

Дискретные структурные альтернативы: методы сравнения и следствия для экономической политики

*Шаститко А.Е.
д.э.н., профессор
МГУ имени М. В. Ломоносова
Экономический факультет
(г. Москва, Россия),
генеральный директор фонда
«Бюро экономического анализа»
(г. Москва, Россия)*

Аннотация

Представлено объяснение одной из ключевых особенностей новой институциональной экономической теории как исследовательского подхода – сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив. Показаны различия между дискретными и непрерывными, сингулярными и структурными альтернативами, особенности основания сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив с учетом различных исследовательских традиций в рамках новой институциональной экономической теории. На трех примерах проиллюстрированы приложения данного метода к обсуждению практических вопросов экономической политики, в их числе: конкурентная политика, бюджетный процесс и реформа регулирования.

Ключевые слова: новая институциональная экономическая теория, дискретные структурные альтернативы, экономическая теория транзакционных издержек.

JEL-коды: B41, D02, K21, H61.

Введение

С момента появления первой публикации, в которой были изложены основные элементы нового институционального подхода с использованием ключевой для новой институциональной экономической теории (НИЭТ) категории транзакционных издержек, прошло уже более 70 лет. Со времени массового появления работ, в которых последовательно развивались и использовались идеи основоположника новой институциональной экономической теории – Рональда Коуза, – прошло более 30 лет. Первые итоги операционализации инструментария НИЭТ были подведены в 1987 г. в сборнике статей под редакцией Уильямсона и Уинтера, посвященного 50-летию статьи Коуза «Природа фирмы»¹.

Значительная часть идей, которые ранее считались если и не экзотическими, то не поддающимися позитивному исследованию, в настоящее время уже являются частью общего знания и элементом рутинных исследований. В их числе такие идеи, как: институты имеют значение как с точки зрения эффективного размещения ресурсов, так и с точки зрения экономического роста и развития, уровень транзакционных издержек влияет на возможности извлечения выгод от добровольного обмена; не существует формы экономической организации, которая по определению обладает преимуществами по сравнению со всеми остальными формами безотносительно обстоятельств их использования, а также более частные вопросы, как, например, выбор формы экономической организации в зависимости от степени специфичности используемых ресурсов и т.п.

Вместе с тем по-прежнему актуальным остается вопрос относительно понимания специфики НИЭТ и тех возможностей, которые предоставляют вариации подхода к объяснению различных форм экономической организации, институциональных изменений. Это связано не только с сохранением значительного количества нерешенных вопросов в рамках НИЭТ, но и воспроизводством значительной неоднородности в подходах в рамках НИЭТ².

Присуждение в 2009 г. премии имени Нобеля по экономике Оливеру Уильямсону и Элинор Остром (которых многие экономисты причисляли либо к категории социологов (Оливера Уильямсона), либо представителей политической науки (Элинор Остром) стало очередным признанием не только значимости идей новой институциональной экономической теории для развития экономического знания и практических знаний, но и признанием продуктивности предложенного исследовательского подхода, ядром которого является сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив³, упорядочивающих экономические обмены между хозяйствующими субъектами.

¹ Уильямсон О., Уинтер С. (ред.). Природа фирмы. – М.: Дело, 2001.

² Более подробно о нерешенных вопросах см.: Menard C. Methodological issues in the new institutional economics // *Journal of Economic Methodology*. – 2001. – V. 8. – № 1. – P. 85–92; Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010.

³ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. – СПб.: Лениздат, 1996.

В данной работе будет показано, что в экономической теории как теории принятия решений само пространство решений может представлять варианты в непрерывной или дискретной формах, а сами альтернативы могут быть как сингулярными, так и структурными (часть 1). Ввиду того, что сама НИЭТ неоднородна, это должно найти отражение и в особенностях сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив в различных исследовательских традициях в рамках данного направления (часть 2). Наконец, возможности применения данного исследовательского подхода проиллюстрированы на таких разнородных объектах, как конкурентная политика, бюджетный процесс и оценки регулирующего воздействия (часть 3).

1. Отражение специфики НИЭТ

В данном разделе будут рассмотрены два методологических вопроса, имеющих большое значение для идентификации специфики НИЭТ как исследовательской программы.

1.1. Недискретные vs. дискретные альтернативы

1.1.1. Индивидуальный и коллективный выбор в экономической теории: основания, ключевые элементы, направления исследований

Современная экономическая теория в своей основе, даже если далеко не всегда есть основания идентифицировать специфические черты соответствующей исследовательской программы, является теорией индивидуального выбора, что обуславливает высокий статус принципа методологического индивидуализма в исследованиях, посвященных самым разнообразным проблемам, начиная от потребительского выбора в условиях неопределенности и заканчивая экономическим циклом⁴.

