

*А.Е.Шаститко,
кандидат экономических наук,
МГУ им. М.В.Ломоносова*

Институциональная среда хозяйствования в России: основные характеристики

Институциональная среда — один из важнейших компонентов институциональной матрицы, которая обрамляет процесс размещения ограниченных ресурсов, а также выявление новых возможностей использования существующих ресурсов и создания новых ресурсов.

В соответствии с подходом, используемым в рамках неоинституциональной экономической теории, институты определяются как совокупность формальных и неформальных правил (*правила первого типа*), которые создаются людьми, а также соответствующих им механизмов обеспечения соблюдения данных правил. В свою очередь, механизмы обеспечения соблюдения правил в первом приближении также могут быть определены как набор правил (процедур), которыми руководствуются организации, отвечающие за соблюдение правил первого типа¹. Важнейшей функцией правил является снижение уровня радикальной неопределенности², с которой сталкиваются индивиды, принимающие решения. Снижение неопределенности является ключевым условием обеспечения скоординированности действий отдельных игроков.

¹ Если использовать аналогию с футболом, то к правилам первого типа можно отнести запрет на касание рукой мяча во время игры. Тогда ко второму типу относятся правила, которые регламентируют реакцию судьи на нарушение (в частности, необходимость остановки игры в зависимости от злости нарушения — красная, желтая карточки или предупреждение).

² Радикальной считается неопределенность, если принимающий решения экономический агент не располагает информацией о распределении ни объективных, ни субъективных вероятностей. Важнейшими источниками радикальной неопределенности являются другие экономические субъекты.

Институциональная среда состоит из основополагающих политических, социальных и юридических правил, которые образуют базис для производства, обмена, распределения и потребления¹ ограниченных благ высшего и низшего порядков. Соответственно, институциональная среда также обеспечивает снижение уровня неопределенности в повседневном взаимодействии экономических агентов. Более конкретно, правила, образующие институциональную среду, состоят из законов, принимаемых представительным органом власти, указов, принимаемых президентом, постановлений правительства, если подразумевать сложившуюся в России систему создания формальных правил.

В той мере, в какой правила, образующие институциональную среду, способствуют расширению границ добровольного обмена для всех его потенциальных участников, можно говорить о снижении *транзакционных издержек* как издержек координации и разрешения ("снятия", если использовать философскую терминологию) распределительных конфликтов, возникающих между людьми по поводу использования ограниченных ресурсов.

Если рассматривать институциональную среду в рамках институциональной матрицы, то следует выделить их системообразующий характер. Правила, образующие институциональную среду, определяют характеристики той или иной системы как целого. С точки зрения отдельного хозяйствующего субъекта, работающего на территории одного или нескольких регионов России, институциональная среда состоит из правил федерального, регионального и муниципального уровней. Таким образом, первая важная характеристика институциональной среды состоит в ее *многоуровневости*. Наряду с правилами, формирующими институциональную среду, существуют правила, которые определяются как институциональные соглашения, которые, в свою очередь, определяют формы кооперации и конкуренции между экономическими агентами².

Многоуровневость не является единственно важной характеристикой институциональной среды в России. Наряду с ней можно выделить ее *двойственность*, вытекающую из наличия двух типов правил: формальных и неформальных. Данная двойственность является основанием возникновения и воспроизводства феномена, получившего название *институциональной дихотомии*. Суть ее — в воспроизведении несоответствия в динамике, содержании и механизмах обеспечения данных правил. Идеального соответствия между двумя типами правил нет ни в одной стране мира, независимо от того, какая из правовых традиций в ней преобладает: ко-

¹ Davis L., North D. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge. 1971. P. 5—6.

² Ibid. Op. cit. P. 5—6.

дифицированное или прецедентное право. Данное соответствие логически невозможно по двум взаимодополняющим основаниям: 1) различный механизм формирования и изменения; 2) ограниченные возможности отдельных экономических агентов и их совокупности по приведению в соответствие данных типов правил. Не случайно институциональные границы обмена не совпадают и всегда уже, чем его технологические границы¹.

