

## Институциональный базис государственной экономической политики

© 2010 И.В. Бережной  
кандидат экономических наук  
Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону  
E-mail: bereghnoi@bk.ru

В работе анализируется институциональный базис государственной экономической политики в контексте эволюции институциональной организации хозяйственного порядка. Обоснованы исторические и эволюционные закономерности институциональных изменений.

*Ключевые слова:* государственная экономическая политика, регуляция, институциональная структура.

Общепризнано, что в мире нет ни одной страны с эффективной, базирующейся на современных достижениях социально ориентированной рыночной экономикой без активной регулирующей роли государства. Главная особенность развитых стран состоит в широкой вовлеченности государства в хозяйственную жизнь. Эта тестируемая во всех странах особенность экономической системы доказывает, что современные хозяйственные порядки синтезируют динамизм капитализма, эффективность рыночного хозяйства и социальную ориентацию, носителем которой является государство, реализующее активную экономическую политику.

В рамках институционально-эволюционной парадигмы в экономической теории границы государственной политики расширяются далеко за границы привычной задачи минимизации потерь рынка, декларируемой неоклассикой. Государственная политика конституирует условия для рыночного процесса и в конечном счете формирует его институциональную структуру. Она может также направлять рыночный процесс. Государство может, наконец, играть более созидательную роль, разрешая частным агентам удовлетворить индивидуально или коллективно определенные цели, недостижимые только через рыночные силы. Безусловно, возможности государственной политики существенно расширяются в рамках эволюционного подхода по сравнению с неоклассической парадигмой, поскольку правительство создает и внедряет инструменты, стимулирующие развитие экономической системы.

Таким образом, государственная экономическая политика - это система мер, посредством которых государство воздействует на социально-экономическое развитие общества. Необходимость включения государства в регулирование экономики детерминирована многими объективными причинами, связанными с несовершенством ("провалами") рынка, а также с необходимостью

формирования институциональной организации хозяйственного порядка.

В условиях формирования рыночного хозяйственного порядка выделяются следующие функции экономической политики государства:

- разработка и осуществление стратегии социально-экономического развития, структурно-технологических и институциональных преобразований, места и роли страны в международной экономической системе;
- обеспечение социальной ориентации рыночной экономики;
- целенаправленное формирование государственного сектора экономики, его расширение или сокращение в зависимости от экономической ситуации ;
- участие в ключевых, структурно-технологических, программах;
- распределение и перераспределение значительной части ВВП;
- развитие и укрепление общегосударственных начал в регулировании экономических и социальных процессов;
- разработка общих законодательных и правовых для субъектов рыночной экономики прерогатив федеральных, региональных органов и местного самоуправления.

Процесс государственного регулирования экономики в современной неоклассической экономической теории часто связывается исключительно с выработкой правовых рамок и ограничений для хозяйствующих субъектов<sup>1</sup>. Однако такой подход представляется ограниченным, так как он не учитывает непосредственные действия государства по формированию и организации экономического порядка. Подход к анализу роли государства с позиций теории хозяйственных порядков предполагает комплексное исследование институциональной структуры и институциональной среды, механизмов регулирования и структур управления (governance structure)<sup>2</sup>.

Именно диалектическое единство данных компонентов позволяет выделить хозяйственный порядок как отдельный социально-экономический феномен.

Исследование институциональной структуры хозяйственного порядка основывается на разграничении между институтами и регуляциями. Однако для их дифференциации необходима четкая однозначная идентификация институтов и регуляций (см. таблицу). Наиболее адекватным

экономическую динамику. Наоборот, в контексте данной теории отмечается, что способы регуляции экономических систем различаются во времени и пространстве<sup>6</sup>. Поэтому анализ регуляции хозяйственных процессов не может рассматриваться вне национального, исторического и культурного контекста.

