

А.Е. ШАСТИТКО

Институциональная среда предпринимательской деятельности (Стимулы, ограничения, стратегии развития)*

Факт влияния институтов – правил и обеспечивающих их соблюдение механизмов [Шаститко, 2002] – на экономический рост, развитие и в конечном счете уровень благосостояния не вызывает споров среди экономистов, хотя и существует определенный разрыв между мировоззренческим и операциональным (на уровне моделей и эмпирических исследований) представлением о такого рода влиянии. Сейчас исследования в большей мере сконцентрированы на изучении механизмов взаимосвязи указанных характеристик социально-экономической динамики со свойствами институтов, а также на объяснении изменений самих институтов в контексте стимулов и распределительных эффектов.

В свою очередь, один из традиционных вопросов в теории общественного выбора (способ принятия коллективных решений, в зависимости от выбора которого могут быть получены различные результаты) принципиально важен для объяснения и предсказания институциональных изменений через призму стимулов, ограничений, с которыми сталкиваются действующие лица. Вот почему не менее существенными представляются такие вопросы, как: отражается ли понимание роли институтов в практике подготовки и принятии важных политических решений, связанных с изменением правил игры? сказывается ли такое понимание на выборе способов, которые могут применяться для обеспечения работоспособности установленных правил? как это понимание соотносится со стимулами действующих лиц?

Претендуя лишь на постановку вопроса в простой форме и обозначение возможных ее следствий, в дальнейшем изложении будет использован прием, в соответствии с которым упрощенное представление о возможных взаимосвязях между спросом на институты, технологиями их создания, стимулами контролирующих пространство экономической деятельности субъектов (групп субъектов) используется для структурных предсказаний самого общего плана без претензии на детализацию. В частности, речь идет о способах установления и изменения правил в контексте выбора одной из четырех стратегий социально-экономического развития России¹, варианты которого

* Выражаю искреннюю признательность Л. Григорьеву – президенту Института энергетики и финансов за полезные замечания, высказанные во время работы над статьей.

¹ Речь идет о следующих вариантах стратегий: ратанье, мобилизация, инерция и модернизация.

многократно обсуждались на презентациях докладов СИГМЫ² и содержание которых также будет кратко рассмотрено ниже. Эта тема – одна из наиболее популярных на стыке политических циклов.

В последние несколько лет в российском экспертном сообществе довольно активно обсуждается вопрос о востребованности результатов в первую очередь прикладных экономических исследований (особенно в жанре "*policy advice*") в сфере принятия политических решений. Востребованность означает не только использование в право-установлении и правоприменении рекомендаций экспертов, основанных на прикладных исследованиях, но и систематический диалог с экспертным сообществом, в рамках которого выкристаллизовывается понимание о пределах допустимого в сфере социально-экономической политики. Фактически поставленный вопрос является частным по отношению к более общему вопросу о возможностях использования результатов научных исследований в организации общественной жизни³.

Одна из немногих попыток масштабного осмысления данного вопроса представлена в коллективной монографии, основанной на изучении опыта функционирования исследовательского центра, специализированного на проблемах экономической политики [Опыт... 2005]. В ней обобщен более чем семилетний (конец 1997 – начало 2005 г.) опыт работы одного из центров экономического анализа – Фонда "Бюро экономического анализа" – по широкому кругу вопросов социально-экономического развития и государственной политики в России (в том числе промышленной, конкурентной, социальной, внешнеэкономической, бюджетно-налоговой и денежно-кредитной и т.п.). В данной монографии предпринята попытка показать, в каких сферах и в какой мере те предложения, которые были сформулированы экспертами, соответствовали идеям, воспринятым властью либо сразу, либо с определенным временным лагом⁴.

Вместе с тем в указанной работе специально не рассматривались особенности спроса на технологии взаимодействия групп, обладающих специальными знаниями (экспертного сообщества) с лицами, принимающими политические решения как в контексте проведения реформ, так и в плане выработки решений в рамках осуществления текущей политики. Тем более за пределами внимания остался вопрос о взаимодействии групп специальных интересов с экспертным сообществом и органами государственной власти в контексте реформирования отдельных сфер общественных отношений. В том числе речь идет о востребованности некоторых элементов технологии проектирования такого рода решений в формате оценок регулирующего воздействия⁵. Ослабление спроса на данные технологии связывают с общим состоянием спроса на институциональные изменения (для решения вопроса о создании ориентированных на нововведения и создание стоимости стимулов), обусловленным снижением интенсивности политической конкуренции. Действительно ли это так? И если да, то в какой мере?

Основная цель данной статьи – выявить возможные ключевые факторы спроса не просто на институциональные изменения (соответствующие, как правило, частичным

² Сетевая институциональная группа СИГМА была образована в середине 2007 г. экономистами, участвовавшими в разработке материалов по стратегии социально-экономического развития России по заказу РИО-Центра с использованием в качестве основного инструментария новой институциональной экономической теории. Результаты были представлены на конференции в РИО-Центре в мае 2007 г., а также на ежегодной конференции Ассоциации независимых центров экономического анализа в сентябре того же года, на Леонтьевских чтениях в Санкт-Петербурге в октябре 2007 г. и т.д.

