

image not found or type unknown



Современный институционализм возник на основе «старого» (традиционного), который пытался комплексно и всесторонне рассмотреть экономические процессы, происходящие в государстве и обществе в целом. Речь шла о связи экономической теории с правом и политологией.

Однако между взглядами «старых» институционалистов (Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл) и неоинституционалистов есть ряд различий.

Прежде всего, это то, что «старые» институционалисты двигались от права и политики к экономике. Неоинституционалисты же идут противоположным путем (и, прежде всего, с применением теории аппарата современной институциональной экономики). Это также то, что «старый» институционализм преимущественно обращал внимание на действия Правительства по защите интересов индивидов. Неоинституционализм же ставит во главу угла независимых индивидов, имеющих свои интересы и свою волю.

Говоря иначе, институциональная экономика предстает как учение, ориентированное на человека, его свободу и социальную защиту. Это учение стремится ослабить воздействие государства на рыночную экономику, опираясь на государство, достаточно сильное, чтобы навязать обществу правила игры и контролировать их соблюдение.

Как известно, природа государства определяется властными отношениями, возникающими между гражданами и государственным аппаратом. Распределение прав при этом фиксируется в конституции, играющей роль социального контракта, ради чего граждане добровольно отказываются от части своих прав. Как и в любом другом варианте властных отношений, ими движет уверенность в том, что государство успешнее их самих справится с реализацией ряда функций: защита прав собственности, создание каналов обмена информацией, организация денежного обращения, создание транспортной сети, правоохранительная деятельность, выполнение роли «третьей» стороны в конфликтах, производство общественных благ.

В рамках институциональной теории государство можно определить как особый тип организации, который фундаментально отличается от других организаций,

функционирующих в рыночной экономике.

А) Государство наделено властью, или политической волей.

Б) Для соблюдения своей политической воли государство создает особые институты принуждения и наказания – "институты применения насилия". Эти институты по характеру и механизму действия существенно отличаются от институтов рынка.

В) Государство является органом достижения общественных целей и в тоже время представляет собой аппарат чиновников, принимающих решение от имени всего общества, которые преследуют свои личные цели и лоббируют групповые цели (например, олигархических союзов), поэтому самому государству присуще "раздвоение". В то время как "типовой" агент хозяйственной деятельности (фирма или домохозяйство) в рыночной экономике, как правило, руководствуется личным эгоизмом (даже тогда, когда его выбор, с точки зрения современной неоклассической теории, нельзя назвать полностью рациональным), чиновник совмещает в своем выборе общественные, групповые и личные цели таким образом, чтобы достичь максимума благосостояния в условиях особых ограничений, наложенных спецификой его деятельности. В связи с этим деятельность чиновника, принимающего решения о распределении государственных средств, отчасти напоминает нормативное действие строго по инструкции, а отчасти — торг, или рыночный обмен.

Г) Если при принятии решений не государственный субъект, как правило, руководствуется относительными предельными полезностями, которые ему достаточно хорошо известны (хотя и здесь существуют феномены не рационального выбора, асимметричной информации, трансакционных издержек получения необходимых данных, измерения блага, принятия решения и т.д.), то для лица, принимающего решение от имени государства, система предпочтений формируется искусственно. Ее можно представить как взвешенную среднюю арифметическую индивидуальных предпочтений, в которой сами веса представляют сложное произведение различных коэффициентов: политического (социального) предпочтения, индивидуального и группового влияния, инерции, обеспеченности решения институтами реализации и пр.

Д) Решения, принимаемые государством, носят глобальный характер, касаются одновременно целой группы (или вообще всех) субъектов и действуют длительное время. Они связаны с гораздо большими "единовременными затратами" и большим

"сроком окупаемости", поэтому здесь в максимальной степени требуется просчитывать и нейтрализовывать возможные риски. Возьмем, к примеру, принятие закона. Подготовка закона и проведение процедуры его принятия, согласования, утверждения требует массы времени, а также финансовых, интеллектуальных, материальных и прочих затрат. Последствия от непроработанного закона носят длительный характер и приводят к колоссальным потерям в благосостоянии в течение долгого времени. Кстати, это является одной из причин того, что в Российской Федерации до сих пор действует ряд законов, принятых еще в СССР.