Проблема регуляции получила отражение в неортодоксальных теориях, прежде всего в рамках французского институционализма и теории

#### Идентификация регуляции и института в рамках различных экономических школ

| Подход                        | Название теории   |  |
|-------------------------------|---|--|
|                               | Регуляция   | Институт   |
| Неоклассическая школа         | Регуляции рассматриваются как нормативные модели и правила поведения экономических агентов, вводимые государством для того, чтобы достичь целей государственной политики  | Инструменты меняются в ходе их применения. Введено понятие рациональных ожиданий. Государство функционирует в целях обеспечения роста благосостояния общества в долгосрочном периоде   |
| Теория регуляции              | Способы регуляции экономических систем различаются во времени и пространстве  | Важно исследование экономических институтов, но государство должно рассматриваться не только как арбитр, раз и навсегда устанавливающий правила игры, но и как субъект, поощряющий развитие новых институциональных форм   |
| Теории хозяйственного порядка | Проведение мер государственной экономической политики на конституционном уровне и уровне хозяйственной регуляции может разрушить исторически сложившийся баланс интересов основных доминирующих или влиятельных хозяйственных групп, что ведет к нестабильности и разрушению привычных форм экономической координации | Государство рассматривается как основной игрок, формирующий правила и институциональную структуру экономики, а также действующий как основной регулятор. Проблема формирования того или иного хозяйственного порядка исследуется в координатах существующих социальных институтов. Процесс изменения институтов в рамках хозяйственного порядка должен изучаться в непосредственной взаимозависимости с уровнями реализации мер экономической политики |

с этих позиций представляется распространённое определение институтов Д. Норта как правил, механизмов, обеспечивающих их выполнение, и норм поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми<sup>3</sup>.

Согласно неоклассическому подходу, регуляции трактуются как нормативные модели и правила поведения экономических агентов, вводимые государством для того, чтобы достичь тех или иных целей государственной политики<sup>4</sup>. В ортодоксальной экономической теории (мейнстриме) проблематика регуляций рассматривается сравнительно недавно - с 90-х гг. XX в. Однако ранее регуляции исследовались в рамках теорий менеджмента и социологии<sup>5</sup>.

Теория регуляции дистанцируется от неоклассической идеи, согласно которой оптимальная организация и распределение ресурсов способны раз и навсегда гарантировать устойчивую

институциональных соглашений (конвенционализм)<sup>7</sup>, где хозяйственная регуляция рассматривается в методологических координатах французской и традиционной институциональной экономической теории. Наибольший вклад в развитие данной теории регуляции внесли Р. Буайе, Ж. Сапир, О. Фавро, М. Аглиетта<sup>8</sup>.

В рамках теории регуляции признается значимость исследования экономических институтов, однако отмечается, что государство должно рассматриваться не только как арбитр, раз и навсегда устанавливающий правила игры, но и как субъект, поощряющий развитие новых институциональных форм<sup>9</sup>. Изменение внешних и внутренних условий хозяйствования заставляет государство проводить политику, которая индуцирует трансформацию сложившихся институтов. Важно также учитывать, что помимо властной государственной и спонтанной рыночной форм координации в со-

временной экономике существуют различные гибридные формы, основанные на действии объединений, ассоциаций и других частных иерархических образований, например государственно-частное партнерство. Подход к анализу экономических институтов в теории регуляции во многом сходен с подходом в теории хозяйственных порядков.

Необходимо учитывать, что две научные школы: немецкий ордолиберализм и французская теория регуляции - представляют собой во многом сходную европейскую традицию развития институциональной экономической теории. В рамках этих подходов получил детальное отражение ряд методологических вопросов об основных детерминантах, институциональных структурах и сложностях реформирования при радикальной экономической трансформации в постсоциалистической Европе<sup>10</sup>.

Ключом к выявлению закономерностей формирования и развития того или иного хозяйственного порядка является характеристика роли и механизмов реализации государственной экономической политики. Государственная экономическая политика должна рассматриваться на трех уровнях: конституционном, хозяйственной регуляции и оперативного управления. В теории хозяйственного порядка в соответствии с научной традицией ордолиберализма большое внимание уделяется первым двум уровням анализа. Государство трактуется в теории хозяйственного порядка как основной игрок, формирующий правила и институциональную структуру экономики, а также действующий как основной регулятор.

Согласно теории хозяйственного порядка, должна также учитываться неоднородность механизмов экономической координации, которая присуща большинству современных обществ. В работах родоначальника теории хозяйственного порядка В. Ойкена проблема формирования того или иного хозяйственного порядка анализируется в координатах существующих социальных институтов, которые, в свою очередь, формируются в зависимости от исторически и национально обусловленных закономерностей экономической эволюции<sup>11</sup>.

