

УДК 657.92

В.А. МАЛЬГИН,
доктор экономических наук, профессор

ИМПОРТ ИНСТИТУТОВ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

В статье рассматриваются проблемы импорта институтов в российскую экономику, показывается их эволюция, обосновываются причины импорта институтов, выявляются критерии их отбора. Значительное место в работе занимает проблема выделения основных способов взаимного приспособления институтов в процессе импортирования, исследуются критерии эффективности импортируемого института. Теоретические и методологические проблемы импорта институтов подкрепляются примерами из российской действительности.

Формирование эффективной институциональной среды является важнейшей проблемой российской экономики, подразумевающей последовательное решения трех взаимосвязанных задач: во-первых, разработки концепции преодоления системы институциональных ловушек с мерами легализации бизнеса; во-вторых, устранение институциональной дихотомии, приведшей к неэффективным формам организации приватизированных предприятий и финансовой системы; в-третьих, институционализация насилия в руках государственной власти и формирование механизмов выявления и интеграции общественных предпочтений, ориентация их на цели разделяемые обществом при качественной способности государственного управления их достигать. Институциональная среда обуславливает положение страны в мировом сообществе: одни страны оказываются лидерами, другие – в роли догоняющих.

Современные экономические институты являются результатом многовековой эволюции. Их формирование связано с объективным стремлением общества к сокращению производственных и транзакционных издержек. Неслучайно К. Эрроу определял транзакционные издержки как издержки эксплуатации экономической системы [1]. Рост транзакционных издержек способен вызвать в эконо-

мике, с одной стороны, разрушение институтов старой экономической системы, а с другой – отсутствие или замедленное формирование институтов новой системы.

Причин, оказывающих влияние на изменение институтов, достаточно много. Так, например, Ф. Хайек считает, что институциональные изменения осуществляются в процессе социокультурной эволюции, выступающей как продолжение эволюции биологической. Рынок институтов также производит отбор самых эффективных институтов (общих правил поведения). В институциональной конкуренции побеждают те институты, которые обеспечивают более высокий жизненный уровень большему числу людей [2]. По мнению А. Алчиана, эволюционная гипотеза: конкуренция между институтами должна привести к устранению «слабых» институтов и способствовать выживанию тех, которые обеспечивают наибольшую эффективность при координации действий экономических субъектов [3].

Интересной, на наш взгляд, является точка зрения по данной проблеме В. Андрианова. Он считает, что «институты ... могут реагировать на изменение социальной, культурной, политической и природной среды. Институты могут мутировать и случайно под воздействием как внутренних, так и внешних факторов, включая целенаправленные действия индивидов» [4].

В целом в экономической литературе выделяются два способа осуществления институциональных изменений. Первый представляет собой классический вариант изменения институтов – их стихийная эволюция под воздействием разнообразных факторов. В данном случае институты не насаждаются «сверху», а возникают «снизу». Здесь роль государства ограничена правовым закреплением стихийно возникших или существенно изменившихся прежних институтов. Второй способ осуществления институциональных изменений связан с вмешательством в данный процесс государства. Вместе с тем, наряду с естественной эволюцией институтов, возможен и их импорт. Последний подразумевает радикальные изменения в формальных правилах взаимодействия субъектов на основе ориентации на уже известные образцы.

К импорту институтов чаще всего прибегают развивающиеся страны. Перестраивая управление общественным сектором, экономическую систему, регулирование рынков по образцу наиболее эффективных систем, они стремятся преодолеть за десятилетия или даже за годы тот путь, который прокладывается в течение столетий. За это время, как показывает практика, существенным образом изменяется роль и значение государства. «Роль государства, – пишет А.Олейник, – из чисто технической, сведенной к законодательной фиксации неформальных норм, превращается в главенствующую»[5].

Для российской экономики проблема импорта институтов имеет особое значение. Это обуславливается тем, что именно импорт был выбран в качестве основного способа институционального строительства в конце прошлого столетия. Импорт институтов, как революционное институциональное изменение, характеризуется следующими основными чертами (отличными от эволюционных):

- 1) независимостью от предыдущей траектории развития;
- 2) резкостью, одномоментность преобразования;
- 3) возможностью направленного влияния на характеристики импортируемых институтов;

4) социальной рискованностью импортирования, определяющей зачастую негативное к нему отношение и обуславливающей необходимость взвешенного подхода.