Индивидуальный выбор строится на таких фундаментальных основаниях, как ограниченность ресурсов, наличие двух и более альтернатив для принятия решений, невозможность избежать отказа от одной и более альтернатив в результате выбора, невозможность избежать самого выбора обладающим способностями к его совершению человеком, даже если бы ему этого хотелось⁵ (способность осуществлять действия – достаточное основание считать, что данный человек является субъектом выбора на некотором множестве альтернатив), ранжирование альтернатив в соответствии с определенными критериями.

В зависимости от того, что включается в множество ограниченных ресурсов (особенно в части способностей человека получать и обрабатывать информацию), а также как определяется множество доступных для выбора альтернатив и соответственно каким способом человек ранжирует данные альтернативы – и имеет ли вообще значение, как это ранжирование происходит, – есть основания говорить о существовании различных

⁴ Шаститко А. Е. Модели человека в экономической теории. – М.: ИНФРА-М, 2006.

⁵ Подчеркнем, что откладывание во времени какого-то конкретного решения с точки зрения теории экономического выбора является не примером ухода от выбора, а особой формой выбора (в данном случае в пользу статус-кво для данного субъекта).

исследовательских подходов к проблемам индивидуального выбора, а в их контексте – и к проблеме сравнения альтернативных вариантов выбора.

Особенности подхода к исследованию общественных явлений проявляются в полной мере лишь тогда, когда в центре внимания оказываются вопросы взаимодействия между людьми, вопросы коллективного выбора безотносительно специфики (участвуют ли в коллективном выборе равные или неравные, неравные де-юре и/или де-факто и т.п.), в то время как на уровне индивидуального выбора различия хотя и существенны, но далеко не всегда различимы в такой степени, чтобы легко можно было идентифицировать разницу в подходах к исследованию экономических явлений и понять ее значение не только в позитивном, но и нормативном аспектах.

1.1.2. Дискретность в ситуациях и актах выбора и способы ее отражения в теории: различные смыслы дискретности

Наиболее обширными и детализированными являются работы по проблемам индивидуального выбора в рамках неоклассической исследовательской традиции, если последняя квалифицируется в терминах полной и, что еще более важно, инструментальной рациональности⁶. Именно данный подход по-прежнему является основой для учебников по микроэкономике в части, касающейся обсуждения различных аспектов индивидуального выбора независимо от того, является ли это выбором потребителя, работника, обладателя денежных средств и т.п. Тот же подход, как правило, является основанием для учебников по другим экономическим дисциплинам, которые, по сути, являются конкретизацией отдельных аспектов курса микроэкономики. В их числе: экономика общественного сектора, экономика труда, теория организации отраслевых рынков, экономика аграрного сектора, теория общественного выбора и т.п.

Специфика применяемых моделей такова, что принятие решения происходит на множестве, в котором действует принцип непрерывности (во времени), а в ряде случаев – непрерывной дифференцируемости в случае особых (а точнее – стандартных) свойств функций полезности, кривых безразличия, производственных функций, кривых постоянного уровня издержек (что в принципе соответствует четвертому уровню анализа по Уильямсону⁷).

В результате наилучшая из упущенных возможностей (альтернатив) либо мало чем количественно отличается от выбранной, а если и отличается, то указанные различия нивелируются во времени, а если этого не происходит, то объяснение либо отсутствует, либо представлено в терминах отклонения от условий эффективного размещения ресурсов. Именно такие свойства множества допустимого множества принятия индивидуальных решений позволяют использовать сравнительно простую оптимизационную технику анализа. Именно на данном принципе построена модель потребительского выбора, модель,

⁶ Автономов В. С. Модель человека в экономической науке. – СПб.: Экономическая школа, 1998; Шаститко А. Е. Модели человека в экономической теории. – М.: ИНФРА-М, 2006.

⁷ Williamson O. E. The New Institutional Economics. Taking Stock. Looking Ahead // Journal of Economic Literature. – 2000. – V. 38. – № 3. – P. 598.

максимизирующая экономическую прибыль фирмы, модель выбора работника на рынке труда, включая ситуации риска и параметрической неопределенности⁸.

1.2. Структурные vs. сингулярные (неструктурные) альтернативы

Учитывая, что дискретными альтернативами могут быть не только структурные, следует более четко разграничить варианты выбора, которые различаются по существу и в количественном выражении⁹. Подчеркнем еще раз, что дискретность вполне может наблюдаться в ситуациях, например, индивидуального выбора, что может быть обусловлено особыми свойствами допустимого множества, в рамках которого осуществляется выбор.

Поскольку структура – общее свойство любой системы, важно отметить, что в данном контексте структурность альтернативы означает наличие особенностей в совокупности связей между элементами (когда самостоятельное значение имеет факт взаимодополняемости – в строгой или хотя бы слабой форме), которая позволяет отличить один вариант выбора (организации) от другого. Вот почему важным является различие по существу, а не в количестве. В этой связи принципиально важными в экономической теории оказываются вопросы о работающих правилах – формальных и неформальных, которые конституируют ту или иную структурную альтернативу, а также о множестве данных наборов, составляющих множество допустимых вариантов выбора.