Е) Ответственность государства за принимаемые решения реже и в меньшей степени персонифицирована, так как сами решения почти всегда носят коллективный характер. А значит, лица, принимающие решения, несут солидарную ответственность. Феномен солидарной ответственности, с одной стороны, порождает круговую поруку, с другой — коллективную безответственность ("не с кого спросить").

Все выше перечисленные особенности государства позволяют определить его как набор не рыночных институтов принятия решений. Но не менее важен следующий аспект. С легкой руки Д. Норта, в современной институциональной традиции институты трактуются как "правила игры", а организации – как "игроки". Так вот, уникальное свойство государства как организации заключается в том, что оно не только, как другие организации (фирмы, домохозяйства), должно подчиняться правилам игры, но, в отличие от этих прочих организаций, само непосредственно формирует эти правила (точнее, их формальную часть). Таким образом, с точки зрения институционального подхода, сущность государства двойственна.

Какие же правила игры в рыночной экономике создаются указанным "набором не рыночных институтов принятия решений"?

Главными из этих правил являются правила, связанные со спецификацией и защитой прав собственности. Эти правила настолько важны с точки зрения институциональной теории, что в рамках этой теории с их созданием связывается генезис государства. Без них немыслимо само существование рыночного хозяйства. Например, до настоящего времени легитимен Кодекс законов о труде образца 1971 года. Принятие и исполнение нового трудового законодательства, соответствующего рыночным реалиям, могло бы привести к массовым банкротствам предприятий и увольнению работников, это и является главным сдерживающим мотивом изменения кодекса. В тоже время сложившаяся ситуация

с российским трудовым законодательством наглядно демонстрирует, к чему приводит сохранение атавистических норм при существовании институционального вакуума. Льготы, гарантии, нормативы, установленные старым трудовым законодательством, выступают факторами и жесткости рынка труда, препятствующим и рыночному перераспределению рабочей силы. С другой стороны, они способствуют распространению неформальной занятости активного населения. Появляются нелегальные трудовые отношения, не регламентируемые формальными правилами, где отсутствие государственных гарантий нередко приводит к разного рода злоупотреблениям: практикуется наем без трудового договора, отсутствие страхования, не нормированный рабочий день, увольнение без выходного пособия и пр. В результате рынок труда в настоящее время – один из наиболее «затемненных» секторов экономики, официальная статистика которого неподдается никакой рациональной обработке, потому что она не отражает реального положения вещей.

Согласно институциональной теории, институциональная среда играет огромную роль в функционировании экономики государства – роль, недооценка которой фундаментально обедняет экономический анализ (в том числе и понимание роли государства). Можно выделить следующие аспекты этой роли (которые в определенной мере взаимосвязаны между собой).

А) Ограничение выбора. Неоклассическая теория рассматривает, по сути, два типа ограничений выбора хозяйствующих субъектов: бюджетные (доходы и цены) и натуральные («физические ресурсы») ограничители. Отличием институциональной теории является введение в экономический анализ третьего типа ограничителей – институциональных. Этими ограничениями как раз и являются формальные и неформальные институты – правила, лимитирующие действия частных и юридических лиц (следует учитывать, что институты включают санкции юридического или социального характера, которые вступают в силу при нарушении указанных правил).

Б) Влияние на структуру стимулов. В зависимости от характера правил игры (например четкая определенность и защищенность прав собственности или, наоборот, неопределенность отношений собственности) хозяйствующие субъекты стимулируются к эффективному использованию ресурсов для максимизации личного дохода от производственной деятельности или же к непроизводительному употреблению ресурсов в целях поиска ренты или непосредственного участия в криминальных видах деятельности. Известный неинституционалист Т.Эгертссон в своей работе институциональной теории предложил при анализе общественного

выбора ввести дополнительную кривую социальных возможностей, которая расположена левее кривой производственных возможностей и сдвиг которой вправо расширяет границы выбора. Исходя из этого, можно предположить что сдвиг вправо может происходить под воздействием отмены различных ограничений на права собственности, замены менее эффективных норм более эффективными, культурной эволюции общества, а так же просто под влиянием времени, когда институциональный вакуум, стимулирующий оппортунистическое поведение и повышающий трансакционные издержки, заполняется неформальными институтами с собственными формами защиты.