³ Вопрос о статусе научного знания в общественном сознании – безусловно, важен, но не выходит за рамки обсуждаемых в данной статье вопросов.

⁴ Такая формулировка означает, что данная работа не претендовала на выявление причинно-следственных связей между рекомендациями и принимаемыми решениями. Речь шла только об установлении соответствия.

⁵ Теоретические основы институционального проектирования изложены, например, в [Тамбовцев, 2001; 2005].

реформам, проводимым в той или иной сфере общественной жизни), а на специфические технологии проектирования институтов в контексте выбора стратегии социально-экономического развития России начала XXI в. на перспективу в 8–12 лет. В связи с этим необходимо предложить ответы на следующие вопросы:

- ведет ли отсутствие (ограничение) конкуренции на политическом рынке, где принимаются решения о принятии правил, формирующих институциональную среду, к отсутствию спроса на разработку новых технологий проектирования институтов, позволяющих более четко прогнозировать ожидаемые выгоды, издержки и риски основных целевых групп?

- если упомянутой выше зависимости нет, то чем в таком случае этот спрос ограничивается?

- какие издержки и риски возникают у различных групп интересов, участвующих в подготовке и обсуждении институциональных проектов, в случае применения технологии институционального проектирования, основанной на экономическом анализе институтов?

Как уже было отмечено, данная статья не претендует на детальную разработку и фальсификацию эмпирически опровергаемых гипотез относительно взаимосвязи между технологиями институционального проектирования и особенностями общественного порядка. Я сосредоточу внимание на постановке проблемы в общей форме с помощью хорошо известных из теории общественного выбора концепций "стационарного" (*stationary*) и "кочующего" (*roving*) "бандитов" – экономических субъектов, конкурирующих за ренту с той или иной территории. Подчеркну, что использование указанных терминов в значительной мере не несет оценочной нагрузки в измерениях "положительное–отрицательное", "справедливое–несправедливое", а связано с использованием их в научном обороте, так же как "дилеммы заключенных" из теории игр. Для термина "стационарный бандит" вполне могли бы подойти такие синонимы, как "автократ", "правитель". С "кочующими бандитами" сложнее, хотя аналогии вполне возможны в ситуациях, когда обладание властными полномочиями предоставлено на короткий период ("временщики"), а ответственность за использование указанных полномочий минимальна.

Экстремальной формой выражения ситуации, когда конкуренция на политическом рынке ограничена, является случай "стационарного бандита" – аналитической конструкции, использовавшейся М. Олсоном [McGuire, Olson, 1996; Olson, 2000] для проведения сравнения структурных альтернатив в сфере принятия политических решений, в первую очередь решений, связанных с формированием институциональной среды и организации экономических обменов с субъектами, производящими товары и услуги⁶. Далее я покажу, каким образом соотносится конкуренция на политическом рынке и проектирование институтов.

Прежде чем рассматривать в упрощенном виде ситуацию институциональных изменений для случая "стационарного бандита", важно отметить, что наименьший спрос на специализированные технологии институционального проектирования существуют в ситуации, когда действующими лицами оказываются "кочующие бандиты". Несмотря на то, что в данной работе понятия "кочующий бандит" и "стационарный бандит" будут использованы в инструментальном смысле⁷, экономическая история показывает, что существуют основания для применения данных конструкций и в функциональном плане, то есть когда речь действительно шла о рационально ведущих себя "бандитах" [Kurrild-Klitgaard, Svendsen, 2003]. Предполагается, что "кочующий бандит" обладает сравнительными преимуществами в осуществлении насилия по сравнению с объектами экспроприации (экономическими субъектами, осуществляющими производствен-

⁶ Ниже будет показано, что конкуренция может возникнуть даже в условиях долгосрочного контроля над территорией со стороны "стационарного бандита".

⁷ О различиях инструментального и функционального подходов см. [Шаститко, 2006].

ную деятельность на целевой территории). Вместе с тем "кочующий бандит" не обладает, как минимум, долгосрочными сравнительными преимуществами по сравнению с другими "кочующими бандитами", позволяющими обеспечить сколько-нибудь длительный контроль над территорией – источником дохода. "Кочующий бандит", стремящийся к максимизации своей целевой функции – чистого выигрыша от экспроприации богатства на соответствующей территории – обладает стимулами, которые могут быть описаны как: стремление максимизировать краткосрочный чистый выигрыш относительно той территории, на которой располагаются производители экспроприруемых благ; вкладывать инвестиции в совершенствование технологии экспроприации (перераспределения богатства).

