решения какой-то особой задачи (как это было, например, в годы Великой Отечественной войны СССР).

Близко к директивному планированию стоит *индирективное планирование*. Оно тоже основано на принципах доминирования государственной собственности, тоже служит реализации широких, практически всеобъемлющих задач. Однако управление экономикой с



применением индирективной разновидности планирования, в отличие от директивной, предусматривает использование различных экономических методов воздействия; с целью обеспечения решения поставленных задач и соответствующего перераспределения ресурсов, наряду с административными рычагами, оно активно обращается к разным экономическим регуляторам (как-то: налоги, процент, субсидии, кредит), преференциальным и ограничительным мероприятиям. Т.о., прямое административное вмешательство государства в управление экономикой здесь уже несколько сужено.

Продолжая перечисление разновидностей макроэкономического планирования с точки зрения ограничения вмешательства властей в управление экономикой, следует назвать *регулятивное планирование*. Под регулятивным планированием подразумеваются методы и средства такого централизованного планирования (и управления) экономики, в котором широко присутствуют элементы как рыночного, так и административного воздействия на развитие народного хозяйства. Его применение целесообразно и выгодно в условиях, когда экономика, встав на путь радикальных преобразований, все еще не является смешанной (в ней доминирует, либо весьма высок, удельный вес государственного сектора) и когда она функционирует в экстремальных условиях, когда в значительной степени подорваны устои ее функционирования. Такие условия могут возникнуть, скажем, в результате войны или при переходе общества из одного качественного состояния в другое и характеризуются в целом не только резким падением производства, но и острейшим дефицитом средств жизнедеятельности людей и необходимостью их строжайшего распределения. Оптимальность соотношения (сочетания) рыночных и административных методов зависит от соотношения государственных и частных структур, от состояния экономики (глубины кризиса) и стоящих перед обществом задач. При этом регулятивное планирование следует, на наш взгляд, понимать не как особый концептуальный взгляд о предпочтительности большего административного вмешательства в экономические процессы в длительном периоде, а как вынужденно обязательное мероприятие по сознательному упорядочению некоторых экономических отношений (в т.ч. прежде всего распределительных) на определенный, органичный период.

Термин регулятивного планирования возник в западной экономической теории, а его элементы применялись в некоторых странах рыночной экономики. Тем не менее, по нашему мнению, его проблемы разработаны сравнительно мало. Это и понятно, потому что в обычной рыночной экономике практически редко возникает необходимость применения способов регулятивного планирования даже в условиях циклического падения производства. Оно (это применение) особо перспективно для бывших стран социализма, переходящих от командно-административной экономики (в которой товародвижение обуславливалось прежде всего не стоимостными рыночными отношениями спроса и предложения, а в основном централизованным распределением) к рыночной экономике. Такой практики в мире не было, поэтому не приходится ждать от западных специалистов готовых рецептов регулятивного планирования; его способы и особенно методы придется конструировать нам самим, причем

соотношение рыночных и административных компонентов будет зависеть от того, в каком положении находится народное хозяйство той или иной постсоциалистической страны.

Для сегодняшней Грузии, когда переход на рыночные отношения проходит в особо сложных условиях, именно регулятивное планирование представляется самой интересной, наиболее оптимальной разновидностью планирования из рассматриваемых в теории и встречающихся на практике. Известно, что на всем протяжении переходного на рыночные отношения периода экономика будет иметь ярко выраженный смешанный характер с той разницей, что на его различных этапах удельные веса сегментов (составных частей), определяющих эту "смешанность", будут различны (подвижны). Поэтому во всем этом периоде также ярко должно утвердиться в управлении сосуществование рынка и плана, их, так сказать, "сотрудничество". Функционируя одновременно, они оба постоянно воздействуют друг на друга, проникают друг в друга и выполняют один другого. Между ними происходит своего рода "разделение труда"; с точки зрения необходимости (обязательности), они имеют одинаковое значение, но выполняют различные задачи. С помощью разных экономических рычагов государство в условиях регулятивного планирования, в соответствии со стоящими перед ним задачами, оказывает воздействие как на функционирующие государственные предприятия, так и на частные.

Наконец, т. н. *индикативное планирование*. Основой и этого вида планирования является смешанная экономика, однако в этой основе доминируют частные структуры и, что, на наш взгляд, самое главное, здесь дело имеем с широко утвердившимися рыночными отношениями. А это предопределяет принципиально новый подход - меняются задачи и характер плана, он практически предстает уже как прогноз общего желательного для государства развития экономики и содержит решения только о государственных расходах и инвестициях, а также текущих затратах государственных предприятий. Такой план использования государственных ресурсов, несмотря на определенное воздействие (в том числе прежде всего с позиций спроса), конечно, не имеет претензий на то, что существенно изменит решения частных предпринимателей. В этом случае по сравнению с рынком план имеет сильно выраженный подчиненный характер.

Индикативное планирование - это стратегическое планирование рекомендательного характера для реализации среднесрочных и долгосрочных задач. Оно, возникнув в тридцатых годах в качестве средства выхода из последствий Великой депрессии, а также для поисков путей, препятствующих возникновению таких катаклизмов, и получив широкое распространение после второй мировой войны, претерпело существенные изменения как с позиций расширения (или сужения) сферы применения, так и глубин использования в целом характера употребляемых средств воздействия. И делалось это не только потому, что учитывались прежние итоги, развивалась наука планирования (программирования) и люди, занимающиеся этим, становились более сведущими и умными, а прежде всего в связи с тем, что менялись сами экономические условия, для воздействия на которое составлялись эти планы-программы.

И хотя индикативное планирование в целом всегда было и остается в основном рекомендательным, в отдельные периоды (и в отдельных странах) в нем заметны были и элементы администрирования. Так было, например, после войны в странах Западной Европы, перед которыми в конкретных условиях стояла задача не только избежать кризисов, но и наладить регулирование распределения товаров, которых было недостаточно. Возможность такого более активного воздействия на развитие экономики власти получили (и необходимость такого влияния возникла) в результате национализации ряда отраслей и заметного увеличения доли государственного сектора в экономике (это позволило государству осуществлять прямой контроль за ценами, финансами, внешней торговлей и т.д.). Во Франции, где индикативное планирование применяется, так сказать, в самом полном и "чистом" виде, изменения в его составлении и использовании протекали примерно в следующем русле - в нем последовательно трансформировались: принципы разработки программ (от "статистического оптимизирования" к "динамичной имитации поведения"); характер регулирования (от попыток прямого управления экономикой к усилению ее рыночной ориентации); цель (от материально-финансовой пропорциональности к повышению конкурентноспособности); средства реализации (от административного контроля к косвенному финансовому стимулированию. [4,стр.109]

Конечно, индикативное планирование - более мягкий и желательный метод государственного регулирования экономики, однако в условиях острейшего кризиса экономики приходится предлагать внедрять регулятивную систему планирования с ее более жесткими мерами воздействия и прямыми формами вмешательства<sup>1</sup>

Вместе с тем настрой с самого начала должен быть такой, что граница между жесткими и мягкими методами регулирования будет постоянно перемещаться, причем, как правило, в одном направлении - в сторону свертывания "жесткости" и расширения "мягкости", пока с углублением рыночных отношений и созданием конкурентной среды не будут созданы условия полномасштабного перехода к индикативному планированию с его преимущественно указательно-рекомендательными методами и инструментами реализации, косвенными формами вмешательства.