В) Снижение степени неопределённости и выполнение координирующей функции. Наличие правил игры структурирует взаимодействия между хозяйствующими субъектами и тем самым облегчает координацию между ними. Это сужает возможный диапазон действий субъектов и, тем самым, снижает степень неопределённости.

Г) Выполнение распределительной функции. Существование институтов неизбежно означает наличие различных ограничений и прав у разных групп хозяйствующих субъектов. При этом расширение прав одних субъектов обычно невозможно без сужения прав других. Таким образом, каждой институциональной среде соответствует своё распределение политической и экономической власти среди частных и юридических лиц.

Д) Влияние на степень рациональности поведения. В отличие от неоклассической теории, институциональная теория не трактует поведение агентов как характеризующееся свойством полной рациональности (и, следовательно, как направленное на оптимизацию целевой функции). В зависимости от институциональной среды (особенно, её неформальной составляющей) поведение людей в разных сферах хозяйственной жизни может варьироваться от полностью рационального до привычного и рутинного. Например успешное снижение формальными институтами

степени неопределённости или поощрение неформальными институтами индивидуального накопления богатства повышают степень рациональности поведения.

Е) Влияние на степень следования личным интересам. В зависимости от эффективности юридических санкций и от типа неформальных правил поведение людей может варьироваться от оппортунизма до полного исключения проявления

личного интереса – "послушания". Так, неэффективность юридических санкций за нарушение формальных правил стимулирует оппортунистическое поведение, а абсолютное доминирование в обществе христианской этики (в ее православном или католическом варианте) может способствовать распространению "послушания".

Ж) Формирование предпочтений. Поскольку институциональная среда влияет на структуру стимулов, степень рациональности и степень следования личным интересам, то можно говорить о ее влиянии как на характер предпочтений агентов, так и на степень зависимости предпочтений от ограничений. Например, если в экономике доминирует такой тип неформальных правил игры, который соответствует традиционному обществу, то предпочтения отдельно взятого человека будут в очень значительной мере зависеть от его реального дохода (см. в главе 2 материалы о традиционализме российской экономической культуры).

С точки зрения институциональной теории, для фундаментального понимания сущности и функций государства в экономике необходимо глубокое осознание всех указанных аспектов той роли, которую играет институциональная среда в рыночном хозяйстве. Вместе с тем трактовка институциональной среды в качестве сложного единства формальных и неформальных институтов отнюдь не предполагает отсутствия учёта различий между этими двумя основными типами правил игры.

Выступая в качестве генератора институциональной среды, государство неизбежно сталкивается с рядом существенных проблем.

1) Отсутствие практического национального опыта и преемственности институтов рынка. Хотя следует отметить, что последнее утверждение нельзя принимать абсолютно, потому что, например, в нашей стране в условиях плановой системы отдельные островки рынка, функционирующие в условиях особого риска и дополнительных ограничений, представляла теневая экономика, зародившаяся внутри этой системы. Как это ни странно, именно она представляла первоначальную основу для формирования новой институциональной среды. Именно бывшие фарцовщики, цеховики, нелегальные торговцы «чёрного рынка» и подпольной, «домашней» сферы услуг составили первые ряды российских предпринимателей, именно у них был опыт неформальных рыночных взаимоотношений.

2) Дискретность институционального пространства., т.е отсутствие внутреннего единства институциональной среды, позволяющего рассматривать её как качественно целое и непрерывное образование. Это создаёт дополнительные трансакционные издержки функционирования переходных систем.

3) Необходимость решать в переходных экономиках множество проблем, не свойственных стабильно функционирующим системам.

Общая макроэкономическая нестабильность и постоянная борьба с разного рода кризисами сужают так называемые "горизонты планирования", переключая внимание властей с разработки стратегических программ долгосрочного характера на решение сиюминутных задач (снижение дефицита бюджета, выбивание кредита МВФ, реструктуризация внешнего долга, спасение банковской системы, обеспечение топливом, борьба с утечкой капиталов, долларизацией экономики, обналичиванием, толлингом и пр.). Эти сиюминутные задачи требуют создания адекватных рабочих норм, правил и организаций, которые можно назвать "институтами антикризисного управления". Для приведения таких институтов в действие нередко требуется преобразование всего институционального пространства, изменение формальных норм.