Однако в России на существовании данной дихотомии основаны фундаментальные характеристики экономической системы, отражающиеся в поведении и мыслительных конструкциях предпринимателей, потребителей, чиновников. Данную дихотомию нельзя игнорировать, если ставить задачу выявления основополагающих и структурообразующих факторов экономической системы России.

Современная ситуация в России может быть охарактеризована в терминах глобального *институционального неравновесия*, которое усилилось в связи с событиями, произошедшими во второй половине 1998 г.: начиная с июня возобновился фиксируемый официальной статистикой экономический спад, а во второй половине августа — начале сентября произошло обвальное обесценение национальной валюты.

В связи с этим, используя аналогии с теорией экономического цикла, можно говорить о том, что в рамках *институционального кризиса* наблюдается несоответствие имеющихся правил и механизмов их поддержания правилам, которые необходимы для функционирования экономики, приобретшей, как считается, определенный вектор развития. Неравновесной считается ситуация, когда часть экономических агентов предпринимает усилия по изменению основополагающих правил игры². Нарушение равновесия связано с тем, что среди пострадавших от кризиса оказались крупнейшие российские коммерческие банки, на базе которых создавалось большинство незарегистрированных интегрированных структур — финансово-промышленных конгломератов. Последнее обстоятельство приводит к изменению сравнительной переговорной силы участников политического рынка по поводу системообразующих правил игры.

Важнейшей характеристикой институциональной среды в России является не только дихотомичность по линии "формальные—неформальные правила", но и компонентная *неполнота* как на феде-

¹ Шаститко А.Е. Неинституциональный подход в экономическом анализе: Постановка проблем // Фактор транзакционных издержек в теории и практике российских реформ / Под ред. В.Л.Тамбовцева. М.: Теис, 1998. С. 131—132.

² В терминах теории игр можно говорить об отсутствии равновесия, по Нэшу, независимо от того, является оно Парето-оптимальным или нет.

ральном, так и на локальном уровнях. Наиболее наглядным примером является отсутствие федерального законодательства о земле.

Данная характеристика институциональной среды на федеральном уровне подталкивает *институциональных предпринимателей*, ориентированных на извлечение выгод из формирования набора новых правил к разработке регионального законодательства о земле, допускающего ее куплю и продажу независимо от характеристик и перспектив принятия федеральных законодательных актов. Другим характерным примером является специальная часть Налогового кодекса РФ. Это значит, что заинтересованные стороны не могут апеллировать к своду формальных правил по поводу возникающих проблем, связанных с определением налоговой базы, исчислением налога, порядком его уплаты и т.п.

Однако компонентная неполнота наряду с дихотомичностью институциональной среды недостаточны для того, чтобы определить, каковы те условия, в рамках которых заключаются контракты на локальном уровне. Важно также обратить внимание на *сложность и нестабильность институциональной среды* для принятия экономических решений (особенно долгосрочных и связанных с использованием специфических активов¹), которые сопряжены, соответственно, с наличием формальных правил, допускающих различную трактовку и непрерывный процесс корректировки уже принятых законов. Данная ситуация — благодатная почва для воспроизводства торга по поводу использования тех или иных правил.

Другой важной характеристикой институциональной среды является ее *фрагментарность*. Суть ее — невозможность обеспечить фронтальное блокирование нежелательного типа поведения, которое проявляется в *обходе существующих формальных институциональных рамок*. Фиксирование цен производителей проконтролировать достаточно просто (особенно если расчеты осуществляются в денежной форме). Однако на уровне оптового и особенно розничного звена издержки, связанные с контролем, возрастают многократно и данная норма оказывается необеспеченной реальными ресурсами. Для того чтобы система контроля в рамках ресурсных ограничений была действенной, необходимо существенно упростить номенклатуру производимой продукции и централизовать систему распределения. Об издержках данной схемы, особенно в долгосрочном плане, хорошо известно.