Именно данный набор действующих правил позволяет говорить о конкуренции институтов в том смысле, что одна и та же цель действий экономических субъектов может быть достигнута посредством использования различных правил. Правда, сам результат также зависит от выбранного набора правил. В этой связи нельзя не упомянуть такую важную категорию, как «бьюкененовские товары»¹⁰, в которых полезные физические (естественные) характеристики объектов (товаров, ресурсов) переплетены с трансакционными характеристиками, которые отражают взаимосвязь оценки данного объекта и многообразных отношений между людьми по поводу данного объекта (как определенного, так и неопределенного круга лиц)¹¹.

1.2.1. Статус правовых и неформальных аспектов организации экономических обменов

Трансакционные характеристики объектов экономического обмена отражают не только формальные, но и неформальные правила, опосредующие взаимодействия между субъектами. Правовые аспекты той или иной дискретной структурной альтернативы

⁸ Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. – М.: ТЕИС, 2010. 4-е изд.

⁹ Отдельный вопрос – ограничения на возможность редуцирования различий по существу в количественные различия, позволяющие представлять структурные альтернативы в формате континуума.

¹⁰ Тамбовцев В. Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. – 2001. – № 5. – С. 34; Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010.

¹¹ По сути разграничение трансакционных и трансформационных характеристик можно обнаружить в работах Джона Коммонса (более подробно см.: Commons J. R. Collective Action. – N.Y., 1950; Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010. – С. 235).

позволяют выявлять и сопоставлять различные формы координации действий экономических субъектов, как это, например, сделано в статье Скотта Мастена¹², посвященной правовым основаниям фирмы с учетом особого статуса механизма, обеспечивающего соблюдение установленных правил, который является внешним относительно тех субъектов, к которым он относится (данный тезис тесно связан с вопросом о независимости судебной системы, так как де-факто отсутствие независимости при наличии признаков внешнего механизма урегулирования споров должно свидетельствовать о существенных различиях де-факто и де-юре отношений, когда, например, трехсторонний механизм управления транзакциями на поверку может оказаться односторонним – иерархией).

Структурные дискретные альтернативы как минимум могут различаться по следующим направлениям:

- набору формальных и/или неформальных правил;
- по соотношению формальных и неформальных правил;
- по механизмам, обеспечивающим соблюдение установленных правил.

Более полно аспекты вычленения дискретных структурных альтернатив можно раскрыть с помощью морфологического подхода к определению (описанию) института, предложенного Тамбовцевым¹³. Однако в прикладных исследованиях, как правило, возникает проблема поиска баланса между степенью соответствия теории и возможностями установления соответствия с единичными объектами.

1.2.2. Слабая форма отбора

Особенность НИЭТ состоит в том, что позитивные исследования построены на принципе сопоставления реалистичных альтернатив (вот почему здесь речь идет об использовании абстракций особого рода – позволяющих исследовать моменты «грубой» реальности, а не виртуальной (воображаемой) реальности), что является важным следствием¹⁴. Согласно предложенному Оливером Уильямсоном подходу, сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив проводится лишь на множестве реализуемых вариантов, а не гипотетических, часть из которых нереализуема по причине нереалистичности применяемых для спецификации данного варианта допущений (что, в частности, может быть сопряжено с применением предпосылки о полной рациональности или нулевых транзакционных издержках в таких измерениях экономических обменов,

¹² Мастен С. Правовая основа фирмы // Природа фирмы / Под ред. О. Уильямсона и С. Уинтера. – М.: Дело, 2001. – С. 294–318

¹³ Тамбовцев В. Л. Программы развития: к методологии разработки // Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. Институт современного развития. – М.: Экон-Информ, 2009.

¹⁴ В обоих случаях речь идет об абстракции, но если в первом случае это так называемая содержательная абстракция, которая основана на фиксации реального момента, то во втором – пустая, или формальная, абстракция, в которой происходит замещение реальных отношений воображаемыми по принципу «as if».

которые являются существенными для исследуемых вопросов). В качестве примера можно привести предпосылку о полной рациональности принимающего решения лица.

В этой связи важно отметить, что слабая форма отбора¹⁵ предполагает отсутствие среди множества альтернатив идеальной (совершенной), что делает сам процесс отбора не фикцией, а заслуживающим специального исследования процессом, который к тому же затрагивает интересы действующих лиц, что также является важным основанием для исследования. Именно в этом пункте можно обнаружить различие в функциональном и инструментальном подходах не только к рациональности, но и к экономическим обменам и формам экономической организации.

Именно слабая форма отбора является тем основанием, на котором происходит сопоставление реализуемых дискретных структурных альтернатив безотносительно того, как устроен сам процесс отбора – спонтанно или дискреционно в рамках коллективных действий. Каково содержание сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив – другой вопрос, который, безусловно, заслуживает отдельного рассмотрения.