Анализируя исторические и национальные особенности формирования хозяйственных порядков, следует отметить вклад в разработку основ национальной политической экономии родоначальника немецкой исторической школы Ф. Листа<sup>12</sup>. Согласно подходу Ф. Листа, исследование экономики той или иной страны не может основываться только на всеобщих абстрактных экономических законах. Так как каждая экономическая система включена в исторические и институциональные условия конкретного государства и общества, то и анализ экономической политики должен учитывать факторы специфического национального развития. Согласно теории Ф. Листа, экономическая система как национальной, так и мировой экономик обладает

свойством эмерджентности (хотя сам Ф. Лист не применял данный термин), и поэтому исследование принципов их развития должно учитывать взаимообусловленность процессов в различных сферах хозяйствования.

При реализации мер по регулированию экономики необходимо учитывать, что экономическая система включает целостную совокупность институтов и организаций, определяющую состояние связей и воздействий распределения товаров и услуг<sup>13</sup>. Холистический подход при анализе хозяйственного порядка должен сочетаться с традиционным принципом методологического индивидуализма, который доминирует в неоклассике. Анализ макроструктур в контексте теории хозяйственных порядков предполагает учет не только количественных факторов и оптимальных пропорций распределения, но также качественных показателей институциональной структуры, зависящих как от исторической траектории развития, так и от национальных особенностей хозяйствования.

Тип и исторические особенности эволюции хозяйственного порядка накладывают ограничения на вариативность разработки и проведения мер экономической политики. Реформаторам необходимо учитывать исторические, институциональные тенденции эволюции экономической системы, а также направленность и качественные характеристики предыдущих реформ. В противном случае меры государственной экономической политики могут создавать институциональные ловушки<sup>14</sup>.

В сложных институциональных системах неизбежно возникают институциональные разрывы между смежными институтами; правилами игры и правилами контроля; институциональными уровнями. Такие разрывы означают, что не обеспечена связка между смежными правилами, что новые и существующие институты некомплементарны. Указанные разрывы нередко становятся прямым следствием институциональных реформ, особенно если при подготовке их проведения не были учтены сложность и многоуровневость институциональной системы. Само по себе возникновение разрывов между институтами не является необратимым, поскольку предусмотреть все заранее нельзя, а осуществить комплексные изменения сразу на всех уровнях невозможно. Но если не предпринимаются серьезные усилия по устранению этих разрывов, то можно попасть в институциональную ловушку, когда издержки для общества по реализации мер экономической политики начинают превышать ожидаемые выгоды.

В отстающих и догоняющих странах взаимодействие институтов из более успешных стран является способом преодоления отставания. Эта форма институционализации характерна также для стран, переходящих от планового хозяйственного порядка к рыночному, доказавшему свою эффективность на современном уровне развития экономической цивилизации. В этих усло-

виях институциональные изменения требуют от государства значительных усилий и затрат, не ограничивающихся только законодательством, а направленных на расширение позитивных прецедентов через их стимулирование силами поддержки и преодоление барьера большинства.

Таким образом, успех при формировании новых институтов достигается в долгосрочном периоде благодаря специальным усилиям государства. Долгосрочность экономической политики необходима для проникновения институциональной инновации во все уровни институциональной организации хозяйственного порядка, которые развиваются с разной скоростью, и укоренения в них хотя бы в минимальной степени. Надо дать возможность проявиться последствиям спонтанных взаимодействий, которые часто ведут к адаптации, усвоению институтов. Специальные усилия со стороны государства требуются для защиты и поддержки институциональной инновации, пока она не преодолела барьера большинства. К ним относятся: администрирование новых правил; мониторинг процессов институциональных изменений; информационная поддержка инноваций; обучение новым навыкам.

Государственная экономическая политика не может сводиться только к дискреционным мерам, так как институциональная структура хозяйственного порядка сокращает круг возможных альтернатив для регулирования. Качество институциональных и организационных ограничений и их влияние на эффективность проводимой политики во многом зависят от способности институтов и институциональных соглашений снижать трансакционные и организационные издержки.