В то же время у "кочующего бандита" нет стимулов инвестировать в создание институтов, обеспечивающих упорядочивание экономических обменов не только между собой и объектами экспроприации (разве что за исключением правил, упрощающих транзакцию "жизнь в обмен на кошелек"), но и между объектами экспроприации. Отсутствие данных стимулов обусловлено в первую очередь наличием перекрестных внешних эффектов, отражающих несоответствие между наличием правил, позволяющих лучше структурировать экономические обмены и тем самым создавать стимулы экономических субъектов на данной территории для производства стоимости, и возможностями извлекать ренту. Иными словами, инвестиции в производство и поддержание работоспособности институтов со стороны "кочующего бандита" не окупаются. Таким образом, отсутствие стимулов инвестировать в правила и, соответственно, в обеспечение порядка, автоматически лишает смысла вопрос о выборе (или совершенствовании) технологии производства правил.

Подчеркну, что наличие такого рода правил (и, соответственно, накопленный социальный капитал) вовсе не обязательно противоречит интересам "кочующего бандита" в той мере, в какой дивиденды от его использования могут быть присвоены им (пусть даже ценой разрушения социального капитала). Основная характеристика "кочующего бандита" – короткий временной горизонт принятия решений относительно территории (и, соответственно, высокая норма дисконтирования будущих доходов с данной территории) – объекта экспроприации.

С этой точки зрения ситуация напоминает проблему открытого доступа в использовании ограниченных ресурсов, которая, с одной стороны, сопряжена со сверхиспользованием ресурсов (соответствующей в нашем случае слишком высокой нормой экспроприации [Kurrid-Klitgaard, Svendsen, 2003, p. 257–259]), а с другой – с истощением ресурсов [Шаститко, 2002, с. 290–302; Эггертссон, 2001]. Однако ввиду того, что истощение ресурсов, как предполагается, не отражается на величине доходов "кочующего бандита" в долгосрочной перспективе, риск такого развития событий не является для него существенной проблемой.

"Стационарный", или закрепившийся на территории, оседлый "бандит" в отличие от "кочующего" обладает сравнительными преимуществами в осуществлении насилия не только в отношении объектов экспроприации, расположенных на целевой территории, но и в отношении других бандитов, которые либо были вытеснены с данной территории, либо не допускаются на нее (в противном случае он не был бы "стационарным бандитом") [Kurrid-Klitgaard, Svendsen, 2003, p. 268]. Данный тезис в полной мере соответствует одному из основных признаков государства в определении, предложенном Д. Нортон, – это организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, распространяющимися на определенный географический район и выражающимися в способности облагать подданных налогом [North, 1981, p. 21].

Каким образом возникают указанные сравнительные преимущества – отдельный вопрос, который в определенной мере может быть прояснен в том числе с помощью подходов, используемых в теории организации отраслевых рынков для изучения феномена преимущества закрепившейся на рынке фирмы относительно потенциальных конкурентов. Отмечу лишь, что представленный вариант – одна из разновидностей эксплуататорской теории государства в отличие от контрактной с точки зрения объ-

яснения происхождения государства и его институтов⁸. Наличие сравнительных преимуществ, в свою очередь, может быть сопряжено с иной, нежели у "кочующего бандита" структурой стимулов, определяющих набор решений и действий в отношении функционирующих на целевой территории экономических субъектов.

1. Усиливаются стимулы максимизации долгосрочного выигрыша с данной территории. Фактически это означает: норма замещения текущими выигрышами будущих имеет значение. Это предполагает своеобразную межвременную (*inertemporal*) конкуренцию, в которой участвует долго живущий "стационарный бандит". Межвременная конкуренция предполагает, что слишком высокая норма экспроприирования (налогообложения, включая неопределенности в процедурах уплаты налогов, что можно было бы рассматривать в терминах налогового администрирования), хотя и позволит в текущем периоде обеспечить большую величину ренты, в последующем приведет к ослаблению стимулов к производственной деятельности экономических субъектов – подданных⁹. Ослабление стимулов ведет к снижению доходов самого "стационарного бандита", что сделает его более уязвимым для внешних конкурентов. Отдельный вопрос – не спровоцирует ли межвременная конкуренция распределение ресурсов самих этих субъектов посредством серии принудительных обменов друг с другом (грабежи, воровство, мошенничество, вымогательство и т.п.), которые также сокращают возможности получения "стационарным бандитом" дохода с территории, хотя и ограничивают интенсивность внутренней конкуренции. Сохранение стимулов означает: либо создание дорогостоящей системы контроля за деятельностью каждого из экономических субъектов на территории; либо снижение нормы экспроприации до уровня, не подрывающего стимулы к созданию стоимости; либо комбинирование двух стратегий.