2. Отражение специфики отдельных направлений в НИЭТ

Важным пунктом, который отражает сложившееся в конце XX – начале XXI в. состояние НИЭТ, является отсутствие унифицированного набора ключевых категорий, который позволил бы не обсуждать вопрос о значительных различиях в понимании сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив в рамках НИЭТ. Не абсолютизируя упомянутых различий, следует подчеркнуть, что они связаны не только и даже не столько с различиями в исследуемых объектах, сколько с различными акцентами, срезами контрактных отношений, понимаемых в широком смысле слова (включая имплицитные контракты).

2.1. Значение институтов в понимании различных традиций исследований в рамках НИЭТ

Сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив как способ объяснения, предсказания или основание для выбора той или иной формы экономической организации (синоним дискретной структурной альтернативы в данном контексте) хотя и показывает, что институты имеют значение с точки зрения эффективности использования ресурсов и распределения выигрышей между участниками экономических обменов, но все же представляет это по-разному в зависимости от того, какая из исследовательских традиций оказывается доминирующей или в исследовании каких вопросов сравнительные преимущества данной исследовательской традиции проявляются наиболее отчетливо.

В обзорных работах по проблематике новой институциональной экономической теории Фуруботна и Рихтера, Эггертссона, Шаститко¹⁶ нетрудно обнаружить, что ключевым

¹⁵ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. – СПб.: Лениздат, 1996.

¹⁶ Фуруботн Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005;

в рамках теории управления поведением исполнителя, например, является вопрос об асимметричном распределении информации (хотя вовсе не исключает вопроса о внешних эффектах стимулирующих контрактов), тогда как в теории прав собственности – вопрос о внешних эффектах, а в теории трансакционных издержек – о вертикальной интеграции.

В теории управления поведением исполнителя агентская проблема решается посредством разработки стимулирующих контрактов, которые, строго говоря, вписываются в более широкий контекст выбора между разделяющим и объединяющим равновесием. Кроме того, в некоторых случаях просвечивание, или сканирование как способ отделения одной группы информированных экономических агентов от другой может оказаться менее действенным, чем сигналы. Кроме того, в построении стимулирующих контрактов особое значение имеет отношение информированной и неинформированной стороны к риску и, соответственно распределение с помощью стимулирующего контракта бремени риска, который вряд ли можно квалифицировать с уверенностью в терминах дискретных структурных альтернатив.

Далеко не любой подход в рамках новой институциональной экономической теории обеспечивает в равной мере и одинаково представление о дискретных структурных альтернативах. Достаточно вспомнить дискуссию вокруг вопроса о наличии оснований использовать в качестве обозначения одной из структурных альтернатив понятие фирмы, а не перейти к сравнительному анализу различных видов контрактов. Тем более (что уже было отмечено выше) это позволяет сделать особенность исследовательского подхода, в рамках которого все отношения между действующими лицами могут быть представлены как контрактные¹⁷, что, в свою очередь, является следствием применения принципа методологического индивидуализма.

Здесь следует указать, что специфика НИЭТ проявляется не в наборе используемых категорий. В частности, понятие внешних эффектов – вполне общепотребимое в экономических исследованиях в рамках различных исследовательских программ. Однако дискуссии вокруг данной концепции за последние полвека показывают, что пигувианский подход к решению вопроса об интернализации внешних эффектов как раз основан на неприятии сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив, в данном случае – интернализации внешних эффектов (включая и такую альтернативу, – как сохранение статус-кво – внешнего эффекта в неизменном режиме). Причем пигувианство в данном случае означает не предпочтение режима государственного регулирования (в форме, например, налогообложения или субсидирования), а «назначение» определенной формы интернализации как лучшей безотносительно особенностей конкретных обстоятельств места и времени. Отметим, что данный подход, например, примыкает к вопросу об условиях использования ограниченных ресурсов в условиях свободного доступа, когда воспроизводятся так называемые перекрестные отрицательные внешние эффекты.

Действительно, большое значение имеет, в частности, такой аспект сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив, как изучение стимулов или добавление к

Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010; Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. – М.: Дело, 2002.

¹⁷ Шаститко А. Е. Экономическая теория организаций. – М.: ИНФРА-М, 2007.

такому изучению еще вопросов адаптации ex post действующих лиц к изменяющимся обстоятельствам (особенно непредвиденным ex ante).

2.2. Стимулы vs. адаптация

Обозначенная связка стала водоразделом между теориями, нацеленными на объяснение значения институтов с помощью стимулов экономических субъектов, которые обуславливают специфические результаты обменов, и теориями, которые, не отвергая значения стимулов, учитывают вопросы адаптации в ситуации структурной неопределенности¹⁸ (в том числе ценой частичной потери операциональности, обретения налета «неотесанности»). Подчеркнем, что исследование адаптации без стимулов не имеет особого значения по крайней мере в двух аспектах: (1) «приведенные» стимулы, или стимулы, имеющие значение с точностью до параметрической неопределенности, и (2) стимулы к адаптации. Вместе с тем систематическое исследование механизмов адаптации к обстоятельствам, которые нет возможности специфицировать ex ante, либо это слишком дорого, требует последовательного применения предпосылки об ограниченности рациональности не только на стороне гарантов соблюдения правил (в том числе контрактов), но и самих адресатов правил (сторон контракта).

