

Институциональные изменения в экономике: международные сопоставления

© 2007 В.А. Носков

доктор экономических наук

Самарский государственный экономический университет

Рассматриваются вопросы управления институциональными изменениями в экономике различных стран мира. Делаются сопоставления этих изменений, и дается их оценка. Особое значение придается анализу международных аспектов институциональной теории переходной экономики.

История институционализма насчитывает более ста лет. В ходе развития неоднократно менялись его направления. Первоначально основное внимание уделялось теории институтов как комплекса правил, норм (Т. Веблен, У. Митчелл, Дж. Коммонс). В 80-е гг. XX в. сформировалось новое направление - новейший институционализм (Р. Коуз, Д. Норт). Идеи о ведущей роли институтов были сохранены, но появились новые направления - о взаимодействии формальных и неформальных норм, о видах экономических организаций, поведении экономических агентов. Важным аспектом стало изучение транзакционных издержек, роли государства и рынка, прав собственности. Можно выделить основные направления научных исследований:

- современная теория частной собственности и институциональный механизм ее защиты (Е. Гайдар, М. Скаржинский, Р. Нуреев, А. Радугин, В. Тамбовцев, Е. Ясин);
- теория взаимосвязи формальных и неформальных институтов, импорт институтов (А. Олейник, Г. Клейнер, В. Тамбовцев, А. Шаститко);
- теория институциональных ловушек и коррупционного поведения, деформация правил (В. Полтерович, А. Родыгин, В. Радаев);
- теория институционально-переходной экономики (Л. Абалкин, Е. Ясин, Р. Капелюшников).

В последнее десятилетие на первый план выдвигается теория развития институтов. В центре внимания исследователей оказались вопросы исторической обусловленности развития, сочетания эволюционных и революционных изменений, их последствий. Высказывались разные точки зрения относительно самого понятия "изменения". Так, А.Е. Шаститко полагает, что "институциональными называются такие изменения, которые выражаются в появлении новых правил с соответствующими механизмами обеспечения их соблюдения, а также изменения

структуры транзакций ..." ¹. По нашему мнению, это лишь вариант определения. Его недостатком является акцент на возникновении новых правил и механизмов их реализации. Но не учитывается, что обеспечение изменений может проходить определенные этапы эволюции от старых к новым правилам. Тем самым в изменениях возможны переходные состояния.

А.Н. Олейник отмечает две особенности изменений: а) они возникают не на пустом месте, а в процессе трансформации существующих неформальных институтов; б) простой легализации неформальных норм недостаточно; нужно, чтобы они были признаны всем обществом, которое избавилось от остатков неформальности (дуализма неформальной нормы, двойного стандарта оценки - формальной и неформальной) ².

Мы полагаем, что изменение институциональных отношений есть процесс постепенного, эволюционного накопления новых правил и отмирания старых, диалектического взаимодействия формы и содержания.

Н.П. Гибало со ссылкой на Д. Норта подчеркивает, что процесс институциональных изменений обычно носит инкрементный (внутренне непрерывный), а не дискретный (прерывистый, раздельный) характер. Последнее утверждение особенно важно подчеркнуть, ибо оно акцентирует внимание на внутренних причинах изменений ³.

Важным вопросом является анализ причин изменений. Ряд авторов (Фримен, Дош и др.) полагают, что в основе изменений находятся технологические сдвиги в производстве. Мы не отрицаем роли технологических процессов, но считаем их одним из условий изменений. Новая технология существенно влияет на социаль-

¹ Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М., 2002. С. 159.

² См.: Олейник А.Н. Институциональная экономика. М., 2000. С. 190-192.

³ См.: Гибало Н.П. Неолиберальная экономическая доктрина Ф. Хайека. Кострома, 2000. С. 29.

но-экономические отношения. Вот почему мы поддерживаем выводы о том, что социальные взаимодействия являются основными причинами институциональных изменений.

В связи с массовым переходом многих стран к постсоциалистическому развитию возникло новое направление - институциональная теория переходной экономики. Для данного этапа характерно внимание к таким проблемам, как соотношение старого и нового, рутины и новаций, импорт институтов (Украина, Грузия), пересмотр роли государства в социально-институциональном развитии, возрастание роли субъективного фактора, каким является человеческий капитал. Все эти проблемы выступают объектом нашего внимания применительно к теории современного институционального развития.