---

<sup>1</sup> Автор этих строк в общетеоретическом плане придерживается (при прочих равных условиях) приоритетности использования мягких методов воздействия, чем жестких, он и в курсе того, что в странах рыночной экономики частный сектор в целом более эффективен, чем государственный (немецкий экономист Э.Хаммер математически подсчитал на примере 300 предприятий, что частное производство на 30-50% экономичнее, чем государственное); то же самое можно сказать, видимо, при обобщенном сравнении (если такое сравнение вообще правомерно) воздействия на экономику чисто рыночными и плановыми рычагами.



Предлагая применять регулятивное планирование с более активными методами государственного управления (по сравнению с индикативными), мы учитываем также и то, что за 60 с лишним лет функционирования государства с жестким планированием не только хозяйственной, но и всякой деятельности в нашей стране сформировалось общество с сильными дирижистскими тенденциями, весьма глубоки в нем настрой и ожидания значительной части населения получить от власти программу действий (в этом плане мы в какой-то степени похожи на немцев, французов). Однако здесь же следует сказать (и с этим нельзя не считаться при выборе методов механизма исполнения плана), что, к сожалению, так же глубоко в значительной части нашего общества и предрасположение на необязательность исполнения этих указаний (в этом плане мы, видимо, похожи только на самих себя).

За последнее время в Грузии усилиями Министерства экономики удалось защитить концепцию макроэкономического планирования народного хозяйства, принято соответствующее решение правительства о введении с 1994 года индикативного планирования, опубликованы "Принципы социально-экономического развития Грузии (для первого индикативного плана)". Однако на наш взгляд, этого недостаточно, еще не до конца преодолено то однозначно негативное, нигилистическое отношение к плану, которое широко утвердилось за последние годы.

Что имеется в виду?

Экономика Грузии, повторимся, сегодня в весьма сложном положении, абсолютное большинство населения живет на уровне ниже прожиточного минимума. Одновременно с выходом из этого положения (что само по себе требует максимальной мобилизации сил и обеспечения строго селективного использования имеющихся крайне скудных средств) должен быть осуществлен перевод экономики на принципиально (качественно) новые основы функционирования - основы рыночной экономики. Не требует доказательств, что все это обязывает власти взять на себя решение сложнейших задач; обеспечение же таких кардинальных перемен со сравнительно минимальными издержками требует от государства действительного влияния на происходящие процессы. Раз так, то и решение задач и целей, стоящих перед страной, должно обеспечить в значительной степени государство. На это указывал такой известный авторитет в вопросах планирования, лауреат Нобелевской премии, голландский ученый Ян Тинберген: "правительство должно иметь хотя бы столько различных средств экономической политики, сколько у него целей." [5, стр.87] Индикативное планирование, на наш взгляд, не дает таких возможностей.

В связи с этим хотелось бы высказать еще одно соображение. Индикативное планирование утверждалось в первую очередь (и, как указывалось выше, довольно широко), во Франции, хотя к нему (или его элементам) интенсивно прибегали и прибегают и в других странах. Индикатив (лат. *indicativus*) - грамматический термин и означает изъявительное наклонение глагола; по - французски же индикатив имеет значение указателя. Эта этимология термина понадобилась не для демонстрации грамматически-стилистических изысканий и не для дока-

зательства казуистическим методом правильности предлагаемых соображений.

Дело в том, что в экономическую категорию индикативного планирования в значительной степени вкладывается вышеуказанное грамматическое содержание. Индикативное планирование - это заблаговременное прогнозирование (определение) ожидаемого развития экономики и ее ориентации, это программа действий по его желаемому направлению (в возможной степени) с помощью ограниченных средств рекомендательного (в основном) характера.

Таким образом, индикативное планирование носит указательный и желательный характер. И в том смысле правомерно мнение тех, кто его сравнивает с индикатором (указателем) экономических явлений. Индикативность плана состоит в том, что он только указывает (индикатор) и рекомендует, но и различными средствами содействует, помогает реализации поставленных в нем задач. Однако, повторимся, такие малообязательные указания не представляются достаточными для макроэкономического управления сегодняшней конвульсирующей экономикой Грузии. Ориентацию необходимо брать на регулятивное планирование. И дело не в терминологии. В конце концов, если название распространенного на Западе индикативного планирования больше импонирует, можно было бы использовать эту категорию (тем более, что, как, видимо, успел заметить читатель, вообще довольно трудно проводить точные границы между различными разновидностями макроэкономического планирования), однако необходимо ясно представлять себе: то, что мы собираемся планировать и чем вынуждены управлять сегодня, не является полностью свободной рыночной экономикой. Нельзя не согласиться с оценкой задач, стоящих перед сегодняшней нашей экономикой, которую сформировал президент нашего государства Э.Шеварднадзе: "На сегодняшнем этапе государство, государственный сектор должны взять на себя решение элементарных жизненных проблем физического спасения населения, его избавления от голода и холода . . . частная собственность не в состоянии пока справиться с этим." [6]

Для вывода экономики Грузии из трудного положения необходимо широкое использование средств макроэкономического планирования. Об этом свидетельствуют данные развития экономики стран СНГ за последние три года. В 1992 году производство национального дохода сократилось в этих странах на 33,5 процента. Конечно падение производства в этих государствах (как и у нас) обусловлено многими причинами (развал единого экономического комплекса СССР, общая политическая дестабилизация, этнические конфликты и др.), однако обращает внимание и то обстоятельство, что в тех странах, где сразу же отказались от макроэкономического планирования, положение хуже, чем там, где централизованное планирование было сохранено в какой-то форме.

Вместе с вводом планирования макроэкономики по-новому, целесообразно будет, видимо, восстановить в какой-то форме институциональную функцию централизованного управления, т.е. планы развития экономики надо будет не только разрабатывать, но и утверждать, как это делается, например, во Франции (там план утверждается

Национальной ассамблеей). Это поднимет их значение, укрепит у предпринимательских структур доверие к экономической политике правительства, что в свою очередь облегчит предпринимателям выработку политики собственного поведения.

Переход на регулятивное планирование и введение практики рассмотрения и утверждения планов ни в коем случае не должны означать политизации экономики, [7] реанимации директивного планирования и широкого административного вмешательства в хозяйственную деятельность. Наоборот, надо сделать все, чтобы планы не заглушали рыночных экономических сигналов, не гасили их благотворного воздействия на развитие народного хозяйства. Задача состоит в том, чтобы экономическая наука и властные структуры нашли оптимальный критерий соотношения рынка и плана, которое, конечно, не будет неизменным. Одно же ясно: для поднятия народного хозяйства республики на ноги в сегодняшних сложнейших условиях нельзя игнорировать возможности макроэкономического планирования.