3. Области приложения: примеры из области экономической политики

Сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив получил широкое распространение в теоретических и прикладных исследованиях, которые в настоящее время вряд ли возможно даже просто перечислить. В данном случае речь пойдет именно о прикладных исследованиях. Вот почему в качестве краткого отступления следует обратить внимание на так называемую «расширенную контрактную схематику» Оливера Уильямсона¹⁹, которую можно считать классической иллюстрацией сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив, в котором учитываются не только такие стандартные параметры экономического обмена, как цены, но также и риски, меры предосторожности с использованием трехсторонних, двусторонних механизмов управления трансакциями, а также иерархии.

В числе перспективных направлений применения сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив – способ проектирования правил посредством применения оценки регулирующего воздействия, а также способы организации бюджетного процесса и преодоления «синдрома негостеприимной традиции» в сфере конкурентной политики. Подчеркнем, что все перечисленные примеры относятся к вопросам формирования экономической политики, в то время как вопрос о приложениях метода сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив существенно шире.

¹⁸ Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010. – С. 96–101.

¹⁹ Williamson O. E. The New Institutional Economics. Taking Stock. Looking Ahead // Journal of Economic Literature. – 2000. – V. 38. – № 3. – P. 595—613; Williamson O. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // Journal of Economic Perspectives. – 2002. – Summer. – V. 16. – № 3.

3.1. Модернизация конкурентной политики: преодоление синдрома «негостеприимной традиции»

Проблемы развития конкуренции и формирования конкурентной политики – сфера дискуссий, которые относятся не только к пониманию природы конкуренции как состояния рынка и как процесса, но и соотношению конкуренции с эффективным использованием ограниченных ресурсов. До операционализации НИЭТ в проблематике теории организации отраслевых рынков в 70-х гг. XX в. доминировала так называемая «негостеприимная традиция» в отношении нестандартных форм контрактации, суть которой сводится к следующим тезисам.

1. Конкурентная система описывается с помощью модели совершенной конкуренции, обеспечивающей максимальную эффективность использования ресурсов в терминах Парето-оптимальности.

2. Совершенная конкуренция может быть представлена как набор стандартных контрактных практик, построенных на принципах свободы заключения соглашений и смены контрагентов без каких-либо ограничений.

3. Любое отклонение от стандартной практики следует объяснять целями монополии, т.е. стремлением получения положительной экономической прибыли как результата ограничения свободы конкуренции.

4. Задача конкурентной политики состоит в том, чтобы препятствовать и пресекать такого рода нестандартные контрактные практики.

Перелом наступил около 40 лет назад²⁰:

«Положение дел изменилось в 1970-е гг. по мере возрастания признания выгод нестандартной контрактации с точки зрения эффективности и развития концепции фирмы как структуры управления контрактными отношениями (механизма управления транзакциями. – Прим. авт.). На смену порочной враждебности... пришла положительная оценка выгод нестандартной контрактации. В свою очередь, деловая практика, к которой раньше относились с подозрением ввиду ее несоответствия концепции фирмы как производственной функции, получила новую интерпретацию в расширенном контексте, в который неявно, а порой и явно была введена проблема минимизации транзакционных издержек. ...были устранены... ошибки антимонопольного регулирования и эксцессы связанного с ним принуждения, характеризовавшие в 1960-е гг. трактовку нестандартной контрактации».

Не случайно в антимонопольном законодательстве множества стран наряду с запретами ряда бизнес-практик как таковых (согласно букве закона) действуют принципы групповых и индивидуальных исключений, которые как раз указывают на то, что ограничение в свободе выбора участников обмена, обусловленное заключением содержащих

²⁰ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. – СПб.: Лениздат, 1996. – С. 602.

такого рода ограничения соглашений, может способствовать более эффективному использованию ресурсов и более высокому уровню благосостояния, чем в ситуации отсутствия такого рода ограничений и сохранения видимости конкуренции в соответствии с принципами стандартной контрактной практики²¹.

Возможность разграничения условий эффективного использования ресурсов и конкуренции как особого контрактного процесса основывается на применении таких ключевых предпосылок, как ограниченность рациональности, оппортунизм и специфичность ресурсов. В таком контексте более высокопроизводительные (как необходимое условие) специфические ресурсы требуют контрактных предосторожностей, которые, в свою очередь, выглядят как проявление нестандартной контрактной практики, ограничивающей возможности выбора ex post участников соглашений.

Актуальность данной темы для российских исследователей обусловлена тем, что остается большое количество вопросов к критериям определения допустимых вертикальных ограничений, сформулированных в различных российских нормативных правовых актах.