2. Распределение инвестиций в обеспечение защиты пространства экономической деятельности от других бандитов (как "кочующих", так и "стационарных" на других территориях) и инвестиций в экспроприацию (если только не рассматривать экзотическое предположение о добродетельном "кочующем бандите"¹⁰). Следует отметить, что если относительно первого направления использования ресурсов интересы "стационарного бандита" могут совпадать с интересами действующих на территории хозяйствующих субъектов, то во втором случае по-прежнему можно говорить о существенных различиях. Для людей, живущих на целевой территории, более привлекательна *потенциальная* конкуренция со "стационарным бандитом" извне, а не реальная конкуренция – "горячая" или "холодная" война (воспроизводство ситуации с "кочующими бандитами" коренным образом подрывает стимулы к производственной деятельности), если только появление конкурента не приводит к достаточно быстрому установлению порядка, позволяющему компенсировать потери, нанесенные хозяйствующим субъектам сменой правителя. Хозяйствующие субъекты поддержат конкурента тогда, когда он предложит им не только порядок, обеспечивающий величину дохода не меньшую, чем закрепившийся в данном пространстве экономической деятельности "стационарный бандит", но и гарантии, что эти обещания будут выполнены¹¹.

⁸ Контрактная концепция возникновения государства фактически основана на объяснении возникновения сравнительных преимуществ в осуществлении насилия на основе соглашения среди равных (см., например, [Umbeck, 1981]).

⁹ Здесь не рассматривается вопрос о рисках возникновения внутренней конкуренции в результате увеличения богатства живущих на данной территории как следствие создания и обеспечения соблюдения правил.

¹⁰ История экономической мысли показывает, что предположение о добродетельности в принципе не было чем-то экзотическим. Достаточно вспомнить ранние макроэкономические модели, в которых государство, если и "ошибалось", то не по причине неадекватности стимулов принимающих решения лиц, а вследствие ограниченных возможностей доступных инструментов для достижения желаемых результатов.

¹¹ Последний пункт принципиально важен, поскольку имеет отношение к соблюдению критерия Калдор–Хикса–Зербе – осуществимости компенсационных трансакций в случае институциональных изменений, отвечающим критерию Калдора–Хикса. Иными словами, учитываются трансакционные издержки, связанные с компенсацией [Фуруботн, Рихтер, 2005; Шаститко, 2002; 2007].

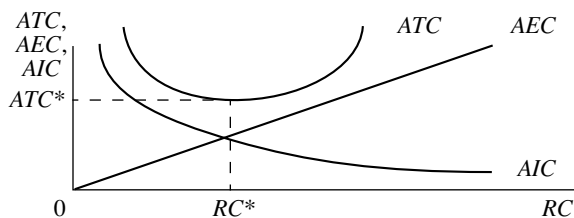


Рис. Условия минимизации издержек соблюдения правил.

ATC – средние суммарные издержки, связанные с обеспечением соблюдения правил, RC – уровень лояльности к установленным правилам; AEC – средние издержки принуждения; AIC – средние издержки, связанные с применением идеологического компонента в обеспечении соблюдения установленных правил; RC^* – уровень лояльности правилам, минимизирующий средние издержки обеспечения соблюдения правил (ATC^*), измеренных как отношение соблюдающих установленные правила к общему количеству действующих лиц.

Аналогичного результата можно добиться в случае, если возможна *пространственная* конкуренция, когда жители голосуют ногами, выбирая место для проживания. Однако такого рода возможности могут быть сильно ограничены территориальной специфичностью ресурсов [Уильямсон, 1996] в отличие от ресурсов общего назначения, ценность которых не меняется вследствие перемещения их в пространстве как способа изменения контрагента по транзакции. Причем эта специфичность вполне может быть следствием действий "стационарного бандита" (нормативное ограничение на пространственную мобильность ресурсов).

3. Самостоятельный вопрос для "стационарного бандита" – ограничение вынужденных обменов на стороне объектов экспроприации в той мере, в какой они сокращают его доходную базу и, соответственно, способность обеспечивать контроль над территорией (потенциальная конкуренция). Иными словами, минимальные гарантии прав собственности и контрактов соответствуют интересам "стационарного бандита".

Надо отметить, что в рамках такой логики нет места для рассмотрения схемы "налоги в обмен на порядок" в *функциональном* смысле. Это, скорее, *инструментальная* интерпретация, которую, конечно, можно попытаться функционализировать, избавившись от используемого по умолчанию сослагательного условия "*as if*". Однако для этого необходимо, чтобы реальные игроки ее легитимизировали, то есть признали (своими действиями или иным образом), что они именно так и понимают суть взаимодействия в рамках $G2C[B]$ ¹². Другими словами, это не вопрос объяснения исследователем, а вопрос интерпретации самими участниками отношений, которые формируют контекст взаимодействия между ними и правителем. В данном пункте принципиальное значение имеет идеология как способ интерпретации содержания экономических обменов, включая аксиологическое измерение. Не случайно Норт придавал такое большое значение теории идеологии как компоненту теории институтов (соответственно, институциональных изменений) [North, 1981]. *Контекст – способ и содержание субъективной интерпретации и оценки – экономического обмена между игроками имеет значение!*

В качестве иллюстрации данного тезиса можно привести график, в котором издержки соблюдения правил зависят не только от строгости наказания и вероятности его применения, обусловленной применяемыми технологиями и организациями, отвечающими за принуждения к соблюдению установленных правил, но и от способа представлений участниками экономических обменов относительно правильного (допустимого) и предосудительного [Шаститко, 1997] (см. рис.).