Не намного менее важны другие аспекты формальной составляющей институциональной среды, за которые несет ответственность государство. Один из них — денежное обращение. Без него невозможно нормальное функционирование системы контрактов, поскольку оно обеспечивает как средство всеобщего соизмерения контрактных обязательств, так и средство их выполнения. Ясно, что таким средством как раз и являются деньги

Государство должно обеспечивать организацию денежного обращения и поддерживать его стабильность. Кроме того, оно несет ответственность за создание такого количества денег, которое соответствует потребностям в них, порожденным общественным производством. Невыполнение государством этих функций ведет к двум взаимосвязанным последствиям: инфляции и демонетизации хозяйства. Последнее представляет собой вытеснение из обращения денег бартером и прочими денежными заменителями. При этом важно отметить, что такое вытеснение происходит не только при избыточном количестве денег, но и при их недостатке. Не следует также забывать, что одна из важнейших функций денег, как известно, — единица счета (мера ценности). Благодаря этой функции через ценовую систему удается обеспечивать информацию о обращающихся на рынках товарах, а следовательно, эффективность функционирования экономики.

Таким образом, инфляция и демонетизация, – являющиеся следствием невыполнения государством указанной функции организации денежного обращения, — приводят к искажениям в ценовой и контрактной системах и к общеэкономическому и технологическому упадку хозяйства (а не просто к несколько более низкому уровню его эффективности).

Таким образом, без четкой спецификации и защиты прав собственности и без гарантирования соблюдения контрактных обязательств (а значит, и без развитой судебно-правовой системы) рыночное хозяйство не может нормально функционировать. Низкая степень спецификации и защиты прав собственности нарушает связь между усилиями данного хозяйствующего субъекта и результатами, которых ему удастся добиться. Это, в свою очередь, отбивает стимулы к легальной производственной деятельности и создает предпосылки для поиска политической ренты и/или непосредственного участия в сделках чисто криминального характера. Кроме того, в экономике сокращается общее количество легально заключаемых контрактов и увеличивается соблазн оппортунистического поведения, т.е. поведения, связанного с нарушением взятых обязательств и вообще правовых и моральных норм. При этом правила, регламентирующие защиту прав собственности и заключаемых контрактов, начинают создаваться криминальными структурами.

Еще один аспект – правила, регламентирующие доступ агентов хозяйственной деятельности на те или иные рынки (в том числе и доступ нерезидентов на отечественные рынки, т.е. внешнеторговая политика). Эти правила являются основным фактором, влияющим на степень монополизированности или конкурентности национальной экономики. Чем в большей степени государство стремится к обеспечению равных возможностей доступа для всех субъектов экономики, тем более конкурентны рыночные структуры такой экономики. С другой стороны, предвзятость государства в распределении прав доступа на рынки среди хозяйствующих субъектов и благоприятствование тем субъектам, которые находятся в более выгодном положении вследствие "естественного" хода вещей, — т.е. благоприятствование естественным монополиям (о прямом государственном регулировании естественных монополий) — лимитирует возможности свободной конкуренции. Сущность же конкуренции с точки зрения институционального подхода в том, что она представляет собой процесс, через который осуществляется эволюционный отбор наиболее эффективных инноваций, не только в области технологий, но и в организационной сфере. Поэтому чрезмерная монополизация хозяйства обрекает его не упадок, причем не только технологический. В то же

время государство должно защищать определенный круг монополистов, а именно тех из них, чья монополия образована вследствие создания нового продукта или технологии. Деятельность таких новаторов должна быть защищена государственной системой патентов и лицензий (что является частным случаем самой первой из рассмотренных функций государства). Отсутствие такой системы снижает стимулы к техническому развитию.

Отсутствие какой-либо продуманной институциональной политики может привести к чрезмерно неравномерному распределению экономической власти среди субъектов (т. е. к чрезмерно неравномерному распределению дохода и богатства среди них), что может отбить стимулы у самых незащищенных групп агентов к честной производительной деятельности и побудить их к уклонению от соблюдения формальных правил игры и/или к организованным действиям по их изменению. Ясно, что и несоблюдение правил, и их нестабильность не благоприятствуют эффективной экономической деятельности.