Остановимся на вопросе о переходной экономике России. Речь пойдет не о повторении уже известных понятий, а о выявлении новых институциональных аспектов.

В современной мировой экономической литературе страны, хозяйственная система которых претерпевает изменения, постепенно приобретая рыночные очертания, объединяются в одну группу, именуемую "страны с переходной экономикой". Это название, слишком емкое, чтобы быть содержательным, смешивает воедино разнокачественные по своим параметрам процессы, протекающие в каждой из этих стран, и вместе с тем сводит все многообразие совершающихся в них преобразований лишь к становлению рыночной экономики.

Современное мировое хозяйство - тоже хозяйство с переходной экономикой. Основное содержание этого перехода заключается в становлении информационного технологического способа производства, неизбежно приводящего к формированию новой системы общественных отношений, которая должна и способна стать общественной формой движения информационных технологий. В ближайшие десятилетия мировую экономику ожидают коренные изменения в способах соединения живого и овеществленного труда, и намечившиеся в этой области сдвиги не могут не отражаться в том числе и на экономической динамике стран, осуществляющих рыночные преобразования.

В то же время данную группу стран объединяют (и отличают от многих других стран) определенные черты экономической динамики. Это сходство выглядит убедительным и даже несомненным на эмпирическом уровне, однако попытки так или иначе объяснить его неминуемо наталкиваются на слабую разработанность экономической теории переходных процессов.

Анализ переходных экономических систем в настоящее время практически исчерпывается сопоставлением экономической динамики различных стран, переживающих сходные по своему характеру трансформации.

Отметим, что трактовка переходных состояний в советской экономической литературе рассматривалась в традиционном формационном подходе, а переходные процессы считались всегда следствием революционных изменений. Отражением таких взглядов являются современные трактовки неомарксистов о переходном периоде как о стадии перехода от социализма к капитализму. При этом не учитывается факт того, что "советская" экономика была сверхцентрализованной планово-распределительной системой. "Социалистического" в ней было только наличие социальной составляющей и уравнительного распределения при крайне низком уровне доходов граждан.

В настоящее время подход к изучению переходного периода существенно меняется. Он рассматривается как естественное, закономерное состояние общества. В нем соседствуют старые и новые процессы, но общее направление развития определяется цивилизационным вектором. Это означает, что происходящие трансформации не уместаются в дихотомии "социализм - капитализм". Речь идет о новом понимании развития общества. Академик Н.Н. Моисеев называет его "универсальным эволюционизмом", когда общество переходит в новое социально-экономическое состояние⁴. Такой подход близок к теории "конвергенции".

Здесь имеется в виду характеристика данного процесса как сближение, слияние, взаимопреплетение институтов. А.Н. Оленик обобщает следующие виды конвергенции:

- позитивная, когда формальные и неформальные нормы сближаются, стремясь к оптимуму;
- негативная, принимающая форму несоответствия формальных и неформальных норм и ведущая к неэффективному результату;
- эволюционная (Й. Шумпетер, Дж. Гэлбрейт), отражающая процесс постепенного движения норм. Можно предположить, что это движение будет в итоге или позитивным, или негативным;
- статистическая конвергенция (Ф. Перу), когда формальные и неформальные нормы существуют вместе и дополняют друг друга;
- гибридная конвергенция (Я. Гинберг), отражающая взаимное влияние формальных и не-

⁴ См.: Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 года). М., 2001. С. 4.

формальных норм, но итоговый вектор движения не совпадает с направлением движения данных норм.

И в теории, и в практике экономических преобразований остается открытым важнейший вопрос: является ли экономический кризис неизбежной платой за становление рыночной экономики, неотъемлемо сопровождающей либерализацию и институционализацию хозяйственной жизни общества? По существу, сторонники либеральных рыночных реформ не предлагают убедительных объяснений кризиса, обрушившегося на подавляющее большинство стран с переходной экономикой. Употребляемое в англоязычной экономической литературе клише *transitional recession* (переходный спад) выступает лишь малосодержательной абстракцией, маскирующей реальные причины кризиса и мало пригодной для объяснения существующего положения вещей. Тем более остаются неизвестными причины, в силу которых переходный спад оказался столь глубоким и продолжительным, как в России, и привел к столь очевидно социальному расслоению и обнищанию основной массы населения страны.