## Литература.

1. Даллыго Е., *Есть ли будущее у макроэкономического планирования*, Российский экономический журнал, N3, 1992г.
2. Плышевский Б., *Рынок и план*, Независимая газета, 19 августа, 1993г.
3. Холланд Стюард, *Планирование и смешанная экономика*, Вопросы экономики, N1, 1993г.
4. Ильина Р., *Об индикативном (рекомендательном) планировании в капиталистических странах*, Плановое хозяйство, N11, 1990г.
5. Российский экономический журнал, N4, 1992г.
6. Шеварнадзе Э., *Доклад Кабинета министров на заседании парламента республики Грузия 26 августа 1993 года*, Сакартвелос республика, 2 сентября, 1993г.
7. *საბჭოთა*, N1, 1993



## ბაზარი და გეგმა

### რევაზ ბასარია

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს  
 ფინანსების სამეცნიერო-კვლევითი  
 ინსტიტუტი

რეზიუმე. ეკონომიკის პრინციპული რეფორმების პირობებში განსაკუთრებით აქტუალურია მართვაში სახელმწიფოს ჩარევისა და ეკონომიკის თვითრეგულირების შეფარდების საკითხი. დღევანდელი რეალიებიდან, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობიდან, საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი დირიჟისტული მენტალიტეტიდან გამომდინარე, საჭიროა სახალხო მეურნეობის მართვაში გარკვეულ პერიოდში გამოყენებულ იქნეს შეზღუდული ადმინისტრაციული ზომები და დასავლეთის ქვეყნებში აპრობირებული ეკონომიკის განვითარების ცენტრალიზებული დაგეგმვის გამოცდილება. ამასთან ეკონომიკური კრიზისი გვკარნახობს, რომ თავიდან აუცილებელია მივმართოთ საქართველოში არა 'წმინდა' რეკომენდაციის ხასიათის ინდიკატურ მეთოდს, არამედ რეგულატიურ დაგეგმვას.

## Market and Plan

### Revaz Basaria

Scientific-research Institute of Finances,  
 Ministry of Finance

Summary. In the conditions of principle reform of the economics it is exceptionally actual to confirm the role of the state in governing with the question of the economics self-regulation. From today's reality and socio-economic condition of our country it follows that in a distinct period of time it is necessary to make a good use of the limit administrative measures in governing of the national economy and the experience of a centralized-planning of the economics development in the western countries. Here with the crisis of the vital demands of the inhabitants dictantes that in Georgia firstly it's necessary to appeal not to the indicated method of the recommendation character but to the regulated planning.

## The Limits of Federalism and the Collapse of the USSR\*

Robert V. Daniels  
The University of Vermont  
Department of History  
Wheeler House  
442 Main Street  
Burlington, Vermont 05406

**Summary.** The author analyses the concern of such forms of state and interstate system as federation, unitarism and confederation to real experience of functioning of the USSR and as post-Soviet countries.

The author considers one of the main reasons of the collapse of the Soviet Union, its quasifederal system. At the same time he considers that inadequate theoretical conception and a real experience of federal system and on the other hand overestimation of activities of the institutions of federalism in the period of "perestroika" were the two reasons were at the bottom. The significant obstacle in the building of real federalism was the state ruled by Communist Party.

The author is aware that specific character of the former USSR is different from those of states with federal principles, but all the same he supposes that in the USSR the potential of such institutions of state system as "federalism" is far from being used.

The collapse of the Communist Party of the Soviet Union and the liquidation of the Union itself in 1991 are generally regarded both in the former Soviet republics and in the West as triumphs of democracy and national self-determination. These views are at best oversimplifications.

Whatever other judgments one may make about it, the breakup of the Soviet Union was a failure of federalism. Federalism failed in two ways. First, the conception and experience of federalism in the Soviet Union were inadequate. Secondly, the circumstances challenging the federalist experiment of the era of perestroika might have overwhelmed even the best-conceived institutions of federalism.

The great impediment to successful federalism in the Soviet Union was at the same time the reason for the nominally federal structure of the Communist regime, namely the diverse ethnic makeup of the country. This multinational character of the Soviet Union was of course the legacies of

---

\* The editorial board apologizes to the readers for delaying the publication of the article. Nevertheless the editorial board considers it actual, as the problems risen in the article are in keeping with the problems of state building of modern Georgia.

centuries of expansion and conquest by the Russian Empire, extending from the subjugation of the Tatars in the sixteenth century and the seizure of part of the Ukraine from Poland in the seventeenth century, to the occupation of Central Asia in the middle decades of the nineteenth century. Thus, the multi-ethnic character of the Empire (and of the Soviet Union), based on peoples still living in their ancestral regions and using their respective languages, was quite different from the experience of the USA, where different ethnic components migrated to North America (some - - the Africans - - involuntarily) and for the most part intermingled territorially and became assimilated linguistically into the English-speaking community. The only American equivalents of the Russian experience are the suppression of the Native Americans and the conquest of the Southwest from Mexico (and of Puerto Rico from Spain), incorporating settled ethnic groups who have more or less maintained their linguistic and cultural distinctiveness.

With modernization and the rise of national consciousness everywhere in the world by the beginning of the twentieth century, only the autocratic power of St. Petersburg kept the urge for self-determination among the non-Russian nationalities of the Empire in check. Whenever the Russian center was weakened by revolutionary events or democratic reforms - - in 1905, in 1917, and again under perestroika - - the automatic response of the minorities was to strive for independence. To the minorities, democracy has meant above all the opportunity to escape from Russian rule, while this prospect in turn has raised doubts about democracy among the Russians if the outcome were to dismantle the empire and topple Russia from the ranks of the major world powers. Thus, the nationality question has been the Achilles Heel of democratic reform in the Russian Empire.

In contrast to the avowed centralism of the tsarist state, the Soviet regime attempted in its early years to come to terms with the multinational character of the country by adopting on paper a federal system of government. This was formalized in the establishment of the Union of Soviet Socialist Republics in 1924, with separate union republics corresponding more or less to the territories of the Russians and the major minorities, with so-called "autonomous republics" and lesser entities (mostly within the "Russian Soviet Federated Socialist Republic") to recognize smaller minorities or those (like the Tatars) located in the interior of the country. However, all of these units, Russian and minority alike, were governed by the totally centralized dictatorship of the Communist Party, whose members running the union republics and other jurisdictions were appointed by and under the discipline of the party leadership in Moscow. Thus the federal structure of the USSR, enshrined in the Stalin Constitution, was an utter sham. It used to be said that newspapers were published in the Soviet Union in 140 different languages - - but they all said the same thing.

Nevertheless, with the reforms of perestroika, the dummy federalism of the USSR came to life. The union republics and the lesser nationality units became the political framework through which the forces of minority separatism were expressed. Another policy to accommodate minority





identity was to categorize every Soviet citizen according to nationality and record this in the individual's internal passport. This ethnic concept of citizenship had potentially explosive consequences, like the federal structure of the union, once democratization released the expression of local identity.