Импорт институтов, а, особенно оценка его эффективности имеет важное теоретическое и прикладное значение. Теоретическое значение обуславливается, прежде всего, недостаточным освещением вопросов, связанных с импортом институтов в экономической литературе. Данная экономическая категория стала входить в обиход ученых-экономистов сравнительно недавно. Наиболее часто эта проблема рассматривается в работах А. Олейника, В. Полтеровича. Прикладное значение импорта институтов, обоснование его эффективности объясняется возможностью выбранного предмета исследования для обоснования экономической политики. В этой связи большое значение имеет определение системы возможно более формальных критериев для отбора институтов, пригодных и полезных для заимствования.

Именно отсутствие четких критериев отбора импортируемых институтов в Россию привело к снижению их эффективности, а порой и к их отторжению. Импорт институтов осуществлялся в значительной мере без предварительного системного анализа выгод и издержек их введения. Не проводилась политика снижения противодействия импортированию. Одновременно не придавалось должного значения проблеме адаптации неформальных институтов к вновь вводимым формальным. Шаблонный подход, перенесение закономерностей развития и функционирования высоко-развитой рыночной экономики без их необходимого соответствия неформальным институтам дает либо незначительный эффект, либо оказывает тормозящее или разрушительное влияние на формирование рыночной системы в целом. Иначе говоря, то, что дает хорошие экономические результаты в одних условиях, в других – может иметь совсем иные, иногда даже противоположные результаты.

Об этом хорошо говорит, например, опыт создания банковской системы России. Изначально для ее становления был избран вариант

революционного институционального развития. Он заключался в попытках изменить, прежде всего, формальные рамки, ориентируясь на уже известные образцы. Речь идет об импорте формальных институтов, уже доказавших свою эффективность в обеспечении взаимодействий и отхода на этой основе от тупиковой траектории развития. Практически за основу были взяты западные модели.

Следует отметить, что на первом этапе развития банковской системы России были получены определенные положительные результаты. В частности, многие институты способствовали повышению эффективности в обеспечении экономических взаимодействий. Страна была избавлена от необходимости поиска оптимальной институциональной структуры методом проб и ошибок.

Вместе с тем механическое копирование зарубежного опыта не может дать в долгосрочном периоде эффективных результатов. Здесь нельзя не учитывать особенности российского менталитета. К специфическим особенностям последнего можно отнести:

- 1) приоритет надэкономических ценностей;
- 2) сильные социальные традиции;
- 3) особое отношение к государству и его интересам как высшей ценности.

Социальная традиция России, в отличие от европейской, нашла свое отражение в обостренном чувстве социальной справедливости у людей, тяге к коллективным формам собственности, важной роли социально-духовных стимулов к труду, ориентации на общественный идеал жизнеустройства и т.д.

Только учет местных особенностей может обеспечить гармоничное взаимодействие институциональной системы с культурной, когнитивной и эволюционно-генетической системами. В то же время это обеспечит ограниченность степени свободы при её трансформациях. Если же данные условия не соблюдаются, импорт институтов происходит в виде заимствования фрагментов социально-экономических структур других стран. В результате формируются лишь относительно работоспособные «квазиинституты», спо-

собные лишь временно выполнять достаточно узкий круг функциональных нагрузок. «Институты с подобными характеристиками, – пишет Г.Б. Клейнер, – напоминают скорее протез, чем трансплантат»[6].

Необходимо иметь в виду, что импорт институтов – достаточно рискованное мероприятие, поскольку последствия его осуществления характеризуются высокой степенью неопределённости и проявляются со значительным запозданием, к тому же требующие значительных финансовых ресурсов. Внедрение нового института может ограничить возможность выбора. Исходя из этого, различные агенты по-разному оценивают положительные и отрицательные последствия имплантации институтов. При этом нельзя не учитывать того, что гражданское общество и политические свободы российского общества до настоящего времени находятся практически в зачаточном состоянии. Это не может не вызывать антагонизма импортируемых институтов со своими базисами в обществе.