3.2. Организация бюджетного процесса

Применительно к исследованию проблем бюджетного процесса инструментарий НИЭТ (особенно инструментарий теории трансакционных издержек) применялся гораздо более эпизодически²², что во многом обусловлено изначальной специализированностью исследований на проблематике вертикальных контрактов между компаниями. Вот почему на данном вопросе следует остановиться чуть подробнее.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой которому выступает сметное бюджетирование. В соответствии с принципами БОР бюджетные средства распределяются, с одной стороны, в зависимости от целей, установленных для субъекта бюджетного планирования, с другой стороны, с учётом достигаемых соответствующим субъектом результатов. В рамках сметного бюджетирования основой финансирования служит объём ресурсов, необходимый для обеспечения функционирования субъектов бюджетного планирования (СБП) (содержание инфраструктуры, государственных служащих и т.п.) вне контекста целей и результата.

Более детальный анализ бюджетного процесса позволяет выделить три структурные альтернативы, поскольку имитация БОР, как оказывается, обладает более устойчивыми свойствами, чем это может показаться на первый взгляд.

²¹ Шаститко А. Е. Правило взвешенного подхода в контексте административной реформы и дерегулирования экономики. – М.: ТЕИС, 2005.

²² С представленным далее подходом более подробно можно ознакомиться в: Шаститко А. Е. Реформа бюджетного процесса: проблемы обеспечения устойчивости и результативности. – М.: ТЕИС, 2007; Шаститко А. Е., Овчинников М. А. Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития (постановка проблемы) // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 134–151; Шаститко А. Е., Овчинников М. А. Актуальные проблемы реформирования бюджетного процесса в России. – М.: МАКС Пресс, 2008.

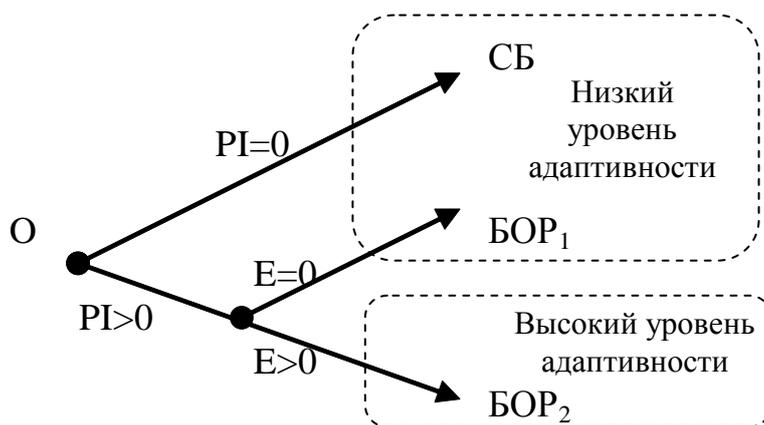


Рис. 1. Структурные альтернативы организации бюджетного процесса

1. Структурная альтернатива «Сметное бюджетирование» (СБ)

Предъявляет минимальные требования к созданию динамической (т.е. адаптируемой к изменяющейся среде бюджетного процесса) системы целевых показателей, сопряженных с общественно значимыми результатами работы ведомств, поскольку де-факто направлена на поддержание сети бюджетных учреждений и построение финансирования на основе правила «от достигнутого». В данном случае стимулы, имеющие внешнее происхождение, к достижению общественно значимых результатов минимальны. Организация СБ вполне позволяет поставить и ответить с большей или меньшей определенностью на комплекс вопросов о направлениях использования бюджетных средств (заработная плата, командировки, строительство, повышение квалификации и т.п.), что позволяет ответить на вопрос о формально целевом или нецелевом их расходовании. СБ в большей степени приспособлено к применению процедуры изолированного рассмотрения в органах законодательной власти вопроса о бюджете относительно комплекса вопросов реальной политики (включая планы законотворческой деятельности и мониторинга состояния национального законодательства). Отчасти это проявляется в осуществлении реформ, предполагающих изменение нормативно-правовой базы, вне и поверх решений, связанных с подготовкой и утверждением бюджета. С этой точки зрения нет необходимости создавать специализированные механизмы координации ($E > 0$) бюджетного процесса с формированием государственной политики в разных сферах, включая их реформирование.

2. Структурная альтернатива «Имитация бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР₁)

Формально используются принципы ориентации деятельности СБП на общественно значимые результаты ($PI > 0$). Однако отсутствует специализированный механизм поддержки и принуждения, включающий подсистемы оценки качества программно-целевой структуры, соответствия набора показателей характеристикам результатов деятельности СБП (как непосредственным, так и конечным), фактических значений контрольных показателей их целевым значениям, действий, которые были предприняты СБП для достижения целевых значений (очистка от влияния внешних факторов), обоснование необходимых для достижения поставленных целей (в терминах целевых значений показателей) ресурсов.