¹² G – Government; C – Citizen; B – Business.

С этой точки зрения при желании вполне возможно обнаружить признаки "сервисного государства" даже в модели "стационарного бандита". Почему? Потому что в рамках одного и того же набора отношений оказываются совмещенными ограничения на норму экспроприации со стороны "стационарного бандита" и создание правил, регламентирующих взаимодействие как со стационарным бандитом, так и между участниками экономического обмена на территории (C2C, B2B, B2C). Каким образом идентифицируется контекст взаимодействия, видимо, можно выявить в динамике взаимоотношений.

Есть пространство для деятельности "предпринимателя от идеологии". В данном случае речь идет главным образом об организованной идеологии, поскольку предприниматель целенаправленно инвестирует ресурсы в формирование интерпретирующих рамок экономических обменов в разных сферах с расчетом извлечь частную выгоду в виде более высокого статуса, влияния на принятие значимых решений и т.п. В частности, идеология терпимости к имущественной дифференциации и частной собственности, идеология терпимости к чужому мнению, если оно отличается от собственного, и т.п. Вопрос о соотношении централизованно возникающей идеологии и спонтанно формирующейся идеологии как побочного результата многократно повторяющихся обменов не только на товарных, но и на политических рынках – предмет специального экономического исследования.

Итак, со стороны "стационарного бандита" возможно возникновение концентрированного спроса на институты, позволяющие максимизировать его частный выигрыш. Важно отметить, что спрос на определенные технологии (с помощью и в рамках каких процедур происходит инициирование разработки, оценки целесообразности принятия новых нормативно-правовых актов и сохранение действующих) формирования институтов – аспект, практически никак не исследованный в экономической литературе. В отличие от спроса собственно на институты, хотя в новейшей истории известен пример, когда был сформирован глобальный запрос под шаблон проведения реформ в третьем мире – так называемый "Вашингтонский консенсус"¹³.

Поскольку набор правил *ex ante* обладает координационными и распределительными свойствами [Шаститко, 2002; Knight, 1992], далеко не всегда очевидными для заказчика в последней инстанции (правителя), сопоставление выгод и издержек относительно получения данной информации с рисками позволяет говорить о наличии стимулов к выявлению свойств институтов *ex ante* и в то же время – о существовании новых проблем, связанных со стимулами (об этом более подробно – далее). Ограничение на стороне предложения обусловлено в том числе состоянием специализированного (экспертного, научного) знания, особенно в сфере экономической теории, инструментарий которой позволяет анализировать возможные институциональные изменения в терминах выгод, издержек и рисков.

Однако данный вывод имеет силу с учетом, как минимум, двух ограничений. Во-первых, одно ограничение связано с тем, что "стационарный бандит" и долго живущий "стационарный бандит" – не одно и то же. Долго живущий "стационарный бандит" имеет неограниченный горизонт планирования, тогда как "регулярный стационарный бандит" – лицо с ограниченным горизонтом планирования, хотя и распространяющимся на несколько производственных периодов ввиду возможности контролировать пространство экономической деятельности, но отсутствия таковой для продления своей жизни до бесконечности. Во-вторых, существует асимметричность в распределении информации между "стационарным бандитом" (правителем) как доверителем и исполнителями, являющимися по отношению к живущим на территории частью "коллективного стационарного бандита"¹⁴, что, соответственно, может вполне воспроизвести

¹³ "Вашингтонский консенсус" неоднократно подвергался критике за неприоритетность институтов. И дело не столько в том, что защита прав собственности шла последней в списке, сформулированных им принципов, сколько в самом подходе к определению стандартов экономической политики в разных странах.

¹⁴ Такого рода взаимоотношения рассматриваются в теории управления поведением исполнителя в контексте формирования стимулирующих контрактов.

эффект свободного доступа с перекрестными внешними эффектами в системе с наличием "стационарного бандита". Собственно, уже этот факт свидетельствует, что теоретически спрос на институты, которые позволяют максимизировать чистый выигрыш "стационарного бандита", вполне могут существовать. Более того, технология, позволяющая минимизировать масштабы размывания потока частных выгод "стационарного бандита", вполне может оказаться востребованной. Фактически вопрос состоит в том, заявлять ли публично о целевой установке институциональных изменений или использовать ее по умолчанию (выгода правителя? общественное благосостояние?).

Таким образом, прояснение сути вопроса о слабом спросе на институты и соответствующих механизмах их проектирования оборачивается появлением другого вопроса: проблема в "стационарном бандите" или в его возможностях (необязательно только стимулах) контролировать процессы формирования и применения правил, которые в сравнительно сложной системе не могут осуществляться без услуг исполнителей, извлекающих из этого частную выгоду. Однако если возможности ограничены, то в соответствии с предсказаниями модели Финдли–Уилсона [Шаститко, 2002, с. 501–509; Эггертссон, 2001] возникает риск размывания потока ренты, получаемой с территории, контролируемой "стационарным бандитом". В этом плане сравнительные преимущества "стационарного бандита" как субъекта, способного контролировать территорию, состоят не только в преимуществах осуществления насилия, но и обеспечение настроек стимулов лиц, являющихся по отношению к нему исполнителями его воли.