One notion cultivated by the Communist leadership is still taken for granted as people look back at the Soviet era. This is that the Soviet Union was a genuine multinational state, distinct from its Russian component. In fact the center has always been a Russian center, under the Empire, under the Soviet system, and today. As far as the relations of power among the nationalities were concerned, the Soviet Union was only a refurbished form of the Russian Empire. To be sure, the autocrat from 1929 to 1953, Joseph Stalin, was not a Russian but a Georgian, though Lenin accused him of harboring "the Great-Russian chauvinism of russified non-Russians". Stalin identified himself with the Russian majority, encouraged the revival of Russian nationalism from the 1930s on, promoted the russification of the minorities, and viciously purged minority leaders - even Communists - - accused of "bourgeois nationalism."

In this context we cannot really speak of the "collapse" of the USSR. The Russian center is still intact. What has happened in the last couple of years has not been a "collapse" but rather a struggle for power at the center, and a weakening of the center's control over the non-Russian periphery. Both of these processes were evident in 1917 as well, and both have been intertwined, then and now. I will return to this question later on.

From the American point of view, the logical answer to the crisis of the Union was federalism. The federal answer seemed only to require breathing life into the old formal Soviet constitutional structure. Yet there were severe limits to what could be accomplished in this manner. On the one hand, the Soviet leadership lacked any real conception or experience of federalism as it should really function. On the other, the problems tearing the Soviet Union apart - - above all the nationality problem - - may well have been insurmountable for any federalist solution, leaving only the alternatives of breakup or renewed centralist despotism.

Russian history before the Revolution offers no tradition of federalism unless one looks back to the feudalism that preceded the Mongol conquest in the thirteenth century. The entire modern history of Russia has been a record of centralism; centralism became axiomatic for the survival of the Russian state in international competition, and remained no less so when the successes of the Empire brought vast non-Russian regions into its compass. (The only qualification to this rule came in the 1860s with the introduction of the so-called zemstva and duma - - provincial and city councils whose powers were confined to the health-education-and-welfare sector of government.) In 1917, in reaction to the centralist tradition, the country experienced an orgy of decentralizing democracy, in the Russian regions as well as among the minorities. The Communists' pyramid of local and provincial soviets was initially a concession to this spirit, until it yielded to the overarching centralism of the Communist Party apparatus.

Nowhere in this experience, unfortunately, was there any awareness of the fundamental principle of federalism: the distribution of different powers among the various levels of government (not to be confused with the separation of powers among the legislative, executive, and judicial authorities at any level). Whenever a lower jurisdiction could assert its independence against the higher, as in 1917 and again after 1989, it would try to assert unlimited "sovereignty", lay claim to all public property within its boundaries, and defy all outside authority. Among the union republics after 1989 this attitude led to the so-called "war of laws", as republics acted to suspend the application to their territory of Union legislation that was not to their taste. The controversy recalled the so-called "nullification controversy" in the USA before the Civil War when several Southern states defied federal legislation infringing on their interests concerning slavery, the tariff, and "states'rights" in general.

As the American example illustrates, the question of demarcating the powers of the federal and local authorities is not an easy one to answer. Yet a clear resolution is vital to the effective functioning of a federal system. And it was just such a clear resolution that was so conspicuously lacking in the Soviet experiment in federalism under perestroika. Neither the Union government nor the republics had any sense of the limits on their own authority imposed by the sharing of jurisdiction with the other level. Some of the trouble went back to the pre-perestroika regime and its failure to observe genuinely federalist practices in certain key areas, notably taxation and the judiciary. Executive functions were complicated by the distinction between All-Union ministries (heavy industry, transport, etc.), republic ministries (health, education, local industry), and "Union-Republican" ministries (finance, agriculture, the police, social services, and foreign affairs (Stalin's idea in 1945 to get more UN seats), where the ministry at the republic level functioned as a branch of the Union ministry -- something like Social Welfare and Employment Security in American practice).

Over and above these limits in the Soviet tradition of federalism, the stresses released by political reform in the Soviet Union could well have overwhelmed any system of federalism. These were above all the forces of long-suppressed minority nationalism and separatism. But there were weaknesses moreover in the structure of federalism which the Gorbachevian reformers inherited from their predecessors, weaknesses rooted in the origins of Soviet federalism as a system to accommodate the national minorities without compromising the power of the Russian center. The basis of the primary units, the union republics, was not a division into roughly equivalent territorial entities, as in American or German federalism, but ethnicity (as marked by language). This left the Russian Republic as one entity overwhelming all the others. Any system of representation in a central government would either give the Russians domination (if by population) or diminish them absurdly (if by republic), though until Gorbachev's reforms this quandary was not felt because the Supreme Soviet in Moscow was representative (one house by population, the other by nationality) only pro forma. Matters would have been quite different if there were no parallel government of the Russian Republic in



Moscow, and the Russian part of the country had been divided into regions -- ten or twelve can readily be suggested, as some Russian constitutional theorists are suggesting today -- roughly equivalent in power and importance to the non-Russian republics. Then there could have been no question of dissolving the Union government, even if certain non-Russian republics ultimately decided to secede.

The surge of minority nationalism after the electoral reforms of 1989 quickly altered the terms of the federalism question and made it rather one of confederation at best. To be sure, the semantic distinction of federation and confederation is not that sharp in reality; there is a broad continuum of possible arrangements from the most limited local authority (in Britain, for instance) to the loosest links with the center (the Holy Roman Empire or the US under the Articles of Confederation of 1777-1787). But the demands posed by the non-Russian republics -- separate currencies, separate military forces, independence from the legislative competence of the Union parliament -- pushed the terms of the argument to the confederal extreme even before the August Coup.

This direction was clear in the "Union Treaty" finally drawn up in March 1991 and accepted in principle in the "Novo-Ogarevo Agreement" of the "nine plus one" in April 1991. The treaty -- the document that was scheduled to be formally signed the day after the August Coup was launched -- was intended to replace the coercive treaty of 1922 that created the USSR, and to provide the basis for a new Union constitution. Its language leaned heavily to the rights of the republics, "sovereign states" that "possess full state power" and "retain the right to the independent resolution of all questions of their development". But in the assignment of powers to the Union and the republics the Union Treaty was so vague and confusing that it would be a nightmare for an American constitutional lawyer. The draft specified the logical Union responsibilities -- defense, state security, foreign policy, communications, the space program -- but promised the republics a share in formulating policy for all these areas, while putting the bulk of governmental responsibilities for the economy and social policy in the hands of "the USSR ... in conjunction with the republics". Then, as though to compensate, it declared, "Republic laws have supremacy on all questions, with the exception of those falling within the Union's jurisdiction". The new Constitutional Court was supposed to sort all this out if disputes arose.