По данному поводу чаще всего упоминаются три неопровержимых довода. Во-первых, экономика нашей страны в том виде, в котором она существовала в «дорыночный период», объявляется институционально несостоятельной. Во-вторых, слишком велика была роль государства, систематически осуществлявшего силовое вмешательство в хозяйственную жизнь страны. Наконец, в-третьих, наша страна десятилетиями проводила в жизнь автаркическую модель развития, соответственно, слабо институционально отрегулированную. Преодоление этих трех важнейших препятствий к построению рыночной экономической системы и вызвало, по мнению многих экспертов, последствия, столь печальные для хозяйственного развития страны. Именно данное обстоятельство побуждает к более подробному рассмотрению существа выдвигаемых аргументов.

1. Институциональная структура переходных экономических систем по вполне понятным причинам привлекает пристальное внимание специалистов.

Всякий институт (если понимать эту категорию в нортонском смысле, как правило, взаимодействия агентов экономических отношений) должен решать проблему снижения совокупных транзакционных издержек. В основе радикальных институциональных реформ лежит неявно принимаемое (а иногда и открыто высказываемое) убеждение в том, что лишь старые,

отжившие экономические институты способны повышать транзакционные издержки. Однако опыт экономических преобразований в большинстве стран мира свидетельствует об ошибочности этого мнения. Нередки случаи, когда новые едва сформированные институты наделялись функциями, противоречившими основным целям их функционирования, и вследствие этого повышали совокупные транзакционные издержки.

В качестве примера можно привести введение налогового кредита на прирост НИОКР в начале 1960-х гг. в США, от которого вскоре были вынуждены отказаться ввиду его несоответствия быстро ухудшающимся условиям экономической конъюнктуры. Другим примером может служить введение платы, вносимой изобретателями за экспертизу их изобретений, в странах, переживающих период промышленного кризиса, сопровождающийся технологическим регрессом. Это стандартный пример того, как достижение краткосрочных целей (в данном случае – пополнение государственного бюджета) вызывает долгосрочные последствия, прямо противоположные поставленным целям.

Подобные примеры убеждают в том, что для оценки эффективности функционирования рыночных институтов решающее значение имеет не продолжительность их существования, а функциональная роль, выполняемая ими в экономической системе общества. Заметим, что институциональная структура советской экономики, в течение десятилетий не претерпевавшая коренных изменений, обеспечивала устойчивый технологический прогресс и экономический рост. В то же время современный опыт реформ в КНР доказывает, что становление рыночной хозяйственной системы осуществляется с меньшими экономическими и социальными издержками в том случае, когда институциональная система подвергается плановой и последовательной трансформации, а не радикальной и стихийной ломке.

Иными словами, если опыт российских реформ доказывает невозможность их успешного проведения в условиях институциональной разрухи и экономического хаоса, то опыт Китая свидетельствует о ненужности коренной институциональной ломки во имя достижения целей рыночных реформ и опровергает тезис о неизбежности экономического кризиса как платы за достижение экономического роста в переходной экономике⁵.

⁵ См.: *Линь Ифу, Дай Фан, Ли Чжоу*. Китайское чудо: стратегия развития и экономическая реформа. М., 2001. С. 38-60.

Наблюдалось систематическое запаздывание при разработке нормативов использования экономических ресурсов. Так, например, целое десятилетие продолжалась подготовка четвертой части гражданского кодекса - об интеллектуальной собственности. Многие годы не регулировалось использование водных и лесных ресурсов. Принятый закон о разделе продукции в процессе предоставления права концессии иностранным компаниям имеет существенные недостатки (пример: проект "Сахалин-2"). Вопрос о купле-продаже земли решался практически 15 лет (с начала 1990-х гг.). Только усилиями прогрессивной части депутатов Госдумы России был, наконец, принят закон о регулировании купли-продажи сельскохозяйственных земель (2006). Но даже в таких условиях он внедряется в жизнь с большим трудом из-за сопротивления чиновников разного уровня, заинтересованных в получении статусной ренты (доходов, взяток за выдачу разрешений).