Большой ошибкой было то, что в начале российских экономических реформ предполагалось «автоматическое» встраивание импортируемых институтов. Однако практика показала, что многие рыночные институты из стран с развитой рыночной экономикой, с хорошо отработанными базисами, соответствующими этим институтам, не могут быть эффективно реализованы в совершенно иных условиях. Попытки осуществить перестройку институциональной структуры общества путем революционных изменений привели к противоречивым результатам – появилось много непредвиденных последствий.

Современный институционализм выделяет следующие способы взаимного приспособления институтов в процессе импортирования:

- 1) модификация формальными институтами неформальных;
- 2) легитимизация неформальных институтов в формальные.

Первый способ взаимодействия институтов проявляется в том, что принятие новых зако-

нодательных актов должно предопределять формирование новых неформальных установок, которые впоследствии будут способствовать формированию и эффективному функционированию стабильной институциональной среды. Это можно видеть на примере зарождения и становления предпринимательской деятельности в России. Введение данного института, принятие законов о предпринимательской деятельности постепенно меняли ментальные установки россиян, вводя в сознание, поведение и способы взаимоотношений принципы индивидуализма, престижности предпринимательства, трудовой этики, этики ведения бизнеса.

Заслуживает внимания и второй способ приспособления норм и правил, который получил название «формализация». Суть его заключается в своеобразном переводе существующих неформальных институтов в формальные взаимодействия. В данном случае речь идет о легализации выработанных и используемых на практике «серых» схем ведения бизнеса. Особенностью здесь является то, что краткосрочный эффект процесса формализации, скорее всего, будет отрицательным и приведет, возможно даже к некоторому ухудшению ситуации. В долгосрочном же плане в процессе формализации, как правило, улучшается предпринимательский климат в стране и активизируется бизнес, улучшается возможность получения реальной статистики, которая позволяет более глубоко понимать и анализировать ситуацию на рынках, появляется возможность получать налоговые отчисления от легально проводимых операций.

Существует несколько видов (типов) импорта институтов. Каждый из них имеет как достоинства, так и недостатки. Среди общих недостатков импортирования можно выделить:

- 1) неизбежный краткосрочный рост транзакционных издержек в экономике;
- 2) излишняя зарегулированность (в краткосрочном периоде) экономических отношений в стране-импортере вследствие совместного наличия в течение некоторого времени старых и новых правил;

- 3) возможное кратковременное ослабление государственной власти вследствие неизбежной необходимости адаптации государственного аппарата к новым правилам;

- 4) психологические издержки приспособления к новым, внесенным извне правилам, которые несут граждане государства-импортера.

В процессе осуществления в России экономических реформ, как известно, использовалась «шоковая» стратегия. Опыт других стран показывает, что данная стратегия нередко оказывалась ошибочной, поскольку она ограничивается лишь заимствованием формальных институтов. Например, пенсионная реформа в нашей стране во многом сводилась к простому копированию пенсионной реформы в Чили. Однако, как известно, каждая система правил допускает множество реализаций в зависимости от культурной и институциональной среды. Эти различия и предопределили разные итоги пенсионной реформы в Чили и России.

Импортирование институтов является рискованным и достаточно дорогим мероприятием. Поэтому проект импортирования должен быть тщательно разработан. Важно как можно точнее количественно оценить издержки импортирования, выбрать соответствующий институт, разработать стратегию и инфраструктуру импортирования. Процедура отбора проектов должна быть строго регламентирована и проходить независимую экспертизу. Это необходимо сделать для того, чтобы минимизировать возможность использования процесса реформирования в интересах узких политических групп.

При выборе критерия эффективности импортируемого института отечественные исследователи предполагают выделение двух его разновидностей:

- 1) критерий отбора института для изменения (оценки существующих институтов, их критических недостатков);
- 2) критерий «улучшения» – определение принципа оптимизации института (Парето-оптимальность или иной критерий).