О каких ограничениях в процессе институционального проектирования здесь может идти речь? Прежде всего об ограничениях на набор рассматриваемых альтернатив, когда более эффективные альтернативы, предполагающие перераспределение прав принятия решений и ослабление позиции "стационарного бандита"¹⁵, не рассматриваются.

Понятно, что разработка достаточно сложных правил требует, как минимум, коллективного действия. В его рамках риск оппортунистического поведения со стороны исполнителей (представителей групп специальных интересов, экспертов) может существенным образом ограничить возможности производства качественного институционального проекта (наилучшим образом соответствующего интересам "стационарного бандита", но вовсе не обязательно – условиям экономического развития).

В случае со "стационарным бандитом" ключевым ограничением, препятствующим созданию эффективного механизма, блокирующего систематическое совершение значительных ошибок в проектировании институтов и, соответственно, обеспечение порядка и производства общественных благ, является слабая обратная связь от участников экономических обменов или, выражаясь более общепринятым языком, – от гражданского общества в сторону "стационарного бандита". Дефицит такого рода связей обуславливает неустойчивость данной конструкции, особенно если требуется осуществление каких-либо сложных структурных изменений (не только на уровне правил, но и, например, в структуре расходов бюджета).

Стратегическое взаимодействие в ходе проектирования правил может опираться не только на относительную переговорную силу, но и на такой момент, как легитимность правил, зависящую от масштабности ошибок первого и второго рода. Данный вопрос разобран в другой статье применительно к стратегическому взаимодействию между бизнесом и государством в контексте разработки нового закона о конкуренции [Авдашева, Шаститко, 2007], принятого в 2006 г.

Новое в технологии институционального проектирования – оценка регулирующего воздействия, в которой применяется сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив. Она позволяет выявить не только целевые группы, но также выгоды,

¹⁵ Между тем истории известно, что в XVII в. именно в результате такого размена контроля на доходы Англии удалось решить проблему бюджетного кризиса и выиграть морскую войну у Испании [North, Weingast, 1989].

издержки и риски для этих групп в случае выбора того или иного варианта решения проблемы¹⁶. Известно, что в современном мире формализованные процедуры оценки целесообразности разработки, принятия или сохранения нормативно-правовых актов, регламентирующих хозяйственную деятельность, получили наибольшее распространение в странах ОЭСР [Принципы... 2005]. Причем в числе лидеров стоят страны с развитыми демократическими институтами, свидетельствующими о наличии не просто конкуренции на политическом рынке (как таковая она вполне возможна и в режиме взаимодействия нескольких "кочующих бандитов" – "временщиков"), а конкуренции, основанной на правилах, ограничивающих пределы допустимого для участников конкурентной борьбы.

Вместе с тем из сказанного не следует, что указанные процедуры не применяются в странах, где политическая конкуренция, так же как и степень развития демократических институтов, ограничена. Один из примеров – Мексика, где в начале этого века была создана Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования (см. http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=1&contenido=2&menu_id=36&content_id=159), а также начала внедряться процедура оценок регулирующего воздействия (*Regulatory Impact Analysis*), применение которых с оговоренными видами исключений обязательно при разработке законодательных предложений.

В России накоплен пока незначительный опыт применения технологии институционального проектирования в форме оценок регулирующего воздействия сфере технического регулирования и корпоративного управления (см. [Использование... 2006]), хотя формальные требования ко всем законопроектам предполагают подготовку пояснительной записки и финансово-экономического обоснования (акцент в котором делают на затраты для государственного бюджета, связанные с применением закона). Однако лишь в законе "О техническом регулировании" содержится требование, в соответствии с которым должна проводиться оценка целесообразности введения/изменения норм, регламентирующих вопросы безвредности товаров, процессов, предполагающая необходимость использования отдельных элементов технологии институционального проектирования [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003].

Ограничение конкуренции на политическом рынке означает, что в сфере распределения прав на принятие решений относительно правил, регламентирующих допустимое множество, а также допустимые способы организации экономических обменов, существует ситуация, когда доминирует одна группа или коалиция групп (их представителей), тогда как другие группы или их представители не могут оказать ощутимого прямого влияния на процесс формирования правил, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение.

В начале этого десятилетия в России была предпринята попытка решить вопрос об *изменении самой технологии проведения реформ*. В первую очередь, речь идет о способах разработки, обсуждения, мониторинга исполнения законов, имеющих системное значение и сопряженных со значительными экономическими эффектами для широких целевых групп. Причем это вовсе не обязательно только законы, направленные на регулирование предпринимательской деятельности. Достаточно вспомнить историю с монетизацией льгот, когда ошибки стали проявляться практически сразу после принятия данного закона, но не привели к масштабным драматическим последствиям благодаря сравнительно высокой устойчивости государственного бюджета. Вопрос о технологии изменения правил, образующих институциональную среду, не потерял актуальности и в настоящее время. Более того, решение ряда сопряженных вопросов, в частности реформирования бюджетного процесса, вряд ли приведет к заявленным результатам вне связи с модернизацией институтов производства институтов.