The stakes in the struggle over federation or confederation were raised by the socialized character of the Soviet economy, where all industry and natural resources were state-owned. If the republics were to gain pre-eminent powers, this would include ownership of the economic assets within their borders. There was no clear formula to determine what properties, if any, should remain the domain of the Union government. Yet the Soviet economy was actually highly integrated and centralized, a system which would be -- and in fact was -- grievously disrupted by the independence of the republics. Generally speaking, within any economic entity, planned or market, that operates as an undivided whole, it is unrealistic to speak of significant economic powers for lower levels of government. This is equally true for the American federal system, where,



states' - rights ideology to the contrary notwithstanding, states cannot exert economic power against nation-wide business organizations or even tax them as they might wish. If, as the Soviet republics demanded, lower entities were to get real control over their respective economies, this doomed the functioning of the overall Soviet economy as a single unit.

Perhaps a distinctive line between federation and confederation is the right of a constituent entity to secede. To be sure, union republics had the right to secede under the Stalin Constitution, but anyone who took it seriously was purged. The issue was forced by the new anti-Communist Baltic governments that were elected democratically in 1990, and Gorbachev refused to face it squarely. He referred to a complex process of secession, subject to a Union-wide referendum, and made it clear that he would do anything within the terms of his democratized system -- or even outside those terms -- to prevent a republic from seceding. This attitude led him to order or condone military and economic action against separatists in Georgia in 1989 and in Lithuania in 1990 and again in early 1991. He responded to calls for "sovereignty" by alleging "fascistic tendencies", "superfragmentation and chaos," and "furious attempts to discredit the institutions of state power which embody the idea of a federal union state." [1] Alarm about the separatism that his own reforms had unleashed was undoubtedly the major factor in Gorbachev's shift toward the party conservatives in the winter of 1990-91.

At Novo-Ogarevo, in the course of his zig-zag back towards reform, Gorbachev accepted language affirming the right of republics to secede or to become independent if they declined to sign the treaty. [2] Interestingly, the nine signatories at Novo-Ogarevo were the Slavic and Moslem republics where Communists and ex-Communists remained in command even after the August Coup; the six non-signers were the non-Slavic-speaking European republics led (except for Moldova) by former anti-Communist dissidents. In any case, the prospect of the actual or virtual dissolution of the Union pursuant to the treaty was anathema to the Communist conservatives, and appeared as a major item on the agenda of the August plotters against Gorbachev: "the confrontation between nationalities and the chaos and anarchy that are threatening the lives and security of the citizens of the Soviet Union and the sovereignty, territorial integrity, freedom and independence of our fatherland ... a mortal danger threatens our homeland ..., the breakup of the state." [3] But even at the end, Gorbachev himself was unreconciled to the breakup of the Union. "I support the preservation of the union state and the integrity of this country," he said in his resignation statement on December 25. "Developments took a different course. The policy prevailed of dismembering this country and disuniting the state, which is something I cannot subscribe to." [6]

The survival of the Union, dubious enough between the pressures of minority separatism and the weakness of any conception of federalism, was further threatened after 1990 by the emergence of purely political considerations. These involved two elements, one institutional, the other personal. The institutional element was the existence of the huge Russian

Republic, the main body of the Union with its capital in Moscow like the capital of the Union as a whole. As long as the governments of the union republics, Russia included, were appendages of the Russian-dominated Communist Party, this division created no problem. But once Gorbachev implemented the reforms of democratization in 1989, the potential existed for what Lenin called "dual power" in Moscow, and an automatic struggle for power between the Union and Russian governments.

The potential institutional conflict quickly became a personal political contest as the former Moscow party secretary Boris Yeltsin returned from the political wilderness to challenge his former leader Gorbachev. Yeltsin had been brought into the new Gorbachev leadership in 1985 to clean up the notoriously corrupt party organization in the City of Moscow, but in so doing he aroused the ire of party conservatives. In June 1987, in one of his many tactical retreats to appease the conservatives, Gorbachev allowed Yeltsin to be passed over for promotion to full member of the Politburo. This crucial event, overlooked in virtually all accounts of the Yeltsin-Gorbachev rivalry, accounts for Yeltsin's defiance of Gorbachev in the fall of 1987 and in turn Gorbachev's humiliation of his former lieutenant. Yeltsin has repeatedly referred back to 1987 as the point when Gorbachev "began to go wrong" and "began... deceiving the people." [5,p.290] The record since that time suggests a firm determination on Yeltsin's part to settle scores. Yet in the spirit of his new democratization program Gorbachev had to leave Yeltsin free to speak out and to run for a seat in the new Congress of People's Deputies in March 1989, which he won triumphantly as a voice for accelerated reform. A year later, after the series of more fully democratic elections in the union republics, the radical reformers advanced Yeltsin as a candidate for the chairmanship of the newly democratized Supreme Soviet of the Russian Republic. Gorbachev campaigned vehemently against him, but took no steps contrary to his own new constitution to stop his rival.

Once in command of the Russian Republic, Yeltsin worked consistently to undermine Gorbachev's power as president of the Union. His approach was simple -- to support the calls for "sovereignty" on the part of all the union republics, including his own, thereby curbing the authority of the Union government and enhancing the authority of his own rival regime in Moscow. It did not matter that for Russia to be "sovereign" against a Russian-dominated Union was to be sovereign against itself, a patent absurdity. Russian "sovereignty" within the old structure of the Union could only mean Russian non-sovereignty over the other republics. The real question was which Russian government, under which Russian leader, would prevail. To win, Yeltsin was willing to pay the price, for the time being, of dissolving the authority of the Russian center exercised by Gorbachev's Union government. This process was underway well before the August coup, and directly underlay the final collapse of Union authority that followed the coup attempt.

Following the August Coup Yeltsin moved relentlessly to liquidate the Union government, while Gorbachev tried to salvage its ebbing life by reviving his project of a Union Treaty. The decisive undoing of this hope was the matter of taxation where -- still lacking the idea of a federal

division of authority -- revenues had been transferred to the republics, who were then supposed to share Union expenses, including the armed forces. Literally bankrupt, Gorbachev was helpless to resist Yeltsin's physical takeover of Union government ministries and assets, even the Kremlin itself. Finally came the Minsk Agreement of 8 December of Russia, Ukraina, and Belorus to declare the Soviet Union dissolved. This was a coup d'état, no less than the Communist coup of October 1917, technically pre-empting the rights of the nine other remaining members of the Union, though in fact none of them objected.

There is a curious parallel between the events of 1917 that brought the Communist regime into being, and the events of 1991 that put an end to it. Kerensky's Provisional Government faced the Bolshevik-controlled Petrograd Soviet in a situation of dual power, just as Gorbachev's Union government faced Yeltsin's Russian government and the radical reformers. Before the Bolsheviks ever acted, Kerensky had lost virtually all popular confidence as support drained away to the left and to the right -- just as Gorbachev's support had drained away. There is even a parallel between the August Coup, crippling Gorbachev politically, and the abortive right-wing coup led by the chief of staff, General Lavr Kornilov, in August 1917, which was equally damaging to Kerensky. After the coup attempt it was as easy for Yeltsin to step in as it had been for Lenin, when, as the latter said, he found power lying in the streets, and picked it up.