Реализация мер государственной экономической политики должна согласовываться с условием стабильности в эволюции хозяйственного порядка. Проведение мер государственной экономической политики на конституционном уровне и уровне хозяйственной регуляции может разрушить исторически сложившийся баланс интересов основных доминирующих или влиятельных хозяйственных групп, что ведет к нестабильности и разрушению привычных форм экономической координации. Вместе с тем существует опасность возникновения "социального склероза"<sup>15</sup> и деволуции экономических институтов. Разрешение данной дилеммы невозможно без построения индуктивных моделей, учитывающих исторические, политические и культурные факторы эволюции экономических институтов в рамках конкретного государства и хозяйственного порядка.

Меры государственной экономической политики должны согласовываться с теми возможностями и последствиями для экономического развития, которые дают изменения институтов в рамках эволюции хозяйственного порядка, обусловленной исторически сложившейся индивидуальной траекторией. В свою очередь, политикам, в ходе своей

деятельности сталкивающимся с регулированием экономических процессов, не надо уподобляться коузианским "государственным экономистам"<sup>16</sup>, которые дают ответы на вопросы, не имеющие определенных и однозначных ответов в принципе.

<sup>1</sup> См.: *Hertog J. den.* General theories of regulation // *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham, 1999; *Hertog J. den.* The policy of deregulation in The Netherlands // *European Economic Review*. 1996. Vol. 40. Issues 3-5. April. P. 979-987.

<sup>2</sup> *Commons J.* Institutional economics its place in political economy. News Brunswick (NJ) USA, 1990.

<sup>3</sup> *Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение // *THESIS*. Т. 1. Вып.2. М., 1993. С. 73.

<sup>4</sup> *Тамбовцев В.Л.* Теории государственного регулирования экономики. М., 2008. С. 8.

<sup>5</sup> См.: *Kumar K.* From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theories of the Contemporary World. Oxford, 1995; *Jessop B.* Regulation Theories in Retrospect & Prospect // *Economy and Society*. 1990. Vol. 19. № 2. May; *Jessop B.* State Theory. Putting the Capitalist State in its Place. Cambridge: Polity Press. 1994; *MacLeod G.* Globalizing Parisian thought-waves: recent advances in the study of social regulation, politics, discourse and space // *Progress in Human Geography*. 1997. Vol. 21. No. 4. P. 530-553; *Helms G., Atkinson R., MacLeod G.* Securing the City: Urban Renaissance, Policing and Social Regulation // *European Urban and Regional Studies*. 2007. Oct. 1. №14(4). P. 267-276; *Valler D., Wood A., North P.* Local governance and local business interests: a critical review // *Progress in Human Geography*. 2000. Sept. 1. №24(3). P. 409-428.

<sup>6</sup> *Андреанов В.Д.* Теория регуляции // Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек. URL: <http://www.viperson.ru/lite/wind.php?ID=438293&soch=1>.

<sup>7</sup> *Буяйе Р.* Теория регуляции. Критический анализ. М., 1997.

<sup>8</sup> См.: *Санур Ж.* К экономической теории неоднородных систем: Опыт исследования децентрализованной экономики. М., 2001; *Фавро О.* Экономика организаций // *Вопр. экономики*. 2000. №5; *Аглюетта М.* Деньги между насилием и доверием. М., 2006.

<sup>9</sup> *Буяйе Р.* Указ. соч. С. 23.

<sup>10</sup> *Labrousse A., Weisz J-D.* Institutional Economics in France and Germany: German Ordoliberalism Versus the French Regulation School. Springer, 2001.

<sup>11</sup> *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М., 1995. С. 72-78.

<sup>12</sup> *Лист Ф.* Национальная система политической экономии. М., 2005.

<sup>13</sup> *Pryor F. L.* Market economic systems // *J. of Comparative Economics*. 2005. Vol. 33. P. 26.

<sup>14</sup> *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М., 2007. С. 87-130.

<sup>15</sup> *Олсон М.* Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления экономического роста // *Экономика и математические методы*. 1995. Вып. 4.

<sup>16</sup> *Коуз Р.* Экономика организации отрасли: программа исследований // *Фирма, рынок и право*. М., 1993.