2. Пожалуй, ни одна проблема развития переходных экономических систем не вызывает такого количества разногласий и споров, как экономическая роль государства. Восстановление разрушенных хозяйственных систем ФРГ и Японии после второй мировой войны потребовало активизации действий государства и усиления его вмешательства в экономическую жизнь. Реформы в Южной Корее начались в 1962 г. с принятием первого пятилетнего плана экономического развития.

В то же время, когда речь идет о России и странах Восточной Европы, западные эксперты вопреки опыту своих собственных стран единодушно утверждают, будто слишком сильное и слишком активное государство выступает серьезной помехой на пути проведения рыночных реформ. Дерегулирование экономики, ослабление государственного воздействия на хозяйственную жизнь страны было объявлено российским правительством в качестве одного из основных направлений осуществления экономических преобразований. Отсутствие адекватной теоретической проработки макроэкономических последствий принимаемых мер способствовало проведению реформ под знаком радикального дерегулирования. Сегодня практика хозяйственных решений еще далеко не свободна от идеологии этого не всегда эффективного курса.

В качестве примера необоснованно сильно вмешательство органов государственной власти в экономику нередко приводится перераспределение значительной доли национального дохода через госбюджет. Не отрицая значимос-

ти данного показателя как одного из критериев экономической силы государства, заметим, что в Швеции вторичному перераспределению через госбюджет подлежит более 55% валового национального продукта, тогда как в Советском Союзе даже в периоды наибольшего усиления административной системы эта доля не превышала 40%, а сейчас в России составляет около 25%. Среднегодовая доля государственных расходов в ВВП США составляла около 10% в конце XIX в., около 15% - в 20-е гг., около 30% - в 60-е, около 40% - начиная с 80-х гг. XX в. и ориентир на будущее составляет 50%⁶.

Вместе с тем никакое вторичное распределение финансовых ресурсов в нашей стране вот уже много лет не в силах обеспечить обслуживание государством даже своего внутреннего долга за счет аккумуляции валового внутреннего продукта. Является ли это свидетельством чрезмерной экономической мощи государства по сравнению с другими хозяйственными агентами или, напротив, показателем его слабости и неспособности решить важнейшие проблемы реформирования национальной экономики? Думается, что ответ очевиден. Ключевая проблема заключается не в том, сильно или слабо государство регулирование экономики, а в том, насколько оно эффективно.

3. Еще один момент, вызывающий множество вопросов и порождающий разногласия: степень открытости экономической системы, необходимая для успешного осуществления рыночных реформ. Разумеется, в условиях глобальных технологических сдвигов, совершающихся в современном всемирном хозяйстве, автаркическая модель развития бесперспективна, ибо стране, избравшей ее, придется в одиночку конкурировать с объединенным интеллектуальным потенциалом остального мира.

В то же время разумный протекционизм и избирательная защита внутреннего рынка являются необходимыми условиями устойчивого экономического развития и вытекают из элементарных требований национальной экономической безопасности, как показывает опыт даже благополучных в хозяйственном отношении стран, в частности США и Японии. Для стран, переживающих длительный период промышленного спада, известная изоляция внутреннего рынка и жесткое квотирование импорта нередко выступают необходимыми предпосылками экономической стабилизации. Это обстоятельство вызвано тем, что в условиях неконтролируемого импорта ис-

⁶ Пороховский А. Экономически эффективное государство: американский опыт // Вопр. экономики. 1998. № 3. С. 6.

кажения структуры производства, обусловленные экономическим спадом, могут усугубляться структурными диспропорциями, вытекающими из разрушения неконкурентоспособных на мировом рынке секторов национальной экономики.

Необходимо осознавать также, что открытость экономической системы не принадлежит к числу ясно очерченных и строго определенных экономических категорий. Например, в Бельгии в последние годы около 70% валового национального продукта ежегодно реализуется по каналам внешней торговли, а в США - только 11%. Означает ли это, что экономика США является менее открытой, более изолированной от мирового рынка? Следует помнить то, что критерием открытости экономики страны выступает также проницаемость ее границ для валютно-финансовых потоков, технологий и рабочей силы. Однако практика проведения экономических преобразований в развитых странах и в этих вопросах достаточно противоречива.