Ironically, once Yeltsin had disposed of Gorbachev and the Union, he found himself face to face with the same urges and problems. Under the umbrella of the "Commonwealth of Independent States" he hoped to maintain some semblance of Russian influence over the former Union, with emphasis on the minimal features of a confederation, namely the military, the currency, and foreign relations. He took it as a matter of course that the Russian government should inherit the position of the Soviet Union in international matters including the embassies abroad, treaty obligations, and the UN Security Council seat. Yet he had gone so far in advancing the sovereignty of the republics against Gorbachev that there was no restraining them now, certainly not Ukraine with its assertion of complete economic independence and its claim on an independent share of the Commonwealth's armed forces. At the same time, Yeltsin was confronted within the Russian Federation with a series of separatist movements among the smaller minorities -- notably the Tatars and the Chechen-Ingush -- analogous to those that had challenged Gorbachev in the Union at large. Toward these movements within the Russian Federation Yeltsin has proved so far to be an even more adamant centralist than Gorbachev (though not enough to satisfy the Russian nationalists in his entourage, led by Vice-President Ruskoi). His "Federation Treaty" between the Russian government and its subordinate minority units, the autonomous republics, has run into all the problems that Gorbachev's Union Treaty encountered.

Yeltsin's position after the breakup of the Union lends some credence to the notion that his embrace of sovereignty for the union republics was as much a matter of expediency as of principle. Nor has he consistently observed the principles of federalism in dealing with the Russian provinces under his rule, though in many cases they had also asserted powers of



local self-government well before the coup. He responded immediately to the August Coup by dispatching his personal representatives to the Russian provinces to impose his authority over the local Communists who, ironically, hoped to use their "states' rights" to survive politically. Unfortunately, Yeltsin's methods remind the historian of the manner in which Joseph Stalin built his apparatus of personal power in the 1920s.

By all logic, the circumstances of the Soviet Union in 1991 cried for a federal solution. Genuine federalism, made possible by the dismantling of the Communist Party dictatorship, would have given the minorities full scope for cultural self-expression. At the same time it could have avoided the divisive concept of citizenship based on ethnicity rather than territory, a principle that implied second-class citizenship for the sub-minorities present in every ethnic subdivision because of the historic mixing of nationalities. Federalism could have maintained the union-wide economy without adding to the country's economic woes by placing barriers among the highly interdependent regions. It would have allowed institutions of democratic local administration to be fashioned more gradually and more constructively. It would have avoided the unnerving problems of dividing the Soviet armed forces while trying to maintain some form of responsible control over the nuclear weapons stockpile, and it would have preserved the Soviet Union, despite all its problems, as a more influential and less troublesome power on the international scene.

Yet the obstacles to successful federalism were daunting, given the urges of long-suppressed nationalism colliding with the old habits of centralism, as well as the defects in the federal structure that the reformers inherited. More statesmanship in all quarters might have made a difference. If Gorbachev had been more flexible toward the nationalities at an earlier point in perestroika, if Yeltsin had not chosen to use the Russian Republic as a weapon against Gorbachev, if some of the ex-Communist leaders in the other republics had not yielded to the political pressure to out-do former dissident nationalists, the federal - - or confederal - - union might have been preserved, at least with its essential powers in defense, money matters, and foreign relations. In the absence of these might-have-beens, the democratized Union was a lost cause, and the individual Soviet republics were left to cope with each other and with the outside world under very unpromising circumstances.

#### Literature.

1. Gorbachev M., *Report to the Supreme Soviet*, 16 November 1990.
2. *Izvestiya*, 25 April 1991.
3. *Appeal to the Soviet People by the State Committee on the State of Emergency in the USSR*, Pravda and *Izvestiya*, 20 August 1991.
4. *Text in The New York Times*, 26 December 1991.
5. *Newsweek*, 30 December 1991, p.21; John Morrison, *Boris Yeltsin: From Bolshevik to Democrat*, London and New York, 1991, p.290.

## საბჭოური ფედერალიზმის შეზღუდულობა და საბჭოთა კავშირის დაშლა\*

რობერტ დანიელსი  
ვერმონტის უნივერსიტეტის  
ისტორიული ფაკულტეტი

რეზიუმე: სტატიაში ავტორი აანალიზებს როგორც საბჭოთა კავშირის, ასევე მისი დაშლის შემდეგ წარმოქმნილ სახელმწიფოთა რეალური ფუნქციონირების დამოკიდებულებას სახელმწიფოებრივი მოწყობის ისეთ ფორმებთან, როგორცაა უნიტარიზმი, ფედერაცია და კონფედერაცია.

ავტორს საბჭოთა კავშირის დაშლის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზეზად მიაჩნია მისი კვაზიფედერაციული მოწყობა. მისი აზრით დაშლა გამოიწვია ორმა მიზეზმა: 1. თეორიული კონცეფციისა და რეალურად არსებული ფედერაციული მოწყობის შეუსაბამობამ; 2. არსებულ ფედერაციულ ინსტიტუტთა შესაძლებლობების გადამეტებულმა შეფასებამ. რეალური ფედერალიზმის მშენებლობაში უმთავრესი დაბრკოლება იყო სახელმწიფოს მართვა კომპარტიის მიერ.

ავტორს გაცნობიერებული აქვს, რომ საბჭოთა სპეციფიკა არსებითად განსხვავდება ფედერაციულ საწყისებზე მოწყობილ სხვა სახელმწიფოთა პირობები-საგან, მაგრამ მაინც მიაჩნია, რომ საბჭოთა კავშირში ფედერალიზმის შესაძლებლობები არ იყო სრულად გამოყენებული.

---

\* ჟურნალის რედაქცია ბოდიშს უხდის მკითხველებს სტატიის დაგვიანებით გამოქვეყნებისათვის (რაც გამოწვეულია ობიექტური მიზეზებით). მიგვაჩნია, რომ სტატია დღესაც აქტუალურია, რადგან მასში აღძრული საკითხები გარკვეულწილად ეხმიანება საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობისას წამოჭრილ პრობლემებს.

## Ограниченность советского федерализма и распад СССР\*

Роберт Дэниелс  
Исторический факультет  
Вермонтского университета

**Резюме.** В статье автор анализирует отношение таких форм государственного и межгосударственного устройства как федерация, унитаризм и конфедерация к реальному опыту функционирования как СССР, так и государств, возникших после его распада.

Автор считает одной из главных причин распада СССР его квазифедеративное устройство. При этом он полагает, что произошло это в силу двух причин: несоответствия теоретической концепции и реального опыта федерального устройства; во-вторых, переоценки действительности существующих институтов федерализма. Важным препятствием на пути строительства реального федерализма было сквозное управление государством со стороны Компартии.

Автор отдает себе отчет в том, что специфика бывшего СССР отличается от условий в государствах, функционирующих на началах федерализма, но тем не менее считает, что на территории СССР потенциал такого института государственного устройства как "федерализм" был далеко не использован.

---

\* Редколлегия журнала приносит извинения читателям за опоздание (в силу объективных причин) опубликования данной статьи. Тем не менее она считает статью актуальной, т.к. поднятые в ней вопросы в некотором смысле созвучны проблемам, возникшим в государственном строительстве современной Грузии.