Рассмотрим возможные изменения в сфере проектирования институтов в контексте четырех стратегий, сформулированных и подробно проанализированных в работе

¹⁶ Данный вопрос подробно обсуждался в [Крючкова, Шаститко, 2006].

коллектива авторов (А. Аузана, С. Афонцева, Е. Гонтмахера, Е. Гуревича, Б. Кузнецова, С. Плаксина, В. Тамбовцева, А. Шаститко и др.) под руководством Л. Григорьева [Коалиции... 2007^а] (см. также [Коалиции 2007^б]).

Стратегия "Рантье", будучи ориентированной на обеспечение лояльности населения не посредством создания стимулов для создания новой стоимости, а путем аккумуляции и распределения ренты от благоприятной конъюнктуры между влиятельными группами, предполагает сохранение неизменными (с возможными косметическими изменениями) *способа* реформирования отдельных сфер общественной жизни и государственного регулирования, хотя частичные реформы вполне возможны. Сами процессы реформирования локализуются и ограничиваются действиями, направленными на снижение болезненности кризисных явлений (особенно в социальной сфере), но не на устранение их причин. Институциональный регресс, ввиду невостребованности механизмов обратной связи "граждане–правитель", – важная черта данного варианта – вместе с тем отражает экономию ресурсов в краткосрочной и, вполне вероятно, среднесрочной перспективах развития институционального базиса экономической деятельности. Данная стратегия соответствует короткому временному горизонту планирования лиц, принимающих решения (политической элиты), которые в указанных рамках будут выглядеть вполне обоснованными и рациональными. Она не требует активной позиции "гражданского общества", которое вместе с тем не является источником, генератором конкурентов для действующей политической элиты.

Стратегия "Мобилизация" означает сохранение неизменными *способа* реформирования и государственного регулирования. Эта черта сближается с стратегией рантье. Однако, в отличие от попытки *купить* лояльность населения в рамках данного сценария, гораздо больший акцент делается на *принуждение* к лояльности разнообразными методами (от формирования атмосферы страха до создания организованной авторитарной идеологии, в соответствии с которой остракизм "девиантов" – заместитель принуждения и насилия). Вполне возможно частичное изменение правил, позволяющих повысить эффективность использования ресурсов в случае ухудшения ситуации в общественных финансах в целях поддержания потока ренты и удержания контроля. Как и в первом случае, тут не требуется активной позиции "гражданского общества", хотя позиция лиц, принимающих решения, выглядит более противоречивой – временный горизонт принятия решений может быть шире за счет ориентации на усиление позиций во внешней конкуренции ("великодержавность"), хотя используемые инструменты говорят об обратном.

Стратегия "Инерция" говорит о сохранении неизменными *способа* реформирования и государственного регулирования в сочетании с непоследовательными попытками изменить способ производства формальных правил и механизмов, обеспечивающих их соблюдение (как это было в начале 2000-х гг.). Активная позиция "гражданского общества", скорее, имитируется предпринимателями от политики. Прямые бюджетные расходы на формирование нормативно-правовой базы и мониторинг результативности применения законодательства минимальны, а временный горизонт принятия решений ограничивается в лучшем случае среднесрочной перспективой. Общее инерционной стратегии с первыми двумя состоит в том, что способ производства формальных правил, образующих институциональную среду для экономической деятельности, не предполагает осознанного и последовательного самоограничения со стороны лиц, принимающих решения, так же как и со стороны участников решающей коалиции. Вместе с тем этот способ сопряжен, как и в первых двух случаях, с постепенным повышением *внешней конкуренции*.

При стратегии **"Модернизация"** изменяется *способ* реформирования и государственного регулирования на основе широкой коалиции групп, включая лиц, принимающих стратегические политические решения. Широкую коалицию создать на первых порах вряд ли удастся, но если у политической элиты есть понимание сути вопроса и необходимости действовать, то для начала этого достаточно. Понимание и стимулы в значительной мере связаны с реальным временным горизонтом планирования у поли-

тической элиты. В дальнейшем использование "историй успеха" поможет расширить социальную базу нового подхода к формированию государственной политики в части подготовки законов, результатов их применения. Непонимание может (особенно на первых порах) порождать противодействие даже у потенциальных бенефициаров такого рода инвестиций. Данная стратегия предполагает модернизацию технологии обсуждения и принятия, а также мониторинга состояния законодательной базы и практики ее применения, составляющей институциональную среду ведения бизнеса и повседневной жизни людей. Она потребует несоизмеримо более значительных инвестиций в институциональную инфраструктуру. Кроме того, в рамках модернизационной стратегии есть основания для усиления *внутренней конкуренции* на политическом рынке со стороны групп, которые на первых порах могли и не иметь доступа к процессу формирования правил и механизмов принуждения к их исполнению, а это – новые риски для действующей элиты.