4. Важнейшей проблемой осуществления каких бы то ни было экономических преобразований, в том числе и рыночных, выступает проблема критериев их успешности. Если исходить из того, что изначальной целью проведения рыночных реформ является либерализация экономической системы, то успешность осуществляемых преобразований следует измерять степенью схождения достигнутого состояния экономики с той моделью рыночного хозяйства, которая подразумевалась в качестве эталона при проведении реформ. Если же целью трансформации экономической системы считаются экономический рост и повышение уровня жизни подавляющего большинства населения страны, то именно эти параметры и должны рассматриваться в качестве показателей успешности реформ и правильности избранного курса.

В экономической литературе, посвященной проблемам развития стран с переходной экономикой, нередко совершается подмена тезиса: целью проведения реформ объявляется экономическое и социальное развитие, а в качестве критерия их успешности рассматривается их либерально-рыночная направленность. Столь разительное расхождение между словом и делом, когда либерализация экономической системы на словах служит лишь средством обеспечения экономического роста, а на деле при принятии практических решений воспринимается как самоцель, заставляет задуматься об изначальной правильности избранной стратегии достижения целей экономического и социального развития, ориентированной исключительно на ценности рыночных экономических систем. Как отмеча-

ют многие экономисты, одним из важнейших (и, по-видимому, неустраняемых в рамках данной методологии) недостатков экономических преобразований, основанных на принципах "вашингтонского консенсуса", является смешивание целей осуществления реформ и средств достижения этих целей⁷.

В России периода так называемых экономических реформ нередки ситуации, когда смешивание целей и средств проведения рыночных преобразований приобретает форму прямого подлога: на начальном этапе целью является достижение эффективного экономического роста и социальной справедливости, а по завершении соответствующих трансформаций их авторы объясняют, что достижение этих целей вовсе не имелось в виду. В этом смысле показателен пример приватизации в России, проводимой на волне оценки неэффективности государственной собственности. Нетрудно сопоставить эту посылку с высказанным постфактум мнением идеологов приватизации о том, что создание частной собственности в России - это абсолютная ценность, и для достижения данной цели приходится иной раз жертвовать некоторыми экономически эффективными схемами⁸.

Приходится констатировать, что многие проблемы теории переходной экономики и ее институционального обеспечения находятся лишь в начальной стадии теоретического осмысления. Можно предположить, что в ближайшее время нам предстоит существенное уточнение постановок ряда проблем, открывающее пути для их теоретической разработки.

Обобщая сказанное, предлагаем вариант перечня актуальных теоретических вопросов в сфере институциональной тематики:

- а) степень развития институтов рыночной экономики как показатель достижения определенного этапа переходного периода и его завершения;
- б) формирование институциональной матрицы как варианта теоретической модели институциональной экономики;
- в) сочетание формальных и неформальных норм в процессе конвергенционного развития;
- г) методы управления институциональными изменениями, в том числе метод упреждающих действий;
- д) институциональное проектирование человеческого капитала;

⁷ См.: От кризиса к модернизации: Теория и опыт переходных экономик. Ч. 1 / А. Бугалина, А. Колганова, П. Шульце. М., 1998. С. 237-240.

⁸ См.: Приватизация по-русски / Под ред. А. Чубайса. М., 2000. С. 355.

е) диалектика развития института государства как субъекта институциональных изменений и становления новой инфраструктуры.

Такой подход не исключает и других вариантов. Так например, М.И. Сакржинский предлагает акцентировать внимание на трех главных задачах: первая - преодолеть взаимоотношение институциональной и неоклассической теорий; вторая - исследовать инсти-

туциональные корни противоречивости интересов; третья - распространить исследование действия институциональных факторов на разные уровни экономических отношений⁹.

Мы полагаем, что такой многофакторный анализ позволит преодолеть хроническую институциональную недостаточность, характерную для переходной экономики России.

Поступила в редакцию 18.11.2006 г.

⁹См.: Гибало Н.П., Скаржинский М.И., Чекмарев В.В. и др. Институты и экономические отношения. Кострома, 2003. С. 7-15.