Если говорить о правилах, регламентирующих формирование и функционирование финансово-промышленных групп, то одному и тому же банку запрещалось участвовать в разных группах. Такой

¹ Специфическим считается актив, доход от использования которого включает квазиренду в силу того, что альтернативные издержки его использования иным способом всегда меньше.

запрет, создавая определенные издержки для предпринимателей, вовсе не препятствовал фактическому участию, и осуществлялось это через создание еще одного карманного банка, входящего в соответствующую финансово-промышленную группу.

Таким образом, характеристики институциональной среды, сформировавшейся в России в конце XX в., позволяют сделать вывод о том, что далеко не всякий набор правил обеспечивает снижение неопределенности и, соответственно, экономию на трансакционных издержках. Для этого должны выполняться как минимум следующие условия: правила, образующие институциональную среду, должны быть более или менее *согласованы* одно с другим, *понятны* игрокам, действия которых с их помощью регламентируются, в достаточной степени *стабильными*, что в условиях неопределенности позволяет согласовывать ожидания субъектов, принимающих хозяйственные решения.

Выполнение последнего условия возможно тогда и только тогда, когда а) соблюдается *преемственность* в политике государства на разных уровнях независимо от выигравшей на очередных выборах партии или коалиции; б) существует (по крайней мере в самых общих чертах) согласие по поводу плана *институционального проектирования и строительства*.

Данные характеристики институциональной среды во многом обусловлены современным устройством политического рынка в России. Известно, что этот рынок является в высшей степени несовершенным, поскольку измерение результативности действий участников процесса нормотворчества сопряжено с чрезвычайно высокими трансакционными издержками. Это обусловлено особенностью того продукта, который предлагается на данном рынке — правила игры. В связи с тем что распределительные и координационные последствия данных правил не всегда очевидны даже после их применения, то правила, образующие институциональную среду, можно отнести либо к категории опытных (*experience*), либо к категории доверительных (*credence*) благ. Отсюда — высокая вероятность оппортунистического поведения законодателя, состоящего в лоббировании интересов отдельных групп в ущерб последовательной работе, направленной на формирование благоприятной институциональной среды для экономического роста.

Высокая степень несовершенства политического рынка обусловливает несоответствие различных компонентов формальной части институциональной среды на одном и том же уровне. Несогласованность правил является отражением незрелости механизмов достижения компромиссов.

Хозяйственная практика многообразна, что проявляется в сложности создания и применения законов, регулирующих способы

кооперации и конкуренции между отдельными экономическими агентами и организациями. Наглядным примером таких сложностей является нормативная база антимонопольного регулирования, которое, с одной стороны, направлено на предотвращение и пресечение злоупотреблений хозяйствующих субъектов своим доминирующим положением, а с другой — ограничивает конкуренцию, разделяя ее на добросовестную и недобросовестную. К законодательным актам, формирующим нормативную базу и составляющим важнейший элемент институциональной среды, относятся прежде всего федеральные законы "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", "О защите прав потребителей", "О рекламе", "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров".

Поскольку априори трудно определить, что относится к добросовестной конкуренции и одновременно не ведет к усилению опасности злоупотреблений монопольным положением, используют так называемое правило взвешенной оценки (rule of reason). Оно необходимо постольку, поскольку далеко не всякое ограничение свободной торговли и, соответственно, конкуренции, приводит к снижению эффективности использования ресурсов и благосостояния. Вместе с тем правило взвешенной оценки является наиболее адекватным для правовых систем, основанных на прецедентах. Именно в рамках таких систем возможна выработка решений относительно конкретных случаев на основе сопоставления выигрышей и издержек, обусловленных вытеснением свободного рыночного обмена и применением ограничительной практики. Вопрос о том, возможно ли применение практики прецедентов, еще остается открытым.