Данный вариант может быть представлен как результат своеобразного компромисса (неявного контракта) между непосредственными участниками бюджетного процесса и его реформаторами. Реформаторы заявляют о необходимости изменения принципов бюджетирования и пытаются обеспечить соответствие деятельности СБП базовым принципам БОР, в каждом отдельном случае не обладая детализированной, специальной информацией об особенностях условий деятельности конкретного СБП, а также механизмов взаимодействия с другими СБП, в то время как непосредственные участники бюджетного процесса стараются, не оспаривая формально данных принципов, адаптировать к ним как некоторой форме внешних ограничений сложившиеся внутриорганизационные рутины, тем самым минимизируя частные издержки (внешние эффекты не учитываются). Иными словами, БОР₁ можно рассматривать как следствие асимметричного распределения информации между реформаторами и непосредственными участниками бюджетного процесса на уровне СБП в пользу последних, которая не компенсируется механизмом настройки стимулов непосредственных участников процесса бюджетного планирования искать и использовать релевантную информацию о непосредственных и конечных результатах деятельности субъектов бюджетного планирования.

Организация переговорного процесса о выделении бюджетных средств потенциально может быть использована в качестве инструмента для нивелирования или предотвращения негативных последствий первоначально асимметричного распределения информации. Однако в рамках стратегии, соответствующей БОР₁, данный вопрос нет оснований рассматривать в качестве ключевого.

Движение бюджетного процесса в русле рассматриваемой альтернативы обусловлено также тем, что жесткая централизация процесса приводит к унификации требований для всех СБП вне зависимости от специфики области или места в системе государственного управления (будь то министерство, служба, агентство, исполнительная или законодательная власть (в частности, Совет Федерации), транспорт или культура...). Между тем во многих случаях результаты деятельности таковы, что их параметризация в показателях не только слишком дорого стоит, но и приводит к заведомо радикально искажающим стимулы участников бюджетного процесса результатам.

3. Структурная альтернатива «Бюджетирование, ориентированное на результат» (БОР₂)

Вариант организации бюджетного процесса, в рамках которого созданы специализированные механизмы отбора эффективных решений, контроля и стимулирования, механизмы разрешения споров и адаптации ex post, механизмы обеспечения обратной связи. Одна из основных проблем состоит в том, что издержки, связанные с созданием указанной совокупности механизмов принуждения и поддержания БОР₂, могут оказаться настолько значительными, что общественный эффект (по крайней мере на начальном этапе) будет отрицательным.

3.3. Оценки регулирующего воздействия, или Всеобъемлющая реформа регулирования

Последние десятилетия в развитых странах и многих странах с развивающейся рыночной экономикой прошли под знаком многочисленных реформ, касающихся изменения системы регулирования в отдельных секторах экономики (в частности, в отраслях с естественно монопольным компонентом, сетевыми эффектами, в сфере финансовых услуг). В то же время на повестке дня возник вопрос о пересмотре подхода к созданию формальных институтов безотносительно конкретной сферы регулирования. Иными словами, речь идет о всеобъемлющей реформе регулирования, сердцевиной которой является принцип выявления и сравнительной оценки альтернативных вариантов решения проблем.

Одним из применяемых на практике инструментов реформы системы регулирования в данном направлении являются оценки регулирующего воздействия. Вопрос об оценках регулирующего воздействия является системным с точки зрения выявления значения сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив, поскольку сама по себе ОРВ – это процедура разработки институциональных проектов, в которой ключевой элемент – выявление и сопоставления вариантов – дискретных структурных альтернатив – решения соответствующих задач с учетом различий интересов целевых групп.

Данному вопросу посвящена обширная литература не только за рубежом, но и в России²³. Однако особенность данного инструмента, и это надо подчеркнуть особо, состоит в том, что уровень его применения во многом сам по себе является индикатором качества институтов, с одной стороны, и возможностей последовательного, системного совершенствования институтов – с другой.

В частности, ОРВ может быть просто документом, подготовленным чиновниками или экспертами, который дает ответы на основные вопросы: (1) в чем суть проблемы, каковы ее масштабы и множество затрагиваемых групп интересов, (2) каковы цели и задачи предполагаемых изменений, (3) каково содержание основных вариантов решения поставленной проблемы с учетом распределения издержек, выгод и рисков по основным группам интересов, (4) предпочтительный вариант решения проблемы, (5) способ выявления предпочитаемого варианта решения проблемы, (6) механизм мониторинга последствий выбранного варианта.

Пятый вопрос указывает, что ОРВ может стать также инструментом выявления и согласования (насколько это возможно) интересов различных групп, а не только особым способом представленного видения независимыми экспертами или чиновниками, выполняющими в ведомствах экспертные функции.

²³ См., например: Крючкова П. В. (ред.) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Бюро экономического анализа. – М.: ТЕИС, 2005; Кокорев Р. А., Шаститко А. Е. (ред.). Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. – М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2006; Крючкова П. В., Шаститко А. Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // *Общественные науки и современность*. – 2006. – № 4. – С. 21–31; OECD Guiding principles for regulatory quality and performance, June, 2005.