Выбор стратегии "Модернизация" с высокой вероятностью предполагает выбор метода формирования институциональной среды ведения предпринимательской деятельности, который используется во многих развитых странах. Важно отметить: из сказанного *не следует*, что сама институциональная среда копируется с лучших зарубежных образцов (что обычно подразумевается под так называемым "импортом институтов"). Как раз использование данного метода может привести к совершенно иному, более того, не предсказуемым с высокой точностью *ex ante*, результатам.

Во-первых, выработка и применение стандартов оценки регулирующего воздействия при разработке или оценке целесообразности сохранения действующих норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, позволит осуществить "привязку" к особенностям рельефа местности экономических обменов. Оценка регулирующего воздействия предполагает определение основных проблем и целей регулирования, идентификации основных вариантов достижения цели и анализа преимуществ и недостатков каждой опции в контексте выявления и учета (необязательно прямого согласования) интересов различных целевых групп¹⁷. Во-вторых, оценка регулирующего воздействия потребует существенного расширения эмпирической базы, а также экономических и социологических исследований для подготовки сбалансированных решений по содержанию и целесообразности принятия (сохранения) нормативно-правового акта. Альтернативные каналы получения и обработки информации – важнейший способ ослабления стимулов манипулирования информацией в частных интересах.

В-третьих, в рамках нового подхода к построению законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, а также их применения, потребуются сравнительный анализ альтернативных вариантов решения одной и той же задачи (проблемы). Причем основным должен быть принцип презумпции¹⁸ нецелесообразности решения проблемы методом жесткого государственного регулирования и тем более государственного предпринимательства. Если же другие варианты доказывают свою неработоспособность (сравнительную неэффективность), то варианты государственного регулирования должны строиться на основе презумпции нецелесообразности использования самого жесткого варианта.

¹⁷ Оценка может проводиться как органом, предлагающим введение мер регулирования в той или иной сфере, так и группой экспертов. Отчет о регулирующем воздействии может входить в комплект сопроводительных документов к проекту соответствующего нормативно-правового акта. Оценка регулирующего воздействия может применяться на всех уровнях принятия регулирующих решений (федеральном, региональном, муниципальном).

¹⁸ В данном случае презумпция означает не принципиальный отказ, а первоначальное предположение о нецелесообразности, которое может быть отвергнуто, но для этого необходимы *достаточные* основания. О решении вопроса достаточности основания см. [Принципы... 2005].

Подводя итоги, отмечу, что способ формирования институциональной среды предпринимательской деятельности, так же как и ее наполнение (содержание нормативных правовых актов) взаимосвязаны и имеют значение с точки зрения долгосрочных перспектив экономического развития. Вместе с тем выбор технологии, обуславливающей последовательную модернизацию институтов, – скорее исключение, чем правило. Подтверждение тому – не только экономическая история последних двух столетий, но и соотношение между стратегиями с точки зрения вероятности их реализации. Экзогенны ли вероятности?..

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Авдашева С.Б., Шаститко А.Е.* Новое антимонопольное законодательство: результат стратегического взаимодействия? // Экономическая политика. 2007. № 3.
- Завидова С.С., Крючкова П.В., Шаститко А.Е.* О реформе технического регулирования. М., 2003.
- Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. М., 2006.
- Коалиции для будущего. Стратегии развития России. М., 2007⁶.
- Коалиции для будущего. Стратегии развития России в 2008–2016 гг. // Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития. М., 2007^а.
- Крючкова П.В., Шаститко А.Е.* Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // Общественные науки и современность. 2006. № 4.
- Опыт деятельности аналитического центра в области экономической политики. М., 2005.
- Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М., 2005.
- Тамбовцев В.Л.* Принципы и методы экономического анализа нормативных актов // Экономический анализ нормативных актов. М., 2001.
- Тамбовцев В.Л.* Экономическая теория институциональных изменений. М., 2005.
- Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, “отношенческая” контрактация. СПб., 1996.
- Фуруботн Э.Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб., 2005.
- Шаститко А.Е.* Модели человека в экономической теории. М., 2006.
- Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. М., 2002.
- Шаститко А.Е.* Проектирование институциональных изменений в сфере корпоративных отношений // Модернизация экономики и государство. В 3 кн. Кн. 3. М., 2007.
- Шаститко А.Е.* Экономическая теория институтов. М., 1997.
- Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты. М., 2001.
- Knight J.* Institutions and Social Conflict. Cambridge, 1992.
- Kurrid-Klitgaard P., Svendsen G.T.* Rational Bandits: Plunder, Public Goods, and the Vikings // Public Choice. 2003. № 117.
- McGuire M.C., Olson M.* The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. March.
- North D., Weingast B.* Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England // The Journal of Economic History. 1989. December. Vol. XLIX. № 4.
- North D.C.* Structure and Change in Economic History. New York–London, 1981.
- Olson M.* Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. New York, 2000.
- Umbeck J.R.* A Theory of Property Rights with Application to the California Gold Rush. Iowa, 1981.