## წესები ავტორთათვის

1. ჟურნალში "საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე: ეკონომიკის სერია", ქართულ, რუსულ და ინგლისურ ენებზე ქვეყნდება სტატიები, რომლებიც შეიცავენ ინფორმაციას თანამედროვე მოწინავე ეკონომიკური მიმართულებების თეორიული და პრაქტიკული კვლევების შედეგების შესახებ. პერიოდულად იბეჭდება რეცენზიები, აგრეთვე იმ კონფერენციების, სხდომებისა და სხვა სამეცნიერო-ორგანიზაციული ღონისძიებების ქრონიკები, რომლებიც რესპუბლიკაში ტარდება.
2. რედაქციაში გამოგზავნილი სტატიის ორიგინალი ხელმოწერილი უნდა იყოს ავტორის მიერ, თანაავტორობის შემთხვევაში კი - ყველა თანაავტორის მიერ, სახელის, გვარის, სამუშაო ადგილის, სამეცნიერო ხარისხის და წოდების, სრული საფოსტო მისამართის, ტელეფონის, ტელეფაქსის, ტელექსის მითითებით.
3. სტატიის მოცულობა, გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალი, რეზიუმე ქართულ, რუსულ და ინგლისურ ენებზე არ უნდა აღემატებოდეს ნაბეჭდი ტექსტის 24 გვერდს, რომელიც დაბეჭდილია 2 ინტერვალით. მარცხენა მხარეს დატოვებული უნდა იყოს 4 სმ სივანის მინდორი.  
რეზიუმე, გამოყენებული ლიტერატურის სია, ცხრილები და ნახატების მინაწერები სრულდება ცალკე ფურცელზე.  
მოკლე მოხსენებების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს 7 ნაბეჭდ გვერდს.  
რედაქციაში სტატიების წარმოდგენა აუცილებელია ორ ეგზემპლარად. ხელნაწერის ყოველი გვერდი, ლიტერატურის სიის ჩათვლით, უნდა იყოს დანომრილი.
4. ილუსტრაციები (ორ ეგზემპლარად) ცალკე უნდა ახლდეს ნაშრომს. ნახაზები და გრაფიკები შესრულებული უნდა იყოს მკაფიოდ ტუშით, კალკაზე ან მილიმეტრიან ქაღალდზე. ფანქრით შესრულებული, ტექსტში ჩახაზული, ან ხელნაწერზე დაწებებული ნახაზები არ მიიღება. აუცილებლად უნდა მიეჭყეს ყურადღება აღნიშვნების იდენტურობას ტექსტში და ნახაზზე. ყველა მინაწერი, რომელიც ფარავს ნახაზს უნდა შეიცვალოს ციფრობრივი, ან ასოითი აღნიშვნით, განმარტებები კი ჩამოტანილი იქნეს ნახაზის მინაწერში.
5. ყოველი ილუსტრაციის მეორე მხარეს აღნიშნული უნდა იყოს მისი რიგობრივი ნომერი და ავტორების გვარები.
6. ფორმულები და განმარტებები თუ ჩაწერილია ხელით უნდა შესრულდეს გარკვევით. ინდექსის ჩაწერისას კარგად უნდა განვასხვავოთ ერთმანეთისგან შტრიხი, ერთიანი და მძიმე. ფორმულების ჩაწერისას კარგად უნდა ჩანდეს განსხვავება დიდ და პატარა ასოებს შორის; თუ მათ ერთნაირი მოხაზულობა აქვთ დიდ ასოს ფანქრით უნდა გავუსვათ ხაზი ქვემოდან (მაგ. X). განსაკუთრებით ზუსტად უნდა ჩაწეროს ერთმანეთის მსგავსი ასოები G და g, I და i, u და n და სხვა.
7. ლიტერატურის დასახელება უნდა მოთავსდეს სტატიის ბოლოს ერთიანი სიის სახით (რეცენზიებში, რომლებიც უნდა გამოქვეყნდეს რუბრიკით კრიტიკა და ბიბლიოგრაფია, ლიტერატურა დასახელება გვერდის სქოლიოში).  
წიგნებისათვის უნდა დავიკვათ შემდეგი თანმიმდევრობა: ავტორის გვარი და ინიციალები, წიგნის დასახელება, ტომი, გამოცემის ადგილი, გამოცემლობა, წელი.  
საერთაშორისო სტატიისათვის - ავტორის გვარი და ინიციალები, სტატიის დასახელება, ჟურნალის დასახელება, წელი, ტომი, ნომერი (გამოშვება).  
ლიტერატურის ნომერი სიაში შეესაბამება ტექსტში მათი მოხსენიების რიგს. ტექსტში ლიტერატურის დასახელებისას უნდა აღინიშნოს მისი რიგითი ნომერი (მაგ. [3]). ლიტერატურის სიაში ყოველი წიგნის ბიბლიოგრაფიული აღწერა ზუსტად უნდა შეესაბამებოდეს წიგნის (ჟურნალის) სატიტულო ფურცელს.

8. ავტორთა საყურადღებოდ რედაქცია აღნიშნავს, რომ სტატიის ტექსტსა და ნახატებს უნდა ჰქონდეს მინაწერი დასაბუქდად. როგორც წესი კორექტურა ავტორებს არ ეგზავნებათ.

9. სასურველია სტატიაში აღინიშნოს რითი განსხვავდება მიღებული შედეგი ადრე ცნობილისაგან.

10. ჟურნალში სტატიები გამოქვეყნდება რედაქციაში შემოსვლის რიგის მიხედვით. თუ რედაქცია დააბრუნებს სტატიას გადასამუშავებლად, სტატიის წარმოდგენის თარიღად ითვლება რედაქციის მიერ საბოლოო ტექსტის მიღების თარიღი. ჟურნალის ერთ ნომერში შეიძლება ავტორის ერთი სტატიის ან ერთი მოკლე შეტყობინების გამოქვეყნება.

11. სტატიის გამოქვეყნებაზე უარის თქმის შემთხვევაში რედაქცია უფლებას იტოვებს არ დაუბრუნოს ავტორს ერთი ეგზემპლარი.

12. ხელნაწერები რომლებიც არ უპასუხებს ზემოთ მოყვანილ მოთხოვნებს რედაქციის მიერ არ მიიღება.

## INSTRUCTION TO AUTHORS

1. The journal "Proceedings of the Georgian Academy of Sciences: Economic Series" publishes articles in Georgian, Russian and English, which includes the results of theoretical and applied research in leading trends of modern economic sciences. Periodically published reviews, chronicles of conferences, meetings, seminars etc. held in the Republic.

2. An original article sent to editorial board must be signed by all authors, providing names, first names, position, degrees, titles, full address, telephone, fax and telex.

3. Volume of an article, list of references and summary in Georgian, Russian and English should not exceed 24 typewritten lines with double spacing. On the left hand side 4 cm margins should be left.

Summary, list of references, tables and signs under illustrations should be submitted separately.