Известно, что под институциональной политикой понимается политика порядка. Неолибералы подчеркивали особую роль государства в создании институциональной структуры и считали, что конкуренция не может работать автоматически, если государство устанавливает только определенные права собственности и воздерживается от любого вмешательства. Конкурентный порядок требует проведения институциональной политики, т.е. политики, базирующейся на соответствующей структуре правил и институтов. Неолибералы рассматривали СРХ как экономический, социальный и политический порядок, особенно выделяя социальную политику, стоящую вне конкурентного механизма. Согласно В. Ойкену, социальная политика должна стать подчиненной составляющей частью институциональной политики, которая в рамках институциональной структуры работает эффективнее, чем посредством прямого вмешательства в рыночный процесс. Такая политика может являться механизмом, образующим консенсус.

Целью институциональной политики нельзя считать создание институтов ради институтов, она должна быть направлена в конечном счете на обеспечение социально-экономической эффективности, раскрытие всех возможностей экономического потенциала общества для достижения приемлемого уровня благосостояния. Для достижения этой цели институциональная политика должна включать целый спектр направлений, обеспечивающих преодоление противоречий между экономическими интересами агентов и достижение консенсуса. Она должна быть связана с формированием и развитием современных институтов, включая установление прав собственности и правил контрактации, адекватных природно-

технологическому базису общества и способствующих развитию его потенциала. Значит, институциональная политика должна включать политику в области образования населения, политику, направленную на создание и распространение информации и знаний, создание институтов науки и структур, связанных с развитием базовых для данного общества отраслей.

Институциональная политика должна быть связана с элиминированием провалов рынка, включая антимонопольную политику, содействие мелкому и среднему бизнесу, законодательство о банкротстве, патентах, налогах и т.д. С другой стороны, она должна быть направлена на элиминирование провалов государства, в том числе на изменения в структуре государственной власти, законов о государственной службе, системы переобучения лиц, принимающих решения и др. К институциональной политике необходимо отнести макроэкономическое прогнозирование и индикативное планирование, ориентирующее частные интересы в направлении достижения общественного интереса. Большое значение имеет политика, обеспечивающая внутреннюю стабильность, что связано с формированием фискальной и денежной конституции, а также формирование институтов открытой экономики с учетом вопросов экономической безопасности. Нельзя не сказать о важной роли институтов культуры, формирующих новую систему предпочтений и мотивов поведения, социопсихологических факторов как движущих сил общественной эволюции. Роль социальной политики отмечалась выше и не требует дополнительных обоснований. Образовательная, культурная и социальная политика создает условия для личностного роста, формирует новые системы и институты социальных отношений.

Государство, с одной стороны, – особенная и большая организация, а с другой – система институтов власти и управления. Его роль в экономике, причины и степень государственного вмешательства неоднозначно трактуются разными направлениями современного институционализма. Исследование того, при каких условиях рыночные трансакции, а при каких нерыночные институты, включая государственное вмешательство, должны быть приняты, необходимо продолжить. Считается, что чем активнее государство, тем более вероятны его провалы. Вместе с тем при пассивном отношении государства к провалам рынка и другим проблемам потери эффективности неизбежны. Реальная политика должна строиться на основе минимизации потерь. Могут быть найдены институциональные средства для уменьшения издержек государственного вмешательства, не препятствующие возможным выгодам от такого вмешательства.

В предстоящее десятилетие намечается осуществить широкую программу институциональных преобразований, нацеленных: во-первых – на усиление роли государства в защите прав собственности и обеспечении равных условий добросовестной конкуренции; во-вторых – на снятие существующих бюрократических ограничений развития бизнеса; в-третьих – на развитие инфраструктуры рынка. В целом модернизацию российской экономики предлагается осуществить снизу, но необходимостью современного периода является активная социальная и промышленная политика государства. Действительность показала, что успехи и неудачи реформ в разных странах должны рассматриваться в контексте политических и институциональных ограничений, характерных для каждой страны, и без учета национальной специфики, на основе лишь общей теории весьма рискованно строить конкретные практические рекомендации.