Рассмотрим каждую разновидность критериев оценки эффективности импортируемого института и факторов, влияющих на нее.

Необходимость институционального изменения, как нами отмечалось выше, может быть вызвана несколькими факторами, так или иначе сводящимися к тому, что параметры существующего института перестают удовлетворять индивидов и, следовательно, нуждаются в изменениях.

Детальная проработка критерия «улучшения» приводится в работах Р. Хардина, который выводит два основных критерия выявления предпочтения одного института другому:

- «взаимная выгода»;
- «улучшение».

Критерий «взаимной выгоды» есть не что иное, как некое улучшение по Парето, предполагающее, что тот институт, который улучшает состояние некоторых или всех экономических агентов, не ухудшает при этом благосостояние ни одного индивида. Этот критерий достаточно хорош с теоретической, этической и моральной точки зрения, но в то же время он имеет и ряд серьезных недостатков:

- при практическом применении данного критерия возникает проблема совместимости, поскольку в реальности сложно или даже вообще невозможно определить, насколько больше приобретает один индивид, нежели теряет другой, что должно в данном случае выступать единицей измерения;

- появление проблемы агрегирования благосостояния населения, означающей трудность категориального деления населения по множеству различных параметров с необходимостью достаточно широкого применения социологического инструментария;

- своеобразная «адресность» изменений, в результате которой возникает противоречивая проблема социальной справедливости;

- морально-этическая проблема, заключающаяся в допустимости, с точки зрения морали, приносить благосостояние одних людей в жертву ради улучшения положения других.

В качестве оценки необходимости изменения институтов (в частности импортирования), как правило, используется эффективность импортирования, которая определяется из разницы выгоды (экономического эффекта) и

издержек. При этом в выгодах с положительным знаком учитываются издержки, которые несло бы общество при сохранении старого института, а в издержках – выгоды общества от сохранения старого института (если таковые имеются).

Важнейшими компонентами экономического эффекта от импортирования института являются:

- 1) снижение издержек функционирования рыночного механизма (транзакционных издержек);

- 2) снижение «цены легальности», связанной с осуществлением деятельности в рамках закона;

- 3) снижением транзакционных издержек в экономической деятельности субъектов за счет повышения производительности труда, увеличение фонда отдачи и т.п.;

- 4) новая выгода, приобретаемая экономическими агентами от импортирования института, не существовавшая при наличии старого института;

- 5) техническая помощь стран-экспортёров институтов;

- 6) улучшение инвестиционного и предпринимательского климата.

Если общий экономический эффект от импортирования института превышает издержки на его осуществление, то данный институт импортировать целесообразно. Успешное импортирование новых институтов будет осуществлено в том случае, если институциональная инновация проникнет во все уровни институциональной системы, которые развиваются с разной скоростью, и укоренится в них на достаточно длительное время. При этом должно быть обеспечено соответствующее администрирование новых правил, мониторинг процессов институциональных изменений, информационная поддержка инноваций, обучение новым навыкам.

Таким образом, импорт новых институтов и их имплантация требуют определенного времени, правильного использования технологических, экономических и организационно-управленческих знаний. Одновременно необходимо учитывать опыт и других стран и по-

пытаться найти те решения, которые можно бы было применить в России на современном этапе.

Список литературы

1. Эрроу К. Возможности и пределы рынка как механизм распределения ресурсов // THESIS. – 1993. – Т.1. – Вып.2. – С.53–68.
2. Хайек Ф.А. Пагубная самодеятельность. Ошибки социализма. – М., 2002.
3. Alchian A.A. Economic Forces at Work. – Indianapolis, 1977. – P.15-35.

4. Андрианов В. Эволюция основных концепций регулирования экономики (от теории меркантилизма до теории функциональных экономических систем) // Общество и экономика. – 2005. – №4. – С.3–48.

5. Олейник А. Институциональная экономика / А.Олейник. – М., 2002. – С.43.

6. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер // ЦЭМИ РАН – М.: Наука, 1997. – С. 204–240.

В редакцию материал поступил 26.02.07.