Заключение

1. Стимулы и способность человека получать, передавать и обрабатывать информацию, а также принимать решения на основе данной информации сопряжены с особенностями доступных форм организации экономических обменов, которые одновременно являются дискретными структурными альтернативами – качественно различающимися наборами правил с соответствующими им поддерживающими механизмами, которые обеспечивают координацию и разрешение распределительных конфликтов между экономическими агентами.

2. Доступные формы организации экономических обменов (применяемые или реализуемые с учетом существующих знаний и технологий) – область допустимых значений для проведения сравнительного анализа, так что практически нереализуемые, но теоретически идентифицируемые формы иррелевантны для сравнительного анализа (особенно с нормативными выводами).

3. Дискретность в ситуациях и актах выбора (индивидуального и коллективного) обусловлена трансформационными и транзакционными особенностями объектов (инструментов) выбора, причем предметом исследования НИЭТ являются преимущественно транзакционные характеристики объектов (инструментов) выбора.

4. Тезис о том, что институты имеют значение с точки зрения эффективности размещения ресурсов и экономического развития, в НИЭТ находит свое подтверждение через сравнительный анализ реалистичных наборов правил и обеспечивающих их соблюдение механизмов, состоящих из взаимодополняющих компонентов.

5. В зависимости от особенностей применяемого инструментария направления в рамках НИЭТ отражают различные подходы к сравнительному анализу дискретных структурных альтернатив как с точки зрения выявления ключевых вопросов (внешние эффекты, информационная асимметрия, вертикальная интеграция), так и с точки зрения способов их решения (настройка стимулов vs. механизмы адаптации к непредвиденным обстоятельствам).

6. Сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив не является специфическим по какой-либо особой области организации экономических обменов, а охватывает весь спектр экономических отношений, множество ситуаций выбора, затрагивающих интересы различных действующих лиц.

7. Сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив может быть не только инструментом академического исследования, но и способом практического выявления и отбора варианта решения проблемы с учетом интересов, выгод и рисков основных групп интересов, что указывает на связь теоретических и прикладных исследований, а также прикладных исследований с выработкой вариантов решений и практических рекомендаций по вопросам формирования экономической политики.

Список литературы

1. Автономов В. С. Модель человека в экономической науке. – СПб.: Экономическая школа, 1998.
2. Крючкова П. В. (ред.) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Бюро экономического анализа. – М.: ТЕИС, 2005.
3. Кокорев Р. А., Шаститко А. Е. (ред.). Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. – М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2006.
4. Крючкова П. В., Шаститко А. Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // *Общественные науки и современность*. – 2006. – № 4. – С. 21–31.
5. Мастен С. Правовая основа фирмы // *Природа фирмы* / Под ред. О. Уильямсона и С. Уинтера. – М.: Дело, 2001. – С. 294–318.
6. Тамбовцев В. Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // *Общественные науки и современность*. – 2001. – № 5. – С. 25—38.
7. Тамбовцев В. Л. Программы развития: к методологии разработки // *Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса*. Институт современного развития. – М.: Экон-Информ, 2009.
8. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. – СПб.: Лениздат, 1996.
9. Уильямсон О., Уинтер С. (ред.). *Природа фирмы*. – М.: Дело, 2001.
10. Фуруботн Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005.
11. Шаститко А. Е. Правило взвешенного подхода в контексте административной реформы и дерегулирования экономики. – М.: ТЕИС, 2005.
12. Шаститко А. Е. Модели человека в экономической теории. – М.: ИНФРА-М, 2006.
13. Шаститко А. Е. Экономическая теория организаций. – М.: ИНФРА-М, 2007.
14. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. – М.: ТЕИС, 2010.
15. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. – М.: Дело, 2002.
16. Commons J. R. *Collective Action*. – N.Y., 1950.
17. Menard C. Methodological issues in the new institutional economics. // *Journal of Economic Methodology*. – 2001. – Vol. 8. – № 1. – P. 85–92.
18. OECD Guiding principles for regulatory quality and performance, June, 2005.
19. Williamson O. E. The New Institutional Economics. Taking Stock. Looking Ahead // *Journal of Economic Literature*. – 2000. – Vol. 38. – № 3. – P. 595—613.
20. Williamson O. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // *Journal of Economic Perspectives*. – 2002. Summer. – Vol. 16. – № 3.

Discrete Structural Alternatives: methods of comparison and policy implications

*Doctor of Economics, Professor
MSU Faculty of Economics
(Moscow, Russia),
Director General «Bureau of
Economic Analysis Foundation»
(Moscow, Russia)*

Annotation

The article contains an explanation of specific feature of the New Institutional Economics as a research tradition – comparative analysis of discrete structural alternatives. It have been identified differences discrete and continous, singular and structural alternatives, particularities of comparative analysis of discrete structural alternatives related to different research schools within the framework of the New Institutional Economics. There are three examples of this method application for practical economic policy issues: competition policy, budgeting process and regulatory reform.

Ключевые слова: the new institutional economics, discrete structural alternatives, economics of transaction cost.

JEL-коды: B41, D02, K21, H61.