A volume of short notes should not exceed 7 typewritten lines.

Two copies of papers should be sent to the publisher. All pages of manuscripts, including references should be numbered.

4. Illustrations (two copies) should be submitted separately.

Drawings and drafts should be filled legibly with indian ink on tracing paper or squared paper. Drafts in pencils, drawn in texts or pasted onto manuscripts are not accepted. It is necessary to keep an eye on exact accordance of designations in texts and drafts. All legends, overloading drafts should be substituted by figures or letters, explanations of them should be moved to inscriptions under illustrations.

5. On the back of each illustration it's ordinal number and authors' names should be written down.

6. Formulas and designations should be handwritten by ink, legibly, large and loosely. Subindexes should be avoided as far as possible.

When marking indexes it is necessary to differ strokes and numeral-units from commas.

When writing formulas it is necessary to differentiate strictly between small and capital letters. This requirement is applied especially to the letters of the same inscription distinguishing only by their size: capital letters are underlined with line below (for example, X).

It is necessary to write carefully the letters looking alike (g and q, l and e, u and n etc.).

7. Literature is listed as a general list at the end of an article (in the reviews published in the section "Criticism and Bibliography" literature is given in footnotes) in the following order: books, 1st 2nd and 3rd names of the author, title of the book, place of publication, publishing house, year of publication.

Journal articles: books, 1st, 2nd, 3rd names of the author, articles's title, year of publication, volume, issue.

Literature is listed following the sequence of references in the text of an article. References in the text of an article are given in parentheses. A bibliographic discription of each title in the list of literature must correspond strictly to the title-page of a book or a journal.

8. The editorial staff calls your attention to the fact that a typed text and drawing-ready for type-setting signed "ready for printing" and proof-sheets for reading, as a rule, are not sent back to authors.

9. It is advisable to mention in an article the distinctive features of the given result from all the others already known.

10. Articles are published in succession of their receiving by the editorial staff. If an article is sent back to the author for revision, the date of receiving the final text is regarded as the date of submission for consideration. In one issue of a journal only one article or one brief report of an author is published.

11. In case of a refusal to publish an article, the editorial staff reserves the right not to return one copy of an article to author.

12. The manuscripts not meeting these requirements are not taken for consideration by editorial staff.

## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

1. В журнале "Известия АН Грузии: серия экономическая" публикуются статьи на грузинском, русском и английском языках, в которых содержатся результаты исследований теоретического и прикладного характера по ведущим направлениям современной экономической науки.

Периодически публикуются рецензии, хроника о конференциях, совещаниях; семинарах и других научно-организационных мероприятиях, проводимых в республике.

2. Направленный в редакцию оригинал статьи должен быть подписан автором, а в случае соавторства - всеми соавторами с указанием фамилии, имени, отчества, места работы, ученой степени и звания, полного почтового адреса и телефонов, телефаксов, телесксов.

3. Объем статьи, список использованной литературы, резюме на грузинском, русском и английском языках, не должны превышать 24 страниц машинописного текста, отпечатанных через два интервала. С левой стороны оставляются поля шириной 4 см.

Резюме, список использованной литературы, таблицы и подписи к рисункам исполняются на отдельных листах.

Объем кратких сообщений не должен превышать 7 страниц машинописного текста.



Статьи представляются в редакцию обязательно в двух экземплярах. Все страницы рукописи, включая литературу, должны быть пронумерованы.

4. Иллюстрации (в двух экземплярах) прилагаются к рукописи отдельно. Чертежи и графики должны быть выполнены четко, тушью на кальке или миллиметровой бумаге. Чертежи, выполненные карандашом, вычерченные в тексте или приклеенные к рукописи не принимаются. Необходимо тщательно следить за точным соответствием обозначений в тексте и на чертежах. Все надписи, загромождающие чертеж, должны быть заменены цифровыми или буквенными обозначениями, а объяснения к ним вынесены в подпись к рисунку.

5. На обороте каждой иллюстрации должны быть проставлены ее порядковый номер и фамилии авторов.

6. Формулы и обозначения должны быть вписаны от руки чернилами, свободно, четко, крупно; следует по возможности избегать субиндексов.

В начертании индексов следует четко отличать штрих и единицу от запятой.

Должно соблюдаться строгое различие между строчными (малыми) и прописными (большими) буквами, имеющими одинаковое начертание и различающимися только своим размером: заглавные буквы подчеркиваются черточкой снизу (например, X).

Необходимо тщательно вписывать похожие одна на другую буквы (g и q, l и e, u и n и др.).

7. Литература приводится в конце статьи общим списком (в рецензиях, публикуемых в разделе "Критика и библиография", литература дается в подстрочных примечаниях) в следующем порядке:

Книги: Фамилия и инициалы автора. Название книги. Том. Место издания, издательство, год.

Журнальные статьи: Фамилия и инициалы автора. Название статьи. Название журнала, год, том, номер (выпуск).

Список литературы составляется в порядке упоминания работ в статье. Ссылки на литературу в тексте даются в квадратных скобках (например, [3]).

Библиографическое описание каждого названия в списке литературы должно строго соответствовать титульному листу книги (журнала).

8. Редакция обращает внимание авторов на то, что подготовленный к набору машинописный текст статей и рисунки подписываются авторами "в печать" и корректура для просмотра, как правило, не высылается.

9. В статье желательно указать, чем отличается предлагаемый результат от ранее известных.

10. В журнале статьи публикуются в порядке поступления в редакцию. В случае возвращения автору статьи для доработки, датой представления считается день получения редакцией окончательного текста. В одном номере журнала может быть опубликована одна статья автора или одно краткое сообщение.

11. В случае отклонения статьи редакция оставляет за собой право не возвращать автору один экземпляр.

12. Рукописи, не отвечающие настоящим правилам, редакцией не принимаются.

გადაეცა წარმოებას 21.10.96; ხელმოწერილია დასაბეჭდად 21.10.96; ქალაქის  
ზომა 70x108 1/16; ქალაქი ოფსეტური; ბეჭდვა ოფსეტური; პირობითი ნაბეჭდი  
თაბახი 4,9; სააღრიცხვო-საგამომცემლო თაბახი 4,36; ტირაჟი 100; შეკვეთა N573 ;  
ფასი სახელშეკრულებო

380007, თბილისი, ჭიჭობის 14, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის  
პ. გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტი  
ტელ. 99-68-53, 99-07-02, ფაქსი: 998-389

საწარმო-საგამომცემლო გურთიანება შეცნობა, თბილისი, 380060, კუტუზოვის ქ 19



40 220/3



# CONTENTS

R.Sarchimelia  
Collusion, Anticompetitive Behaviour and Merger Control: an EC  
Dimension . . . . . 57

S.Fortescue  
The Industrial Policy Institutions of the Russian Government . 63

R.Basaria  
Market and Plan . . . . . 74

R.Daniels  
The Limits of Federalism and the Collapse of the USSR . . 86

Instruction to Authors . . . . . 97

ტომი 3  
VOL. 3  
TOM 3  
N 34

1995  
76196